УДК 323.2:316.653

*ВНУКОВ А.Е.*

# Значение взаимодействия с общественным мнением для проведения эффективной государственной политики

В статье рассматриваются актуальные проблемы развития взаимодействия государственного управления и общественного мнения. Автор анализирует содержание нормативных документов, нацеленных на построение информационного общества в Российской Федерации. Подчеркивается необходимость внедрения современных подходов для учета общественного мнения в государственной политике.

Ключевые слова: общественное мнение, государственная политика, связи с общественностью, гражданское общество, информационное общество.

Для реализации продуктивной государственной политики крайне важен учет потребностей и запросов граждан, выраженных через институт общественного мнения. При этом нельзя оставлять без внимания попытки государства, правящих кругов и политических элит повлиять на направленность последнего. Не оставляются попытки манипуляции общественным мнением, отвлечения граждан от реальных проблем и дисфункций в сфере государственного и муниципального управления.

Наряду с этим государственная бюрократия и политические элиты понимают необходимость налаживания тесных контактов с общественностью, для чего предпринимаются усилия для обретения симпатий сограждан. Продолжаются разработки теорий, методологий и практик налаживания связей с общественностью[1].

На практике очень часто декларации о высокой степени открытости для общества сочетаются с социальным заказом в неразглашении многих аспектов функционирования управленческих институтов, правящих партий и связей названных субъектов с политическими и бизнес-элитами. Тем самым посредством сокрытия от населения реального положения дел в системе управления официальная пропаганда создает в массовом сознании людей устраивающий "политический класс" образ государственной политики. Нередко пропаганда проводится в процессе военно-политического противоборства, являясь неотъемлемым элементом так называемых "информационных" или "информационно-психологических" войн, существенно дестабилизируя политический процесс и приводя к появлению новых, "гибридных" форм политической борьбы[2].

В контексте настоящей статьи принципиально важным представляется более четко обозначить отличия связей с общественностью от государственной, корпоративной или идеологической пропаганды. Суть пиара, как известно, заключается в том, что при его осуществлении необходимо постоянно снабжать общественное мнение объективной и проверенной информацией. Поэтому основной целью связей с общественностью признается налаживание взаимного понимания и доброжелательности в социуме[3]. В отличие от пиара пропаганда представляет собой распространение и углубленное разъяснение конкретных идей, учений, знаний. Таким образом, пиар-деятельность предполагает

постоянное обновление информации и выдачу ее респондентам. Системообразующей частью связей с общественным мнением является указанный процесс, дополненный формированием того или иного состояния общественного мнения. В свою очередь пропаганда предназначена для распространения уже ранее сформированной концепции, идеологии, доктрины и т.п.

Другое сущностное отличие связи с общественным мнением и пропаганды и агитации состоит в том, что пиар всегда существует в сфере публичной политики. В свою очередь, для пропаганды открытость политического процесса не является обязательным условием.

В современных условиях властные структуры постоянно и активно участвуют во взаимодействии со СМИ, общественностью и гражданами. Для этого в современных условиях используются самые разные коммуникационные средства – это Интернет, газеты, прямые обращения к гражданам на митингах, собраниях, встречах с избирателями и т.п. Фактически в настоящее время многими специалистами обосновывается объективная необходимость уже не просто информировать общественность, а управлять проблемами.

Так, например, американский специалист в области пиара С. Блэк предложил дефиницию "внимание к проблемам", которая предполагает не просто фиксацию изменений, а их учет при разработке стратегии кампании"[4].

Поэтому вполне понятно стремление главы государства проводить телемарафоны с гражданами, чтобы фиксировать волнующие граждан проблемы и одновременно оперативно решать некоторые из них. Понятными и естественными для современного общества являются выступления в СМИ лидеров политических партий и государственных деятелей. В XXI столетии набирает силу процесс создания в сети Интернет официальных сайтов органов государственной власти, депутатов, политиков. И такая деятельность обусловлена тем, что политическая коммуникация в настоящее время во все большей степени становится виртуальной, а ее эффективность все больше становится объектом внимания политической элиты.

В современных условиях социальная эффективность органов государственной власти во все большей степени стала зависеть от их способности генерировать новую информацию. Например, в странах западных демократий ведущие государственные ведомства охватывают своим политико-информационным влиянием всю систему образования, издают и широко распространяют собственные наглядные, справочные и учебные пособия относительно своей роли в государстве, а также выпускают множество иной политико-информационной литературы[5].

Одной из базовых технологий связи государственной власти с общественным мнением в России являлась Федеральная целевая программа (ФЦП) "Электронная Россия (2002–2010 годы)". Приоритетами названной Программы обозначались: создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей. В преамбуле данного документа предписывалось, что ее подготовка вызвана необходимостью "…создания правовых, организационных и технологических условий для развития демократии за счет реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации". При этом общий объем финансовых ресурсов, необходимых для реализации Программы, определен в 77179,1 млн. руб. (в ценах 2002 года), в том числе средства федерального бюджета – 39 383 млн. руб., средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 22 610,1 млн. руб. (предположительно), внебюджетные источники – 15 186 млн. руб.

Анализируя содержательный аспект этих задач и возможность их решения, обратим особое внимание на механизм реализации Федеральной целевой программы (ФЦП) "Электронная Россия (2002–2010 годы)". Так, предусматривается, что

Министерство по связи и информатизации совместно с другими государственными заказчиками разрабатывает и направляет в Министерство финансов сводную бюджетную заявку на финансирование мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета на очередной финансовый год. При этом Министерство по связи и информатизации совместно с другими государственными заказчиками Программы с учетом финансовых средств, выделяемых на реализацию Программы из всех источников, и предварительных результатов выполнения мероприятий Программы уточняет мероприятия, промежуточные сроки реализации и объемы их финансирования.

Выполнение же мероприятий Программы осуществляется посредством заключения государственных контрактов между государственными заказчиками и исполнителями программных мероприятий. Организации для выполнения программных мероприятий определяются в соответствии с Федеральным законом "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд". При этом следует констатировать, что в объемы финансирования мероприятий Программы включены расходы на осуществление конкурсных процедур.

Отрасль информационных и телекоммуникационных технологий (далее – информационные технологии) в 2000–2008 годах развивалась высокими темпами, ежегодный прирост составлял около 25 процентов, что существенно выше среднегодовых темпов роста валового внутреннего продукта и роста отдельных отраслей. Информационные технологии и информационные услуги стали существенной статьей российского несырьевого экспорта. Однако сводные индексы и межстрановые сопоставления до сих пор характеризуют Россию не лучшим образом, что говорит о недостаточном уровне развития отрасли информационных технологий, об отставании от мировых лидеров, а также о нереализованности потенциала уже существующих инфраструктур и технологий. С другой стороны, по ряду параметров Россия не сильно отличается от европейских стран, где доля сектора информационных технологий составляет около 5 процентов валового внутреннего продукта, около 30 процентов населения никогда не пользовались сетью Интернет и только 38 процентов граждан использовали сеть Интернет при получении государственной услуги (в основном для получения формы заявления).

Отмечавшиеся в указанный период достаточно высокие темпы роста были продемонстрированы во многом благодаря новым открывшимся рынкам, новым продуктам и услугам (сотовая связь, компьютерное оборудование, консалтинг и другие услуги) на фоне низкого начального уровня развития информационных технологий в России. В настоящее время становится очевидным, что для сохранения набранных темпов роста необходимо устранить целый ряд существующих барьеров. Необходимо особо отметить, что одним из принципов реализации Программы является привлечение внебюджетных финансовых средств для выполнения тех мероприятий, которые могут иметь коммерческую направленность. Предполагается, что для реализации мероприятий Программы будут привлекаться также средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, средства Международного банка реконструкции и развития, российских и иностранных инвесторов, а также других заинтересованных организаций. При этом основные формы их участия в реализации мероприятий Программы определяются договорами (контрактами) между ними и государственными заказчиками Программы. А средства федерального бюджета для реализации мероприятий Программы, представляющих непосредственный интерес для регионов, отраслей и ведомств, будут предоставляться на условиях долевого финансирования целевых расходов.

После завершения срока действия Федеральной программы "Электронная Россия" ей на смену пришла Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная Распоряжением Председателя Правительства России В.В. Путина 20 октября 2010 г.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212, целями формирования и развития информационного общества в Российской Федерации являются повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Таким образом, создание информационного общества рассматривается как платформа для решения задач более высокого уровня – модернизации экономики и общественных отношений, обеспечения конституционных прав граждан и высвобождения ресурсов для личностного развития.

Российский законодатель констатировал, что проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационных технологий в целях повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы принятия государственных управленческих решений, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Их устранение требует значительных ресурсов, скоординированного проведения организационных изменений и обеспечения согласованности действий органов государственной власти.

В результате отсутствия комплексного подхода к решению задачи формирования и развития информационного общества проявились негативные тенденции, которые при сохранении текущей экономической ситуации могут усиливаться.

Во-первых, результаты разработки и внедрения информационных технологий, проводящихся по заказу органов государственной власти, не всегда носят системный характер.

Во-вторых, слабо координируется использование органами государственной власти информационных технологий, недостаточно используется лучший опыт внедрения информационных технологий для повышения эффективности государственного управления в частности.

В-третьих, сохраняется отставание российского рынка информационных технологий, недостаточно быстрыми темпами происходит становление экономики, осуществляемой с помощью информационных технологий.

В-четвертых, сохраняется высокий уровень различия в использовании информационных технологий регионами, различными слоями общества, и недостаточно развита базовая инфраструктура информационного общества в частности.

В-пятых, возрастают угрозы безопасности в информационном обществе, все большую актуальность приобретают вопросы обеспечения безопасности национального сегмента сети Интернет.

В-шестых, актуальна угроза сохранности национального библиотечно-информационного фонда в части электронных изданий.

Результаты выполнения мероприятий Программы отвечают в соответствии со Стратегией следующим задачам:

– формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;

– повышение качества образования, медицинского обслуживания и социальной защиты населения на основе информационных технологий;

– совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере;

– развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных технологий;

– повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;

– развитие науки, технологий и техники, а также подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных технологий;

– сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации, укрепление нравственных и патриотических принципов в общественном сознании, а также развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;

– противодействие использованию потенциала информационных технологий в целях угрозы интересам России.

Таким образом, итоговым результатом Программы станет наличие широкого спектра возможностей использования информационных технологий в производственных, научных, образовательных и социальных целях. Эти возможности будут доступны для любого гражданина вне зависимости от его возраста, состояния здоровья, региона проживания и любых других характеристик. Возможности использования информационных технологий обеспечиваются за счет создания соответствующей инфраструктуры, обеспечения цифрового контента и подготовки пользователей.

Исходя из анализа официальных программ, следует сделать вывод, что значительное место в механизме формирования общественного мнения будут продолжать занимать службы по связям с общественностью, призванные обеспечить согласование социальных групп интересов, открытость и "прозрачность" власти. Вместе с тем важно отметить, что само существование системы связи с общественным мнением возможно лишь при наличии определенных условий: это высокий уровень развития гражданского общества, наличие основных гражданских прав и свобод, а также политических институтов, способных влиять не только на общественное мнение, но и на действия органов государственной власти, предпринимательских структур, кандидатов на выборах и т.д., стремящихся управлять этим мнением в своих интересах.

Возвращаясь к отечественной реальности, следует констатировать, что в России в настоящее время структуры, отвечающие за взаимодействие с общественным мнением, созданы во многих региональных органах государственной власти. Поэтому, на наш взгляд, крайне важно, чтобы представители политической элиты постоянно помнили о том, что пресса выполняет роль связующего звена между государством и гражданским обществом. Таким образом, пиар-структуры в настоящее время являются важнейшим механизмом формирования общественного мнения и институтом информационной политики. С помощью основных методов пиара осуществляется своеобразное "связывание" внутреннего и внешнего информационных пространств в единое целое. Вместе с тем если ранее СМИ являлись основным информационным инструментом, то в последние годы эта роль во все большей степени переходит к Интернету, при этом многие СМИ все активнее действуют в Интернет-пространстве.

В результате проведенных исследований приходим к выводу о том, что основная роль в развитии данного процесса, в его корректировке и регулировании принадлежит политической элите, поскольку именно высшее руководство государства определяет основную стратегию развития коммуникативной сферы российского общества, объемы необходимых и выделяемых финансовых средств (в том числе и на развитие информационно-коммуникационных технологий). Для автора вполне очевидно, что развитие взаимодействия с общественным мнением российского общества будет и далее продолжаться все ускоряющимися темпами.

---

[1] Судоргин О.А. Политика в информационном пространстве: теоретический анализ: Монография. М. – Орел: ОРАГС, 2008. С. 117–140.

[2] Цыбаков Д.Л. Борьба идеологий в современном политическом процессе: информационно-психологический аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 2 (9). С. 129–132.

[3] Галумов Э.А. Основы PR. М.: Летопись XXI, 2004. С. 33

[4] Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? / Пер. с англ. М.: СП АСЭС, 1990. С. 148.

[5] Устинович Е.С. Политико-информационная деятельность органов государственной власти и структур гражданского общества (на материалах ФРГ): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 16–17.