Е.И. Корнеева

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ СВЯЗЯМИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: КЛЮЧЕВЫЕ ПОДХОДЫ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Одним из важнейших путей совершенствования профессиональной деятельности социально-профессиональной группы специалистов в области PR выступает формирование и реализация государственной политики в сфере управления общественным мнением. При всем многообразии подходов к решению существующих проблем в научной литературе выделяются два ключевых подхода: либеральный и патерналистский. Рассмотрим их особенности и преимущества.

Либеральный подход, на наш взгляд, наиболее рельефно представлен в работе М.А. Шишкиной «Паблик рилейшнз в системе социального управления»[1]. Автор справедливо указывает на системные недостатки российских государственных связей с общественностью: непрозрачность и закрытость государственной системы и, как следствие, – отсутствие реальной управляемой связи между общественным мнением и приоритетами государственной политики в области связей с общественностью; неэффективное управление выделяемыми на государственное управление связями с общественностью ресурсами; сверхцентрализация управления государственными связями с общественностью и достаточно слабая гибкость и мобильность системы; неоправданная трудоизбыточность государственной системы связей с общественностью, породившая массу «балласта», что, в конечном счете, приводит к еще большему снижению эффективности государственной системы управления общественным мнением; «нетехнологичность» PR-продукции государственной системы связей с общественностью (многие отдельные программы по формированию общественного мнения могли быть на уровне мировых или даже превосходить их, но существующая система не обеспечивает массовую реализацию PR-программ); нерешенность проблемы интеллектуальной собственности в сфере разработки программ по управлению общественным мнением.

[1] См.: *Шишкина М.А.* Паблик рилейшнз в системе социального управления. СПб., 2003.

В качестве базовых постулатов формирования государственной политики в области управления общественным мнением выделяются следующие положения.

Во-первых, очевидно, что в новых экономических условиях государство не способно вести национальную политику в области управления общественным мнением в прежнем объеме. Связи с общественностью должны соответствовать экономическим возможностям государства.

Во-вторых, необходимо создать юридические и экономические механизмы обеспечения свободы разработки и реализации программ в области формирования общественного мнения, равного доступа к информации и другим ресурсам. Иными словами, обеспечить условия конкуренции, состязательности и создать систему профессиональной объективной оценки идей, программ и результатов PR-деятельности.

В-третьих, необходимо законодательно обеспечить право собственности разработчиков PR-программ, в том числе частных лиц, на результаты своей профессиональной деятельности, создать законодательную базу связей с общественностью в целом.

В-четвертых, в общенациональном масштабе необходимо отказаться от «сплошного фронта» деятельности по формированию общественного мнения и за основу взять только те направления, где имеются экономические или политические проекты, затрагивающие общегосударственные проблемы. Отсюда неизбежен переход к селективной политике в области разработки государственных PR-продуктов, к жесткому выбору приоритетов.

В-пятых, необходимо закрепить принцип открытости российских связей с общественностью и обеспечить их включенность в мировое PR-сообщество.

В-шестых, следует перейти в основном к целевому, проектному финансированию государственных программ в области управления общественным мнением, а также радикально улучшить управление ресурсами массовых коммуникаций[1].

Таким образом, мы видим, что либеральный подход к формированию государственной политики в области управления общественным мнением характеризуется подчеркиванием регулирующей роли рыночных механизмов и нацелен на усиление самоорганизации сообщества специалистов в области связей с общественностью, на ограничение роли государственной бюрократии.

Сторонники патерналистского подхода, в свою очередь, указывают на необходимость усиления роли государства в управлении об-

[1] См.: *Шишкина М.А.* Паблик рилейшнз в системе социального управления.

щественными коммуникациями, причем сохранение и развитие отечественных связей с общественностью связывают, в основном, с увеличением бюджетного финансирования, предоставлением различного рода налоговых льгот[1]. В своих работах они, как правило, перечисляют выдающиеся успехи советской пропаганды, резко критикуют современную государственную политику в области управления общественным мнением. Кроме того, ими предлагаются следующие меры для решения ключевых проблем: исключить из налогооблагаемой прибыли компаний и организаций вложения в рекламу и связи с общественностью; развернуть программу поддержки профессиональных обществ в области связей с общественностью; подготовить и реализовать программу поддержки молодых специалистов в области связей с общественностью в послевузовский период; разработать и принять программу сотрудничества с международным PR-сообществом, продумать механизм выборов отечественных PR-специалистов в международные профессиональные ассоциации по связям с общественностью; увеличить и ввести дифференцированную оплату труда PR-специалистов, занятых на государственной службе, и достойную пенсию для них. Бесспорно, оба подхода к формированию государственной политики в области управления связями с общественностью заслуживают внимания.

По сути, реальная политика российского правительства в области связей с общественностью за последнее десятилетие представляла собой компромисс патерналистского и либерального подходов, реализуемых ее субъектами – министерствами, профессиональными ассоциациями и профильными PR-агентствами. Современная государственная политика в области связей с общественностью сформировалась во второй половине 90-х гг. прошлого века на основе ряда федеральных законов, постановлений правительства РФ, документов Министерства науки и образования и других государственных актов. В этих документах определены основные цели, принципы и содержание базовых направлений государственной политики в области связей с общественностью.

Так, в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию в качестве основных целей названы: развитие, рациональное размещение и эффективное использование социально-коммуникационного потенциала, увеличение вклада социально-коммуникационной сферы в развитие экономики государства и способствование решению важнейших социальных задач. В числе принципов социально-коммуникационной политики выделены:

[1] См.: Связи с общественностью в России. Законодательное регулирование, нормативные документы, практика / Сост. и науч. ред. С.А. Болышева. М., 1998.

признание связей с общественностью социально значимой отраслью; достоверность информации; интеграция профессиональной и образовательной деятельности; поддержка конкуренции; концентрация ресурсов на приоритетных социальных задачах; стимулирование социально-коммуникационной и социально-инновационной деятельности через систему налоговых льгот; развитие международного социально-коммуникационного сотрудничества. Анализ документов показывает, что в них достаточно четко и последовательно прослеживается системный подход.

В то же время ряд исследователей считает, что такая трактовка целей явно недостаточна: одни цели относятся к сфере связей с общественностью, например достоверность информации, другие – к социальной системе в целом (интеграция профессиональной и образовательной деятельности). По мнению И. Богатырева, ближайшей целью государственной политики России в области связей с общественностью выступает преодоление социально-технологического кризиса, охватившего сферу PR[1]. В качестве перспективной цели необходимо рассматривать преодоление социально-технологического отставания страны от развитых стран Запада, часто проявляющегося в неконкурентоспособности большинства российских PR-продуктов и технологий. Во взаимодействиях с коммерческой сферой российского бизнеса ближайшей целью выступает преодоление невосприимчивости российских представителей крупного и среднего бизнеса к достижениям в области связей с общественностью, пробуждение заинтересованности в них.

Многие государственные программы определяют государственную политику в области связей с общественностью как составную часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к социально-коммуникационной и PR-деятельности, определяет цели, задачи, направления и формы деятельности органов государственной власти в области управления массовыми коммуникациями и реализации достижений современных PR-технологий[2]. Такое широкое определение позволяет разграничить организационно-экономическую и предметно-содержательную стороны политики в области управления общественным мнением. Организационно-экономическая составляющая PR-политики охватывает кадровую политику, реформирование организационной структуры

[1] См.: *Богатырев И.* Рынок ждет эксклюзива // Советник. 2005. № 5. С. 10–12.

[2] См.: Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг. от 24 июля 1998 г. [Электронный ресурс]: http://www.extech.ru/s_e/innov/of_inf7kn98-00/; Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // Российская газета. 1996. 9 апр.

профессиональных PR-агентств, политику интеграции профессиональных связей с общественностью и образования, проблемы информационного обеспечения PR-деятельности и налоговую политику, связанную с управлением общественным мнением. Предметно-содержательная сторона политики в области связей с общественностью охватывает круг проблем, связанных с трансформацией результатов PR-деятельности в новые PR-продукты, востребованные рынком (инновационная PR-политика), выбором актуальных направлений деятельности в области связей с общественностью, а также проблемы политики в области защиты интеллектуальной собственности.

Формирование государственной политики в области связей с общественностью начинается с выбора приоритетных направлений. Это двуединая задача: с одной стороны, необходимо знать приоритеты социально-коммуникационного развития, те направления связей с общественностью, где возможен прорыв на новые социальные технологии; с другой стороны, новизна выбора определяет необходимость разработки соответствующей методологии. Иными словами, определение приоритетов само становится приоритетным направлением во всей социально-коммуникационной политике. Понятие приоритетности связывается обычно со значимостью ожидаемого результата, который включает экономическую, социальную и социально-психологическую составляющие. Так, под приоритетными направлениями развития связей с общественностью понимаются тематические сферы PR-программ и разработок, которые обеспечивают основной вклад в социально-коммуникационное развитие и в достижение долгосрочных и текущих целей социально-экономического развития страны. Развитие приоритетных направлений обеспечивается критическими социальными технологиями, под которыми понимаются технологии управления общественным мнением, базирующиеся на новых принципах и кардинально изменяющие определенную область связей с общественностью, где без них решающего рывка достигнуть нереально.

Известно, что в странах Западной Европы и Америки проблема выбора приоритетных направлений развития связей с общественностью и социальных технологий признается в последние годы как имеющая национальный масштаб. В 80-е гг. XX в. практически во всех западных странах были приняты соответствующие законы. В 1988 г. Европарламентом был образован Комитет по оценке программ в области связей с общественностью, перед которым поставлена задача выбора приоритетов развития связей с общественностью для стран Евросоюза. В России впервые перечень приоритетов был подготовлен Российской Ассоциацией по связям с об-

щественностью в 1999 г., который был уточнен в «Декларации Российской Ассоциации по связям с общественностью». Главными недостатками этих перечней стали включение в них социально-коммуникационных направлений и социальных технологий разных уровней, а также чрезмерно широкий доступ в число приоритетов, что противоречит концентрации ресурсов на базовых, приоритетных направлениях. Представляется, что процессу минимизации недостатков перечней приоритетов должна способствовать разработка «методологии выбора», т. е. технологии, обеспечивающей единые подходы и гарантирующей выбор действительно приоритетных направлений связей с общественностью.

В настоящее время Россия располагает соответствующими мировому уровню социальными технологиями в таких областях, как спонсоринг, медиарилейшнз, управление политическими коммуникациями (в целом примерно 40% рассмотренных социальных технологий). Значительное отставание от мирового уровня отмечено в области антикризисных PR, взаимодействия с государственными структурами и органами государственной власти, по отдельным направлениям внутрикорпоративных и бизнес-PR.

Проведенное нами исследование показывает, что выбор приоритетов – не самоцель, а лишь первый шаг в процессе формирования политики в области связей с общественностью. Следующий шаг состоит в определении основных путей реализации политики концентрации сил на приоритетных направлениях в условиях, сложившихся в социально-коммуникационной сфере страны. Такого рода политике могут соответствовать следующие меры: 1) при реструктуризации социально-коммуникационной сферы выделение комплекса государственных и коммерческих структур, способных по своему кадровому составу и оснащению занимать лидирующие позиции в направлениях, признанных приоритетными; 2) учет способностей PR-специалистов работать по приоритетным направлениям и технологиям при создании PR-структур. Синтез либерального и патерналистского подходов открывает широкие возможности для анализа проблем, возникающих при реализации государственной политики в области управления связями с общественностью.