

**О.Н. Савинова**

**ВЛАСТЬ**

**И**

**ОБЩЕСТВО:**

на пути к диалогу

(региональный аспект)

**ВОЛГО-ВЯТСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

---

**О. Н. Савинова**

**ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО:  
НА ПУТИ К ДИАЛОГУ**

**(региональный аспект)**

**НИЖНИЙ НОВГОРОД  
1998**

**ББК 7612  
С12**

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Волго-Вятской академии государственной службы

Рецензент докт. полит. наук, проф. А. Н. Чумиков

**Савинова О. Н.**  
**C12** Власть и общество: на пути к диалогу (региональный аспект). Монография — Нижний Новгород: Изд-во «Литера», 1998. — 144 с.

В монографии рассматриваются актуальные вопросы преобразования общественного и государственного устройства на демократических принципах, возрастающая роль служб по связям с общественностью в органах власти («паблик рилейшнз»), обеспечивающих оптимизацию регионального политического процесса.

**ISBN 5-7628-0127-6**

**ББК 7612**

© Савинова О. Н., 1998 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава I. Предмет исследования и состояние изученности проблемы .....</b>	<b>10</b>
<b>Глава II. Теоретико-методологические предпосылки формирования концепции «паблик рилейшнз» в политологии.....</b>	<b>28</b>
<b>Глава III. Государственное и муниципальное управление как открытая система .....</b>	<b>41</b>
<b>Глава IV. «Паблик рилейшнз»: принципы деятельности и организационные структуры..</b>	<b>56</b>
<b>Глава V. Специфика и тенденции развития служб по связям с общественностью в российских региональных органах управления .....</b>	<b>70</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>98</b>
<b>Приложение:</b>	
«Паблик рилейшнз» в регионе: из опыта работы .....	102
Положение о департаменте по связям с общественностью и средствами массовой информации .....	139

## **Предисловие**

Особое значение для политической теории имеет исследование проблемы «власть и общество», которая в переломные исторические периоды особенно привлекает внимание исследователей, отражая сущностные отношения своего времени. В конце XX столетия многогранная проблема взаимодействия власти и общества с особой остротой осмысливается политиками, государственными деятелями, учеными-философами, историками и политологами. Привлекает она исследователей тем, что, во-первых, качественно обогащается само содержание включенных в проблему явлений, а во-вторых, тем, что на каждом этапе политического процесса соотношение «власть и общество» видоизменяется в соответствии с особенностями данной политической системы и конкретикой политических отношений.

Политические реалии современной России побуждают и к концептуальному теоретическому анализу, и к вовлечению в научный оборот больших массивов эмпирической информации, которая дает основание для развития теории. Политические институты и прежде всего главенствующие субъекты власти – органы государственного и муниципального управления с их многогранными властными функциями, развиваются и совершенствуются не только на основе имманентно присущих им свойств и качеств, но и на основе активного взаимодействия со структурами гражданского общества. Это, в свою оче-

редь, означает, что функции государства с неизбежностью включают в себя функции управления «связями с общественностью» («паблик рилейшнз» – ПР), порождают специальные государственные и муниципальные структуры, призванные оптимизировать эти связи, соотносить их с управленческими целями органов власти<sup>1</sup>.

В течение многих лет нами исследуется процесс становления и функционирования служб по связям с общественностью в российских региональных органах управления. В данной монографии на основе обобщения теоретического и эмпирического материала раскрывается статус служб по связям с общественностью, анализируется их роль и тенденции развития в российских региональных органах управления, дана их содержательно-структурная характеристика, а также предложен проект Положения о департаменте по связям с общественностью в региональных органах управления.

В исследовании мы опираемся на собственный опыт работы в региональной службе по связям с общественностью в Нижнем Новгороде с первых шагов ее создания. Полученный при этом эмпирический материал и

---

<sup>1</sup> В данной монографии термины «политическая власть» и «политическое управление» трактуются как соотносимые по смыслу понятия. Во-первых, предметом нашего анализа выступают субъекты политической власти, органы государственного и муниципального управления. Во-вторых, политическое управление предполагает использование институтов публичной власти, следовательно, включает в себя действия, опирающиеся на эти институты. Наконец, в-третьих, политическая власть осуществляет процесс управления одновременно в двух системах координат: а) «власть» — «подчинение» и б) «власть» — «власть». Именно здесь, в этой координатной сетке, и смыкаются политическая власть и политическое управление, достигающее своих целей и путем подчинения, и путем убеждения, согласования интересов.

стал предметом теоретического осмысления. Поскольку Нижегородский регион является одним из динамично развивающихся в Российской Федерации, обобщение процессов, происходящих в нем, сравнение с другими регионами дают возможность представить исследование, опирающееся на репрезентативную эмпирическую базу.

Назрела необходимость осмыслить качественные перемены в деятельности органов власти, происходящие в период глубокой социально-экономической и политической трансформации общества в России. Особое значение имело для нас то обстоятельство, что реформирование государственной службы, органов регионального управления шло одновременно с интеграцией в структуры власти служб «паблик рилейшнз», «врастания» института связей с общественностью в саму систему и административного, и политического управления.

Таким образом, налицо «социальный заказ», обращенный к политической науке. Речь идет о расширении предметного поля теории, призванной осмыслить инновационные закономерности состояния самой политики, в том числе и тех ее сторон, которые возникли и продолжают возникать в ходе политической трансформации российского общества.

Мы убеждены, что службы по связям с общественностью («паблик рилейшнз») предстают органичным компонентом государственного и муниципального управления, своеобразным политическим институтом, сочетающим в себе черты управления и самоуправления. При изменении статуса и функций политической власти в условиях общественной трансформации происходит инте-

грация «паблик рилейшнз» во властные структуры, формирование диалоговой, партнерской модели управления.

Развитие общества предполагает усложнение самой структуры политического процесса, определенную степень единства управляющих и управляемых. Службы по связям с общественностью как раз и должны обеспечить их солидарность в достижении целей, вырабатываемых органами государственного и муниципального управления. Внимание к этим службам связано и с закономерностями преобразования общественного и государственного устройства на демократических принципах. Переход от жестких, административных форм управления к методам, основанным на принципах демократии, обусловлен формированием нового типа государственного и муниципального управления. Особенность нынешнего этапа общественной трансформации страны связана не только с созданием модели открытой, «отзывчивой» бюрократии, обладающей высокой степенью адаптивности к изменяющимся условиям. Не менее актуально (что имеет для нас принципиальное значение) осознание тех условий, которые обеспечивают возможность демократического реформирования государственной службы, органов государственного управления. Чрезвычайно актуальна, с этой точки зрения, постановка проблемы экономических, политических, социальных и информационных предпосылок данного процесса реформирования. Мы исходим из того, что реформирование государственного управления связано с более широкими преобразованиями всей политической системы.

Государственная власть действует ныне в условиях равенства, или паритета, прав и обязанностей различных субъектов общественных отношений, т. е. власть может эффективно функционировать лишь при условии, когда распределение ресурсов, выработка стратегии и методов политического развития определяются с учетом интересов различных социальных групп, политических сил, имеющих политические и экономические возможности для реализации политической воли.

В данной монографии нами сделана попытка осмыслить региональный опыт организации взаимодействия власти и общественности. Сегодня, когда происходит перераспределение властных полномочий из центра в регионы, важно исследование практики регионального управления и роли в нем служб по связям с общественностью. Региональное управление обладает качеством «социальной контактности». Оно непосредственно связано с реальными системами жизнеобеспечения человека. Службы по связям с общественностью становятся не модным нововведением, а являются сущностным, функциональным явлением, направленным на оптимизацию принятия политических решений и их реализацию.

Проблема власти в теории исследована довольно широко, однако далеко не всегда эти исследования охватывают круг проблем, которым посвящена данная работа. Важно понять роль «паблик рилейшнз» в политическом процессе; понять, как политическая власть распространяет свое влияние на широкие группы людей и тем самым способствует преодолению отчуждения человека от власти, от государства и политических институтов.

Следует уделить особое внимание проблеме влияния служб по связям с общественностью на характер, содержание и типы политического решения. Реальное управление, не обогащенное знаниями в области «паблик рилейшнз», инерционно воспроизводит типы и характер принятия политических решений в духе административно-командной системы. Это связано и с быстрыми предрассудками, и с тем, что теория в области «паблик рилейшнз» не представила убедительных выводов в сфере разработки, принятия и реализации политических решений.

Логика развития политической науки побуждает исследовать проблемы, не просто поставленные в повестку дня политической практикой, но и обращенные к постижению сущности политики, к выявлению специфики политического процесса, его новых характерных черт. Связи с общественностью («паблик рилейшнз»), интегрированные в систему управления, несомненно, вписываются в контекст актуальных теоретических разработок, способных обогатить содержание современной политологии.

## **ГЛАВА I. Предмет исследования и состояние изученности проблемы**

Исследование феномена «паблик рилейшнз» прошло ряд этапов в отечественной историографии – от рассмотрения предмета как буржуазно-пропагандистской системы связей с общественностью, подчиненной задаче манипулирования общественным мнением в 60–70-е гг.<sup>1</sup>, до фактического умолчания о предмете в 80-е г. В начале 90-х гг. термин «паблик рилейшнз» был по-новому раскрыт в работах российских исследователей.

Особенностью изучения феномена «паблик рилейшнз» сегодня является то, что по сути дела закладывается отечественная традиция в исследовании данного явления. И поэтому вполне закономерно, что библиография по проблеме значительно обогатилась и за счет зарубежной<sup>2</sup>, в том числе переводной литературы<sup>3</sup>, а в

---

<sup>1</sup> См.: Зяблик И. Индустрия управляемой информации (Паблик рилейшнз – система пропаганды большого бизнеса США). М., 1971; Беглов С. Монополия слова. Изд. 2-е, доп. М., 1972; Власов А.И. Как создают обман. О современной американской пропаганде. М., 1969; Он же. Политические манипуляции. М., 1982; Энштейн С. «Паблик рилейшнз» – система пропаганды американских монополий // Мировая экономика и международные отношения. 1962. № 11.

<sup>2</sup> См.: How to Manage Public Relations by N. Stone. McGraw Hill, 1991; Farewell to Hype, The Emergence of Real Public Relations by F. Carty. Able Press 1992; Ronnenberg F., Ruhl M. Theorie der Public Relations. - Ein Entwurf. Wesdeutsher Verlag Gmbn. Opladen, 1992; Planned Press and Public Relations by Frank Jetkins Pub: Blackie, UK, 1993; Targeting Media Relations by D Wragg. Kogan Page, 1993; Managing Public Relations by Grunig and Hunt, Holt, Rinehart and Wilson, 1994; Strategic Public Relaitons. Edited by Norman A. Hart/ First published 1995 by MACMILLAN PRESS LTD Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire RG21 2XS and London; Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook. James L. Creighton, Ph. D. Creighton & Creigh-

последние годы и за счет оригинальных работ российских авторов, в трудах которых эта проблема анализируется и осмысливается весьма глубоко и плодотворно. К числу таких работ следует отнести исследования И. В. Алешиной, Е. А. Блажнова, И. Л. Викентьева, В. М. Горохова, Л. Б. Невзлина, В. С. Комаровского, Г. Г. Почепцова, А. Н. Чумикова, И. П. Яковлева<sup>1</sup>.

Для этих работ характерно стремление рассматривать проблему «паблик рилейшнз» в широком социальном контексте. В частности, Л. Б. Невзлин рассматривает «паблик рилейшнз» с точки зрения эффективности

---

ton, Inc. Palo Alto, CA.; Cutlip S.M. Effective Public Relations. - Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1994; Seitel F.P. The Practice of Public Relations. - Prentice Hall, 1995; Public Relations Writing and Media Techniques by D Wilcox, Harper and Collins, 1995; Planning and Managing Public Relations Campaigns by Anne Gregory, Kogan Page, 1997; Crisis Management in Public Relations by Michael Regester and Judy Larkin, Kogan Page, 1997; Public Relations by Frank Jetkins. Pub; Pitman UK, 1997; Effective Public Relations by S.M Cutlip Pub. Prentice Hall, 1997; Public Relations Management by J White and L Mazur Addison Wesley, 1997; Stadtsche Pres - und Offentlichkeitsarbeitheute. Eine Arbeitshilfe. - Deutscher Stodttetag, 5000 Koln, 51, Lindenallee.

<sup>3</sup> См.: Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? М., 1990; Баркеро Кабреро Хосе Даниэль. Связи с общественностью в мире финансов. Ключ к успеху. М., 1997; Бернейз Э. Паблик рилейшнз. М., 1994; Доти, Дороти И. Паблисити и паблик рилейшнз. М., 1996.

<sup>1</sup> Алешина И.В. Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров. М., 1997; Блажнов Е.А. Паблик рилейшнз. М., 1994; Викентьев И.Л. Приемы рекламы и паблик рилейшнз. СПб., 1995; Горохов В.М., Комаровский В.С. Связь с общественностью в органах государственной службы. М., 1996; Связи с общественностью-«Паблик рилейшнз»- государственной власти и управления. Кол. монография. Алматы, 1997; Невзлин Л.Б. Паблик рилейшнз. Кому это нужно? М., 1993; Почепцов Г.Г. Имидж-мейкер. Паблик рилейшнз для политиков и бизнесменов. Киев, 1995; Чумиков А.Н. Конфликтный менеджмент в бизнес-структурах и «паблик рилейшнз» как способ его реализации / Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. Конфликты в политике и экономике: мониторинг и менеджмент. М., 1994; Яковлев И.П. Паблик рилейшнз в организациях. СПб, 1995.

бизнеса, считает «паблик рилейшнз» важнейшим компонентом всякой грамотной управленческой деятельности в различных социально-экономических сферах и в то же время – теоретико-прикладной дисциплиной, развивающейся на стыках наук и имеющей систему функций в государственной, социальной и рыночной сферах.

Отметим, что в зарубежной научной литературе доминирующее место занимают работы о месте «паблик рилейшнз» именно в сфере бизнеса – менеджмента и маркетинга. Характерный тому пример – вышедшая в 1994 году фундаментальная работа американских авторов М. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури «Основы менеджмента»<sup>1</sup>, в которой авторы ставят своей задачей «дать основополагающее представление о формальных организациях, коммерческих и некоммерческих, малых и крупных и об эффективном управлении ими». В развитие данной концепции появляются работы у ряда наших отечественных авторов<sup>2</sup>.

В работах Е. А. Блажнова, И. Л. Викентьева, А. И. Ковлера, Г. Г. Почепцова, А. Н. Чумикова анализируются технологии «паблик рилейшнз». Авторы подробно анализируют принципы проведения кампаний «паблик рилейшнз»; особое внимание уделяют предвыборным технологиям, проблеме имиджа власти, полити-

---

<sup>1</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1994.(В США книга вышла в 1988 г.).

<sup>2</sup> Валовая М.Д. Азы древнейшей профессии, или 13 бесед о рекламе и маркетинге. М., 1994; Зверинцев А.Б. Коммуникационный менеджмент: Рабочая книга менеджера PR. СПб., 1997; Котлер Ф. Основы маркетинга. СПб, 1994; Кохно П.А., Микрюков В.А., Комаров С.В. Менеджмент. М., 1993.

ческого лидера, дают рекомендации по взаимодействию со средствами массовой информации, проведению пресс-конференций, подготовке пресс-релизов, писем в редакцию, выступлений на радио и телевидении.

В научной разработке теории «паблик рилейшнз» отчетливо выявилось направление, связанное с анализом функционирования средств массовой информации в современных условиях; политологических проблем взаимодействия властных структур, средств массовой информации и общества (работы Е. Г. Андрющенко, Е. Я. Дугина, А. В. Чичановского). В последнее время вышло несколько работ по коммуникативистике как сфере знания, которая изучает процессы формирования и гуманитарной функции информационно-массовых процессов<sup>1</sup>. Много внимания уделяется принципам и правилам поведения журналистов, психологическим аспектам публичных политических дискуссий.

Проблема «паблик рилейшнз» рассматривается в отечественной литературе достаточно полифонично. При этом развивается не только западноевропейская традиция исследования, а идет активный поиск собственной оригинальной концепции «паблик рилейшнз» в системе политической науки.

«Паблик рилейшнз» начинает рассматриваться учеными не только в узком смысле (как технология связей с

---

<sup>1</sup> Дмитриев А.В., Латынов В.В., Хлопьев А.М. Неформальная политическая коммуникация. М., 1997; Землянова Л.М. Современная американская коммуникативистика: теоретические концепции, проблемы, подходы. М., 1995; Выборы: кому должны служить средства массовой информации. М., 1996; Мацкевич Э., Фейерстоун Ч. Телевидение и выборы. М., 1993.

общественностью), но и в широком (как неотъемлемый элемент политики, политического управления)<sup>1</sup>. Этот подход представляется наиболее продуктивным, так как соединяет проблему «паблик рилейшнз» с теоретическими изысканиями в области политологии.

Так, в работах и коллективной монографии В. М. Горохова и В. С. Комаровского «паблик рилейшнз» интерпретируется как элемент государственного управления и государственной власти. Авторы исходят из теоретической посылки о том, что установление диалоговых, паритетных отношений между властью и формирующимися институтами гражданского общества – одна из ключевых задач российской государственности. В их работах исследуется закономерная зависимость между эффективностью политического управления и уровнем развития «паблик рилейшнз» в органах государственного и муниципального управления; вопросы правового и этического регулирования деятельности служб по связям с общественностью, организации и планирования, технологии «паблик рилейшнз».

Анализ научной литературы по проблемам «паблик рилейшнз» подтверждает тезис о том, что данный предмет исследования многогранен и находится на стыке нескольких дисциплин: политологии, теории коммуникации,

---

<sup>1</sup> Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Создание реально выполнимых планов и политики, которая ведет к переменам. М., 1994; Панарин А.С. Философия политики. М., 1994; Фатхутдинов. Разработка управленческого решения. М., 1997; Цветнов А. Управление политическими процессами: Технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности. М., 1995; Шабров О.Ф. Политическое управление. Проблема стабильности и развития. М., 1997.

социальной психологии, теории средств массовой информации. Вместе с тем явно заметен все возрастающий интерес политологов к проблеме «паблик рилейшнз». По сути дела, речь идет об изменении статуса самой проблемы в рамках политической науки. Реальная практика «паблик рилейшнз» значительно опережает динамику развития теоретических исследований, и многие аспекты данной проблемы в теоретических исследованиях зафиксированы недостаточно или вовсе отсутствуют. Так, несмотря на большое количество работ по теме, целостного видения «паблик рилейшнз» как составной части политической теории нет. Не полностью исследованы региональные аспекты, но уже есть наработки, которые позволяют говорить о зарождении нового направления в политической регионалогии<sup>1</sup>. На этом этапе начата отработка вопросов становления и функционирования служб «паблик рилейшнз» в российских региональных органах власти<sup>2</sup>.

Развитие политологии как науки очевидно подготовило включение проблемы «паблик рилейшнз» в круг интересов исследователей. Во всяком случае, такие всесторонне разработанные в политологии вопросы, как технология избирательных кампаний, политическое рекрутингование и участие, политическое лидерство, эlectorальное поведение, технологии социального партнерства, по-

---

<sup>1</sup> См.: Материалы I Российского конгресса по проблемам политической регионалогии. Н.Новгород, 1997. Сентябрь.

<sup>2</sup> Савинова О.Н. Связи с общественностью в органах регионального управления. Н.Новгород, 1997; Власть и общественность: социальные аспекты взаимодействия. Кол. монография/ Сост. и науч. редактор О.Н. Савинова Н.Новгород, 1997.

литическая конфликтология и другие, фактически являлись той гранью политической науки, которая совпадает в значительной степени с анализируемым здесь предметом.

Теоретическую основу исследований «паблик рилейшнз» составляют труды философов, государствоведов, политологов, историков, юристов, исследователей теории коммуникации, средств массовой информации, социальной психологии, специалистов в области «паблик рилейшнз», раскрывающие историю и эволюцию взглядов на проблему гражданского общества и формирование его институтов (О. Конт, Ж. Руссо, И. Кант, М. Вебер, Г. Гегель, К. Маркс, Б. Н. Чичерин, П. И. Новгородцев и другие); условия и механизмы разрешения социальных конфликтов на базе согласования интересов (М. Дюверже, Р. Дарендорф; Т. Парсонс, Э. Шилз, М. Липсет, С. Хантингтон, Д. Аптер, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко, В. П. Казимирчук, Н. П. Медведев); типологии современных политических систем, политических процессов и институтов (Э. Баркер, Дж. Сартори, Н. Эдлер, А. Томас, Д. Артер, М. Г. Анохин, В. С. Комаровский, В. А. Кулинченко, С. В. Рогачев, А. И. Ковлер, А. С. Панарин, Т. Ф. Яковleva, З. М. Зотова, О. Ф. Шабров и другие); становление государственной службы, соотношение между эффективностью политического управления и уровнем развития служб «паблик рилейшнз» в органах государственного и муниципального управления (Г. В. Атаманчук, В. А. Михеев, Б. М. Лазарев, В. С. Комаровский, В. М. Горохов); психологические и коммуникативные аспекты деятельности служб «паблик

рилейшнз» (Д. Майерс, Л. М. Землянова, А. В. Дмитриев, В. В. Латынов, А. Т. Хлопьев); технологии служб «паблик рилейшнз», их роль и место в маркетинге, бизнесе (М. Д. Валовая, И. Л. Викентьев, А. Б. Зверинцев, Л. Б. Невзлин, И. П. Яковлев).

В этом массиве научной информации отметим системообразующую роль работ, специально посвященных «паблик рилейшнз» (И. В. Алешина, Е. А. Блажнов, С. Блэк, В. М. Горохов, В. С. Комаровский, Г. Г. Почепцов, А. Н. Чумиков) и опирающихся на деятельностную концепцию связей с общественностью. Именно эта концепция в наибольшей степени согласует теоретическое и прикладное содержание проблемы, позволяет непротиворечиво соединить в единое целое различные подходы к проблеме «паблик рилейшнз», сформировать ценностный предмет исследования в рамках политической теории.

Теоретическая база исследования, таким образом, дает возможность опереться на фундаментальную совокупность идей и воззрений, позволяя вместе с тем найти в ней «точки роста» для изучения связей с общественностью как самостоятельной научной дисциплины.

Властные структуры способны эффективно реализовать свои функции не просто в условиях контакта с управляемыми, а в условиях, когда управляющие и управляемые существуют не как антагонистические полюса, а как взаимосвязанные субъекты политических отношений, обладающие соразмерными полномочиями в сфере влияния друг на друга. В ряду механизмов, призванных обеспечить согласование интересов

управляющих и управляемых, значительное место занимают службы по связям с общественностью.

Уровень автономности управленческой политической элиты стал иным и в значительной степени определяется характером, интенсивностью, технологичностью, разнообразием контактов с различными субъектами политики.

Возникла такая ситуация, когда связи с общественностью становятся условием реализации властных полномочий государства и местных органов самоуправления. А это значит, что изучение теории «паблик рилейшнз» выдвигается из периферической сферы политической науки на одно из центральных мест.

Нами использован эмпирический материал, воспроизводящий момент перехода от одной парадигмы управления к другой. В теоретической литературе нет специального исследования, где бы деятельность служб по связям с общественностью изучалась в контексте резкого социального перелома и перехода от одной системы к другой.

Автор представляет службы по связям с общественностью не как вспомогательный инструмент управления, но стремится определить сущностные черты государственной и муниципальной власти, которая, опираясь на свои информационные, коммуникативные возможности, обеспечивает не дискретные (прерывные) сигналы обратной связи, а устойчивую планомерную и репрезентативную информационно-коммуникативную деятельность, определяющую эффективность всего управленческого процесса.

Зафиксируем принципиальные исходные позиции нашей концепции «паблик рилейшнз»:

1. Развитие политических отношений обладает определенной стадиальностью, и переход к гражданскому обществу является закономерным процессом. Он связан с конкретной исторической спецификой развития, с готовностью общества действовать в новых координатах.

2. Само возникновение структур и социальных институтов гражданского общества не является показателем зрелости и развитости общества в целом: важен не только сам момент появления новых организаций гражданского общества, а и уровень развития, механизм взаимодействия между государством и гражданским обществом, взаимоотношения внутри самих структур гражданского общества. Таким образом, речь идет об активном влияния структур и социальных институтов гражданского общества на политическую систему, без которых политический процесс не может быть эффективным и динамичным.

3. Связи с общественностью становятся системообразующим началом государственного и муниципального управления. Возникает новое основание для формирования органов власти, связанное с функционированием как бюрократического аппарата, так и структур гражданского общества. Государство и структуры гражданского общества находятся в состоянии динамического равновесия, которое определяется (наряду с другими факторами) развитием института «паблик рилейшнз».

4. Связи с общественностью должны быть выведены за рамки традиционного толкования (которое было отне-

сено, в первую очередь, к таким сферам, как экономика, бизнес, маркетинг, менеджмент) и включены в систему политической теории. «Паблик рилейшнз» выступает как механизм формирования, развития и удержания политической власти и политического влияния.

Сам термин «паблик рилейшнз» нами применяется для обозначения качественно иного, по сравнению с прежним толкованием, взаимодействия субъектов политики: это механизм взаимовлияния, взаимodelегирования и взаимоконтроля в политическом процессе<sup>1</sup>.

Связи с общественностью – «паблик рилейшнз» – это универсальная теоретическая и прикладная дисциплина, отражающая закономерности взаимодействия различных субъектов общественных отношений на основе согласования интересов, взаимопонимания и взаимодоверия.

Мы солидарны с толкованием «паблик рилейшнз» как «управленческой деятельности, направленной на установление взаимовыгодных, гармоничных отношений между организацией и общественностью, от которой зависит успех функционирования этой организации»<sup>2</sup>.

*«Паблик рилейшнз» понимается нами как специализированная, профессионально организованная деятельность управления, но управление особого рода. Это адресное, воздействующее на определенную целевую аудиторию управление корпоративным или общественным*

---

<sup>1</sup> Данные положения выдвинуты и обоснованы в нашей статье «Власть и общество: проблемы взаимодействия» (см.: Материалы Международного симпозиума «Государственное устройство и народ: диалог мировоззрений». Н.Новгород, 1997. С. 51-53).

<sup>2</sup> Невзлин Л.Б. «Паблик рилейшнз». Кому это нужно. М., 1993. С. 15.

*мнением и через их посредство – поведением малых или больших социальных групп. Суть «паблик рилейшнз» – согласование интересов, паритетное управление, солидарное разрешение конфликтов.*

Говоря о феномене «паблик рилейшнз», уточним, как «паблик рилейшнз» соотносится с такими понятиями, как «паблисити», «реклама», «лоббизм», «пропаганда».

«Паблисити» – серия мероприятий по созданию имиджа. Реклама входит в «паблик рилейшнз». Имиджевая реклама является пограничной между ПР-сферой и ПР-рекламой. Но отождествлять эти понятия нельзя. Политическая реклама имеет своей целью выгодно «продать товар». Она выступает элементом политического рынка, а «паблик рилейшнз», участвуя в политическом рынке, ставит целью выбрать стратегическую долгосрочную концепцию, основанную не только на потребительском интересе, но и на духовных ценностях.

Под лоббизмом мы понимаем давление на законодателей и государственных чиновников с целью принятия законов или решений, отвечающих интересам определенных партий, корпораций, движений, организаций, отдельных лиц. Лоббизм присутствует в политической жизни, в том числе и в «паблик рилейшнз». Воспроизведя интересы отдельных граждан, ассоциаций, коммерческих фирм, промышленных групп, лоббизм является весьма активной силой, и службы «паблик рилейшнз» сталкиваются с ней постоянно.

Под политической пропагандой понимается внедрение в массовое сознание идей, моральных норм, ду-

ховых ценностей, соответствующих интересам государства, партий, общественных движений. Несомненно, пропаганда является весьма влиятельным компонентом политической жизни, она выступает своеобразным духовным регулятором. Вместе с тем важно подчеркнуть, что пропаганда представляет собой тот тип деятельности, который исключает равноправных партнеров. Пропагандистский тип деятельности однолинеен, однона правлен.

В некоторых моделях деятельности служб по связям с общественностью политическая пропаганда присутствует очень существенно. В литературе<sup>1</sup> подробно описаны существующие модели служб «паблик рилейшнз» и подчеркнуто то обстоятельство, что на самом деле развитие служб по связям с общественностью в органах власти происходит под влиянием двух разнонаправленных векторов: один воспроизводит пропагандистский тип связей с общественностью, другой ориентирован на согласование интересов и формирование паритетных принципов управления, диалог, установление взаимопонимания между субъектами политического процесса.

Службы «паблик рилейшнз» в органах власти, стремящейся быть открытой, «прозрачной», учитывать мнение общественности при подготовке и принятии управленческого решения, призваны гармонизировать взаимоотношения всех субъектов политического процесса как равноправных партнеров.

---

<sup>1</sup> Горохов В.М., Комаровский В.С. Связь с общественностью в органах государственной службы. М., 1996.

Поскольку политическое управление предстает «как особый вид межгрупповых отношений с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов»<sup>1</sup>, поскольку «паблик рилейшнз» оказывается органичным компонентом политического управления, включенным в процесс разработки, принятия и реализации политических решений, обеспечивающим непрерывность «прямых» и «обратных» связей в ходе управления.

В современных условиях политика может существовать эффективно только тогда, когда управляющие и управляемые не разделены как антагонистические группы, не связаны только принуждением и физическим насилием; политическая деятельность может быть эффективной только в условиях согласования интересов, и в этом заключаются фундаментальные сдвиги в современной политике, которая не может развиваться, не обеспечивая диалоговый режим с управляемыми. Современная политика может рассматриваться как целостная совокупность элементов, сочетание которых и обуславливает появление новых качеств. Одно из таких качеств порождается привлечением опыта и технологий ПР-служб, ибо «паблик рилейшнз», являясь политической концепцией, основанной на консенсусном мышлении, соединяет теоретические представления о политике с набором конкретных механизмов, технологий и действий, обеспечивающих достижение этой целостности.

---

<sup>1</sup> Шабров О.Ф. Политическое управление. Проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 9.

«Паблик рилейшнз» как явление возникло в структуре бизнеса и не было вначале приспособлено к собственно политическим интересам. Но с течением времени, с развитием демократических основ политики, с углублением политической и социальной дифференциации общества, с возникновением мощнейших рычагов воздействия различных субъектов власти на политические институты возникла мысль соединить идею политического управления и политического самоуправления. И в этом смысле «паблик рилейшнз» – это выражение потребности в оптимизации политического процесса путем сочетания взаимодействующих интересов. Таким образом, «паблик рилейшнз» – не раздел теории менеджмента и экономической теории, а неотъемлемый элемент политики, как регулятор властных отношений.

Политология располагает большим теоретическим багажом в сфере изучения политического процесса. Этой теме посвящены многочисленные исследования. Однако очень много инерционного в подходе к политическому процессу, изучаемому нередко как взаимодействие лишь элитных институциональных субъектов политики. Между тем политика творится сегодня как на уровне отношений между институтами политики, так и на уровне взаимодействия между институтами политики и структурами гражданского общества, между органами власти и группами, стратами, классами, непосредственно реализующими свои гражданские права, свои социально-политические интересы. Это обстоятельство побуждает рассматривать контакты с такого рода субъектами общественных отношений как важнейшую предпосылку

эффективности политики и политического управления. И именно этим занимается «паблик рилейшнз».

Появление в политологии проблемы «паблик рилейшнз» – не дань моде, не следствие желания приспособиться к новейшим течениям в теории, а воспроизведение существенных изменений в самой политике, которые в свою очередь порождают потребности теоретического осознания. Потребности политологии как науки, логика ее развития требуют осмыслиения теоретического и эмпирического материала, связанного с деятельностью служб «паблик рилейшнз» в области политики и, в частности, в государственных и муниципальных органах управления. «Паблик рилейшнз» в русской трактовке иногда называют не «связи с общественностью», а «управление общественными связями». Нам думается, что такое толкование вполне возможно, но мы применяем термин «паблик рилейшнз» в традиционном семантическом значении, так как этот международный термин имеет общепринятое толкование, а уже конкретная содержательная интерпретация этого термина будет дана в ходе развития нашей работы.

«Паблик рилейшнз» существует в сфере публичной политики, и эта публичность способна наглядно проявиться в ходе избирательных кампаний, когда интенсивно используются технологии ПР. Но есть и корпоративные аспекты «паблик рилейшнз», которые открываются не просто, а во многих отношениях являются и труднодоступными для анализа (в силу тех же корпоративных интересов). Мы понимаем эту трудность и сосредоточим свое внимание на тех аспектах «паблик ри-

лейшнз», которые связаны с публичной политикой и могут стать предметом наблюдения.

Включая проблему «паблик рилейшнз» в контекст политической теории, мы ясно отдааем себе отчет в том, что в нетрадиционном подходе нас могут ожидать трудности. Одна из таких трудностей – в некритичном переносе наработанных ранее теорией «паблик рилейшнз» знаний в сферу политики. Вторая опасность заключается в том, что в исследованиях «паблик рилейшнз» в сфере политики не накоплен тот массив эмпирических данных, которые накоплены в других сферах политологии. Именно поэтому в своей работе мы обратили серьезное внимание на эмпирическую базу исследования и стремились максимально разнообразить методы получения эмпирической информации.

Установление диалоговых, партнерских отношений между властью и формирующимися институтами гражданского общества – одна из ключевых задач российской государственности. Эффективность функционирования государственной и муниципальной служб все в большей мере определяется их способностью гибко реагировать на происходящие изменения, приводить инновационный механизм непрерывного совершенствования государственного управления в соответствие с целями и задачами гражданского общества.

Перераспределение властных функций между центром и регионами, расширение прав местных органов власти обусловило такой феномен, как регионализация «паблик рилейшнз». Региональное управление тесно связано с реальной жизнью и конкретной деятельностью,

системами жизнеобеспечения человека. Осмысление регионального опыта позволяет представить модель современной региональной службы по связям с общественностью, которая, опираясь на свои информационные коммуникативные возможности, обеспечивает не дискретные сигналы обратной связи, а устойчивую, планомерную и исследовательскую информационно-коммуникативную деятельность. Отметим также, что назрела необходимость юридического закрепления деятельности служб по связям с общественностью в органах государственного и муниципального управления, а также организации систематической методической помощи региональным службам «паблик рилейшнз». Исследование теоретических проблем повышения эффективности политического управления на региональном уровне позволит говорить о новом самостоятельном направлении в политической регионалогии.

## **ГЛАВА II. Теоретико-методологические предпосылки формирования концепции «паблик рилейшнз» в политологии**

Методологическая основа анализа – идеи *консенсуса и эволюционизма*, позволяющие воспроизвести «паблик рилейшнз» не просто как технологию связей с общественностью, а как теоретическую концепцию, опирающуюся на богатый практический опыт и развитую систему научных знаний.

Установление диалоговых, партнерских отношений между властью и формирующими структурами гражданского общества – одна из ключевых задач Российской государственности. Эффективность функционирования государственной и муниципальной служб все в большей мере определяется их способностью гибко реагировать на происходящие изменения, приводить инновационный механизм непрерывного совершенствования государственного и муниципального управления в соответствие с целями и задачами гражданского общества. В связи с этим актуальным является рассмотрение вопросов о поиске механизма принятия политических решений с позиций консенсуса, т. е. такого подхода, который бы основывался на стабильном согласии, достигнутом всеми участниками политического процесса. И поскольку эта идея является фундаментальной для нашего исследования, мы полагаем целесообразным рассмотреть данный сюжет в более полном объеме.

Консенсус (от лат. *consensus* – согласие, единодушие) означает состояние согласия основных социальных сил относительно распределения власти, ценностей, статусов, прав и доходов в обществе, а также поиск и принятие взаимоприемлемых решений, удовлетворяющих все заинтересованные стороны.·

Принцип консенсуса предполагает учет мнений как большинства, так и меньшинства и базируется на признании неотъемлемых прав личности. Попытки игнорировать консенсус как метод решения спорных вопросов в плюралистическом обществе неизбежно порождают противоборство сторон, приводят к конфронтации.

Как известно, термин «консенсус» был введен в научный оборот Огюстом Контом, в сочинениях которого<sup>1</sup> он имел две трактовки:

1) без консенсуса нельзя представить элементы системы в качестве развивающихся, ибо движение предполагает согласованность;

2) консенсус – субъективное согласие, т. е. форма социальной солидарности, особым способом связывающей человечество в единый коллективный организм – «Великое существо».

Теоретическим исследованиям феномена консенсуса посвящена обширная отечественная и зарубежная литература. Работы О. Канта, Ж. Руссо, И. Канта, М. Вебера, Г. Гегеля, А. Боднара, А. Плевника, А. Ага, К. Кульчара, А. Томаса, Г. Зиммеля, К. Боудинга, М. Дюверже, Р. Дарендорфа, а также отечественных ис-

---

<sup>1</sup> Конт О. Курс позитивной философии: В 6 т. 1830–1842.; Система позитивной политики. В 4 т. 1852–1854.

следователей – Б. Чичерина, П. Новгородцева, С. Серебрякова, К. Гаджиева, А. Миграняна, Р. Абдулатипова дают возможность проследить эволюцию понятия консенсуса, выяснить его историко-политологические аспекты.

В отечественной теории принято различать консенсус в более узком смысле – как способ политического разрешения конкретных споров и конфликтов и консенсус в широком, общеполитическом смысле, что иначе называется гражданским согласием<sup>1</sup>.

Ученые-юристы обращают внимание в исследованиях на различное толкование консенсуса в политическом и юридическом смысле.

В политическом значении консенсус – это общее согласие по спорным вопросам, общее мнение; в юридическом – это метод выработки и принятия решений, актов, который опирается на два важных принципа: поддержка решения большинством участвующих в его принятии и отсутствие возражений против принятия решения со стороны хотя бы одного из участников.

Политологи рассматривают консенсус не как отказ от своих интересов и целей, не как смену взглядов. Это объективно обусловленная необходимость признания и учета точки зрения другой стороны, законности ее инте-

---

<sup>1</sup> Казимирчук В.П., Медведев Н.П. Общественный и национальный консенсус – приоритетная проблема политico-правового развития // Теория права: новые идеи. М., 1993. С. 90.

ресурсов, взглядов, позиций и целей, без чего трудно представить существование, функционирование целого<sup>1</sup>.

Термин «консенсус» подробно анализируется или упоминается чаще всего в антитезе «консенсус–конфликт». Серьезные разработки проблемы консенсуса и конфликта были предприняты учеными применительно как к межгосударственным отношениям, так и к анализу внутренних процессов становления демократического конституционного государства, соотношения права и закона, гражданского общества и государства<sup>2</sup>.

Интересны подходы к изучению теории конфликта и консенсуса у зарубежных авторов. Самой влиятельной теорией, раскрывающей причины конфликтов, долгое время оставалась теория классовой борьбы Маркса. Позднее либеральные философы и политологи начинают обращать внимание на исследование других форм политического соперничества – конкуренцию между индивидами за лучшее место в обществе и борьбу граждан против власти, угнетающей их по самой своей природе.

Серьезное внимание исследованию возможности преодоления конфликта уделил один из виднейших представителей политической социологии М. Дюверже. По мнению Дюверже, в любом обществе существует как кон-

---

<sup>1</sup> Кулинченко В.А. Политический конфликт: сущность и современные проблемы //Политическая теория: тенденции и проблемы. М., 1994. С. 14–15.

<sup>2</sup> См.: Касьян Н.Ф. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. М., 1983; Варламова Н.В., Пахоленко Н.Б. Общественный консенсус: подходы к проблеме // Государство и право. 1992. № 9. С. 3–11; Котандян Г.С. Границы согласия – границы конфликта. Цивилизационные проблемы теоретической и прикладной политологии. М., 1992; Он же. Введение в этнополитологию консенсуса–конфликта: Теоретико-методологические проблемы цивилизованного анализа. М., 1992.

фликт, так и интеграция, и эволюция последней никогда не снимет все общественные конфликты. В анализе Дюверже политические конфликты сосредоточены вокруг проблемы власти, характеризуемой со всех сторон, определяющими в которых являются общественно-политические факторы:

Социально-политическая теория другого представителя европейской политической социологии Р. Дарендорфа построена на признании неизбежности конфликта в любом обществе.

По мнению Дарендорфа, удовлетворительную концепцию социального конфликта можно создать, лишь положив в ее основу аксиому о принудительном характере интеграции общества. Отсюда главное общественное противоречие – отношения господства и подчинения, насилие одной части общества над другой.

Вышеперечисленные концепции выдвигают конфликт на передний план, считая его мотивационной основой политической жизни. Это направление в политологии называется структурализмом.

Иной подход к явлению конфликта, характерный для англосаксонской политологии, называется функциональным, а направление – функционализмом.

Смысл функционалистских концепций сводится к тому, что всем сложным обществам свойственны глубокие противоречия и конфликты, однако консенсусные институты и ценности составляют необходимые условия сохранения этих обществ.

Так, изучение качественных изменений в общественном развитии позволило американским политологам и

социологам Т. Парсонсу, Э. Шилзу, М. Липсету рассматривать наличие среднего класса как необходимое условие и важнейший стабилизирующий фактор развития общества, открывающий реальную возможность интеграции конфликта и консенсуса в единую современную концепцию равновесия. Американский политолог С. Хантингтон считает, что на протяжении всей истории существовал консенсус в поддержку либеральных, демократических ценностей, объединенных неприятием власти, нацеленностью на ее ограничение, а также сужение сферы влияния правительственные институтов.

Еще один видный представитель англосаксонской школы Д. Аптер разработал концепцию, в соответствии с которой основная задача состоит в том, чтобы трансформировать конфликты ценностей в конфликты интересов, т. е. в конкуренцию или прямо в кооперацию. Подобная модель одновременно служит социальной программой англосаксонской политологии, призванной искать пути и средства регулирования и трансформации конфликтов.

Серьезно исследуют вопросы конфликтологии и поиска путей достижения консенсуса в политической жизни французская исследовательница Э. Каррер д'Анкосе, немецкий политолог В. Монгардт, итальянский ученый Дж. Каччаторе, американский исследователь Дж. Сартори.

Анализируя современную историю и политическую жизнь: от завоевания гражданских прав и равенства перед законом к завоеванию все более широких сфер политического участия, исследователи приходят к выводу о

потребности создания нового общественного договора, который становится необходимым в конце нашего столетия и, более того, перед лицом драматической проблемы «управляемости демократией». Этот новый общественный договор – консенсус – может быть трансформирован, согласно анализу Истона, в три уровня:

- 1) консенсус на уровне сообщества, или основной консенсус;
- 2) консенсус на уровне режима, или процедурный консенсус;
- 3) консенсус на уровне политики.

Эта позиция Истона представляется нам чрезвычайно важной, и она созвучна рассмотрению исследуемой нами проблемы «паблик рилейшнз» в контексте развития политической теории.

Основной консенсус, или консенсус по основополагающим моментам (ценностные представления, которые структурируют нашу систему мнений), – стимулирующее, хотя и не обязательное условие демократии. Это консенсус, который демократия может приобрести в качестве целевого результата. Процедурный же консенсус, и прежде всего консенсус в отношении правил разрешения конфликтов, – необходимое условие, фактически предпосылка демократии. Прав Э. Баркер, поддерживающий точку зрения о том, что «основа и суть всех демократий – управление через дискуссию»<sup>1</sup>.

Западные политологи, анализируя типологии современных европейских политических систем, ввели понятие

---

<sup>1</sup> Цит. по: Дж. Сартори. Управляемая демократия и управляющая демократия // Политология вчера и сегодня. М., 1990. Вып. II. С. 172.

консенсусной демократии. По их определению, консенсусная демократия – это либерально-демократическое государство, характеризующееся низким уровнем оппозиции к существующему внутри государства своду правил и механизмов разрешения политического конфликта. Этот принцип можно признать основным: без работающего консенсуса относительно правил и регулирующих механизмов системы сами основы государства окажутся под угрозой; в сравнении с этим все прочее второстепенно<sup>1</sup>.

Среди других параметров консенсусной демократии, данных различными авторами, для нас представляется важным указание на то, что одним из подходов к разрешению политического конфликта является сфера «действия механизма предотвращения конфликта, заложенного в корпоративных каналах правительства»<sup>2</sup>.

Общественная жизнь в ходе исторического развития представляет собой совокупность разнообразных противоречий и конфликтов. Ценность консенсусного подхода в том и состоит, что разрешение противоречий и их наивысшей степени – конфликта – возможно также и путем компромиссов, взаимопонимания и согласия.

Уроки политической истории России, особенно ее новейшей политической истории, выдвинули теоретическую проблему консенсуса в разряд первоочередных. Анализу социально-политических процессов, развертывающихся в российском обществе, посвящены работы А. Г. Здра-

---

<sup>1</sup> Н. Элдер, А. Томас, Д. Аптер. Условия достижения консенсуса // Политология вчера и сегодня. М., 1990. Вып. II. С. 155.

<sup>2</sup> Там же. С. 157.

вомыслова, В. Н. Иванова, В. А. Мальцева, В. В. Согрина, Б. П. Шулындина и других<sup>1</sup>.

Поддержание консенсуса по основополагающим общественным вопросам, отмечает В. Согрин, требует, естественно, определенных качеств от соперничающих социальных сил и политических партий.

Главными среди этих качеств являются терпимость к иной точке зрения, готовность к диалогу и социально-политическому компромиссу<sup>2</sup>.

Консенсусу как одному из главных условий разрешения политических конфликтов, а также необходимому механизму в выработке оптимальных решений на уровне муниципалитетов и других органов самоуправления посвящены работы зарубежных авторов Г. Хейла, Л. Планкетта и других<sup>3</sup>.

Таким образом, исследования проблемы консенсуса, социального партнерства власти с институтами гражданского общества обусловлены потребностями и политологической теории, и практики. Всеобщей закономерностью политической жизни сегодня становится все большая открытость политики обществу, ее своеевре-

---

<sup>1</sup> См.: Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1995; Иванов В.Н., Мальцев В.А., Чартаев М.А. Россия: к концепции развития общества и политической власти. М. – Н.Новгород, 1996; Согрин В.В. Конфликт и консенсус в российской политике // Общественные науки и современность. 1996. № 1. С. 35-44; Шулындин Б.П. Российский менталитет и государственное устройство // Государственное устройство и народ. Диалог мировоззрений. Н.Новгород, 1997. С. 12-18.

<sup>2</sup> Согрин В.В. Конфликт и консенсус в российской политике // Общественные науки и современность. 1996. № 1. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Политический механизм городского управления (на материалах США). М., 1994; Л. Планкетт, Г. Хейл. Выработка и принятие управленческих решений /Пер. с англ. М., 1984.

менная коррекция под воздействием гражданского общества.

В корне меняется сама философия власти: предъявление ею своей политики гражданскому обществу, широкое обсуждение с ним принципов выработки политики и достижение консенсуса среди всех участников политического процесса выступают в качестве принципов демократического развития самой власти, ее эффективного обслуживания интересов общества. В открытом обществе политический выбор, определение общественно значимых целей, путей и средств их достижения – дело все в большей мере не только политической власти, но и всего гражданского общества, его прямого волеизъявления, равнодействующих усилий всех субъектов политического процесса.

Прочность государственной власти, как показывает опыт, во многом определяется способностью власти защищать разные интересы своих граждан, удерживать баланс общественных сил и обеспечивать прогрессивное развитие гражданских, демократических, самоуправленческих тенденций человеческого сообщества. Если же государственная власть перестает работать на общество, ограничивает свою деятельность только обслуживанием отдельных групп, собственного аппарата, она тем самым создает условия для конфликта между обществом и властью. Именно поэтому идея консенсуса гражданского общества, достижения согласия между властью и обществом в современной политологии уделяется центральное место. Мы солидарны с рядом ученых (в частности, В. С. Комаровским) в том, что в обозримой исторической пер-

спективе особая роль в общественной модернизации России принадлежит государству, а соответственно сохранится и большая значимость в жизни общества государственной службы. Это обусловлено, во-первых, содержанием и потребностями происходящих в стране преобразований, необходимостью повышения эффективности государственного управления и хозяйственной деятельности; во-вторых, необходимостью преодоления все еще не окончившегося кризиса в России, усиливающегося отчуждения общества от власти, человека от государства и его институтов в принятии управленческих решений; в-третьих, неутихающим в обществе противоборством различных социальных сил за власть и влияние на ее структуры.

В современной обстановке властные структуры должны предпринять все возможные меры для поддержки и организации консенсуса, общественного диалога между всеми социально-политическими силами, различными институтами гражданского общества и самой властью. Опираясь на теоретический материал, следует зафиксировать весьма важное явление: новая функция требует появления новой структуры, специально предназначеннной для реализации управленческой задачи. Постепенно к началу 90-х годов в органах управления появляются службы, которые получили название служб по связям с общественностью, и, хотя процесс структурирования их не завершен, он представляется весьма перспективным.

Рассмотрев методологические основы деятельности служб по связям с общественностью, мы классифициру-

ем эту проблему как органический компонент политической теории, в соответствии с которой «паблик рилейшнз» рассматривается как важнейший политический институт. Идеи эволюционизма, консенсусной демократии, социального партнерства, согласования интересов и солидарного разрешения конфликтов позволяют изучать феномен «паблик рилейшнз» в рамках развития политической теории. Дихотомия «конфликт–консенсус» воспроизводит живое движение политического процесса. Однако в теории эта дихотомия отражена неадекватно.

«Политологическая конфликтология», всесторонне разработанная и объемно представленная как самостоятельный раздел политологии, не уравновешена целостной концепцией, воспроизводящей консенсусный, эволюционный тип политических отношений. Изучение «паблик рилейшнз», таким образом, индуктивно вписывается в эту концепцию, с одной стороны, представляя питающий ее эмпирический материал, а с другой – способствуя насыщению методологическими подходами самой политической теории, обращенной к эволюционному развитию политики.

Как явствует из приведенного выше материала, идея консенсуса, идея политической эволюции определяет направления анализа принципов деятельности служб по связям с общественностью вообще и в органах управления в частности. Исходя из заявленных посылок, мы рассматриваем проблемы госслужбы как открытой системы, выявляем роль служб по связям с общественностью в становлении и развитии государственной и муни-

ципальной служб, а также их специфику в условиях общественной трансформации России.

Политическое управление, осуществляемое средствами «паблик рилейшнз», опирается на систему идей, оперирующих понятиями «консенсус», «эволюция», «согласование интересов», «солидарное разрешение конфликтов». Такой тип управления не может быть абсолютизирован, но он весьма эффективен на тех стадиях политического процесса, которые не исчерпали ресурсов консенсуса. Применяемая в «паблик рилейшнз» технология управления кризисными ситуациями позволяет достичь «диффузного эффекта» в отношениях между политической конфликтологией и теорией «паблик рилейшнз». Иными словами, наработанная политической теорией методологическая база оказывается необходимой и достаточной и для изучения «паблик рилейшнз» как компонента политического управления, и для «обратного» воздействия накопленного ПР-опыта на развитие политической теории.

Вывод: концепция «паблик рилейшнз», интегрированная в политическую теорию, естественно вписалась в контекст этой теории, внесла в теоретические представления о политическом управлении новое содержание и обрела прочную методологическую базу, обеспечивающую непротиворечивые связи между политологией и теорией «паблик рилейшнз».

## **ГЛАВА III. Государственное и муниципальное управление как открытая система**

Объективные потребности общественного развития на современном этапе и выход страны из кризиса органично связаны с необходимостью ведения открытой политики органами власти, диалоговых взаимоотношений власти с институтами гражданского общества.

Между тем осознание этого факта – необходимости открытости, «прозрачности» власти – шло через трудный процесс преодоления стереотипов мышления («бюрократия есть тайна»); негативных последствий ситуации, когда не уделялось должного внимания взаимодействию государственной и муниципальной службы с общественностью, разъяснению основных направлений и способов реализации государственной политики. Как результат подобной практики – нарастание у населения ощущения «невключенности» в политический процесс, а также усиление отчуждения человека от государства и его институтов, от участия в принятии политических решений. Межрегиональные исследования, проведенные научными коллективами Российской академии государственной службы при Президенте РФ, а также Нижегородского отделения Института социологии РФ в 1993–1995 гг., подтверждают ситуацию политической апатии.

В частности, на вопрос «Какое чувство наиболее точно передает Ваше отношение к политике?» (1995 г.) получены следующие ответы нижегородцев:

недоверие	-	28%;
равнодушие, безразличие	-	25%;
интерес	-	16%;
участие, сопереживание	-	8%;
отвращение	-	7%;
досада, гнев	-	7%;
скуча	-	4%;
другое	-	4%.

Не способствует преодолению отчуждения человека от власти и низкая информированность людей о её деятельности.

В опросе 1995 г. только 3% жителей Нижнего Новгорода заявили, что хорошо знакомы с деятельностью аппарата областной администрации, еще 18% знают ее в общих чертах. В другом опросе (1996 г.) считают себя «достаточно, либо в основном информированными» о работе администрации области 20% опрошенных, Законодательного Собрания области – 14%, Президента и его Администрации – 36%, Правительства – 31%, Госдумы – 26%, Совета Федерации – 17%<sup>1</sup>.

Отметим, что открытость власти предполагает способность органов управления получать и своевременно реагировать на обратные сигналы, корректировать те или иные управленческие решения. Как свидетельствуют данные социологических опросов в России конца 90-х го-

---

<sup>1</sup> Цит. по сб.: Власть и общественность: социальные аспекты взаимодействия. Н.Новгород, 1997. С. 66.

дов, реальная возможность влиять на действия властей оценена людьми не слишком высоко: от 11,7% до 5,4%<sup>1</sup>.

Неутешительными на этот счет оказались и другие замеры общественного мнения, проведенные как на общефедеральном, так и на региональном уровнях. Опрос касался влияния на действия властей такого сильного политического института, как пресса, но и здесь оказалось, что положительно оценить это влияние смогла лишь треть опрошенных (29%), 36% дали отрицательный ответ, 34% затруднились ответить<sup>2</sup>.

Осознание истины о том, что политическая власть не должна слышать только «собственный голос», происходит непросто и неоднозначно.

Процесс перехода от тоталитарных, административных форм управления к методам, основанным на принципах демократизма, тесным образом связан с формированием нового типа государственного и муниципального управления. В середине 90-х годов ученые-политологи, развивая теоретические исследования М. Вебера о рациональной бюрократии, заговорили о необходимости создания модели «отзывчивой» бюрократии, обладающей высокой степенью адаптивности к изменяющимся условиям.

Демонтаж коммунистической системы, начавшийся в стране в 1988–1990 гг., поставил вопрос о подготовке Закона о государственной службе в СССР, а затем в Рос-

---

<sup>1</sup> Проведено летом 1987 г. под руководством Ж.Т. Тощенко, А.И. Яковлева, В.А. Щегорцова. (См.: Горшков М.П. Общественное мнение: история и современность. М., 1988. С. 382).

<sup>2</sup> Журналист и журналистика российской провинции (опыт исследования, сентябрь–декабрь 1994 г.). М., 1995. С. 14.

сийской Федерации. Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила институт государственной службы, а принятие Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Положение о Федеральной государственной службе положило начало реформированию данного института.

В отечественной науке на протяжении длительного времени разрабатывались вопросы, связанные с различными аспектами создания и деятельности государственной службы.

Первыми из русских ученых-юристов, сделавших научный анализ вопросов, связанных с государственной службой, был государствовед И. Е. Андреевский, который уделил особое внимание статусу государственных служащих. В 1874 г. была опубликована монография ярославского ученого Н. К. Нелидова, в которой исследовались понятия, виды и сущность государственной службы в России и прослеживались этапы ее становления<sup>1</sup>.

Не прошли мимо вопросов государственной службы такие крупные ученые-государствоведы, как Б. Н. Чичерин, В. В. Ивановский. Последний обстоятельно исследовал особенности государственной службы в ходе исторического развития. После 1917 г. в течение почти тридцати лет административно-правовой библиографический перечень не фиксировал работ, специально посвященных исследованию государственной службы.

---

<sup>1</sup> Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874.

В 1966 г. в свет выходит книга В. Н. Манохина «Советская государственная служба», которая охватывала многие вопросы государственной службы: понятия, основные принципы, правовое положение служащего. Вопросу истории государственных учреждений дореволюционной России посвящено исследование Н. П. Ерошкина<sup>1</sup>.

Особенно заметен интерес ученых-государствоведов и историков к анализу отечественного дооктябрьского опыта государственного управления. Выходят в свет работы, освещдающие опыт строительства системы органов государственного управления в России и ее эволюцию<sup>2</sup>.

Уточняя понятие государственной службы, авторы этих работ подчеркивают, что в систему органов государственной службы включались подразделения министерств и ведомств, в компетенцию которых входили служебные вопросы чиновников II–XIV классов. В масштабах губерний чиновниками соответствующих служб ведало губернское правление. Таким образом, российским правительством уже на рубеже XVII—XVIII вв. была создана единая система учреждений государственной службы, которая включала органы общегосударственного, регионального и губернского уровней, а также отраслевых министерств и ведомств<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.; Государственная служба в России. Опыт организации и кадровое обеспечение. Н.Новгород, 1994; Учреждение государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Новгород, 1994.

<sup>3</sup> Государственная служба в России. Опыт организации и кадровое обеспечение. Н.Новгород, 1994. С. 18.

При Советской власти, как известно, не был принят Закон о государственной службе. Детально регламентировано было лишь прохождение службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. В современной России создана новая, значительно расширенная и измененная нормативная база государственной службы. Формируются различные виды государственной службы. Принимаются положения об их деятельности: Положение о федеральной миграционной службе России (порядок ее организации, функционирования, права, полномочия); Положение о федеральной государственной службе занятости населения Российской Федерации (8 июня 1993 г.); постановление Совета Министров – Правительства РФ «Вопросы федеральной службы России по валютному и экспортному контролю» (16 июня 1993 г.).

В 90-е гг. развертывается дискуссия об основных понятиях, содержании и принципах государственной службы; широко обсуждаются вопросы реформы государственной службы; выходят работы, посвященные становлению и перспективам развития государственной службы Российской Федерации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24-33; Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37-56; Он же. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С.14-25; Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19-27; Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10-19; Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы /Под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М., 1997.

Исследователи обращают внимание на то, что в принятом Законе об основах государственной службы в Российской Федерации, и в частности в ряде правовых актов<sup>1</sup>, закреплены принципы законности, демократизма и профессионализма. Так, в ст. 5 Закона об основах государственной службы провозглашено, что государственная служба основана на принципах:

1. Верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.
2. Приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.
3. Единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.
4. Разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.
5. Равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.

---

<sup>1</sup> См.: О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995 г.//Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. № 7. Ст. 513; О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1997. № 36. Ст. 4133.

6. Обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Едства основных требований, предъявляемых к государственной службе.

8. Профессионализма и компетентности государственных служащих.

9. Гласности в осуществлении государственной службы.

10. Ответственности государственных служащих за подготовительные и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

11. Внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства.

12. Стабильности кадров государственных служащих в государственных органах<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что важнейшим проявлением принципа демократизма является гласность в осуществлении государственной службы. Она связана с реализацией ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей право каждого свободно искать, получать информацию любым законным способом, гарантирующей свободу массовой информации; а также ст. 42, провозглашающей право гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей сре-

---

<sup>1</sup> См.: Об основах государственной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. //Собрание Законодательства Российской Федерации. №31. 1995. 31 июля. № 31. Ст. 2990.

ды, с предусмотренными конституционными запретами вводить цензуру, скрывать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей. Гласность должна быть и в отношениях с различными организациями, и в рамках самого государственного аппарата.

Государственная служба выявляет множество управлеченческих связей и отношений:

- возникающих между различными звеньями системы исполнительной власти;
- возникающих между исполнительными органами системы местного самоуправления, а также между ними и вышеназванными субъектами;
- возникающих в процессе организации и функционирования органов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;
- организационно-управленческого характера, возникающих в области внутренней жизни общественных объединений.

Не случайно в Рабочей программе по специальному учебному курсу «Государственная служба в Российской Федерации» предлагаются такие вопросы для изучения, как «Участие общественности в управлении государственной службы», «Контроль в системе государственной службы и его средства: жалобы граждан, опрос общественного мнения, гласность и статистика; средства массовой информации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право, 1995. № 1. С. 54.

Являясь важным социально-правовым институтом, государственная служба в широком смысле подразделяется на следующие виды: федеральная служба, госслужба субъектов Российской Федерации, муниципальная служба (местного самоуправления). Если обратиться к региональным органам управления, то здесь, как известно, функционирует как государственная, так и муниципальная службы.

В последние годы в связи с тем, что все больше властных структур и финансовых полномочий делегируются из центра на места, внимание ученых привлекает исследование проблемы становления и функционирования муниципальной службы. Авторы дают характеристику ее основных признаков: во-первых, это публичная служба; во-вторых, это служба, финансируемая из муниципального бюджета; в-третьих, эта служба полностью находится в подчинении муниципалитета<sup>1</sup>.

Концепция государственной и муниципальной службы, формирующаяся в современных условиях в России, – концепция открытой, публичной власти, о чем свидетельствует принцип гласности как один из основополагающих принципов деятельности госслужбы. Однако одной констатации этого факта недостаточно. Не менее важно обратить внимание на технологии и механизмы реализации данного принципа. Практика органов государственного и муниципального управления последних лет пока-

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Актуальность проблемы государственной муниципальной службы: Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Научно-практический семинар. Екатеринбург, 1995. С. 17.

зывает, что такие технологии и механизмы повсеместно возникают, обретая все больший общественный вес, они становятся центром притяжения различных общественных сил. Структурные подразделения по связям с общественностью являются органичным компонентом управлеченческих структур на федеральном и региональном уровнях. Очевидна и потребность в укреплении этих структур, потребность не только тех, кто управляет, но и тех, кем управляют.

В ряду таких механизмов значительное место занимают службы по связям с общественностью, призванные обеспечивать это согласование интересов, открытость, «прозрачность» власти.

Учитывая многофакторность и многопредметность самого явления – политического управления, а также то, что в Законе о государственной службе подчеркивается, что госслужба – департизирована, уточним некоторые исходные позиции. В отношении государственной службы несомненно действуют принципы департизации, но рассматривать госслужбу вне политической системы невозможно, так как:

- во-первых, высшие управленческие звенья в государственной службе являются мощным субъектом политики;
- во-вторых, органы государственного и муниципального управления, реализуя социально-экономические программы, вступают в систему политических отношений;
- в-третьих, распределение ресурсов, являющееся непременным атрибутом политической власти, равно ха-

рактеризует деятельность как государственных, так и муниципальных органов управления;

– в-четвертых, результаты деятельности государственно-муниципального управления имеют несомненно политический эффект, политический результат;

– в-пятых, политические технологии управления широко используются в деятельности всех органов власти.

Именно поэтому мы считаем необходимым развести понятия «департизации» и «деполитизации» и вместе с тем указать на то, что важным фактором политического управления становятся связи с общественностью.

Политологи обращают внимание на то, что выход на политическую арену огромного числа групп, лоббистских организаций, политических партий, общественных движений ставит в число первоочередных проблему координации различных сил: Ее положительное решение возможно лишь на пути создания эффективного механизма обратной связи. Установлению двустороннего общения для выявления общих представлений и достижению взаимопонимания между всеми партнерами в системе «власть–общество» способствуют службы по связям с общественностью. Зафиксировав переход государственной службы в новое качество (открытость, «прозрачность»), мы вовсе не склонны идеализировать этот процесс. Это скорее теоретическая модель, но исследование реальных черт этой модели представляется нам чрезвычайно важным.

Соотношение понятий «политическая власть», «государственная и муниципальная служба» не является однолинейным, механическим соотношением. Мы уже упо-

минали, что тождество политики и государственной и муниципальной деятельности проявляется в решении определенного, все более расширяющегося класса управленических задач. В условиях становления и развития демократической государственной системы органы управления с необходимостью вступают в сферу публичной политики, осуществляют в большом спектре *политические функции*. Как образно выразился французский учёный Р. Драго, «политическая власть – это голова, а администрация – руки»<sup>1</sup>, то есть государственная и муниципальная служба неоднородны по своему составу, и администрация, будучи суммой средств (институтов, лиц) для реализации политических решений, существует в политически очерченном поле, но существует автономно как самодостаточный институт, решающий производные по отношению к политике операции управления. В известном смысле круг полномочий администрации очерчивается под воздействием двух определяющих факторов: «на входе» – это политическое решение, «на выходе» – взаимодействие с управляемыми. А поскольку управляемые представляют собой бесконечное многообразие больших и малых социальных групп, поскольку администрация вынуждена учитывать их политические интересы, вступать в диалог с партиями, общественными движениями, профсоюзами, конфессиональными, молодежными, женскими, ветеранскими организациями, объединениями предпринимателей и т. д. То есть участвовать в политическом процессе, где органы государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 30.

ного и муниципального управления стремятся достичь своей цели в контакте с субъектами политики.

Государственное и муниципальное управление, таким образом, с необходимостью формируется как открытая система, жизнеспособность которой зависит и от устойчивости внутрисистемных отношений, сбалансированности составляющих ее элементов, и от степени адаптивности к изменяющимся внешним условиям, наличия механизмов, обеспечивающих «приспособление» системы к этим условиям. Именно поэтому политические функции органов управления порождают соответствующие структуры, призванные обеспечивать контакт с управляемыми, в том числе и с теми, которые обладают большим политическим потенциалом и способны даже корректировать курс администрации.

«Открытость» государственного и муниципального управления следует рассматривать как условие эффективности управления, как способ его оптимизации. В этом случае службы «паблик рилейшнз» (а они носят самые различные названия: «департамент по связям с общественностью и средствами массовой информации», «пресс-служба», «информационно-аналитический отдел» и т. п.) выполняют роль политического института, действующего в пределах государственной департизированной службы. В этом заключена известная парадоксальность положения служб по связям с общественностью в органах власти.

Связи с общественностью иногда понимаются в духе старых «агитпроповских» представлений, используются не как механизм согласования интересов, а как средство

одностороннего воздействия на целевую аудиторию. Такой подход имеет не только субъективные источники. Дело еще в том, что органы государственного и муниципального управления – в диалоге с общественностью – обладают несомненным преимуществом, у них несоизмеримо больший ресурс влияния, огромные полномочия,ственный потенциал. Все это оказывается на характере диалога с общественностью, нередко ставит обе стороны в неравноправные отношения.

Именно поэтому развитие служб по связям с общественностью в органах власти происходит под влиянием двух разнонаправленных векторов: один воспроизводит пропагандистский (в крайнем выражении – манипулятивный) тип связей с общественностью, другой ориентирован на глубокое согласование интересов и формирование паритетных принципов управления.

Государственное и муниципальное управление только тогда обретает динамичную и эффективную конфигурацию, когда – в ряду других условий – создает и полно масштабно использует функциональные структуры «паблик рилейшнз», включенные в систему политических отношений и органично вписывающиеся в процесс управления.

## **ГЛАВА IV. «Паблик рилейшнз»: принципы деятельности и организационные структуры**

Термин «связи с общественностью», а еще больше его английский аналог «паблик рилейшнз» прочно вошли в наш обиходный словарный запас. Связано это с появлением в российском обществе нового типа отношений, вызванных к жизни процессами демократизации политической системы и формированием в экономике России рыночных структур и отношений.

Деятельность служб «паблик рилейшнз» распространена на Западе, в первую очередь в коммерческих службах, фирмах, компаниях, а также в местных органах власти. В России процесс структурирования подобных служб еще не закончен: функции служб по связям с общественностью выполняют организации, имеющие различные наименования и весьма неоднородные структуры.

Специалисты «паблик рилейшнз» работают сегодня во многих отраслях. Значительную роль они играют в коммерческих фирмах – здесь работают 45% специалистов ПР, в консультационных фирмах – 37%, в центральном правительстве – 5%, в местной администрации – 4%, в благотворительных фондах и организациях – 4%, в области образования – 3% и в здравоохранении – 2%.

Суть этой деятельности в том, что субъекты общественных отношений добиваются своих целей не путем давления, дезинформации, диктата, а путем согласования интересов, путем завоевания репутации, создания

позитивного имиджа. Так, например, в коммерческих фирмах с их помощью серьезно изучают потребности населения в товаре и изменяют свою деятельность таким образом, чтобы удовлетворить эти потребности. По большому счету то же самое происходит в политике и в сфере государственного и муниципального управления.

Общественно-политическая ситуация сегодня характеризуется обострением политической борьбы между различными силами, зачастую спекулирующими на неудовлетворенности и растерянности ряда групп населения, на недостаточном знании властями реальной картины социальных сил, поддерживающих проводимые реформы или не принимающих их. Поэтому органам управления необходимо иметь достоверную систематизированную информацию о состоянии и тенденциях общественного мнения, настроениях разных социальных групп, их активности и динамике, отношениях и социальных позициях, развитии партий и общественных движений и т. п. Только обладание такого рода знаниями может позволить государственным и муниципальным органам принимать адекватные решения с учетом прогноза вероятных последствий и общественных реакций.

Функции служб по связям с общественностью применительно к органам государственного и муниципального управления связаны с задачей служить обществу, от которого они получили полномочия.

В первой главе второго раздела мы попытались определить фундаментальные, теоретические основы «паблик рилейшнз» и связали деятельность служб по связям с общественностью с идеями эволюции и консен-

куса. Для всесторонней прорисовки концепции «паблик рилейшнз» необходимо конкретизировать эту идею и установить более дифференциированную систему принципов, методологических позиций, регламентирующих деятельность служб «паблик рилейшнз»<sup>1</sup>.

Направления деятельности служб по связям с общественностью в органах государственного и муниципального управления таковы:

- установление, поддержание, расширение контактов с гражданами и организациями;
- информирование общественности о существе принимаемых решений;
- изучение общественного мнения, социально-политический мониторинг;
- анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органов власти;
- прогнозирование социально-политического процесса;
- обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками;
- формирование благоприятного имиджа власти и должностных лиц.

Эти направления модифицируются в зависимости от уровня деятельности органов власти:

- *микроуровень*, когда анализируются отношения внутри структур органов власти и каждая из них рас-

---

<sup>1</sup> Основные позиции по этой проблеме изложены в нашей монографии «Связи с общественностью в органах государственного управления». Н. Новгород, 1997. С. 34-39.

сматривается как относительно автономный, самостоятельный субъект управления;

– *мезауровень*, когда анализируются отношения между различными структурами государственного и муниципального управления (например, федерального и регионального уровней);

– *макроуровень*, когда анализируются отношения органов власти с институтами гражданского общества, гражданами, социальными группами. Здесь-то и заложен наиболее масштабный плацдарм для связей с общественностью.

Именно на макроуровне запечатлены обобщенные алгоритмы деятельности ПР-служб, позволяющие говорить о внутрисистемной методологии связей с общественностью в органах государственного и муниципального управления. Конкретно они выражаются в следующем:

– *принцип демократизма*: субъекты общественных отношений реализуют свои права, опираясь на экономическую, политическую, духовную свободу. Обладая равными правами (и равными обязанностями), они строят функциональные взаимосвязи с партнерами по бизнесу, политике, культуре как взаимосвязи «общественного договора», взаимосвязи согласованных интересов. Управление органично сочетается с самоуправлением, когда та или иная организация создает вокруг себя целую систему общественных связей, стимулирует осознание общности интересов;

– *принцип альтернативизма*: многосубъектность общественных взаимоотношений порождает неисчерпаемость управляемых альтернатив – в постановке целей,

в выборе партнеров по совместной деятельности, в применении различных технологий управления;

– *принцип технологичности*: прагматическая сфера функционирования ПР-служб, которая касается методов, приемов, форм, процедур деятельности служб по связям с общественностью;

– *принцип коммуникативной достаточности*: информированность, установление и поддержание двустороннего общения. Этот принцип предполагает предотвращение конфликтов, содействие взаимному уважению и социальной ответственности, гармонизацию общественных и личных интересов, формирование доброжелательных отношений.

В свою очередь, «внутрисистемные связи» «паблик рилейшнз» сформировали производные принципы деятельности, определяющие степень эффективности в сфере установления, поддержания и развития контактов с общественностью. К ним относятся:

– *системность*: деятельность ПР-работников – не набор механически связанных друг с другом приемов, методов, процедур взаимодействия с общественностью, а именно система. Рассогласование целей и средств, связанных, в частности, с асинхронностью действий ПР-структур, с одной стороны, и управлеченческих решений органов власти – с другой, мешает достичь желаемого результата.

– *адекватность*: речь идет о соответствии целей, предмета и средств «паблик рилейшнз», о ситуативной целесообразности действий, о непротиворечивом соотно-

шении избранных технологий, о самой организационной структуре служб по связям с общественностью.

– «*гибкая технология*»: поскольку вероятность изменений во взаимодействии с общественностью весьма высока, в самой структуре ПР-служб должна быть заложена возможность технологической переналадки связей с общественностью (кадры, организация, финансы, материальные и производственные ресурсы и т. д.). Технологическая переналадка готовится поэтапно, но запускается синхронно, в четко определенной последовательности операций. Успех деятельности служб по связям с общественностью в органах государственного и муниципального управления зависит прежде всего от того, насколько точно осознаны закономерности «паблик рилейшнз» в сфере управления и насколько полно «идеальная модель» служб по связям с общественностью воспроизведена в организационной структуре.

Органы государственного и муниципального управления стремятся к тому, чтобы их решения были реализованы на практике, поняты и приняты гражданами. В свою очередь каждый управляемый (будь то гражданин или организация) пытается побудить управляющих принять во внимание свои интересы.

Этот двунаправленный, встречный ход информации регулируется, в частности, с помощью служб по связям с общественностью, которые, с одной стороны, влияют на сам процесс принятия решения, с другой – стимулируют согласование интересов органов власти и общественных организаций.

Принципиально важно, чтобы в органах управления связи с общественностью были институционализированы, т. е. обрели статус функциональных структур. Их деятельность, как и деятельность любого подобного института, строится на базе требований теории организации, программно-целевого подхода к формированию, функционированию и развитию управленческих институтов.

Исходным основанием для определения организационного «контура» ПР-служб служит набор функций, которые эти службы призваны осуществлять:

- *аналитико-прогностическая* – изучение мнения различных слоев населения, анализ социально-политической ситуации и прогнозирование действий граждан, партий, общественных объединений, выработка рекомендаций для администрации;
- *планирование* – определение основных направлений, целей и методов их достижения в сфере управления общественными связями;
- *координирование* – налаживание и поддержка постоянных контактов с другими структурами органов государственного и муниципального управления, информирование руководителей администрации, внешние контакты с организациями и лидерами общественного мнения;
- *административная* – установление организационных принципов службы и управление ею;

– производственная – деятельность по проведению публичных мероприятий, изданию и распространению информационных материалов<sup>1</sup>.

Естественно, что организационная структура ПР-служб в органах государственного и муниципального управления, сохраняя функциональное единство, видоизменяется в связи с особенностями конкретного региона, временной и региональной спецификой политического управления. Скажем, пресс-служба или аналитический отдел присутствуют повсеместно в стабильной организационной форме. А вот отдел взаимодействия с общественными формированиями существенно модифицируется в зависимости от особенностей политического процесса, степени влияния тех или иных партий, профсоюзов, конфессиональных объединений и т. д.

Представляя власть и будучи ее инструментом, службы по связям с общественностью вместе с тем представляют граждан, общественные формирования, т. е. выступают посредниками и во взаимоотношениях органов власти и населения. Поэтому очень важно, чтобы сама структура служб по связям с общественностью «работала» на решение этой сверхзадачи, способствовала устраниению односторонней политической ориентации, страховала от клиентской направленности на обслуживание личных, «карьерных» интересов руководителей администрации, создавала климат доверия и взаимопонимания между органом власти и населением.

---

<sup>1</sup> См.: Связи с общественностью и общественными организациями («паблик рилейшнз»). М., 1996. С. 63-64.

Особый интерес, на наш взгляд, представляет анализ внутренних корпоративных и межкорпоративных связей с общественностью в органах регионального управления. Это объясняется тем, что успех деятельности ПР-службы в органах власти складывается из многих факторов. Хорошо отлаженная система взаимодействия органов власти со средствами массовой информации, с представителями общественных формирований, с партиями, религиозными конфессиями, с женскими или ветеранскими организациями и т.д., т.е. деятельность «вовне», должна подкрепляться четкой работой ПР-службы, направленной «внутрь». Внутрикорпоративные усилия ПР-службы, координация их со всеми другими департаментами, службами, руководителями и специалистами, отвечающими за информационную работу только своего подразделения, порою не видны внешнему наблюдателю. Но они являются очень существенным фактором для положительного конечного результата.

Бытует мнение, что предмет внутрикорпоративных связей ПР-службы достаточно сложен для анализа в силу их определенной скрытости, специфических качеств, конкретных деталей и т.п. С этим отчасти нельзя не согласиться. Но нельзя забывать и того, что внутрикорпоративные связи строятся по достаточно четким общим принципам, которые свойственны ПР-службе как системе управления.

Функции ПР-службы формируются и изменяются не произвольно, а в соответствии с потребностями и целями, которые решают в данный исторический момент органы власти.

Обозначим некоторые принципы внутрикорпоративной деятельности ПР-службы в органах управления:

- *комплексность* – учет при организации работы ПР-службы всех факторов, действующих на систему управления ПР-деятельностью (связей между департаментами, с вышестоящими организациями; времени, места, условий, форм подачи информации и т.д.);
- *оперативность* – обеспечение своевременной подачи информации, работа на предупреждение или нейтрализацию «плохих» новостей;
- *оптимальность* – многовариантная проработка предложений по формированию системы информирования, выбор наиболее рационального варианта;
- *научность* – разработка мероприятий по формированию системы информирования на основе достижений науки в области управления, теории коммуникации и средств массовой информации;
- *коммуникативность* – обеспечение межличностных коммуникаций и постоянного обмена информацией между структурными подразделениями органов управления; улучшение информированности коллектива о политике руководства и обеспечение «обратной связи» руководства с коллективом; достижение успешного сотрудничества формальных коммуникаций с неформальными (нейтрализация слухов и т.п.). При этом в некоторых случаях могут сыграть свою роль «внутрифирменные» издания, бюллетени, интересующиеся мнением читателей и являющиеся трибуной всей организации;
- *иерархичность* – взаимодействие между звеньями управления, принципиальной характеристикой которого

является несимметричная передача информации «вниз» (дезагрегирование, детализация) и «вверх» (агрегирование) по системе управления;

– *автономность* – обеспечение в горизонтальных разрезах информационной системы рациональной автономности структурных подразделений и отдельных руководителей;

– *согласованность, координация* – согласованность взаимодействия между иерархическими звеньями по вертикали, а также между относительно автономными звеньями информационной системы по горизонтали с основными целями администрации и скоординированность во времени.

Можно также говорить и о таких принципах деятельности службы «паблик рилейшнз», как устойчивость, преемственность, непрерывность, ритмичность. Многие отечественные и зарубежные специалисты в области «паблик рилейшнз» признают, что ведущую роль среди названных принципов занимает принцип координации работы по информированию ПР-служб, ПР-агентств, департаментов, ПР-отделов и ПР-управлений.

Особенно наглядно это прослеживается в английской школе ПР. Мы имели возможность на практике познакомиться с работой пресс-служб официальных органов власти во время стажировки в Великобритании. В частности, в их работе особенное внимание уделялось именно координации информационных усилий. При этом приоритеты, согласованность информационных действий, иерархичность выдерживаются очень строго (к примеру, существует неписаное правило: в день пресс-

конференции премьер-министра ни один из департаментов правительства не должен устраивать встреч с прессой).

Руководитель лондонской службы COI (Central Office of Information), занимающейся информационной поддержкой правительственные решений, Ричард Смит подчеркивает следующие цели информационной службы:

1. Добиваться, чтобы народ был полностью информирован о планах правительства, о его политике и целях ее достижения.
2. Способствовать созданию положительного имиджа правительства.
3. Способствовать двустороннему взаимопониманию правительства и народа.
4. Добиваться понимания и поддержки правительства.

При реализации этих целей информационная служба сама как бы начинает выполнять функции менеджера. Она координирует всю работу по информированию, следит за тем, чтобы в правительстве не было противоречий и разногласий по тому или иному информационному поводу; согласовывает работу всех информационных служб в правительстве, региональных информационных агентств, работающих на положительный имидж правительства. Формы работы различные: совещания с руководителями пресс-бюро, ПР-агентами, еженедельные брифинги для аккредитованных журналистов («запись без камер»); увеличение рабочего дня ПР-служб до 20 часов в сутки; четкая работа компьютерной сети для обеспечения обратной информации из регионов в центр;

создание при пресс-офисе кабинета премьер-министра комитета по стратегической координации (помимо руководителя и сотрудника пресс-офиса в этот комитет входят по два ведущих журналиста из «Таймс» и «Daily Mirror»).

Подчеркнем, что связям с общественностью в английском правительстве уделяется самое серьезное внимание. Об этом свидетельствует высокий статус руководителя информационной службы (на уровне министра); система сети информационных центров, офисов, постоянное внимание к подготовке ПР-специалистов. Связи с общественностью рассматриваются как реальный способ содействия процессу перемен в обществе. Некоторые подходы могут быть вполне адаптированы к практике российских служб по связям с общественностью в государственных и муниципальных органах управления.

Отметим еще одну организационную проблему служб «паблик рилейшнз», возникающую в сфере политического управления. ПР-службы органов власти действуют в условиях, когда подобные структуры существуют в партиях, профсоюзах, промышленно-финансовых корпорациях и т. д. Возникает ситуация не только сотрудничества, но соревнования и конкуренции. Учитывая мощный, часто преобладающий по ресурсам потенциал конкурирующих негосударственных ПР-служб, органы государственного и муниципального управления вынуждены перестраивать свои службы по связям с общественностью, «перебрасывая» ресурсы в специальные отделы, обеспечивающие их конкурентоспособность. Речь идет о сотрудниках, объединенных в группу или отдел, занимаю-

щихся анализом деятельности негосударственных ПР-служб данного региона. Их задача состоит в том, чтобы синхронизировать работу с параллельными ПР-структурами и опережающим образом влиять на деятельность конкурирующих организаций, в максимальной степени использовать те преимущества, которыми располагают службы по связям с общественностью органов власти.

## **ГЛАВА V. Специфика и тенденции развития служб по связям с общественностью в российских региональных органах управления**

Итак, логика нашего исследования подвела к необходимости трансформировать общие понятия теории власти, теории «паблик рилейшнз» к региональным условиям. Такой взгляд на предмет нам представляется особенно плодотворным как с практической, так и теоретической точки зрения, ибо если исходить из точки зрения о том, что теоретические обобщения оказываются наиболее достоверными лишь на базе представительной эмпирической информации, то именно региональный опыт как наиболее массовый создает предпосылки для реального осознания закономерностей «паблик рилейшнз» в полном объеме.

Под регионом мы понимаем ту или иную административно-территориальную единицу, население которой объединено общими производственно-экономическими взаимосвязями, единой социальной инфраструктурой, сложившимися политическими институтами (органами власти и местного самоуправления), общим информационным пространством и преемственностью социально-культурных отношений. Регион есть естественно-историческое пространство, в рамках которого осуществля-

вляется социально-экономическая и общественная деятельность проживающих в нем людей<sup>1</sup>.

В условиях реформирования современного российского общества регионы приобретают все большую значимость в политической жизни. Этот процесс определен рядом объективных и субъективных факторов. Так, по данным Института мировой экономики и международных отношений, к моменту распуска Верховного Совета российские регионы сосредоточили в своих руках примерно 60% полномочий федеральной власти. Таким образом, государство постепенно перемещается в провинцию, а местные правящие элиты – в центр политической жизни<sup>2</sup>.

Другим определяющим фактором является то, что с принятием новой Конституции Российской Федерации право издания законов получили, помимо республик в составе Российской Федерации, и новые ее субъекты – города республиканского подчинения, автономные образования, края, области (бывшие административно-территориальные единицы).

Принятие новой Конституции стало – в буквальном смысле слова – переворотом во всей системе действующего законодательства. Только двумя Указами Президента России: «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» и «О мерах по приведению

---

<sup>1</sup> См.: Барзилов С., Чернышев А. Регион как политическое пространство// Свободная мысль. 1997. № 2. С.6.

<sup>2</sup> Ачкасова В.А., Чугунов Н.В. Городские власти: динамика взаимоотношений в процессе трансформации общества // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политическая наука. 1995. № 6. С. 55.

законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» признаны утратившими силу полностью или частично более 55 законодательных актов. И это всего лишь начало огромной работы. Решающее значение приобретает конституционное строительство в республиках, краях и областях. В субъектах Федерации идет подготовка к принятию конституций и уставов. К 1995 г. уже были приняты конституции 15 республиками и уставы более чем 10 краями, областями и автономными образованиями. В 30 субъектах Федерации уставы рассмотрены в первом и во втором чтении<sup>1</sup>.

Процесс децентрализации государственной власти сопровождается делегированием части властных функций на более низкие уровни. В результате возникает новая модель управления, которая включает в себя две системы: 1) государственное управление по принципу «сверху – вниз» и 2) местное самоуправление – «снизу – вверх».

Существует определение местного самоуправления, принятое Советом Европы, оно зафиксировано в Европейской хартии местного самоуправления. В соответствии с ней под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел и управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения. Право это осуществляется сове-

---

<sup>1</sup> См.: Лысенко В.Н. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования: каким ему быть? // Государство и право. 1995. № 10. С. 62.

тами или ассамблеями, состоящими из членов, избранных в результате тайных, равных, прямых и всеобщих выборов, и могущими иметь в своем распоряжении исполнительные органы, которые ответственны перед ними. Данное положение не затрагивает права граждан прибегать к проведению собраний, референдумов или к любой другой форме непосредственного их участия во всех допустимых случаях.

В современном российском законодательстве, прежде всего в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление определяется как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>.

Правильно организованное местное самоуправление в регионах положительно сказывается на развитии самих регионов и общества в целом. Местные нужды лучше всего знакомы и ближе гражданам, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних. Далее, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию и предпринимчивость. Люди перестают ожидать всех благ от правитель-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. М., 1995; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон // Российская газета. 1995. 1 сент.

ства. Местное самоуправление связывает администрацию с народом. Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. И наконец, необходимо отметить, что работа в регионе является серьезной подготовительной школой для государственных деятелей; работа на местах – это живая общественная практика, связанная с решением животрепещущих социальных проблем, затрагивающих интересы граждан.

К субъективным факторам возросшего интереса к регионам, к практике местного самоуправления необходимо отнести наличие в ряде территорий сильных лидеров – региональной политической элиты, ориентированной на радикальные реформы и способной мобилизовать людей на созидательную творческую работу.

Одним из таких регионов, привлекших внимание за последнее время радикальной и социальной направленностью преобразований, является Нижегородский регион с его областным центром – Нижним Новгородом.

Характеризуя общий стиль местного нормотворчества, отметим, что оно направлено на поиск правовой модели общественного согласия, оптимизацию отношений власти с широкими слоями общественности, цивилизованное взаимодействие между законодательной и исполнительной властями, между областью и городом, между властью и прессой.

Местное самоуправление тесно связано с реальной жизнью и конкретной деятельностью граждан, системами жизнеобеспечения.

Анализируя практику деятельности городской администрации Нижнего Новгорода и городской Думы, под-

черкнем, что существенным признаком их работы стали открытость, диалог власти с широкой общественностью, с прессой. Это выражается:

- в открытости заседаний коллегии администрации, заседаний городской Думы; гласном обсуждении вопросов, связанных с жизнеобеспечением города: бюджетной системы, плана социально-экономического развития и т. д.;
- в организации прямых телефонных линий, встреч руководства города с населением по месту жительства, с трудовыми коллективами;
- в гарантии доступа граждан к необходимой информации;
- в работе с наказами избирателей, регулярном анализе жалоб и предложений горожан в адрес городских властей;
- в создании системы работы с прессой и общественностью, выразившейся в проведении систематических общественных консультаций по социально значимым вопросам; расширенных встречах руководства города с представителями средств массовой информации, установлении диалоговых, партнерских отношений власти и прессы.

Процесс осуществления общественной трансформации в России – явление универсальное, охватывающее все стороны экономической, политической и духовной жизни. Для того чтобы выявить специфику деятельности служб по связям с общественностью на региональном уровне, необходимо рассмотреть их как с точки зрения понимания общих закономерностей «паблик рилейшнз»,

так и с точки зрения выявления местных особенностей и тенденций развития служб по связям с общественностью в регионе.

Специфика деятельности служб «паблик рилейшнз» в региональных органах власти задается несколькими обстоятельствами. Во-первых, особенностями политической организации региона, где достигается реальное единство управления и самоуправления. Как уже отмечалось выше, Европейская хартия местного самоуправления к числу основополагающих относит право и способность местных сообществ управлять частью общественных дел, причем в форме непосредственного участия граждан в процессе управления.

Субъекты политической власти в регионе (и прежде всего в пределах политического «поля») – органы государственного и муниципального управления – действуют во взаимодействии с многочисленными организациями, осуществляющими функции самоуправления. Достижение политического результата – будь то избирательная кампания или совместные с общественностью мероприятия администрации – обеспечивается паритетностью прав обеих сторон и согласованностью конкретных политических интересов. На деятельность ПР-служб огромное влияние оказывает региональная политическая элита, которая формирует структуры по связям с общественностью и контролирует их деятельность. Причем в регионах особенно явственно просматривается влияние политических субкультур на динамику, характер и эффективность связей с общественностью.

Во-вторых, региональная политика, образно говоря, «приземлена». Будучи непосредственно связанной с проблемами жизнеобеспечения людей, она ориентирует службы по связям с общественностью на непрерывность, последовательность контактов с гражданами и организациями, нередко добиваясь индивидуализированных, «персонифицированных» форм общения.

В-третьих, в силу неразвитости структур гражданского общества и сохраняющегося во многих регионах патерналистского влияния власти на политический процесс ПР-службы в государственных и муниципальных учреждениях приобретают черты коллективного политического лидера, активно влияющего на ход политической жизни в регионе. В известном смысле ПР-службы – политическое «*alter ego*» органов власти, которые, занимаясь множеством проблем, с помощью ПР-служб находят возможность управления собственно политическим процессом в регионе. Организуя взаимодействие с другими субъектами политики, ПР-службы находят дополнительный ресурс эффективности управления.

Службы по связям с общественностью в органах региональной власти имеют, как правило, несколько подструктур: отдел анализа; планирования; координации; административный и производственный отделы.

Они обращены одновременно на внутренние структуры организации (корпоративный менеджмент) и на внешние (иные органы власти, партии, общественные движения, группы граждан, институты самоуправления и т. д.).

С одной стороны, службы по связям с общественностью обогащают средства административного воздействия «внеадминистративным влиянием», а с другой – позволяют общественным организациям достигать своих целей не только прямым лоббированием, сколько путем формирования общественного мнения.

Отметим, что потребность властных органов в контакте с гражданами столь велика, что службы по связям с общественностью не просто конституируются, но и начинают играть все более заметную роль в деятельности органов государственного и муниципального управления<sup>1</sup>.

В связи с исследованием вопроса о содержательных и организационных аспектах деятельности служб по связям с общественностью в местных органах власти интересным представляется анализ «паблик рилейшнз» в муниципалитетах США и Западной Европы. В материалах состоявшегося в Нижнем Новгороде семинара для представителей средств массовой информации, организованного администрацией Нижегородской области совместно с американскими специалистами, в частности, подчеркивается приоритетность пресс-служб в структуре связей с общественностью органов региональной власти, формулируются основные задачи пресс-служб:

- а) отвечать на запросы журналистов;
- б) предоставлять журналистам официальные документы;

---

<sup>1</sup> См. более подробно в нашей монографии «Связи с общественностью в органах регионального управления». Н. Новгород, 1997. С. 63-77.

- в) составлять для журналистов расписание интервью с официальными представителями;
- г) издавать пресс-релизы;
- д) публиковать, где это необходимо, расписание публичных выступлений официальных лиц;
- е) информировать журналистов об общественных мероприятиях;
- ж) устраивать пресс-конференции, фотосъемки и другие информационные мероприятия.

К дополнительным функциям относятся: подготовка текстов выступлений для общественных деятелей; разработка стратегии по отношению к прессе; информационные консультации для чиновников; опубликование документов, информационных бюллетеней<sup>1</sup>.

Не менее важными, наряду с содержательными и организационными аспектами, являются правовые вопросы деятельности пресс-служб и служб «паблик рилейшнз». Э. Мюллер, руководитель отдела прессы и информации в муниципалитете Франкфурта-на-Майне, отмечает, что в формировании общественного мнения городской пресс-службе и отделу работы по связям общественностью принадлежит большая роль. Их деятельность, подчеркивает он, протекает в рамках закона и, безусловно, не должна быть инструментом какой-либо одной политической группировки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: The Practice of journalism in a Democratic Society. A media seminar co-sponsored by the United States information Servise and Nizhniy Novgorod Oblast, April 28-29, 1993, Kremlin, Nizhniy Novgorod.

<sup>2</sup> См.: Stadtische Pres - und Offentlichkeitarbeitheute. Eine Arbeitshilfe. Deutscher Stadttetag, 5000 Koln, 51, Lindenallee, 13-17; S. 19-20.

Интерес представляет опыт городских пресс-служб, отделов по связям с общественностью, действующих в Германии. Там работа муниципальных служб по связям с общественностью направлена на то, чтобы, используя как можно более объемную и разностороннюю информацию, сделать наглядной, доступной для граждан работу ратуши – городского правительства, совета и его комитетов. Целью должно быть уничтожение симптома «отчуждения» во взаимоотношениях «гражданин–администрация» и противостояния растущей незаинтересованности отдельных граждан в исполнении общественных и политических обязанностей.

Как практически организована работа пресс-службы муниципалитета крупного европейского города, мы имели возможность ознакомиться во время стажировки в отделе по связям с общественностью и прессой в администрации немецкого города Эссена. Отдел по связям с общественностью и прессой – это одно из подразделений администрации города с общей численностью работающих около сорока человек. Структурно отдел по связям с общественностью включает в себя:

- пресс-центр;
- отдел рекламы;
- отдел анализа публикаций в газетах, телевизионных и радиопередачах, касающихся работы органов власти;
- отдел по работе с заявлениями и жалобами граждан;
- отдел компьютерного информационного обеспечения;

– фотоотдел и фотоархив.

Наиболее важную содержательную нагрузку работы отдела по связям с общественностью выполняют пресс-центр и отдел рекламы. Пресс-центр – первый партнер в работе с журналистами, желающими получить оперативную информацию о деятельности органов управления. Главная задача пресс-центра – это формирование положительного имиджа администрации города. Работающий по принципу пресс-агентства, пресс-центр в течение дня готовит и рассыпает до двух десятков официальных сообщений о работе администрации в редакции газет. Главный акцент в подборе информации – коммунальное хозяйство города. Этому посвящены пресс-конференции, в том числе и международные, телевидение и радиопередачи, газетные статьи, выставки, справочные материалы, брошюры, буклеты. Пресс-центр готовит, в частности, справочные материалы, обращенные непосредственно к жителям города. В этих материалах можно узнать имя чиновника, курирующего то или иное направление городского хозяйства; его телефоны и телефоны сотрудников службы; получить информацию о работе, к примеру, всех транспортных узлов, расписание работы пригородных и внутригородских автобусов, стоимость проезда; адреса и телефоны организаций, куда можно обратиться за помощью, если с вами в дороге случилось несчастье, и т.д. С немецкой педантичностью продуманы все справочные материалы, касающиеся коммунального хозяйства, и каждый, кто приходит в здание ратуши, может получить эту информацию через

компьютер, стоящий на первом этаже и доступный посетителям бесплатно.

Особое внимание – вновь приезжающим в город жителям из других стран. Информационные материалы для них, передачи и газеты на родном языке помогают адаптироваться в новых условиях. Пресс-центр регулярно организует для журналистов встречи с руководителями города, а также систематически отслеживает информацию об этих встречах в средствах массовой информации. В случае появления материала, который, с точки зрения пресс-центра, дезинформирует читателей или искажает существо дела, руководитель отдела по связям с общественностью выступает с комментариями в прессе.

Администрация работает по типу открытой системы: любой житель может прийти на заседание депутатов, попасть на прием к руководителям города, к обер-бургомистру.

Главные направления рекламного отдела – экономика, культура, наука, люди. Эти и другие сюжеты истории и современного облика города профессионально разрабатываются во всей рекламной продукции, выпускаемой отделом по связям с общественностью городской администрации.

Институционализация служб по связям с общественностью – необходимое условие их продуктивной работы. Как следует из приведенного нами анализа, «паблик рилейшнз» как институт политического управления обладает выраженными функциями и структурой, вытекающими из целеполагания, специфики и объекта воздействия. Мы рассматриваем организационную структуру и

принципы деятельности служб по связям с общественностью как исторически конкретное явление, несущее в себе одновременно устойчивые типообразующие признаки и перманентно изменяющиеся черты, воспроизводящие особенности диалога власти и общественности в конкретном регионе и конкретных обстоятельствах.

Поэтому организационная структура выявляется нами не как набор декретируемых властью функциональных подразделений и служб, а как воспроизведение объективной потребности «паблик рилейшнз» в адекватных целям политического управления принципах ПР-деятельности.

В своей работе мы, естественно, анализировали, в первую очередь, современный российский опыт служб по связям с общественностью, полагая, что этот конкретный опыт несет в себе черты всеобщего, выражает закономерности «паблик рилейшнз». Активное развитие служб по связям с общественностью наблюдается в настоящее время в регионах России. Практика регионального управления и роль в нем «паблик рилейшнз» представляют особый интерес для исследования, во-первых, потому, что службы по связям с общественностью наиболее активно развиваются в регионах, и, во-вторых, весьма продуктивным представляется рассмотрение концепции паритетного управления именно в региональных органах власти, наиболее приближенных к нуждам и запросам населения.

Процесс структурирования служб «паблик рилейшнз» в регионах не завершен, новые эмпирические данные дают нам дополнительный материал для анали-

за связей с общественностью. Их развитие в современных условиях, диалог власти и населения, учет общественного мнения при принятии управленческих решений, местных нормативных актов – одни из главных направлений деятельности служб «паблик рилейшнз», которые во многих регионах традиционно существуют в виде пресс-служб или пресс-центров.

Пресс-центр в администрации г. Нижнего Новгорода был создан в марте 1992 г., исходя из новых требований к политической элите и управленческому персоналу, которые сформировались к началу 90-х гг.: умения вести диалог с разными группами населения, широкого использования средств массовой информации, необходимости развития самоуправленческих начал в политической жизни.

При разработке концепции деятельности пресс-центра активно использовался как лучший отечественный, так и зарубежный опыт организации служб «паблик рилейшнз» в муниципалитетах Европы, США.

Творческое использование зарубежного опыта, разумеется, не означало его простого копирования: создание региональных пресс-служб и служб по связям с общественностью шло в России с учетом местных особенностей, экономических и социальных факторов, новых подходов в управлении регионами.

Отметим, что работа органов государственного и муниципального управления в области связей с общественностью имеет глубокие корни: в ходе развития российского государства складывались исторические типы связей госслужбы с населением. К традиционным формам

можно отнести присутствия по земельным и городским делам, столы по работе с прошениями и заявлениями; в советское время – отделы, бюро по работе с жалобами населения, приемные и отделы писем и т. д.

В современных условиях, когда формируется демократическая модель управления, подобные формы работы приобретают для городской администрации особую значимость.

Главной задачей пресс-центра администрации города Нижнего Новгорода стало широкое информирование населения о деятельности органов власти, установление диалоговых, партнерских отношений власти и прессы. Было принято Положение о пресс-центре, утвержденное главой местного самоуправления.

Пресс-центр – это самостоятельное структурное подразделение, непосредственно находящееся в подчинении у главы местного самоуправления.

Важное направление работы пресс-центра – планирование и организация связей с общественностью.

Контакты с общественными организациями, представителями партий и движений, религиозных конфессий, творческой интеллигенцией носят не случайный и не конъюнктурный характер, связанный, скажем, с подготовкой к выборам. Это постоянная комплексная деятельность органов местной власти, оказывающая заметное влияние на существование проводимой политики.

Глава местного самоуправления Нижнего Новгорода регулярно встречается с представителями партий и движений, творческой интеллигенцией, писателями, деятелями культуры, духовенством. Формы такой работы

самые различные: личный прием, пресс-конференции, посещение культовых зданий и сооружений, участие в социально значимых мероприятиях, в проведении региональных и международных научно-практических конференциях.

Второе направление – информационная политика органов местной власти.

Информационная деятельность администрации носит не подсобный, сугубо вспомогательный характер, а является частью политики, способствует открытости власти. В практике работы пресс-центра сложилась система информирования общественности о работе администрации, принимаемых главой местного самоуправления решениях, постановлениях, касающихся непосредственно интересов горожан. Ежедневно пресс-центр организует информационные материалы для местного радио, телевидения. Раз в неделю для местных средств массовой информации готовится дайджест официальных документов.

Анализ выборов главы местного самоуправления в декабре 1995 г. показал, что о деятельности местных органов власти горожане достаточно хорошо информированы, но у них есть необходимость не только слышать руководителей города по радио и телевидению, но и чаще встречаться с ними, задать вопросы лично в непосредственном общении. Сразу же после выборной кампании глава местного самоуправления принял решение о проведении информационных дней. В их рамках организуются встречи с населением, прямые телефонные ли-

нии, прием граждан руководителями как городского, так и районного уровня.

Третье направление – содержательные и организационные аспекты взаимодействия органов власти со средствами массовой информации.

Цивилизованное взаимодействие с печатью, телевидением, радио – одно из главных направлений в деятельности власти. Пресса несет информацию – знания, нормы, ценности, усвоение которых необходимо горожанам для сознательного участия в жизни общества.

Содержательные аспекты взаимодействия органов власти со средствами массовой информации определяются не только тем, что подготовка и популяризация принятых решений осуществляется с помощью прессы, что именно пресса обеспечивает социальный, гражданский контроль за работой органов власти. Дело еще и в том, что средства массовой информации создают своеобразную информационную среду, характеризуемую единством двух потоков информации – «сверху» и «снизу».

Пресс-центр городской администрации строит свою работу со средствами массовой информации в «режиме» диалога, сотрудничества, взаимной ответственности.

Сформировалась система работы городской администрации и прессы: это и регулярные информационные пресс-конференции с главой местного самоуправления, и брифинги по актуальным и оперативным вопросам социальной жизни нижегородцев, и еженедельные пресс-релизы по важнейшим принимаемым в администрации документам, и ежедневный контакт пресс-центра с группами «новостей» на ТВ и др.

Четвертое направление – учет общественного мнения при принятии управленческого решения.

Особую актуальность в современных условиях приобретает проблема согласования социальных интересов, общественного согласия. В практику работы администрации города вошло обсуждение с общественностью той или иной социально значимой проблемы, прежде чем будет принято управленческое решение.

Документом важного политического звучания стало принятие Устава Нижнего Новгорода, к подготовке которого местные власти привлекли широкую общественность: ученых-юристов, депутатов, краеведов, историков, творческую и научную интеллигенцию, представителей партий и движений.

И другой важнейший документ в жизни города – концепция «Программы духовного и физического возрождения» – разрабатывался администрацией с привлечением компетентного мнения специалистов, ученых, общественности города. Концепция Программы была обсуждена на заседаниях комиссий городской Думы, на расширенном заседании Думы, где была принята и отправлена на доработку группе экспертов. Целый раздел Программы посвящен участию средств массовой информации в ее реализации.

Еще один пример сотрудничества власти, представителей науки и общественности в выработке управленческого решения – создание и принятие комплексной программы, связанной с проблемами образования в регионе, а также разработка новой программы «Нижегородский край в XXI веке».

Местные органы власти активно используют информацию, содержащуюся в выступлениях печати, радио, телевидения. Пресс-центр еженедельно готовит обзор местной прессы, что дает возможность учитывать сигналы «обратной связи» в диалоге с населением. Особое место занимает контент-анализ местной прессы, который, как правило, проводится по различным аспектам социальной проблематики.

Опыт Нижегородского региона свидетельствует о том, что формирование институтов «паблик рилейшнз» в региональных органах власти – это не только проявление процесса общественной трансформации, но и одно из условий эффективности такой трансформации, одна из предпосылок адаптации государственной службы к новым социально-экономическим условиям.

Подчеркнем, что региональные службы по связям с общественностью работают активно во многих городах России.

В мае 1994 г. была учреждена Гильдия пресс-служб и служб «паблик рилейшнз» России. В состав Совета Гильдии вошли руководители пресс-центров восьми городов России, в том числе и Нижнего Новгорода. Совет Гильдии разработал положение «О профессиональной корпорации», проект «Этического кодекса специалистов пресс-служб и служб «паблик рилейшнз». Членами Гильдии в 1994–1996 гг. стали более 300 специалистов, работающих в пресс-службах различных уровней гг. Москвы, Санкт-Петербурга, Твери, Нижнего Новгорода, Перми, Брянска, Омска, Новосибирска, Владивостока, Калининграда, Ростова и других городов России. Актив-

но ведутся научные исследования типовой модели и технологии организации службы по связям с общественностью<sup>1</sup>.

Вышедший в 1996 г. информационный справочник «Пресс-центр государственных органов Российской Федерации» дает возможность сделать вывод о создании системы специализированных структур по связям с общественностью и прессой на уровне регионов.

Совершенствование системы информирования населения о работе муниципальных органов управления является актуальной проблемой, и в связи с этим Нижегородским отделом Института социологии Российской Академии Наук был проведен опрос экспертов (опрос проводился в ноябре 1996 г.), где, в частности, затрагивался вопрос о роли пресс-центра как источника информации о деятельности городских властей.

Каждый третий опрошенный эксперт считает эту службу в администрации города важным и незаменимым источником информации; еще 58% используют материалы пресс-центра наряду с материалами из других источников. Характер материалов или организационная деятельность пресс-центра обусловливают тот факт, что различные группы экспертов прибегают к услугам пресс-центра в разной степени. Особенно высокий спрос

---

<sup>1</sup> Заслуживает одобрения деятельность региональной службы по связям с общественностью в структуре Владимирской областной администрации. Ее опыт обобщен в научной литературе. См.: Борисова Т.Ф. Политическое участие граждан в региональном управлении в переходный период. Автореф на соискание ученой степени канд. полит. наук. М., 1994.

на материалы пресс-центра у газетчиков, представителей общественных организаций.

Оценка	Чиновники*		Хоз. руков.	Журналисты		Прочие
	город	район		ТВ	газет	
Важный источник	33	29	25	30	48	45
Наряду с другими	50	68	58	70	52	55
Не является источн.	17	4	17	0	0	0

\* Данные приведены в % по каждой группе экспертов.

Орган, ориентированный на «внешний» рынок, представляет также продукцию, пользующуюся спросом в департаментах и службах городской администрации (30% экспертов). Таким образом, пресс-центр естественным образом стал местом обмена информацией между различными подразделениями администрации, инструментом налаживания горизонтальных информационных связей в структуре городского органа исполнительной власти.

Один из важнейших показателей работы пресс-центра – качество распространяемой информации. Общая оценка (по совокупности всех сторон работы) имеет следующий вид:

неудовлетворительно	–	2,2%;
удовлетворительно	–	28,7%;
хорошо	–	40,4%;
отлично	–	15,4%;
нет ответа	–	13,2%.

Наиболее щедрыми на хорошие и отличные оценки оказались чиновники администрации и представители общественных организаций, сдержанными – хозяйствственные руководители и тележурналисты, наиболее суровыми критиками – чиновники районных администраций.

Это закономерно: пресс-центр города работает как городская структура, обращая прежде всего свою информацию к чиновникам городского уровня, организуя контакты прессы в первую очередь с руководителями городского звена. При отсутствии вертикальной связи город – район (по линии связей с прессой и общественностью) возникает «разрыв цепи» в информационной работе. Так, журналисты местной (а тем более центральной) прессы при отсутствии профессионального работника по связям с прессой и общественностью в районной администрации не стремятся установить там постоянные контакты, предпочитая обратиться в пресс-службу города. Поэтому не случайно в разделе анкеты «Предложения» наибольший процент получило предложение экспертов о введении должности в структуре районной администрации пресс-секретаря или Прспециалиста.

Опрос экспертов еще раз выяснил проблему, характерную не только для Нижнего Новгорода. Должна быть гарантирована информационная деятельность всех уровней власти: от местной до федеральной. Положение о пресс-службе (службе по связям с общественностью) должно быть юридически закреплено как для верхних эшелонов власти, так и действовать на районном уровне.

Разумеется, отсутствие специалиста по связям с прессой и общественностью в районах не означает, что там эта работа не ведется. Изучение реального положения дел в восьми районах г. Нижнего Новгорода показало, что районные власти взаимодействуют с общественными организациями, организуют встречи с населением по месту жительства, прямые телефонные линии, используют районные газеты и радио. Но эти контакты носят кампанийский характер, а непосредственные организаторы и исполнители выполняют эту работу в числе своих многочисленных поручений. Кроме того, служебный уровень этих специалистов невысок. В результате получается парадоксальная ситуация: специалисты «паблик рилейшнз», призванные быть первыми партнерами в работе с общественностью и прессой, сами получают информацию из вторых, а то и третьих рук. Отсутствие же должного внимания разъяснению основных направлений и способов реализации политики как на государственном, так и на муниципальном уровне уже не раз негативным образом влияло на политическую ситуацию в российском обществе, а потому развитие деятельности служб по связям с общественностью в региональных органах управления нуждается в поддержке.

Статус некоторых служб «паблик рилейшнз» в региональных управленческих структурах неадекватен потребностям политического управления. Во-первых, сами эти службы были созданы, что называется, «под очередную избирательную кампанию» и отражают личные, в том числе и политические, пристрастия первых лиц в органах власти. Эти службы часто не ориентированы на

решение всего спектра задач в области связей с общественностью. Если следовать сложившейся классификации, то службы по связям с общественностью в российских региональных органах государственного и муниципального управления являются собой пример двусторонней асимметричной или даже односторонней асимметричной моделей. Они ориентированы на распространение информации о деятельности организации, учитывают установки целевой аудитории, однако пропагандистские тенденции все же сохраняют.

Эти особенности определяются недостаточной активностью структур гражданского общества, не научившихся или не способных пока заявлять о себе как о полноправных субъектах политики.

С другой стороны, ПР-службы, будучи структурами органов государственного и муниципального управления, репродуцируют бюрократический стиль деятельности, воспроизводят систему отношений «начальник–подчиненный», а не систему «партнер–партнер», имманентно присущую связям с общественностью в ее высшей форме – двусторонней симметричной модели.

Определенный отпечаток на деятельность ПР-служб накладывает их статусно-ролевое положение в органах государственного и муниципального управления. Не имея равных с другими отделами прав, службы по связям с общественностью нередко лишаются возможности влиять на принятие решений. Одна из главных задач «паблик рилейшнз» – обеспечение партнерских отношений с общественностью – остается в тени, что не может не сказаться на эффективности управления вообще.

Как положительный пример можно привести создание в структуре администрации Нижегородской области департамента по связям с общественностью и СМИ (положение о департаменте и материалы об опыте работы прилагаются).

Приоритетными направлениями в работе нового департамента стали:

– работа с кадрами – проведение двухнедельных семинаров с ответственными за связи с общественностью и СМИ в районных и городских администрациях на базе Волго-Вятской Академии государственной службы; регулярное проведение обучающих семинаров, встреч по обмену опытом работы с пресс-секретарями крупных организаций, учреждений, фирм, действующих на территории области; для согласования совместной работы департамент проводит встречи с ответственными за информационное обеспечение профильных департаментов, служб и подразделений областной администрации;

– планирование информационной работы – департамент по связям с общественностью и СМИ планирует выступления руководителей области в местной и центральной прессе; организует пресс-конференции с руководством всех профильных департаментов; готовит «круглые столы» с их участием по тому или иному информационному поводу; следит за регулярностью выступлений на радио, ТВ и в прессе руководителей (а также за тем, чтобы не было повторов в сетке вещания или «накладывания» одного интервью на другое, отслеживает приоритетность тематики выступлений и т.д.);

– координация информации – еженедельно департамент собирает всю оперативную информацию и составляет для прессы план работы . Все официальные пресс-релизы о деятельности администрации, ее структурных подразделений готовятся для журналистов пресс-центром департамента по связям с общественностью и СМИ. От сотрудников пресс-центра требуется максимально оперативная и достоверная информация. В практике работы департамента по связям с общественностью и СМИ все официальные документы для прессы готовятся сотрудниками департамента. Работа с «плохими новостями», а также в конфликтной ситуации требует определенных личностных качеств, умений и навыков от сотрудников ПР-службы. Практика показывает, что конфликты с прессой в некоторых случаях являются результатом нарушения этических норм самими журналистами, но также приходится констатировать факт, что нередко это следствие непрофессионального поведения политиков с прессой.

В регионах пока не завершен процесс институционализации служб по связям с общественностью. Мы уже отмечали, что службы по связям с общественностью в органах власти существуют под разными названиями («информационно-аналитический центр», «аналитический отдел», «пресс-служба» и т.д.). Терминологическая неупорядоченность – отражение того факта, что связи с общественностью не осмыслены как непременный атрибут управления, что эффективное включение в политический процесс невозможно без организационно оформленных специализированных структур, способных не к эпи-

зодическим контактам с общественностью, а к планомерному, систематическому, стратегически выверенному взаимодействию.

Тенденцией развития служб по связям с общественностью в органах государственного и муниципального управления следует считать не только процесс их институционализации, но и динамичное совершенствование деятельности, связанное с их превращением из вспомогательных в полноправные управленческие структуры, способные реализовывать цели «паблик рилейшнз» в полном объеме, в том числе и в сфере политического управления.

## **Заключение**

В условиях общественной трансформации России, поиска адекватной новым социально-экономическим и политическим условиям парадигмы управления важную роль приобретают теоретические исследования о роли служб по связям с общественностью («паблик рилейшнз»). Удалось зафиксировать, что политология расширяет предметное поле своих исследований, в том числе и за счет тех сторон политики, которые возникли и продолжают возникать в ходе общественной трансформации России. Связи с общественностью как предмет исследования выдвигаются с периферической сферы политической науки в ее центральный спектр.

Представленный нами теоретический и эмпирический материал позволяет сделать вывод о том, что в сфере государственного и муниципального управления к началу 90-х гг. возникли и усиленно развиваются структуры, обеспечивающие оптимизацию управленческого процесса, согласование интересов управляющих и управляемых; способствующие ведению диалога власти и народа.

Как показывает практика, прочность государственной власти во многом определяется ее способностью удерживать баланс общественных сил, обеспечивать прогрессивное развитие гражданских, самоуправленческих тенденций человеческого сообщества, способностью государственного и муниципального управления функционировать в режиме открытой системы.

Службы по связям с общественностью затрагивают широкий спектр взаимоотношений. Изучение их деятельности помогает понять, как политическая власть распространяет свое влияние на группы людей и тем самым способствует преодолению отчуждения человека от власти, от государства и политических институтов.

Оказалась жизнеспособной гипотеза, что связи с общественностью, интегрированные властными структурами, становятся важным компонентом политического управления, своеобразным политическим институтом, сочетающим в себе черты управления и самоуправления. Изменения в характере современного политического процесса, когда публичные формы протesta или поддержки в гораздо большей степени коррелируют с механизмом согласования интересов управляющих и управляемых, именно службы по связям с общественностью оказались востребованными практикой политического управления.

Рассмотренная нами проблема связана с возникновением и развитием институтов гражданского общества, с их влиянием на политическую систему, с тем теперь уже очевидным фактом, что службы по связям с общественностью в органах власти берут на себя исполнение политических функций, включаются в систему политического управления.

Таким образом, мы представляем политическую концепцию «паблик рилейшнз», основанную на принципах консенсуса, гражданского согласия. Установление диалоговых, партнерских отношений между властью и фор-

мирующимися структурами гражданского общества – одна из ключевых задач российского государства.

Перераспределение властных функций между центром и регионами, расширение прав местных органов власти обусловили такой феномен, как регионализация «паблик рилейшнз». Осмысление регионального опыта позволило представить модель современной региональной службы по связям с общественностью, которая обеспечивает в системе политического управления не дискретные сигналы обратной связи, но устойчивую планомерную информационно-коммуникативную деятельность. Тем самым удалось определить новое направление в политической регионаологии.

Принципиально важно, что в органах государственного и муниципального управления связи с общественностью институционализированы, т. е. обрели статус функциональных управлеченческих структур. Организуя взаимодействие с другими субъектами политики, ПР-службы в органах власти становятся дополнительным ресурсом эффективности политического управления.

Необходимо подчеркнуть, что процесс структурирования служб по связям с общественностью в региональных органах управления не завершен. Деятельность этих служб с функциональной точки зрения противоречива, нередко приобретает клиентский характер. Более того, статус многих служб по связям с общественностью до сих пор не соответствует реальным потребностям политического управления.

Тенденцией развития связей с общественностью в органах государственного и муниципального управления

является динамичное совершенствование деятельности, связанное с превращением ПР-служб в полноправные управленческие структуры, способные реализовать цели «паблик рилейшнз» в полном объеме, в том числе – и в сфере политического управления.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **«ПАБЛИК РИЛЕЙШНЗ» В РЕГИОНЕ: ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ**

#### **Средства массовой информации в региональном политическом процессе**

Важную роль в современном политическом процессе в регионе играют средства массовой информации. Значение прессы во многом определяется теми функциями, которые она выполняет, а именно: информационно-познавательной, ценностно-ориентационной, коммуникативной, социально-организаторской, психологической регуляции. Такие свойства СМИ, как устойчивость, всеохватность, общедоступность, оказывают существенное влияние на изменение массового сознания, дают возможность населению непосредственно наблюдать за политическим творчеством и политическими действиями.

Тенденции развития средств массовой информации, и особенно современного телевидения таковы, что стремительно создаются новые виды телевизионной коммуникации, которые находят свою массовую аудиторию. На уровне местного вещания это домашние видеосистемы, кабельное телевидение, частные радио- и телевизионные компании.

В Нижегородской области действуют государственная федеральная телерадиокомпания «Нижний Новгород», областная телестудия, частные компании «Волга» (с ее дочерними структурами «Стрежень», «Ока-ТВ»), «Сети НН», «Диалог», кроме того, в области вещают более десятка районных телестудий. Наряду с областным радио, активно освоили эфир «Радио-Рандеву», «Европа плюс», «Радио-101». В последние годы информационная обстановка все более определяется сужением государственного теле- и радиовещания и расширением деятельности частных владельцев масс-медиа.

Другим важным каналом информации являются газеты и журналы. Наиболее многочисленную группу периодических изданий представляют газеты. Изменения в обществе и приход рынка существенно изменили ландшафт нижегородской прессы. Наряду с традиционными, появились издания партий, общественных движений и

организаций, ассоциаций, частных лиц. В области выходит более 200 периодических изданий, в их числе как традиционные – «Нижегородская правда», «Нижегородский рабочий», так и издания, сумевшие за последние пять лет завоевать своего постоянного читателя, – «Земля нижегородская» (кстати, постоянно лидирующая среди других изданий по тиражу), «Нижегородские новости», «Биржа» с ее биржевыми изданиями. В палитре нижегородской прессы – издания экологической направленности («Берегиня»), конфессиональные («Православное слово»), национальных культурных обществ («Туган Як»), газета-таблоид «Нижегородские губернские ведомости» и др.

Активно развивается нижегородский издательский дом «Нижегородская пресса», выпускающий «Нижегородскую газету» и более десятка ее дочерних выпусков – «Понедельник», «Он и Она», детская газета «От 10 до 16» и т.д. В области выходят около 50 районных газет, работают более двадцати собственных корреспондентов центральных изданий.

Практика функционирования нижегородской прессы показывает, что наряду с информационными, коммуникативными функциями в деятельности СМИ все более отчетливо проявляются тенденции к активному влиянию на принятие политических решений.

Специфика деятельности прессы такова, что она, обладая способностью создавать информационную, психологическую обстановку в обществе, расширяет свои социальные возможности, становится деятельным участником политического процесса. Особенно наглядно это проявляется при обсуждении в прессе актуальных общественно значимых проблем во время выборных кампаний. Раскрывая место средств массовой информации в современном политическом процессе в регионе, необходимо подчеркнуть и имеющиеся противоречия в их деятельности. С одной стороны, усложнение системы средств массовой информации сопровождается процессом их размежевания на основе различия идеальных, политических установок. С другой – заангажированность изданий, резкая полярность суждений, конфронтационность высказываний, факты неквалифицированного комментирования, неглубокий анализ – все эти недостатки в работе редакционных коллективов явно не способствуют поиску оптималь-

ных решений, формированию политической культуры. Необходима хорошая правовая и профессиональная подготовка самих журналистов, усиление аналитической работы редакций.

Изучение роли средств массовой информации в региональном политическом процессе представляется продуктивным в связи с подходом к пониманию таких явлений, как политическая стабильность и политическое развитие общества.

По мнению департамента по связям с общественностью, целями региональной политики в области массовой информации должны стать обеспечение приоритета общественных интересов, решение социально значимых задач, утверждение культурных и нравственных ценностей, содействие созданию обстановки стабильности, защищенности в обществе и единого информационного пространства в регионе. В области уделяется серьезное внимание районной прессе, развитию электронных СМИ, хотя надо признать, что вопросы материальной обеспеченности, в частности районных изданий, остаются острыми.

Департаментом по связям с общественностью и СМИ совместно с областной журналистской организацией проведен ряд районных творческих семинаров, встреч с журналистским активом. В день российской прессы – 13 января – состоялось большое собрание редакторов районных и городских газет, глав администраций, в котором принял участие губернатор области И. П. Скляров. Объявлен творческий конкурс «За высокую культуру политической дискуссии в прессе». Редакционные коллективы стали организаторами ряда акций или поддержали творческие инициативы профильных департаментов администрации. Речь идет о таких общественно значимых акциях, как информационная поддержка телекомпанией «Волга» ряда творческих и спортивных конкурсов среди молодежи и юношества, акции областной телестудии «Болдинский марафон», «Душа России», совместная работа газеты «Земля нижегородская» и департамента сельского хозяйства по пропаганде опыта доярок-пятитысячниц и многие другие. Пресса ведет большую работу по формированию положительного имиджа региона. Активно освещались такие крупные события, как форум «Новая Россия», итоговое

заседание Ассоциации «Большая Волга», международные и межрегиональные побратимские культурные и экономические связи.

Если говорить об организационно-творческих формах анализа и социального прогноза, проводимых прессой, то они могут быть как традиционными, так и новыми: дискуссии, организация «круглых столов», прессовые опросы, журналистское расследование и т.д.

Важную роль в установлении доверительных отношений между органами регионального управления, прессой и населением призвана сыграть специализированная деятельность служб «паблик рилейшнз», главная задача которых – обеспечение взаимопонимания между всеми участниками политического процесса. Эффективно работают пресс-центры и управления по связям с общественностью и СМИ в администрации г. Кстово, на Горьковской железной дороге, АО «ГАЗ», в управлении внутренних дел, АО «Нижегородская ярмарка» и в других организациях и учреждениях.

## **Из опыта работы областной администрации с политическими партиями и движениями**

### **1. Общая характеристика партийно-политической ситуации в области**

Ситуация в Нижегородской области в сфере формирования общественно-политических движений, партий и общественных организаций после 1991 г. характеризовалась нараставшей динамикой.

В 1991 г. отделом юстиции Нижегородского облисполкома было зарегистрировано 77 общественных объединений. Среди известных – Нижегородский областной центр Движения демократических реформ. Действовавшие на территории области другие политические организации не были зарегистрированы в отделе юстиции, так как их центральные органы были зарегистрированы в Министерстве юстиции.

В 1992 г. на территории области были зарегистрированы или прошли перерегистрацию 189 общественных объединений, в том числе: Союз аграрников Нижегородской области, региональная ор-

ганизация движения «Демократическая Россия», Нижегородский христианско-демократический союз, Нижегородская областная организация Социалистической партии трудящихся, Нижегородская областная организация Российской коммунистической рабочей партии.

В 1993 г. прошли регистрацию или перерегистрировались 182 общественных объединения, в том числе Нижегородская региональная организация ЛДПР, Нижегородская областная организация Республиканской партии Российской Федерации, Нижегородская областная организация Коммунистической партии Российской Федерации, Нижегородская региональная организация Демократической партии России, Нижегородское отделение Движения демократических реформ, Нижегородская областная организация Аграрной партии России, Нижегородская областная организация Социал-демократической партии России.

В 1994 г. было зарегистрировано или перерегистрировано 201 общественное объединение, в том числе массовое общественное движение «Трудовой Нижний Новгород», Нижегородское отделение общественного клуба «Союз офицеров», Нижегородское региональное отделение Партии экономической свободы.

В 1995 г. список зарегистрированных или перерегистрированных общественных объединений увеличился на 201. Появились: Нижегородское социал-патриотическое движение «Держава», Нижегородская организация общественно-политического объединения «Российское земское движение», Нижегородское региональное отделение Российской социал-демократической народной партии, Нижегородское региональное отделение Партии народного капитала, Нижегородская региональная организация Всероссийского общественно-политического движения «Наш дом – Россия», Нижегородская региональная организация Партии самоуправления трудящихся, Нижегородское региональное отделение общественно-политического движения «Конгресс русских общин», Нижегородское региональное отделение общественного объединения «Яблоко», Нижегородское областное отделение партии «Демократический выбор России».

В 1996 г. список увеличился еще на 257 зарегистрированных или перерегистрированных общественных объединений, в их числе Нижегородское региональное отделение Всероссийского общественно-политического движения «Духовное наследие», Нижегородское региональное отделение общероссийского движения «Реформы – новый курс», Нижегородское областное отделение Партии конституционных демократов Российской Федерации, Нижегородское региональное отделение общероссийской общественной организации «Социалистическая партия России», Нижегородское региональное отделение общероссийского общественного движения «Честь и Родина», Нижегородское областное отделение общероссийского общественного движения «Народно-патриотический союз России».

По состоянию на конец ноября 1997 г. было зарегистрировано 191 общественное объединение, в том числе Нижегородская региональная организация общественной организации «Российская народно-республиканская партия».

Партийное строительство в Нижегородской области с 1995 г. вышло на новый этап – создание районных организаций. Движение «Реформы – новый курс» зарегистрировало свои организации в Кстовском и Лысковском районах. Областное «Земское движение» создало и зарегистрировало свои организации в Сергачском, Воротынском, Краснооктябрьском, Пильнинском, Большеболдинском, Павловском, Володарском, Первомайском, Семеновском, Кстовском районах, а также в Приокском районе г. Н. Новгорода. Районные организации Либерально-демократической партии зарегистрированы в городах Дзержинске и Сарове, в Автозаводском, Канавинском, Ленинском, Московском, Приокском, Советском, Сормовском районах г. Н. Новгорода, Ковернинском, Кстовском, Вознесенском, Шатковском, Володарском, Арзамасском, Большеболдинском, Воротынском, Борском, Богородском, Семеновском, Павловском, Городецком, Тоншаевском, Навашинском, Шахунском, Починковском, Лукояновском, Вачском, Сергачском, Балахнинском, Воскресенском, Бутурлинском, Краснобаковском, Чкаловском (молодежная) районах области. Для создания своих организаций указанная партия использует и территориальный принцип, возрастной (создана и зарегистрирована молодежная организация) и половой принципы

(создана и зарегистрирована женская городская организация ЛДПР).

Есть информация о создании практически во всех районах организаций КПРФ, но они не зарегистрированы в управлении юстиции.

В списке зарегистрированных общественных объединений есть партии, которые действуют только на территории области: политическая партия «За благосостояние, свободу, справедливость» и Нижегородская областная партия «Северная звезда».

Основными направлениями работы с общественно-политическими организациями являлись:

- организация постоянных контактов областной администрации (в лице подразделения либо руководства области) с представителями политических организаций;
- постоянный мониторинг политических событий в городе и области для предупреждения антиобщественных выступлений;
- обмен политической информацией с президентскими и правительственные структурами;
- изучение и анализ политической и партийной информации для составления заказных или инициативных аналитических записок губернатору;
- организация архива партийных документов.

## **2. Некоторые моменты деятельности**

В связи с губернаторскими выборами и последующим приходом в областную администрацию нового руководства деятельности администрации в общественно-политической сфере был придан новый импульс.

Среди первых шагов губернатора И.П. Склярова в этом направлении следует отметить встречу с представителями общественных объединений (сокращенное изложение выступлений, прозвучавших на встрече, приводится в данном сборнике). Другим важным событием стало участие руководства области и г. Нижнего Новгорода в работе Общественной палаты, осуществленное по инициативе губернатора. Эта встреча резко подняла статус Общественной палаты и дала ее деятельности новый заряд энергии.

Другим важным этапом короткой пока истории деятельности новой администрации стала проведенная в декабре 1997 г. в Москве встреча руководства области с членами Нижегородского землячества в столице. Не секрет, что из нашей области на работу в Москву переезжало и переезжает сейчас немало сильных руководителей, талантливых организаторов и представителей творческих профессий. Конечно, область что-то теряет в связи с отъездом этих выдающихся нижегородцев, но есть и другая сторона вопроса, связанная с представительством интересов области в столичных структурах власти и бизнеса, а также в творческих кругах. Этот шаг областного руководства может дать определенные положительные плоды.

У департамента в общественно-политической сфере большие планы, и они требуют для своей реализации значительных усилий. В частности, весьма перспективным является работа с так называемым «третьим сектором», т. е. общественными организациями неполитической, некоммерческой направленности. По всеобщему признанию, именно с «третьим сектором» связывается формирование структур гражданского общества.

Думается, что в этой связи уместно вспомнить предвыборную программу губернатора. В ней сказано: «Гражданское общество должно выступать в роли демократического, компенсаторного механизма». Сильная власть, порядок и законность должны иметь в качестве второй своей стороны развитие общественной инициативы и общественной самодеятельности. Одна из задач департамента по связям с общественностью и СМИ – стимулировать и поддерживать этот процесс.

### **Встреча губернатора И.П. Склярова с представителями общественно-политических движений и партий**

Накануне открытия на Нижегородской ярмарке форума «Новая Россия» в областной администрации состоялась встреча губернатора Нижегородской области Ивана Склярова с представителями общественно-политических движений и партий самой различной на-

правленности. Эта встреча, согласно заявлению губернатора, должна стать началом систематического диалога политических партий и организаций с властью. Мы приводим сокращенное изложение выступления губернатора в той его части, которая касается политических перспектив развития области, а также ответы на вопросы участников встречи.

### **Сотрудничество и политическая стабильность (Выступление И. Склярова)**

Уважаемые коллеги! Это наша первая встреча после избрания меня губернатором Нижегородской области.

Нижегородцы, проголосовавшие за меня, поддержали предложенную программу развития области, которая сегодня стала программой действий областной администрации. В основу программы был положен приоритет проблем экономического развития региона.

Мы все должны понимать, что продуктивное решение ключевых проблем экономического развития возможно только в условиях социальной и политической стабильности.

Единственно верный путь – это **путь социального и политического взаимодействия**. Нельзя сортировать граждан на прогрессивных и отсталых, на одних смотреть как на потенциал роста, на других – как на социальный балласт. У нас нет людей ненужных или нежеланных. Я неоднократно подчеркивал, что одной из главных задач на предстоящий срок губернаторских полномочий вижу установление гражданского мира и политического согласия в регионе. Достигнуть этого можно только через цивилизованный, уважительный **диалог власти и общества**. Я призываю все конструктивно настроенные общественные объединения и политические партии к сотрудничеству. Власть должна быть и будет прозрачной. Здесь я полностью поддерживаю предложения департамента по связям с общественностью и средствами массовой информации по созданию системы оперативного информирования средств массовой информации, руководителей общественных объединений не только областного, но и районного уровня о намерениях и действиях администрации. Но открытым должен быть не только губернатор. Каждый руководитель должен постоянно давать интервью, участво-

вать в прямых линиях, непосредственно отвечать на критические статьи и встречаться с трудовыми коллективами, профсоюзами, общественными движениями, партиями и населением по месту жительства.

Обязательными характеристиками власти станут профessionализм и ответственность. Любые изменения во взаимоотношениях федеральной и региональной власти, а внутри области – ее законодательной, судебной и исполнительной ветвей будут не плодом импровизаций, а итогом взвешенных, всесторонне обдуманных и обсужденных решений. Вообще пора накрепко усвоить, что любые преобразования должны быть понятны людям как с точки зрения их целесообразности, так и с точки зрения полезности. Любое нововведение приживается только тогда, когда оно воспринимается людьми как шаг власти в направлении практического решения их проблем, а не как стремление к реализации заумных проектов, далеких от повседневности. Убежден, что жизнь области не должна целиком зависеть от позиции губернатора и взглядов ее руководителей. Руководители меняются, а жизнь идет дальше. Нужно, чтобы общество имело силы, возможности и желание к естественному развитию и самоуправлению через гражданские структуры. От этого напрямую и зависит стабильность в регионе, в которой одинаково нуждаются и граждане, и власть. Значит, для решения этой задачи необходимо объединить усилия всех – институтов власти, структур гражданско-го общества, органов местного самоуправления, средств массовой информации, потенциала людей науки, культуры и искусства.

В заглавие моей предвыборной программы были вынесены три замечательных русских слова: **Порядок, Последовательность, Достоинство**. Я уверен, что именно это сейчас больше всего и нужно людям: упорядоченность условий жизни, последовательность и предсказуемость власти, создание твердых гарантий для достойного человеческого существования.. Над этим мы и должны работать, и мы готовы протянуть руку для сотрудничества в этом деле всем конструктивным силам.

\* \* \*

В ходе встречи губернатор ответил на вопросы ее участников.

*Паченов В.П. (КПРФ):*

— Почему реформы в сельском хозяйстве Орловской области оказались более удачными, чем у нас в Нижегородской? Еще не вопрос, а скорее пожелание. Давайте возобновим практику политических клубов, дискуссий, «круглых столов» на телевидении. Не к выборам, а на постоянной основе. И еще одно — уже о выборах. Хотелось бы усовершенствовать областное законодательство и подробнее прописать вопрос о досрочном голосовании, а то в недавнем прошлом, как мы все знаем, было много злоупотреблений, вплоть до подкупа избирателей.

*Скляров И.П.:*

— Мне думается, что там более профессионально подошли к анализу земельных отношений. Нельзя всех мерить одним аршином: есть крепкие коллективные хозяйства, и там народ хочет работать вместе, сообща. Никто не собирается отменять сложившегося на настоящее время многообразия форм собственности. Пусть каждый выбирает тот способ хозяйствования на земле, который даст наибольший эффект. Хочу заметить, что сколько помню, с вопросами сельского хозяйства я имел дело уже много лет, всегда имела место такая закономерность: при любом строе, что сейчас, что десять лет назад, примерно половина хозяйств были крепкими и хорошо стояли на ногах, треть лежали на боку, сколько их ни подкармливай дотациями, а оставшиеся были ни то ни се. Значит, надо подходить к каждому случаю конкретно, а не валить все в одну кучу ради голой идеи реформ.

Пожелания ваши принимаю и сделаю все, что от меня зависит, чтобы реализовать их.

*Загрядский Е.В. («Демократический выбор России»):*

— У меня два вопроса, и первый также по сельскому хозяйству. Я не совсем понял из Ваших слов: с одной стороны, Вы сказали в своем выступлении о высоких урожаях последних лет в области и почти полном самообеспечении, а с другой стороны, признаете низкую эффективность проводившихся реформ в аграрной сфере...

Другой вопрос о реформе коммунального хозяйства, причем в качестве образца Вы предлагаете вариант московский, но ведь там другие условия и крутятся огромные деньги, больше богатых. Там

идея, чтобы платили богатые, может и сработать, а у нас многие предприятия стоят и у людей нет денег.

*Скляров И.П.:*

— Я не отрицаю огульно реформу в сельском хозяйстве, а говорю о гибком подходе. Надо смотреть, где что эффективней. Если фермер эффективней — пусть будет фермер. Но ведь факт, что посевые площади сократились на 300 тыс. га, а значит, есть над чем задуматься...

По второму вопросу. Мне думается, что здесь есть определенное недопонимание, ведь мы упор делаем не на повышение платы с населения, а на снижение затрат на коммунальное хозяйство через введение конкурсности. Мы видим, что конкурсность в этом деле может ощутимо снизить стоимость услуг, а значит, позволит избежать больших плат. Огромные деньги буквально выбрасываются на ветер из-за того, что велики потери на теплотрассах и домах в отопительный сезон. Мы не бережем воду, и получается, что на каждого горожанина приходится фантастический расход воды в сутки — львиная доля этой воды без пользы выливается из-за плохого и нерационально организованного состояния хозяйства.

*Литвинчук В.И. («Союз офицеров»):*

— Я хотел бы выразить беспокойство по поводу положения офицеров и членов их семей в связи с сокращением армии и узнать, что намерена делать администрации по этому вопросу.

*Скляров И.П.:*

— Ситуация действительно тяжелая, и сейчас мы чрезвычайно озабочены поиском путей ее разрешения. Мы разворачиваем программу жилищных сертификатов, причем эта программа будет распространяться не только на демобилизующихся, но и на офицеров, проходящих службу на территории нашей области.

*Повшедный В.А. («Регионы России»):*

У меня два вопроса, и первый о Вашем отношении к реформаторскому наследию, доставшемуся Вам от предшественника.

Второй вопрос о Вашем способе восстанавливать силы, ведь не секрет, Вам приходится много работать. Известно, что Б. Немцов любил теннис, а чем увлекаетесь Вы?

*Скляров И.П.:*

– На первый вопрос отвечу кратко и отмечу для меня главное, а именно профессионализм или отсутствие такового среди тех, кто работает в различных управленических структурах области. Реформы будут продолжены, но с учетом накопленного опыта и с нужными корректировками.

По аграрным делам я пока вижу смысл только в долговременной аренде на 49 лет, но опасаюсь полной собственности, а следовательно, и торговли сельхозугодьями. Другое дело, земля в городе. Для строительства офиса любой солидной фирме нужны полные гарантии прав собственности, а их может дать только полное владение землей, на которой построено здание.

На второй вопрос отвечу так: стараюсь в свободное время (а его так мало!) заниматься спортом. Любимые виды спорта – волейбол, конный спорт, бассейн, кроме того, занимаюсь на тренажерах.

*Чумак В.И. (Нижегородский правозащитный центр):*

– Не вызывает сомнений, что необходимо создавать сервисные центры в агрокомплексе, но как это будет оформлено в финансовом и экономическом отношениях?

*Скляров И.П.:*

– Мы берем курс на создание машинно-технологических станций (МТС), а техника будет предоставляться сельхозпроизводителям на основе лизинга.

Надо отметить, что на базе Богородска мы будем осуществлять ремонт сельхозтехники.

*Белов В.В. (Движение «Демократическая Россия»):*

– Я хотел бы спросить о том, как Вы как новый губернатор видите будущее нашей науки в области, и в связи с этим вполне конкретно, как Вы смотрите на передачу трех корпусов НИРФИ, что, несомненно, шаг к подрыву наших позиций в науке...

*Скляров И.П.:*

– Считаю, что науку надо всячески поддерживать, что без развития отечественной науки мы обречены на прозябание на задворках истории. Надо думать о создании в Нижнем отделения Российской Академии наук.

Мы много сейчас работаем над проблемами ядерного центра в Сарове, и тут уже намечаются некоторые позитивные сдвиги.

Относительно НИРФИ сожалею, что этот вопрос не был согласован со мной. Наши фундаментальные институты надо поддерживать.

*Лазарев Р.М. (Областной клуб избирателей «Гражданин»):*

– Будет ли привлекаться общественность к разработке планов реализации программ администрации и кто в администрации будет заниматься местным общественным самоуправлением?

*Скляров И.П.:*

– Выработан такой подход, по которому все этапы деятельности администрации от выработки приоритетов и принятия решения до реализации программ будут максимально прозрачны, доступны для общественности, в том числе и для конструктивной критики.

Создание специально органа по работе с общественными организациями местного самоуправления не планируется, и этим будет заниматься департамент по связям с общественностью и средствами массовой информации.

*Калентьев В.Ф. (Русское патриотическое общество «Отчизна»):*

– Как будет решаться вопрос по кинотеатру «Рекорд»? На корню губится хорошее дело – киноклуб. Идет настоящая травля.

*Скляров И.П.:*

– Считаю, что надо разобраться с этим вопросом. Но поставлю задачу шире: нам нужна региональная программа поддержки отечественного кино. Я посмотрел Московский киноцентр – это же настоящий «мир чудес»!

Мы будем создавать подобное и у нас. Первым на очереди «Октябрь», затем дойдет дело и до других. Сейчас не нужны большие залы, значит, будем создавать многозальные, уютные, и, увидите, туда пойдут люди.

*Меремкулова Н.Н. («Женщины Поволжья»):*

– Не следует ли создать более мобильный орган для организации сотрудничества губернатора с общественностью, нежели Общественная палата?

*Скляров И.П.:*

— Во-первых, я хочу отметить, что и Общественная палата делает важное дело. Я, будучи главой местного самоуправления Нижнего Новгорода, читал всегда ее материалы и с интересом читал: что они там опять заметили и подвергли критике? Так что палата должна быть, и необходимо решить организационные вопросы с ее размещением. Важно только, чтобы она не становилась инструментом для выборов отдельных кандидатов.

С другой стороны, мы планируем создание экспертно-консультативного совета при губернаторе, куда обязательно войдут уважаемые представители общественности.

*Окмянский В.А. (Клуб «Гражданская инициатива»):*

— Хотелось бы узнать о судьбе здания Нижполиграфа, ведь это касается многих общественных организаций, которые нашли там приют. И второй аналогичный вопрос — о дальнейшей судьбе фундамента на площади Свободы, много лет уже красующегося там.

*Скляров И.П.:*

— Фактически вопрос со зданием Нижполиграфа решен — это собственность Инкомбанка. Конечно, сейчас можно рассуждать так и эдак, говорить о том, что романтизм приватизации позволил это совершить. Но факт уже налицо, и это в правовом отношении ясно.

О фундаменте на площади Свободы. Это тяжелый случай. Дорого получилось и ненадежно. Опасно строить жилье. Значит надо решать этот вопрос иначе.

\* \* \*

В завершение встречи губернатор сказал несколько слов о том, каким он видит ближайшее будущее нашей области.

Главная идея этого завершающего слова была та, что у него одна партия — нижегородцы и в интересах этой партии он и будет действовать.

Поделился губернатор мечтой: встретить 200-летие со дня рождения А.С. Пушкина большим и представительным форумом, на который собрать самых известных общественных деятелей, корифеев культуры, науки и искусства.

И принять на этом форуме Нижегородскую хартию о будущем России. Хочется верить, что станет это событие поворотом от смуты и нестроения к подъему и расцвету Новой и Великой России.

## **Нижегородская интеллигенция и духовные ценности: традиции и современность**

В день закрытия форума «Новая Россия» администрация Нижегородской области организовала в здании художественного музея «круглый стол» «Нижегородская интеллигенция и духовные ценности: традиции и современность».

Наверное, весьма символично, что проблему сегодняшнего общественного бытия интеллигенции собирались обсуждать земляки Петра Дмитриевича Боборыкина, писателя, который более века назад и ввел это понятие, перекочевавшее затем к другим народам. И конечно, очень симптоматично, что именно власть пригласила уважаемых, известных в области людей к разговору, т. е. сделала шаг навстречу. Наконец-то созрело понимание того, что обществу необходима идеология не в прежнем узкопартийном смысле, но как некий духовный стержень, без которого все распадается и даже самые большие материальные успехи не имеют истинной цены.

Ниже предлагается сокращенный отчет с «круглого стола», который вела заместитель губернатора, директор департамента по связям с общественностью и СМИ О.Н. Савинова.

*Шапошников Л. Е., доктор философских наук, первый проректор Нижегородского педагогического университета:*

— Один из вечных вопросов — вопрос взаимоотношений интеллигенции и власти.

Если в Западной Европе интеллигенция органично возникла из развития социально-экономических отношений и первыми интеллигентами были представители бургераства, то, напомню, в России этот слой создавался властью. Петр I своими реформами заложил базу, на которой затем сформировалась интеллигенция.

И вместе с тем, когда в Западной Европе интеллигенция органично вошла в структуру государства, сама стала мощнойластной

силой, в нашей стране с XIX века она становится главной оппозиционной силой.

Это противостояние сводилось к двум принципиальным претензиям. Интеллектуальная элита обвиняла власть в том, что та далека от народа, и в том, что та ретроградна. Интеллигенция же выступала с прогрессивных, в основном западнических позиций.

То, что интеллектуальные и властные структуры находились по разные стороны баррикад, обусловило слабость государственного аппарата. Исторический опыт показывает, что интеллигенция сделала больше всего для разрушения Российской империи и сильнее всего поплатилась за это.

Не хочу проводить аналогии с сегодняшней ситуацией. Она сложнее. Интеллигенция приветствовала изменения, происходившие в нашем обществе, она получила свободу высказывания, свободу творчества. Но, с другой стороны, все больше ощущается ненужность интеллигенции. Поскольку теперь на первый план выходят не духовные, а меркантильные ценности. Если и дальше общество будет двигаться в таком направлении, это приведет к тому, что интеллигенция уйдет в оппозицию.

Возможны три варианта развития отношений. Конфронтация, которая конечно же, не является конструктивной. Самоизоляция, и мы наблюдаем, что все больше представителей интеллигенции подвержены сейчас апатии, уходят в себя. И наконец, сотрудничество – наиболее разумный и плодотворный путь. А чтобы именно такая позиция возобладала, власти необходимо предпринять определенные усилия. В частности, стоит при областной администрации создать консультативный орган по проблемам культуры, образования и средств массовой информации, в который вошли бы самые видные представители этих сфер.

В нашем регионе должна быть программа, направленная на поддержку и развитие духовных ценностей. Наконец, у интеллигенции должна быть возможность диалога с первыми лицами области, обмена мнениями о злободневных проблемах, чтобы голос этих слоев общества был услышан.

*Половинкин В. В., руководитель Нижегородской организации Союза писателей России:*

— В Нижнем Новгороде и области очень мощная интеллигенция и по численности, и по тому, как она представлена в разных сферах, и потому, что во главе ее отрядов стоят очень интересные, даже знаменитые люди.

Но внутри этих отрядов нет единства. В зависимости от возраста, от положения есть люди с разными взглядами на то, что происходит в стране и соответственно — на стоящие задачи.

У тех, кого мы называем ветеранами, возникает желание направлять более молодых, а у них свое понимание того, куда двигаться... Находить общие решения, согласовывать разные позиции так или иначе приходится в каждом творческом союзе. И очень важно задаться вопросом: а кто идет за нами, не стали ли противоречия между разными поколениями разрушительными?

*Харlamov B. A., директор Государственного архива Нижегородской области:*

— Еще при Хрущеве, в 60-х годах, пролетела мысль объединить творческие союзы во Всесоюзный совет художественной интеллигенции. Но тогда это не сбылось. Дело не в названии, а в сути. И сегодня не случайно возникает идея единения. Уж слишком разорвано наше общество.

Известный Питирим Сорокин считает, что драматичная наша история с ее войнами, революциями, репрессиями сильно выбила людей, и пройдет не один десяток лет, прежде чем в обществе возобладают здоровые позитивные силы.

Мне кажется, у нас, в Нижнем, все-таки есть люди, которые своим творчеством, своим трудом, подчас бескорыстным, помогают сохранять надежду. И уж коли сегодня мы говорим о власти и интеллигенции, то надо подчеркнуть, что действия власти в поддержку интеллигенции замечаются. Вышла книга с помощью города — хорошо. Сделали бюст Пушкину, установили его — прекрасно. Начали налаживаться взаимоотношения армии и культуры, и это важно не только для солдатиков — для всего общества. Примеры такие существуют и говорят о том, что у власти есть свое правильное ви-

дение проблемы и что здесь мы можем найти хорошую опору. Только надо это расширять.

Но есть такие вещи, которые никакая интеллигенция не формирует. То, что все мы сейчас живем плоховато, — понятно, это надо перетерпеть. Но общество, например, теряет учителя, хорошего, настоящего учителя. Это очень серьезно.

*Фортунатова В. А., доктор филологических наук, профессор Нижегородского педагогического университета:*

— Два греха были всегда и остаются сегодня у интеллигенции: разобщенность и излишняя говорливость. А ценность современного интеллигента все-таки в его действии. В начале было дело.

Как мы будем воспроизводить интеллигенцию? Ее и так-то мало, а скоро, боюсь, и вообще не останется. Вот проблема из проблем. Над этим мы и ломаем голову у себя в педуниверситете именно в связи с воспитанием учителя.

Наше учебное заведение находится в очень мощной культурной среде, значит, надо искать пути взаимодействия с ней. И вот в нашем вузе состоялись выступления руководителей творческих союзов перед студентами — интереснейший спецкурс. Надо бы этот опыт развить.

Второй год мы водим бесплатно студентов всего педуниверситета (поверьте, это немало) ежемесячно в театр оперы и балета. Нас начинает поддерживать театр «Комедия». И на этот раз тут не просто абонементное обслуживание студентов, мы ставим проблему смеховой культуры.

Вот такое соединение, вот такие вполне конкретные результаты — те самые шаги, которые выведут интеллигенцию на одно из приоритетных мест в обществе. Сейчас, что ни говорите, интеллигенция востребована мало и духовный опыт где-то под спудом. Здесь можно сделать некий упрек власти: встречи — хорошо, но необходимо создание деятельной динамичной атмосферы.

*Пучкова Г. А., доктор филологических наук, профессор Арзамасского педагогического института:*

— В моем представлении настоящий русский интеллигент — это тот, кто умел передать молодежи духовный опыт прошлого. Сила

провинциальной интеллигенции, и это доказывает история Арзамаса, именно в том, что у нее не прерываются такие традиции.

Мы в педагогическом институте в основном работаем с выпускниками сельских школ. Моя вера и надежда связана с ними. Они любят, они хотят работать. И такой их настрой очень поддерживает мой энтузиазм. Я даже думаю, что это внутренне конфликтное понятие — «власть и интеллигенция» — родилось в оклоинтеллигентной среде. А настоящий интеллигент, он по-настоящему работает и в том видит свое призвание.

Недавно в Арзамасе создана ассоциация ученых города. И это один из первых шагов на пути единения интеллигенции. Ведь настоящая ее сила в соединении, в коллективности. Поэтому, когда вставал вопрос, скажем, о закрытии местного театра драмы или о том, стоит ли иметь свою оперу, свой ТЮЗ, арзамасская интеллигенция всегда была единодушна и поддерживала добрые начинания.

*Шихов К. И., заслуженный художник России, руководитель Нижегородской организации Союза художников России:*

— Развитие общества уже наглядно доказало: за недооценку интеллигенции, духовной культуры в первую очередь, расплачиваются властные структуры. Интеллигенция, на мой взгляд, — духовная суть общества. А как это претворяется в конкретных вещах, зависит от среды, которая создается. Поэтому мне захотелось бы высказать вполне конкретные предложения.

Я поддерживаю идею создания при администрации консультационного совета, более того, думаю, их надо создать несколько. Это должен быть совет профессионального искусства, культуры, научной интеллигенции и т. д. Ведь здесь должны вырабатываться конкретные рекомендации.

Одной из задач сегодня, если мы хотим создать благоприятную среду, является принятие законодательных актов. Существующий в России закон называется «Основы». Закон, который готовится сейчас и будет, как обещали, принят к концу года, о творческих союзах все равно наших местных проблем не решает. Ибо все это носит рекомендательный характер, поскольку у нас боятся затронуть права местного самоуправления. Но в духовной жизни общества не может

быть удельных княжеств, так я думаю. Ну ладно, нет такого общего закона, так давайте выйдем с законодательной инициативой в местные законотворческие органы. Без этого нельзя.

Думаю, правы и те, кто говорит: невозможно жить без четкой глобальной долговременной программы развития духовной жизни. Средства наши сегодня не позволяют разбрасываться, надо знать, куда в первую очередь направить усилия и финансы.

Да, теперь сложнее говорить о централизации, многое определяет рынок. Я приведу вам маленький пример. Подходит ко мне солидный человек и спрашивает: «Вы автопортрет Рембрандта с Саскией знаете? Так вот, сделайте мне копию, только вместо головы Рембрандта чтобы была моя голова, а у Саскии — моей жены». Вот такой запрос рынка. Меня слитками золота обложи, я на такое не пойду. Но ведь кто-то может и соблазниться.

Не забуду такой эпизод. На блестящей книжной ярмарке один уважаемый депутат городской Думы говорил: «Смотрю на эти книги и думаю: в Нижнем Новгороде с духовностью все в порядке». А я думаю, не в порядке, коли эта книга пять минимальных зарплат стоит. Нет теперь широкого доступа к литературе, к новинкам. Это очень серьезная проблема, если нас заботит воспроизведение интеллигенции, создание насыщенной интеллектуальной духовной среды вокруг молодежи.

*Нестеров А. А., композитор, народный артист России, профессор, руководитель Нижегородской региональной организации Союза композиторов России:*

— Если говорить о творческой интеллигенции, то она сегодня разобщена. Посмотрите на деятельность местных организаций творческих союзов: мы встречаемся на каких-то редких акциях, например «Армия и культура», да и то — лишь руководители. Что касается широких контактов, то стоит вспомнить, что раньше проводились объединенные творческие пленумы. Это звучит сегодня старомодно, но, поверьте, такие встречи были полезны. Жаль, что теперь, пусть в какой-то иной форме, их нет.

Что уж говорить о наших контактах с технической интеллигенцией? Они отсутствуют напрочь. Вот существует в Нижнем Новго-

роде Дом ученых, но в этом направлении он не действует. Я не припомню ни одного подобного мероприятия в последние годы.

Первым документом, подписанным президентом, был Указ об образовании. Казалось бы, государство понимает всю важность этой сферы. Но что сейчас с ней происходит? Как профессор консерватории я вижу: идут гибельные процессы. А погибнет образование – погибнет интеллигенция. Но тут можно упрекнуть не только перекосы в социальной политике. Мне кажется, старшее поколение забывает о главной обязанности интеллигента – воспитать смену. А ведь молодежь сегодня пытаются отвратить от традиций нашей отечественной культуры. И отнюдь не только зарубежные проповедники, но и здесь живущие.

Музыканты всегда помогали поддерживать высокий патриотический, духовный тонус. Но вот недавно я спросил Александру Пахмутову: «Почему песни не пишешь?» – «А о чём писать?» – в свою очередь спросила она. Эта растерянность очень показательна, и, наверное, востребованность интеллигенции, ее творческого потенциала – важная задача власти.

*Вагапова Ф. Г., помощник имама, пресс-секретарь:*

– Сегодня важно поднять проблему консолидации интеллигенции русской и национальной. Роль последней и в технических, и в научных кругах весьма значительна.

Нижегородская область – как модель всей России, где численно преобладает русская нация.. В таком мощном инокультурном пласте очень трудно национальному меньшинству сохранить свою самобытность. Не требуется даже никакого имперского давления, решающую роль играет уже само то, что человек погружен в моноязыковую среду, что телевидение, газеты, процесс обучения, каждодневное деловое общение лишают его возможности слышать родную речь. И свой язык забывается, перестает быть родным.

Это тревожит нас, и соборная мечеть Нижнего Новгорода уделяет этой проблеме особое внимание. Четыре года подряд здесь проводятся научные конференции. Мечеть уже не только центр свершения культовых обрядов, но и превратилась во влиятельный культурный центр.

Приятно отметить, что в Нижегородской области хорошо уживаются разные национальные, конфессиональные пласти, работают общества национальных культур. Но настало время консолидации культур малых народов. И может быть, имеет смысл создать ассоциацию национальных культур.

*Колобов О. А., доктор исторических наук, профессор, действительный член Международной Славянской академии:*

— Во всех странах — и в США, и в Дании, и во Франции — регулярные встречи интеллектуалов практикуются давно. Причем на подобных «круглых столах» предметом осмысления становятся очень серьезные проблемы. Если мы у себя сделаем это традицией, то сохраним последовательность обсуждения важнейших тем.

Мне, скажем, небезразлична судьба нашей областной библиотеки, и крайне важно знать, какое место это уникальное хранилище документов приобретет, что там строится, каковы ресурсы. Ненавязчивая рекомендация интеллектуалов после широкого обсуждения актуальной темы вполне может лечь дополнительной строкой в программу, в план действий нашего уважаемого губернатора.

Поэтому хотелось, чтобы наш «стол» действительно был «круглым», чтобы здесь, как встарь, выступали люди с рефератами по животрепещущим проблемам, волнующим нижегородцев. Например, в каком направлении развивается наш мегаполис, превратится ли он в технополис? То есть образуется пакет неформально обсужденных материалов, которые могут быть использованы властью. Пусть в этом процессе по-хорошему участвует и пресса. Тогда возникнет диалог, тогда возникнет возможность сравнить разные подходы. А то ведь приглашают у нас интеллектуалов часто, когда решение уже принято.

Мое конкретное предложение: надо серию «круглых столов» продолжить.

*Виноградова Т. П., кандидат технических наук, краевед:*

— В нашу жизнь сейчас все чаще входит слово «устойчивый», сочетание «устойчивое развитие». Это не случайно. Страна переживает такой период, когда очень страшно раскачивание лодки.

В России все повторяется невероятно. Сто лет назад в Нижнем Новгороде проходила выставка — событие огромного масштаба. Как

специалист-строитель я могу оценить тот факт, что за очень короткое время был возведен громадный комплекс павильонов парижского вида. Это почти невероятно! Участвовала вся Россия, было собрано все лучшее. А газеты полны критики. Гиляровский, которого не заподозришь в любви к власти, был удивлен таким отношением и поинтересовался у газетчиков: откуда подобный настрой? А те говорили: «Чем гаже мы напишем, тем приятнее будет нашим читателям, тем выше тиражи».

Вот я сейчас была на форуме «Новая Россия». Да, выставку можно критиковать. Но нельзя не видеть того, что это явление огромного порядка, что участвует вся Россия, что люди сюда стремятся. Нам, нижегородцам, надо бы гордиться, что здесь свершается такое. И вот включаю телевизор, смотрю передачу «Маркер», обзор местной печати, и опять всё плохо, плохо...

Молодежь тяготеет к экстремизму, что объяснимо. И в чем-то, может быть, хорошо. Но нельзя забывать: весь этот негатив ты выплескиваешь в общество, где есть люди очень озлобленные. Должна быть ответственность за свои оценки, за свои слова.

*Савинова О. Н.:*

— Когда мы затевали этот «круглый стол», то, признаюсь, сомневались: не сведется ли все к вечным финансовым проблемам, к сетованиям на нехватки. Этого не случилось. Был обмен мнениями, было интересно послушать друг друга. И теперь ясно, что красной нитью через весь наш разговор прошли идеи преодоления разобщенности, объединения интеллигенции, необходимости ее активных созидательных действий.

Сегодня уже формируется экспертный консультативный совет при губернаторе. Но независимо от деятельности этой структуры, в которую смогут войти только некоторые представители интеллигенции, мы готовы продолжить такие встречи, если вы будете тому сподвижниками. А темы будущих «круглых столов» определились в ходе нынешнего обсуждения. Это проблема средств массовой информации и формирования нравственного, духовного облика нашего общества, культурной среды малых городов, интеграции национальных культур и другие.

Необходимо их не только обсуждать, а еще как-то привязывать к тем программам, которые формируются во властных органах сегодня. Абсолютно согласна с тем, что до принятия решения, а не после, как это бывает, должен происходить конструктивный, заинтересованный диалог. Управленческому решению должен предшествовать анализ, должны предварять его консультации и даже общественные дискуссии. Это – обязательно.

Думаю, что систематическая работа нашего «круглого стола» могла бы повлиять и на законотворчество, о чем говорил Ким Иванович Шихов.

Сегодня созревает идея консолидирующей программы «Нижегородская область в XXI веке». Это уже какая-то почва для принципиальной разработки перспектив. И нашей интеллигенции надо объединиться, определить свое участие, свой вклад в формирующуюся систему приоритетов, а затем и в осуществление тех задач, которые будут сформулированы:

В ноябре–декабре состоится Всероссийский конгресс интеллигенции. И в связи с этой акцией, и вне зависимости от нее мы будем сотрудничать с вами, собираться, прислушиваться к разным мнениям, обсуждать общие решения. Уже прозвучал девиз «За гармоничное развитие общества». А я бы еще добавила: «За уменьшение нелюбви».

## **О религиозной ситуации в Нижегородской области и сотрудничестве государственных органов и религиозных организаций в регионе**

Сегодня на территории области действует около 450 религиозных обществ, принадлежащих к 26 конфессиям. Разумеется, вес каждой конфессии в регионе различен. На первом месте по количеству верующих и действующих религиозных общин находится Нижегородская епархия Русской Православной Церкви, насчитывающая около 280 приходов. По количеству действующих храмов епархия занимает второе или третье место в России (после двух столичных регионов). Действует восемь монастырей, три православных братст-

ва и два сестричества, выходит газета «Православное слово» и журнал «Сеятель», сравнительно недавно на областном телевидении появился «Православный канал». Общероссийским религиозным центром является Свято-Троицкий Серафимо-Дивеевский монастырь. В 1991 г. произошло перенесение мощей Святого Серафима Саровского в монастырь, и ежегодно 1 августа в Дивеево стекаются многие тысячи паломников со всей страны.

Как правило, на данном религиозном мероприятии присутствует Патриарх Московский и Всея Руси.

В 1993 г. открыто Нижегородское духовное училище, которое в 1995 г. переведено в статус Нижегородской духовной семинарии. Таким образом, в нашем регионе появился собственный центр подготовки православных священнослужителей.

Кроме того, действует Нижегородское епархиальное женское училище, сеть воскресных школ, иконописные мастерские. В области идет и строительство новых православных храмов (в настоящее время таких строек пять), имеются случаи переоборудования под православный храм заброшенного Дома культуры, открыт православный центр «Радуга» в бывшем одноименном кинотеатре, принято решение достроить частично построенный кинотеатр (заброшенный многолетний «долгострой») в качестве православного храма.

Активно действует Братство во имя Святого Благоверного великого князя Александра Невского, образованное в Н.Новгороде в феврале 1991 г. При Братстве работают двухгодичные курсы катехизаторов, готовящие из мирян преподавателей Закона Божьего, детская иконописная студия, детские воскресная и хоровая школы. Создана большая библиотека с читальным залом и абонементом. При Братстве существует издательство православной литературы, солидная православная книготорговая организация, создавшая разветвленную розничную сеть из книготорговых точек и организовавшая работу библиколектора.

Традиционной для области религией является старообрядчество. В настоящее время действует 5 приходов Русской Православной Старообрядческой Церкви (Митрополии), 4 прихода Русской Православной Старообрядческой Церкви (Архиепископии с центром в городе Новозыбкове Брянской области) и три прихода Древлеправо-

славной Поморской Церкви. Из других направлений старообрядчества заметно определенное количество сторонников Спасовского толка. С 1995 г. начала выходить газета «Старообрядец» – печатный орган всех согласий старообрядчества, представленных в регионе. В 1996 г. создан общественный консультативный орган – комиссия по делам старообрядчества при департаменте по связям с общественностью и средствами массовой информации, задачей которой является подготовка рекомендаций и обращений в органы государственного и муниципального управления, в Законодательное Собрание области по вопросам, затрагивающим интересы старообрядчества, рекомендаций по проведению первоочередных мероприятий по спасению духовного наследия нижегородского старообрядчества и т. п.

В данный орган входят не только представители старообрядческих объединений, но и представители научных и образовательных учреждений, администрации области, областного архива. В планах комиссии, в частности, – организация певческой школы, которая будет сохранять и развивать уникальные певческие традиции старообрядцев нашего края, увековечение памяти выдающихся старообрядцев Н. Новгорода (в первую очередь – купца Бугрова), принятие срочных мер для спасения старообрядческих произведений искусства и многое другое.

В Нижегородской области в настоящее время действуют 40 мечетей – 2 в областном центре и 38 – в местах компактного проживания татар (Краснооктябрьский, Сергачский и другие районы юго-востока области). К 1989 г. в области сохранились здания 10 мечетей, а в 1991–1992 гг. их вновь было построено 23. Координирующим центром нижегородских мусульман является Духовное управление мусульман Нижнего Новгорода и Нижегородской области, которое действует в контакте с Духовным управлением мусульман Центрально-Европейского региона России. При Нижегородской соборной мечети действует медресе, курсы по изучению арабского языка, создан Нижегородский союз женщин-мусульманок.

Еще одна традиционная религия, иудаизм, представлена в области одной общиной хасидского направления, которой в 1990 г. бы-

ло передано здание закрытой в 1938 г. синагоги в Н. Новгороде. Издается газета «Нижегородская синагога».

В Н. Новгороде действуют небольшие общины католиков и лютеран, насчитывающие по несколько десятков человек. Члены данных общин – в основном люди, происходящие из семей, где эти религии были традиционными (люди польского, западноукраинского, прибалтийского происхождения). Общине передано строение рядом с бывшим костелом, вопрос о передаче самого костела, где размещается Центр научно-технической информации, будет решаться позднее. Богослужения, которые ранее происходили на дому, а в настоящее время – в часовне, ведет священник-итальянец.

Лютеране не имеют в городе храма церковного вида (здание кирхи было разрушено), а потому проводят богослужения в обычном жилом доме. В планах общины – строительство храма, под который выделен участок земли в Нижегородском районе.

Протестанты, кроме немногочисленных лютеран, представлены в области главным образом четырьмя следующими течениями: евангельские христиане-баптисты, адвентисты седьмого дня, пятидесятники и, как их иногда называют, «неопятидесятники», а также Свидетели Иеговы. Раньше всех в области из вышеперечисленных деноминаций появились баптисты. В настоящее время в области 51 община ЕХБ, из этого числа 19 официально зарегистрированных. 30 общин относятся к Союзу евангельских христиан-баптистов России. Сегодня в области действует 21 община СЦЕХБ, наиболее активные из них – в Выксе, Кулебаках, Арзамасе и Автозаводском районе Н. Новгорода. Сторонники СЦЕХБ по-прежнему не регистрируют свои общины.

Численность крещеных членов в нижегородских общинах Союза евангельских христиан-баптистов России около 2500, в общинах СЦЕХБ – в несколько раз меньше. В Н. Новгороде находится региональный центр СЕХБР, объединяющий общины Нижегородской, Кировской областей, Чувашии и Республики Марий Эл. В 1993 г. закончено строительство нового молитвенного дома вместимостью на 1000 человек, ведется строительство еще одного большого храма в областном центре. При Нижегородской общине ЕХБ действует миссия «Рассвет», проводящая также благотворительную деятельность.

В Сосновском районе силами миссии создан «христианский лагерь «Родник» для детей верующих, активно ведется сотрудничество с зарубежными единоверцами.

Адвентисты седьмого дня являются, пожалуй, наиболее активной протестантской деноминацией в Нижегородской области, хотя численность их по сравнению со сторонниками православия или ислама также сравнительно невелика: около 3000 крещеных членов и свыше 4000 всех причастных к данной конфессии. В области 13 общин АСД. В Н. Новгороде находится Совет Волго-Вятского объединения местных церквей христиан АСД. Резкое увеличение членов общин АСД в области (до 1988 г. их было вряд ли более трех-четырех сотен) объясняется особенно активной деятельностью и большой помощью зарубежных единоверцев. В 1992, 1993 и 1996 гг. в Н.Новгороде проводил в течение 4-6 недель свои проповеди австралийско-американский адвентистский проповедник Джон Картер. Данные проповеди, представляющие собой хорошо срежиссированное и образцово освещаемое в средствах массовой информации и посредством уличной рекламы шоу с использованием выступлений профессиональных артистов, демонстрацией слайдов на огромных экранах, красочными буклетами, бесплатной раздачей Библии и т. п., проходили на самой большой сценической площадке города – во Дворце спорта. По окончании проповедей проводилось массовое крещение в Волге или бассейнах (в 1992 г. было таким образом крещено свыше 2000 человек, в 1993 г. – около 600, в 1996 г. – более 100). В Нижнем Новгороде в рекордные сроки был выстроен солидный храм АСД. В 1992 г. на средства американских адвентистов у одного из предприятий был куплен недостроенный Дом культуры. В настоящее время под руководством американских специалистов проведена его достройка и в нем разместился «Христианский культурный центр». Зарегистрирован Нижегородский филиал адвентистской американской телевизионной корпорации «Три Эйнджелс Бродкастинг Нетворк, ИНК», занимающийся подготовкой программ религиозного содержания и передачей их по местному ТВ.

Как известно, в России существует течение «адвентистов-реформистов» («адвентисты седьмого дня верного остатка»), действовавшее нелегально в годы Советской власти. Не имея вероучи-

тельных и обрядовых расхождений с «обычными» адвентистами, «реформисты» находятся с ними в конфронтации, требуя жесткого исполнения запрета работать по субботам, подчинения лишь тем законам государства, которые не затрагивают принципов духовной жизни, ведения замкнутого образа жизни и т. п. В Нижегородской области также имеется определенное количество сторонников данного течения.

Христиане Веры Евангельской (пятидесятники) представлены в области 23 общиными различной направленности. В традиционных общинах членствует около 400 человек, в Н. Новгороде находится Центр объединения церквей ХВЕ · Волго-Уральского региона. С 1992 г. в городе действует ряд общин «хаизматического направления» («Скала спасения», «Нижегородская христианская община», «Виноградник» и др.). Не имея с традиционными пятидесятниками вероучительных расхождений, «хаизматы» отличаются внешними формами своей деятельности: ориентация на молодежь, свобода в манере одеваться, раскованность, использование в богослужениях зажигательной музыки, танцев, пантомимы и т.п. Хаизматические общины снимают помещения в клубах и Домах культуры, имеют связь с аналогичными зарубежными группами.

Свидетели Иеговы, в отличие от своих единоверцев в других крупных городах России, в Нижнем имеют сравнительно небольшую, для города нашего масштаба, общину численностью около 500 человек и крайне небольшое количество сторонников в области. Как и в других городах, иеговисты практикуют хождение по квартирам с целью вербовки новых сторонников. В 1992 г. в городе появилась такая нехарактерная для России конфессия, как Церковь Иисуса Христа Святых Последних Дней (мормоны). У них около полутора сотен сторонников, в городе постоянно проживают несколько молодых миссионеров из США. Действует также немногочисленная Новоапостольская Церковь, возникшая в XIX веке в Великобритании. В Н. Новгороде находится центр Волго-Окского округа данной организации. Сторонников Новоапостольской церкви в области около двухсот.

В Н. Новгороде существует также ряд мелких (по 20–50 человек) религиозных групп, которые можно определить как объедине-

ния «христианские неденоминированные» течения, хотя скорее это все же группы общепротестантской направленности: «Союз студентов-христиан», «Церковь Голгофы», происходящая от умеренного крыла сторонников движения «христомании» в США в 1960-е годы, и некоторые другие.

1990–1993 гг. в Нижегородской области отличались большой активностью зарубежных протестантских проповедников. Это вызвало протест представителей традиционных религий. Так, в августе 1992 г. имело место обращение главы Нижегородской епархии РПЦ и протоиереев епархии к председателю областного Совета народных депутатов по поводу деятельности Д. Картера и крупномасштабной протестантской акции «Волга-92». «...Народам России, – говорилось, в частности, в данном обращении, – еще не пришедшем в себя после долгого атеистического воздействия, спешат навязать чуждые им верования и традиции, отрывая тем самым от их исторических корней, без которых невозможно будущее развитие. Излагая настоящие мысли (просьбу не оказывать содействия зарубежным проповедникам), мы просим понять, что они продиктованы не межконфессиональной неприязнью, а заботой о сохранении духовной свободы наших соотечественников. Православие доброжелательно и с христианской любовью относится к представителям других вероисповеданий, но оно никогда не сможет мириться с тем, чтобы его последователей зазывали поменять веру и принять новое «крещение». ...Такие действия называются прозелитизмом, который осуждается во всем христианском мире». Имел место и ряд других подобных обращений и статей в нижегородской прессе, православные пикеты во время проповедей Картера.

В настоящее время, однако, «бум» интереса к западным проповедникам прошел и повторение успеха адвентистов, в десять раз увеличивших за два–три года число своих сторонников в регионе, невозможно. Это связано и с тем, что уже исчерпан контингент людей, склонных, по ряду социокультурных причин, к тому, чтобы примкнуть к тем религиозным течениям, о которых идет речь.

Наш регион не обойден вниманием тех религиозных течений, которые принято называть «нетрадиционными культурами». Все они немногочисленны (число сторонников исчисляется в лучшем случае

несколькими десятками человек), однако их деятельность часто вызывает большой общественный негативный резонанс.

Если говорить о таких группах российского происхождения, то это сторонники Церкви Последнего Завета (адепты Виссариона-«Христа» из Минусинска), Церкви Божией Матери Преображающейся (она известна также под названиями Вселенской Российской Марианской Церкви, Собор Новой Руси, Богородичный центр и др.). В 1996 году в городе снова появились около десятка сторонников Белого Братства, столкнувшись, однако, с «иммунитетом» к своей, хотя и лишившейся многих прежних экстремистских черт, пропаганде со стороны нижегородцев.

Что касается нетрадиционных религиозных течений западного происхождения, то это общины Международного Общества Сознания Кришны, сторонники саентологии (в Н. Новгороде ее организаторы действуют в форме «Хаббард-колледжа», подчеркивая, что занимаются прежде всего обучением менеджменту), Ассоциация Святого Духа за Объединение Мирового Христианства (Церковь Объединения Сан Мен Муна), группа «Семья» (бывшая группа «Дети Бога»), Московская Церковь Христа. Как известно, некоторые из данных организаций имеют негативную репутацию, в прессе к ним применяется определение «деструктивные культуры», или «тоталитарные секты». Так, в Германии государственными органами в отношении Церкви саентологии и ее разновидностей – центров Дианетики употреблялось выражение «криминальная коммерческая организация с элементами психотеррора», целый ряд судебных процессов на Западе имел место против Муна и его сторонников (было принято также определение Европейского парламента с негативной оценкой данной организации), «Детей Бога» («Семья») и др. Проблема отношения к такого рода движениям стоит не только в России. С одной стороны, из принципов свободы совести вытекает право верующих на специфический образ жизни и поведения. С другой – для ряда таких групп свойственно скрытие информации и даже прямой обман относительно образа жизни членов данной группы и приобретаемой ими социокультурной идентичности (жесткое включение в строго ритуализированную обрядность и образ жизни, обязательность безусловного послушания руководите-

лям, нередко – разрыва с семьей, отрицательного отношения к традиционным историческим конфессиям и т. п.). Многие новые религиозные организации используют интенсивные психофизические методики воздействия на неофитов – так называемый «марафон» (например, прослушивание проповедей в течение долгих часов), что правомерно характеризуется специалистами как «промывание мозгов».

Вместе с тем нельзя подходить ко всем новым религиозным группам с одними мерками. Так, Общество сознания Кришны прошло в своем развитии большую эволюцию: его нынешние сторонники сделали целый ряд заявлений об отказе от прозелитизма, они осуждают отказ от учебы своих сторонников по религиозным мотивам, подчеркивают свой отказ от форсированного увеличения своих рядов ради поднятия духовного уровня уже имеющихся членов. В Н. Новгороде стараются быть открытыми для контактов с государственными органами и другими религиозными организациями.

Кроме всех вышеназванных религиозных групп, в области действует и ряд других религиозных и окорелгиозных течений, количества сторонников которых зачастую не превышает одного–двух десятков. Это языческая община, сторонники веры Бахаи, буддийское объединение «Карме Че Линг» (в его рядах находятся не те, чьей традиционной семейной религией является буддизм, а новообращенные представители интеллигенции и предприниматели), группа «Тантра Сангха», различные объединения периховской направленности, всевозможные сторонники мистических направлений йоги и «эзотерические» группы и т. п. Такова реальная ситуация сегодняшнего дня – религиозный плорализм, являющийся неотъемлемой чертой сегодняшнего мира. Впрочем, такого «единообразия» никогда и не было в истории нашего государства и на территории нижегородского края.

Вместе с тем нам представляется несостоятельной концепция «религиозного рынка», согласно которой в религиозной сфере должны действовать те же законы, что и в сфере экономики: конкуренция, «рекламная война», более активный «сбыт» того «товара», который отличается более эффектной упаковкой, угодает массовому «покупателю» своими «потребительскими свойствами» и «простотой

эксплуатации в быту». Неприемлемой представляется и идея полного самоустраниния государства из религиозной сферы, активно отстаивающаяся рядом общественных деятелей и публицистов, ссылающихся на страны Запада, где такая ситуация якобы имеет место (что не соответствует действительности). Государственные органы, органы местного самоуправления должны не стесняясь заявить, что у них есть собственные интересы в религиозной сфере, которые они будут отстаивать. Это, в частности, интересы, связанные с обеспечением общественного спокойствия, нормальным культурным развитием страны и сохранением ее традиций.

Осенью 1997 г. был принят новый федеральный Закон, касающийся вопросов реализации гражданами России права на свободу совести, государственно-религиозных отношений – Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Закон, «подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений, основываясь на том, что Российской Федерации является светским государством», отмечает при этом «особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры», подчеркивает уважение к религиям, «составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России», среди которых упомянуты «христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии» (преамбула Закона).

В Законе более четко указаны причины, по которым в судебном порядке может быть ликвидирована религиозная организация и запрещена деятельность религиозного объединения (ст. 14 Закона), некоторые новые моменты появились в Законе в отношении представительств иностранных религиозных объединений (ст. 13). Упорядочены формы религиозных объединений и виды религиозных организаций, введены новые юридические понятия «религиозная группа», «местная религиозная организация», «централизованная религиозная организация» (ст.ст. 6,7,8). Закон предусматривает порядок, смысл которого состоит в том, что для новой религиозной группы, ранее не присутствовавшей в России, устанавливается как бы 15-летний испытательный срок, прежде чем она получит права юриди-

ческого лица, будет зарегистрирована как религиозная организация (ст.ст. 7–9).

До 31 декабря 1999 г. должна быть проведена государственная перерегистрация религиозных организаций. По истечении указанного срока религиозные организации, не прошедшие перерегистрацию, могут быть ликвидированы в судебном порядке по обращению органа, осуществляющего государственную регистрацию религиозных организаций (ст. 26).

В то же время Закон не означает возвращения к временам уполномоченных Совета по делам религий при Совете Министров СССР, временам вмешательства государства во внутренние дела религиозных объединений, тотального контроля за их деятельностью, сохраняя принцип отделения церкви от государства. Регистрацией религиозных объединений по-прежнему занимаются лишь органы юстиции. В то же время и религиозные организации вправе требовать от государственных органов только то, что обозначено в Законе. Во взаимоотношениях государственных органов и религиозных организаций речь может идти исключительно о ненавязанном сотрудничестве, уважении прав верующих на самостоятельную жизнь их общин. В связи с этим во взаимоотношениях с религиозными объединениями огромную роль играет взаимопонимание и добрая воля, возрастает роль таких структур, как департаменты или отделы по связям с общественностью администраций.

У администрации Нижегородской области сложились добрые отношения с традиционными конфессиями нашего региона, как и с подавляющим большинством других религиозных направлений, действующих в области. Кроме вышеупомянутой материальной помощи в восстановлении храмов, можно отметить, что добной традицией стало присутствие глав традиционных конфессий, священнослужителей на различных мероприятиях, связанных с культурными и социальными вопросами, участие их в различных «круглых столах», научных конференциях. Так, с 1996 г. областная администрация совместно с Нижегородской епархией проводит Рождественские православно-философские чтения, в которых участвуют богословы и светские обществоведы Н. Новгорода. Совместно с Духовным управлением мусульман Н. Новгорода и Нижегородской области

проведены три Международные научные конференции, посвященные проблемам ислама в современном мире. Имеет место сотрудничество традиционных религиозных организаций и воинских частей, медицинских учреждений, исправительных учреждений. Одно из последних совместных дел областной администрации и Русской Православной церкви – проект строительства часовни на кладбище «Марьина роща» в память нижегородцев, погибших в Чечне.

Вместе с тем областная администрация стремится обращать специальное внимание на новые религиозные объединения, которые могут вызывать общественное беспокойство. При департаменте по связям с общественностью и средствами массовой информации создан общественный экспертный совет содействия формированию здорового социально-психологического климата, в который вошли профессиональные религиоведы, психологи, представители медицины. Одна из главных целей совета – изучение нетрадиционных религиозных объединений, информирование общественности и государственных органов об их деятельности.

Каким может быть сотрудничество между районными, городскими администрациями и традиционными религиозными объединениями?

Представляется, что в свете Закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в соответствии с практикой центральных органов управления и администрации области можно обозначить, в частности, следующие направления взаимодействия:

- оказание помощи традиционным религиозным организациям области (православным, старообрядцам, мусульманам, иудеям) в реставрации, ремонте, обустройстве храмов; в вопросах передачи им бывших церковных зданий; предоставлении земельных участков для строительства новых храмов;

- содействие религиозным организациям в проведении благотворительной работы в больницах, детских учреждениях, среди малоимущих, в местах заключения и проч. При этом, если речь идет о нетрадиционных религиозных объединениях, стоит оказывать такое содействие лишь в случае, если речь идет о реальной благотворительности, а не пропагандистско-миссионерской акции;

- участие представителей религиозных организаций в разработке соответствующих районных, городских программ в сфере культуры, охраны историко-архитектурного наследия, просвещения, здравоохранения, социального развития и социальной защиты и др.; вхождение представителей религиозных организаций в состав соответствующих комиссий, рабочих и консультативных групп и т. п.;
- совместное с традиционными религиозными организациями проведение научных и образовательных конференций, семинаров, праздников (Дни славянской письменности, Рождественские дни православной культуры и т. п.);
- организация бесплатных консультаций религиозных объединений по правовым вопросам, вопросам налогообложения и т. п.;
- организация системы оперативного информирования религиозных организаций о социальной и культурной жизни района, города; о социальных проблемах, в решении которых могут помочь религиозные организации.

Нижегородская область относится к числу тех регионов нашей страны, в которых нет серьезных межконфессиональных конфликтов и политических страстей на религиозной почве. В сегодняшней российской ситуации это поистине ценнейший «социальный капитал», сохранение и приумножение которого является обязанностью и властей, и государственных служащих, и религиозных лидеров, и политических деятелей, и научной общественности, и всех нижегородцев.

Утверждено губернатором  
Нижегородской области.

**П О Л О Ж Е Н И Е**  
**о департаменте по связям с общественностью**  
**и средствами массовой информации**  
**администрации Нижегородской области**

**1. Общие положения**

1.1. Департамент по связям с общественностью и средствами массовой информации (далее департамент) является самостоятельным структурным подразделением администрации Нижегородской области.

1.2. Правовую основу деятельности департамента составляют Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, Указы и распоряжения Президента и Правительства Российской Федерации, нормативные акты Законодательного Собрания и губернатора Нижегородской области.

1.3. Деятельность департамента осуществляется в соответствии с настоящим Положением, поручениями губернатора области, обращениями руководителей структурных подразделений администрации, глав администраций городов и районов области, рекомендациями и предложениями комитетов Законодательного Собрания.

**2. Задачи**

К задачам департамента относятся:

2.1. Оперативное распространение официальной информации о деятельности администрации области по осуществлению политических и социально-экономических преобразований, взаимодействие с представителями средств массовой информации области, Российской Федерации и иностранных государств.

2.2. Изучение и анализ общественно-политических процессов в Нижегородской области, прогнозирование развития ситуации в области, взаимодействие с общественными объединениями, профессиональными союзами, политическими партиями, женскими и ветеранскими организациями, некоммерческими организациями, науч-

ными и образовательными учреждениями общественно-политической направленности.

2.3. Изучение и анализ религиозных процессов в Нижегородской области, прогнозирование развития ситуации в области, взаимодействие с религиозными объединениями, общественными объединениями, благотворительными фондами, некоммерческими организациями, научными и образовательными учреждениями конфессионального характера.

2.4. Изучение и анализ национальных процессов в Нижегородской области, прогнозирование развития ситуации в области, взаимодействие с общественными объединениями, благотворительными организациями, научными и образовательными учреждениями национально-культурной направленности.

2.5. Взаимодействие с информационно-аналитическими структурами, службами по связям с общественностью администрации Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, Законодательного Собрания Нижегородской области и органов государственной власти субъектов РФ.

### **3. Функции**

В соответствии с возложенными задачами департамент осуществляет следующие функции:

3.1. Организация и проведение пресс-конференций губернатора Нижегородской области, других руководителей подразделений администрации, подготовка пресс-релизов и иных информационных материалов о деятельности областной администрации.

3.2. Планирование и организация по согласованию с губернатором области, вице-губернаторами, руководителями подразделений областной администрации их выступлений в средствах массовой информации, интервью, прямых телефонных линий, информационных дней, ответов на вопросы, комментариев текущих событий и пр.

3.3. Организация цикловых передач, связанных с освещением деятельности областной администрации по местному телевидению и радио.

3.4. Проведение оперативного анализа текущей прессы и предоставление по заявкам губернатора подбора печатных материалов

на требуемую тему, проведение контроля за правильностью опубликования в средствах массовой информации переданной информации.

3.5. Обеспечение губернатора Нижегородской области, руководителей структурных подразделений администрации, глав администраций городов и районов полной и достоверной информацией о характере отношений общественности к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

3.6. Взаимодействие с руководителями структурных подразделений администрации, администрациями городов и районов в целях формирования согласованной политики органов государственной власти и местного самоуправления Нижегородской области в отношении общественных объединений, религиозных и национально-культурных организаций, политических партий и движений.

3.7. Подготовка соответствующих экспертных материалов по названным вопросам, консультирование представителей структурных подразделений администрации области по вопросам взаимодействия с общественными и религиозными объединениями, женскими и ветеранскими организациями в сфере основных направлений деятельности данных структурных подразделений.

3.8. Взаимодействие с другими заинтересованными подразделениями администрации области, общественными и религиозными объединениями в разработке программ решения общественно-политических проблем Нижегородской области.

3.9. Проведение исследований отношения общественности к решениям администрации области и актуальным проблемам Нижегородской области путем анализа материалов центральных, областных и районных средств массовой информации, проведения социологических опросов, анализа деятельности и документов общественных и религиозных объединений.

3.10. Составление регулярных аналитических материалов по общественно-политическим, конфессиональным, национальным проблемам в Нижегородской области.

3.11. Взаимодействие с общественными, национально-культурными и религиозными объединениями с целью достижения высокой эффективности деятельности областной администрации.

3.12. Консультация общественных объединений, религиозных и национально-культурных организаций Нижегородской области по различным вопросам их деятельности.

3.13. Организация обучающих семинаров для ответственных за работу с общественностью и средствами массовой информации районных и городских администраций с участием ученых города, профессорско-преподавательского состава ВВАГС.

3.14. Организация массовой работы с журналистами (проведение творческих семинаров, встреч руководства областной администрации с журналистами в честь Дня российской прессы) и т.д.

#### **4. Полномочия директора департамента**

4.1. Директор департамента единолично руководит деятельностью департамента, заключает контракты с персоналом, принимает на работу и увольняет с работы сотрудников, применяет меры поощрения и дисциплинарного воздействия.

4.2. Для организации работы департамента директор уполномочен:

- издавать приказы по департаменту;
- утверждать должностные инструкции работников;
- давать отдельные поручения сотрудникам департамента;
- контролировать работу сотрудников департамента;
- решать вопросы служебных командировок сотрудников департамента;
- использовать средства экономии фонда оплаты труда для стимулирования труда сотрудников департамента;
- представлять губернатора на встречах с представителями СМИ, общественностью, общественными объединениями, религиозными организациями, национально-культурными обществами, профсоюзными и другими организациями;
- присутствовать на всех совещаниях по вопросам, затрагивающим компетенцию департамента, проводимых губернатором и руководителями структурных подразделений администрации;
- в соответствии с действующим законодательством запрашивать и получать от государственных органов, предприятий, учреждений и организаций Нижегородской области необходимые для своей деятельности сведения и материалы;

- координировать работу с ответственными за информационное обеспечение в департаментах областной администрации;
- выступать с предложениями по разработке проектов программ и решений администрации по вопросам, входящим в компетенцию департамента;
- осуществлять взаимодействие с аналогичными департаменту по связям с общественностью и средствами массовой информации подразделениями органов государственной власти других субъектов РФ;
- выступать от имени областной администрации по вопросам взаимодействия с федеральными органами власти в пределах своей компетенции;
- привлекать для выполнения аналитических и экспертных работ на договорной основе специалистов по согласованию с руководством администрации области.

**Ольга Николаевна Савинова**

**ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО: НА ПУТИ К ДИАЛОГУ  
(региональный аспект)**

Редактор М. Горюнова  
Компьютерная верстка Т. Балабановой  
Дизайн обложки В. Макарова  
Корректор Л. Головина

ЛР№064018 от 14.04.95 г.

Подписано к печати 10.03.98. Формат 60x90/16. Бумага офсетная.  
Гарнитура литературная. Печать офсетная. Объем 9 п.л. Тираж 1000 экз.

Заказ № 1453

Издательство «Литера». 603105, Н. Новгород, В.Волжская наб., 11, с.8.  
тел. (831-2) 367-385

ОАО «Дзержинская типография»  
г. Дзержинск Нижегородской обл., пр. Циолковского, 15



Савинова Ольга Николаевна – кандидат исторических наук, доцент. В 1992 – 1993 гг. работала пресс-секретарем Нижегородского областного Совета народных депутатов, затем в течение четырех лет возглавляла пресс-центр администрации г. Нижнего Новгорода. Была пресс-секретарем мэра города. Принимала участие в выборной кампании губернатора Нижегородской области летом 1997 г. С июля 1997 г. возглавляет департамент по связям с общественностью и СМИ администрации Нижегородской области.

Автор монографий "Связи с общественностью в органах регионального управления", "Власть и общественность: социальные аспекты взаимодействия", а также серии статей по проблемам взаимодействия власти и общества, организации и функционирования служб "паблик-рилейшнз".