

Васильева Елена Александровна

кандидат социологических наук,
ведущий научный сотрудник
Академии наук Республики Саха (Якутия)

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
В ОТРАЖЕНИИ СРЕДСТВ
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ): ИТОГИ
СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Аннотация:

В статье представлены итоги контент-анализа средств массовой информации Республики Саха (Якутия), проведенного с целью выявления представлений населения республики о государственной гражданской службе. Определено, что деятельность органов исполнительной власти оценивается в зависимости от уровня социально-экономического развития республики. Федеральные чиновники воспринимаются населением как политические акторы, а политическая деятельность республиканских чиновников не приветствуется. Показано, что в официальном печатном органе правительства республики (газете «Якутия») допускаются более острая критика в адрес федеральных чиновников, чем республиканских. Оппозиционная СМИ (газета «Якутск вечерний»), напротив, более критично оценивает деятельность республиканских органов государственной власти.

Ключевые слова:

государственная служба, контент-анализ, эффективность, государственное управление, средства массовой информации, административная реформа, гражданское общество.

Vasilyeva Elena Aleksandrovna

PhD in Social Science, Leading Research Associate,
Academy of Sciences of
the Republic of Sakha (Yakutia)

**THE STATE SERVICE REFLECTED
BY MASS MEDIA OF THE REPUBLIC
OF SAKHA (YAKUTIA):
RESULTS OF THE EMPIRICAL
SOCIOLOGICAL RESEARCH**

Summary:

The article represents the results of the content analysis of mass media in the Republic of Sakha (Yakutia). The goal of the research was to examine the public opinion about the state civil service. It is determined that the activities of the executive power are estimated according to the level of socio-economic development of the republic. Federal officials are considered by the population as political actors, and the political activities of republican officials are frowned upon. Official print media of the republican government (newspaper "Yakutia") criticize more acute federal officials, than the republican ones, while the opposition media (newspaper "Yakutsk Vecherniy"), on the contrary, evaluates more critically the activities of the republican public authorities.

Keywords:

state services, content analysis, efficiency, state administration, mass media, administrative reform, civil society.

Эффективность государственного управления на региональном уровне представляет собой одну из наиболее актуальных проблем в Российской Федерации. До 2014 г. в законодательстве она трактовалась в экономическом аспекте – как оптимальность использования бюджетных средств и повышение формализованных показателей качества жизни населения, таких как продолжительность жизни, средний уровень дохода и удовлетворенность населения государственными услугами, в частности здравоохранением, образованием, социальной защитой и охраной правопорядка. Административная реформа, призванная повысить этот уровень, проводилась на основе методов, предлагаемых концепцией «Нового государственного менеджмента» (NPM), основными из которых являются продуктивность, маркетингизация, ориентация на клиентов, децентрализация, ориентация на цели, заданные политиками, и отчетность по результатам [1, с. 257]. Сложность реализации мероприятий административной реформы обусловлена сущностью государственной службы: с одной стороны, формально она представляет собой трудовой коллектив органов государственной власти, с другой – субъект государственного управления, обладающий исключительными властными полномочиями. Выделяется также третий аспект государственной службы – институциональный, подразумевающий совокупность норм, правил и ролей, которые, сформировавшись в рамках взаимодействия в системе государственной службы, впоследствии распространились и стали формой организации управления, получившей широкую известность под названием бюрократии [2, с. 9]. Административная реформа потребовала изменения именно этой – институциональной – базы, то есть для успешности проводимых мероприятий необходимо было изменить принцип взаимодействия общества и государства с патернализма на партнерство, то есть чиновники должны воспринимать граждан как клиентов, учитывать их потребности и интересы.

Роль гражданского общества в этом случае возрастает: фактически к этому институту переходит функция целеполагания и контроля в системе государственного управления, и, как показывают исследования, общественный запрос на его развитие высок, но встречает активное противодействие со стороны властных структур [3, с. 16]. Средства массовой информации в обществе играют роль каналов трансляции информации как от органов государственной власти к институтам гражданского общества, так и обратно. Они формируют общественное мнение, но в то же время и отражают его. Соответственно, изучение представлений СМИ о том или ином социальном явлении или институте позволяет получить представление об отношении общества к нему и уровне его легитимности.

Для изучения представлений об эффективности государственной службы на примере Республики Саха (Якутия) были исследованы два печатных республиканских СМИ: газета «Якутия» как официальный печатный орган правительства республики и газета «Якутск вечерний» как основное оппозиционное СМИ за 2011 г. (базовый) и 2013 г. (год выборов депутатов в Государственное собрание – Ил Тумэн). Исследование проводилось методом контент-анализа [4, с. 382–387]. Основной категорией анализа выступает государственная служба; смысловыми единицами анализа – виды государственной службы: федеральная и региональная; частота информации – количество абзацев с упоминанием единиц счета в тексте; единицы счета – государственный гражданский служащий; чиновник; работник органа государственной (исполнительной) власти; правительство.

Были определены следующие задачи исследования:

1. Выявление представлений о целях и задачах государственных гражданских служащих в СМИ Республики Саха (Якутия).
2. Выявление представлений об эффективности государственной службы в СМИ Республики Саха (Якутия).
3. Определение динамики изменения представлений об эффективности государственной службы в СМИ Республики Саха (Якутия).

В ходе исследования были получены следующие результаты.

В 2011 г. государственная служба упоминалась в газете «Якутия» 3206 раз, в газете «Якутск вечерний» – 2205 раз. В 2013 г. количество упоминаний возросло в обоих СМИ: в газете «Якутия» – до 5351 (166,9 % от уровня 2011 г.), в газете «Якутск вечерний» – до 3521 (159,7 %). Большинство упоминаний в обоих СМИ содержалось в сообщениях о социально-экономическом развитии (СЭР) Республики Саха (Якутия), а также в сообщениях о деятельности политиков республики, причем эта тенденция сохраняется на протяжении всего периода наблюдений. В предвыборный период в «Якутске вечернем» доля упоминаний государственной службы в сообщениях о политической ситуации увеличилась на 6,8 %, но не достигла уровня упоминаний в сообщениях о социально-экономической обстановке. В официальном печатном органе, напротив, доля упоминаний в сообщениях о СЭР увеличилась на 4,4 %.

Анализ упоминаний государственной службы в течение года позволяет сделать вывод о наличии сезонных колебаний: можно выделить два периода, когда количество упоминаний государственной службы возрастает в обоих СМИ: март – апрель и ноябрь – декабрь (см. рис. 1).

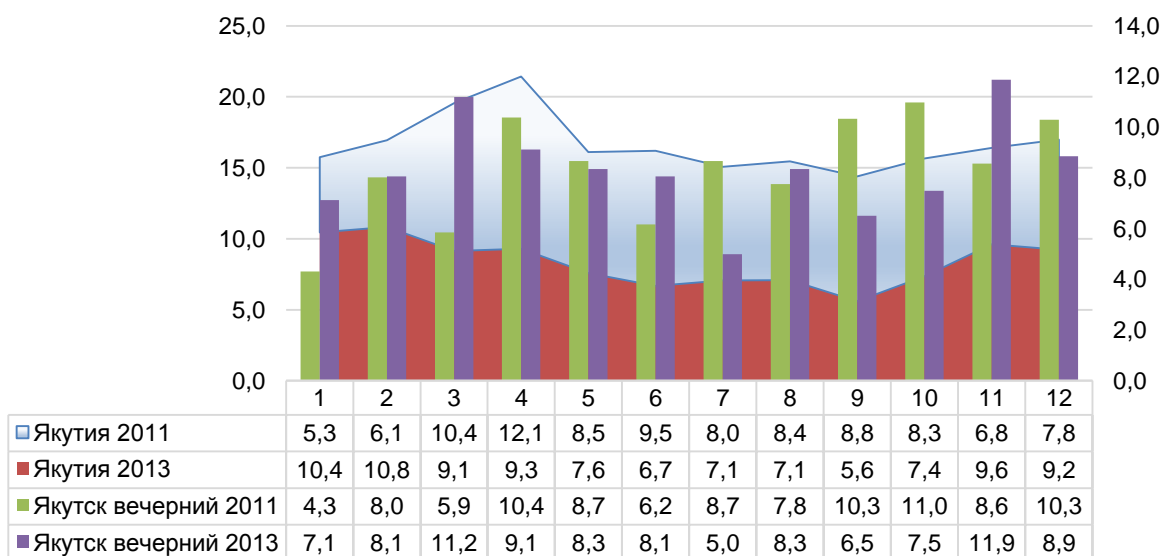


Рисунок 1 – Динамика распределения упоминаний государственной службы в течение года, %

Увеличение количества высказываний в марте и апреле связано с публикацией статистических данных о результатах социально-экономического развития республики за предыдущий год, а также планов развития на текущий год и отчета правительства республики перед населением, который был составлен в феврале. Резкое снижение количества упоминаний в сентябре 2013 г. объясняется выборами: и официальное, и оппозиционное СМИ воздерживались от публикаций во избежание нарушений законодательства и подозрений в использовании административного ресурса. Увеличение количества высказываний в ноябре и декабре объясняется подведением итогов года, обсуждением бюджета на следующий год, а также традиционной активизацией политической жизни в конце года.

Таким образом, несмотря на то что в законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ основная функция этого института определена как обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и лиц, замещающих государственные должности [5], то есть занимающихся политической деятельностью, республиканские СМИ в качестве основной задачи деятельности государственной службы рассматривают управление социально-экономическим развитием и повышение уровня и качества жизни населения республики.

Государственная гражданская служба Республики Саха (Якутия) упоминалась в анализируемых СМИ значительно чаще, чем федеральная (см. табл. 1). При этом в оппозиционном СМИ федеральная государственная служба упоминалась чаще, чем в официальном, и в предвыборный год доля этих упоминаний возросла.

Таблица 1 – Распределение упоминаний государственной службы в СМИ по виду службы

	2011				2013			
	«Якутия»		«Якутск вечерний»		«Якутия»		«Якутск вечерний»	
	Количество	%	Количество	%	Количество	%	Количество	%
Республиканская государственная служба	2608	81,3	1775	80,5	4555	85,1	2773	78,8
Федеральная государственная служба	598	18,7	430	19,5	796	14,9	748	21,2
Всего	3206	100	2205	100	5351	100	3521	100

Анализ динамики количества упоминаний федеральной государственной службы показывает, что оппозиционное СМИ более остро реагирует на события в политической жизни страны: так, доля упоминаний федеральной государственной службы в декабре 2011 г. была максимальной за весь период (16,7 % от общего числа упоминаний федеральной государственной службы в году), в то время как в официальном СМИ эта доля оставалась на среднем уровне (9,2 %). Наибольшая доля упоминаний федеральной службы в газете «Якутия» приходится на апрель и декабрь 2013 г., когда в республике проводились заседания Госкомиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области во главе с Д.А. Медведевым и I Агропромышленный межрегиональный инвестиционный форум «Инвестиции в агропромышленный комплекс – дорога в будущее».

Большинство упоминаний обоих видов государственной службы содержится в сообщениях о социально-экономическом развитии РФ и РС (Я), но количество упоминаний федеральной государственной службы в сообщениях о политической деятельности больше, чем республиканской (см. рис. 2). Таким образом, государственное управление и обеспечение выполнения политиками своих функций предписывается федеральной государственной службе, воспринимаемой как субъект политической активности. В год выборов количество упоминаний государственной службы в сообщениях о политической деятельности увеличивается, но, по нашему мнению, это не свидетельствует о смене оценки задач деятельности органов исполнительной власти, а только говорит о потенциале административного ресурса как фактора предвыборной борьбы.

Для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти сообщения, в которых содержались упоминания государственной службы, были проанализированы по характеру высказывания как позитивные – содержащие одобрение упоминаемого факта, негативные – содержащие его осуждение, и нейтральные – не несущие никакой оценки.

Большинство упоминаний государственной службы в газете «Якутия» были нейтральными в течение обоих анализируемых периодов. В «Якутске вечером» в 2011 г. большинство высказываний были негативными, а в 2013 г. – нейтральными (см. табл. 2).

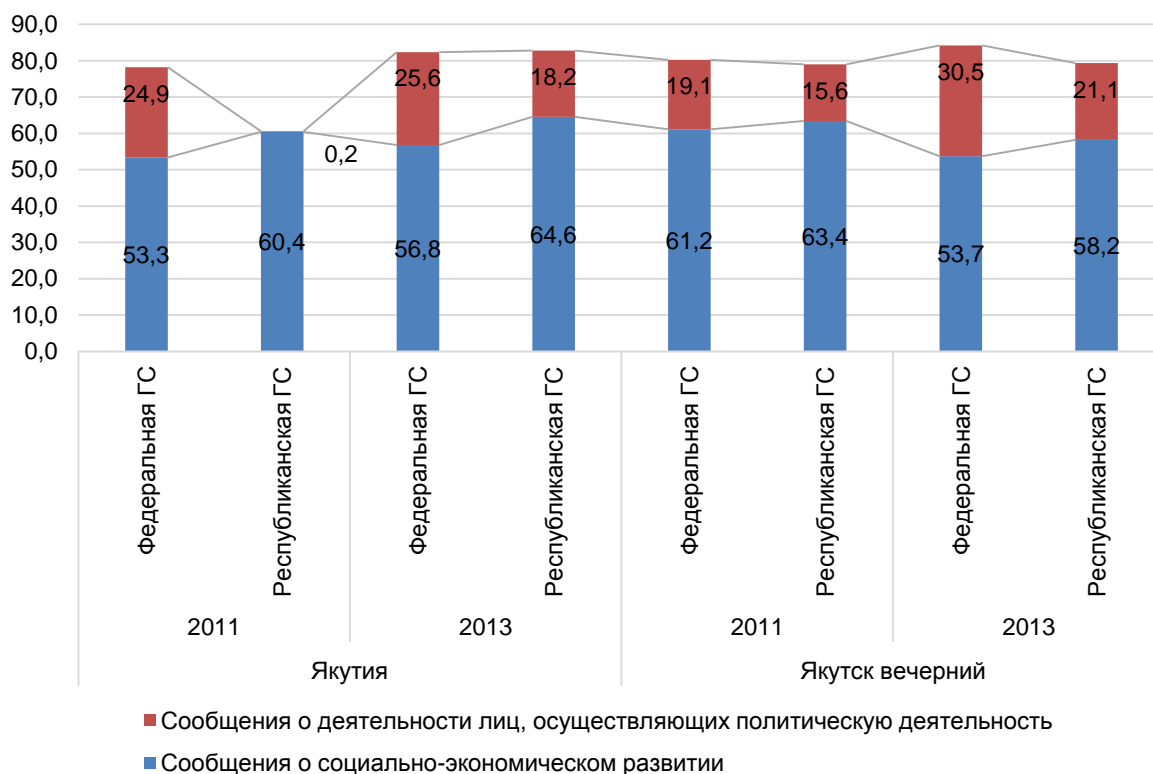


Рисунок 2 – Распределение упоминаний государственной службы по видам государственной службы и тематике сообщений, % от общего числа упоминаний вида службы

Наибольшая доля позитивных высказываний была отмечена в 2011 г. в газете «Якутия». В предвыборный год удельный вес позитивных высказываний за месяц в этом СМИ снижается практически весь год, за исключением незначительного роста в марте и в декабре. Оппозиционное СМИ предсказуемо придерживается критического настроения, удельный вес позитивных высказываний минимален, но в предвыборный период остается сопоставимым с уровнем базового года. Коэффициент Яниса для газеты «Якутия» в 2011 г. составлял 0,073, в 2013 г. 0,061; для газеты «Якутск вечерний» в 2011 г. – 0,307, в 2013 г. – 0,248. Таким образом, в 2013 г. в официальном СМИ уровень оптимизма понизился, а в оппозиционном, напротив, оценки стали менее негативными.

Таблица 2 – Распределение упоминаний государственной службы по характеру высказывания

	2011				2013			
	«Якутия»		«Якутск вечерний»		«Якутия»		«Якутск вечерний»	
	всего	%	всего	%	всего	%	всего	%
Позитивные высказывания	772	24,1	265	12,0	807	15,1	255	7,2
Негативные высказывания	413	12,9	1105	50,1	340	6,4	1299	36,9
Нейтральные высказывания	2021	63,0	835	37,9	4204	78,6	1968	55,9
Итого	3206	100	2205	100	5351	100	3522	100

Наибольшее количество позитивных высказываний в газете «Якутия» в 2011 г. содержится в сообщениях о спортивных мероприятиях (51,4 % от общего числа сообщений этой тематики), культурно-массовых мероприятиях (36,6 %), о деятельности производственных предприятий (34,7 %). В 2013 г. наибольшее количество позитивных высказываний содержалось в официальных сообщениях (32,1 %), в сообщениях на другие темы доля позитивных высказываний не превышала 20 %. В газете «Якутск вечерний» в 2011 г. наибольшая доля позитивных высказываний содержалась в официальных сообщениях (20,6 %), в биографических сообщениях (15,7 %) и в сообщениях о культурно-массовых мероприятиях (14,1 %). В 2013 г. доля позитивных официальных сообщений снизилась, большинство позитивных упоминаний государственной службы содержалось в биографических сообщениях (13 %) и в сообщениях о спортивных мероприятиях (10,4 %). Доля позитивных сообщений о социально-экономическом положении и о деятельности политиков Республики Саха (Якутия) в обоих СМИ снижалась.

Пик негативных упоминаний государственной службы в официальном СМИ в базовом году пришелся на февраль (16,8 %), в течение остального года количество критических упоминаний оставалось практически ровным, а минимальный уровень отмечался в декабре (9,2 %). В предвыборный год отмечалось три периода увеличения доли негативных высказываний – март (7,6 %), сентябрь (7,7 %) и ноябрь (8,7 %) и два периода снижения критики – май (3,2 %) и декабрь (5,9 %). То есть в период начала предвыборной кампании критика органов исполнительной власти уменьшилась, а после проведения выборов – усилилась. Наибольшая доля негативных высказываний о государственной службе в оппозиционном СМИ в базовом году пришлась на сентябрь (54,8 % от общего количества упоминаний в месяце) и декабрь (58,1 %), то есть на период окончания летнего периода и подведения итогов года. В предвыборном году при общем снижении количества негативных упоминаний пики приходились на май (47,6 %) и сентябрь (44,5 %), то есть на период начала предвыборной кампании и на сами выборы.

Большинство негативных высказываний в газете «Якутия» в 2011 г. содержалось в сообщениях о криминальной обстановке (40,7 % от общего числа высказываний тематики) и о деятельности федеральных политиков (25,7 %). Полагаем, что в данном случае можно говорить о «разрешенной критике» – в связи с невозможностью негативной оценки деятельности республиканских органов исполнительной власти и политиков негативный акцент смещается в сторону федеральных чиновников. В 2013 г. доля негативных высказываний снизилась до минимальных значений, хотя большинство по-прежнему содержалось в сообщениях о криминальной обстановке, а также в биографических сообщениях.

В газете «Якутск вечерний» в 2011 г. большинство негативных высказываний содержалось в сообщениях о деятельности федеральных политиков (77,1 % от общего числа высказываний тематики) и о социально-экономическом развитии Российской Федерации (67,6 %). В 2013 г. большинство негативных высказываний содержалось в сообщениях о деятельности политиков, как федеральных, так и республиканских, в биографических сообщениях и в сообщениях о культурно-массовых мероприятиях. Это объясняется увольнением в 2013 г. отдельных республиканских министров в связи с нарушением ими законодательства о государственной службе и этических норм, а также с публикацией результатов антикоррупционных проверок в республиканских органах исполнительной власти, в том числе в Министерстве культуры и духовного развития республики.

В газете «Якутия» доля положительных оценок деятельности республиканской государственной службы по совершенствованию социально-экономического развития республики выше, а отрицательных ниже, чем доля оценок деятельности федеральной государственной службы, то есть, по мнению официального СМИ, деятельность республиканских чиновников по повышению уровня жизни граждан республики является более эффективной, чем деятельность федеральных чиновников. Расчет коэффициента Яниса показывает, что в 2011 г. оценка федеральной государственной службы была позитивной, а республиканской – негативной (0,004 и –0,044 соответственно). В 2013 г. оба вида государственной службы показали негативный коэффициент (–0,003 и –0,027). В газете «Якутск вечерний», напротив, деятельность федеральных чиновников оценивается выше, чем деятельность республиканских чиновников (см. табл. 3).

Таблица 3 – Распределение упоминаний государственной службы по характеру, типу и тематике высказывания, % от количества сообщений конкретной тематики

			Сообщения о социально-экономическом развитии		Сообщения о деятельности лиц, осуществляющих политическую деятельность	
			РГС	ФГС	РГС	ФГС
положительное аналитическое сообщение	«Якутия»	2011	17,8	8,3	11,8	3,8
		2013	9,4	7,7	8,5	4,9
	«Якутск вечерний»	2011	6,9	12,4	3,5	2,9
		2013	3,6	4,5	2,6	0,0
отрицательное аналитическое сообщение	«Якутия»	2011	9,6	10,9	13,5	19,2
		2013	3,6	8,0	7,1	8,5
	«Якутск вечерний»	2011	39,8	30,3	47,5	20,6
		2013	25,1	16,6	39,2	27,5
положительный комментарий	«Якутия»	2011	6,3	3,8	6,7	3,8
		2013	3,4	0,4	2,8	1,2
	«Якутск вечерний»	2011	5,0	3,4	3,5	5,9
		2013	3,6	4,0	2,6	5,9
отрицательный комментарий	«Якутия»	2011	1,4	1,1	4,6	1,9
		2013	0,9	1,5	1,8	2,4
	«Якутск вечерний»	2011	7,9	4,7	8,2	35,3
		2013	5,4	4,5	5,4	5,9

Участие республиканских государственных служащих в политической деятельности в аналитических сообщениях официального СМИ также одобряется, а в оппозиционном СМИ осуждается, но в комментариях в обоих СМИ преобладают негативные оценки, что позволяет сделать вывод, что население республики не приветствует подобное поведение чиновников.

Итак, по результатам исследования можно сделать следующие выводы:

1. Средства массовой информации Республики Саха (Якутия) в качестве цели деятельности государственной службы рассматривают социально-экономическое развитие Республики Саха (Якутия) и участие в деятельности лиц, осуществляющих политическую активность.

2. Федеральные чиновники воспринимаются как политические акторы. Политическая деятельность республиканских чиновников допускается только в предвыборный период как фактор административного давления, но не одобряется населением. В официальном СМИ деятельность республиканских чиновников оценивается более позитивно, чем федеральных, в оппозиционном СМИ, напротив, деятельность федеральной государственной службы оценивается выше.

3. Транслируемая официальная точка зрения позитивно оценивает деятельность чиновников в области организации общественных мероприятий и управления промышленностью. Мнение населения Республики Саха (Якутия), отраженное в оппозиционном СМИ, показывает удовлетворенность уровнем организации публичных мероприятий и деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

4. Наиболее негативную реакцию в СМИ вызывают факты коррупционного поведения чиновников. Оппозиционное СМИ негативно оценивает любую деятельность чиновников, хотя в предвыборный год острота критики снижается.

Ссылки:

1. Цит. по: Морозова Г.А. Процесс совершенствования государственного управления // Труды Нижегородского государственного технического университета им. Р.Е. Алексеева. 2014. № 2 (104). С. 256–262.
2. Васильева Е.А. Теоретические основы социологического анализа государственной гражданской службы [Электронный ресурс] // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 3. URL: <http://online-science.ru/userfiles/file/sivwvmgam08p32peonrc48vslwtzcmq9.pdf> (дата обращения: 21.02.2015).
3. Бардин А.Л., Кокарева А.Н., Михайлова Е.В. Гражданское общество в дискурсе российских СМИ [Электронный ресурс]. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/cs/CSM_2014.pdf (дата обращения: 19.02.2015).
4. Абчук В.А., Борисов А.Ф., Воронцов А.В. Методы исследования в менеджменте. СПб., 2012.
5. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/185886/> (дата обращения: 19.02.2015).

References:

1. Cit. by: Morozov, GA 2014, 'The process of improving governance', *Proceedings of the Nizhny Novgorod State Technical University*, no. 2 (104), p. 256-262.
2. Vasilieva, EA 2014, 'Theoretical bases of the sociological analysis of the civil service', *Humanities, socio-economic and the social sciences*, no. 3, retrieved 21 February 2015, <<http://online-science.ru/userfiles/file/sivwvmgam08p32peonrc48vslwtzcmq9.pdf>>.
3. Bardin, AL, Kokareva, AN & Mikhailova, EV 2014, *Civil society in the discourse of the Russian media*, retrieved 19 February 2015, <http://www.civisbook.ru/files/File/cs/CSM_2014.pdf>.
4. Abchuk, VA, Borisov, AF & Vorontsov, AV 2012, *Research methods in management*, St. Petersburg.
5. *On the Public Service of the Russian Federation: Federal Law of 27.05.2003 № 58-FZ 2003*, retrieved 19 February 2015, <<http://base.garant.ru/185886/>>.