Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце:
ФИО: Храмешин Сергей Николаевич
Должность: Научный руководитель
Дата подписания: 29.08.2025 15:37:01
Уникальный программный ключ:
9e604e7f43158d9188ee2ea08e15bab0641b06c9

СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией В. А. Ачкасовой, И. А. Быкова

Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по гуманитарным, социально-экономическим направлениям

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ▪ Юрайт ▪ 2018

УДК
ББК

Рецензенты:

Азарова Л. В. — кандидат философских наук, Доцент (СПбГЭТУ «ЛЭТИ» (г. Санкт-Петербург). Гуманитарный факультет. Кафедра связи с общественностью.);

Клюев Ю. В. — доктор политических наук, Доцент (СПбГУ (г.Санкт-Петербург). Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций. Факультет журналистики. Кафедра телерадиожурналистики.).

Связи с общественностью в органах власти : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. А. Ачкасова [и др.] ; под ред. В. А. Ачкасовой, И. А. Быкова. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 148 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-07448-2

Учебник посвящен изложению теории и практики связей с общественностью органов государственной власти. Издание поднимает проблемы функционирования коммуникативных служб (департаментов, управлений, отделов по связям с общественностью, пресс-служб) в сфере государственной власти. Наряду с устоявшимися положениями, представленными в главах, в которых речь идет об эволюции коммуникационных служб в государственных органах, их целях, задачах, структуре, в содержание учебника включены разделы, где рассматриваются новые аспекты функционирования этих служб.

Учебник рассчитан на бакалавров и магистрантов, обучающихся по образовательному направлению «Реклама и связи с общественностью», а также на всех интересующихся проблемами использования технологий рекламы и связей с общественностью в политике и государственном управлении.

УДК
ББК

Delphi Law Company

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-07448-2

© Коллектив авторов, 2014
© ООО «Издательство Юрайт», 2018

Оглавление

Коллектив авторов **4**

Предисловие **6**

Введение **8**

Глава 1. Эволюция государственных связей с общественностью: зарубежный и российский опыт **10**
Практикум 24

Глава 2. Публичные коммуникации органов власти: цели, задачи и направления деятельности **27**
Практикум 39

Глава 3. Правовое регулирование связей с общественностью государственных органов **42**
Практикум 53

Глава 4. Структура и функционирование отделов по связям с общественностью в органах государственной власти: российский опыт **57**
Практикум 69

Глава 5. Особенности и инструменты взаимодействия бюджетных организаций с органами государственной власти **72**
Практикум 81

Глава 6. Информационная открытость и разработка веб-ресурсов органов государственной власти **84**
Практикум 101

Глава 7. Технологии связей с общественностью в коммуникационном сопровождении непопулярных политических решений **102**
Практикум 117

Глава 8. Рекламные коммуникации в политике и государственном управлении **120**
Практикум 147

Глава 9. Внешнеполитические связи с общественностью органов государственной власти **150**
Практикум 161

Коллектив авторов

Ачкасова Вера Алексеевна — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Быков Илья Анатольевич — доктор политических наук, доцент, доцент СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Дорский Андрей Юрьевич — доктор философских наук, доцент СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Дунаева Юлия Генриховна — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры мировой политики факультета международных отношений СПбГУ (г. Санкт-Петербург), преподаватель Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург);

Побединский Игорь Михайлович — кандидат политических наук, старший преподаватель СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Рущин Дмитрий Александрович — кандидат исторических наук, доцент, кафедра теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ (г. Санкт-Петербург), член Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Союза журналистов России и Санкт-Петербургского философского общества, член Международного института прессы (Вена, Австрия), координатор группы «Журналистика и коммуникация» Российской коммуникативной ассоциации (РКА);

Филатова Ольга Георгиевна — кандидат философских наук, доцент СПбГУ (г. Санкт-Петербург)., кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций, преподаватель Санкт-Петербургского государственного университета (г. Санкт-Петербург);

Борисова Оксана Владимировна — магистрант СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Трохинова Ольга Игоревна — аспирант СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Кузьмин Алексей Евгеньевич — кандидат политических наук, доцент СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Журавлева Нина Николаевна — кандидат политических наук, доцент СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Гладченко Ирина Алексеевна — аспирант СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций;

Гультяева Виолетта Юрьевна — магистрант СПбГУ (г. Санкт-Петербург), кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций.

Предисловие

Учебник, представляемый на суд преподавательского сообщества, студентов, профессионалов-практиков, работающих или готовящихся работать в коммуникативной сфере, отличает целый ряд уникальных характеристик, о которых стоит сказать особо.

В первую очередь издание поднимает те проблемы, которые зачастую находятся на периферии внимания и преподавателей, и студентов, — вопросы функционирования коммуникативных служб (департаментов, управлений, отделов по связям с общественностью, пресс-служб) в сфере государственной власти. с одной стороны, такой слабый интерес объясняется недостаточной «прозрачностью», определенной закрытостью государственных органов. с другой, в образовательной среде, готовящей PR-специалистов и рекламистов, доминирует убеждение, что бизнес — сфера более перспективная для творческих сил и карьерного роста коммуникантов. Авторы учебника видят в качестве одной из своих задач демонстрацию ресурса профессиональных возможностей, которым располагают органы государственной власти для специалистов в области коммуникаций.

Второй важной особенностью издания является сама логика изложения учебных материалов — наряду с устоявшимися положениями, представленными в методически выверенных главах (в этих главах речь идет об эволюции коммуникационных служб в государственных органах, их целях, задачах, структуре), в содержание учебника включены разделы, где рассматриваются новые аспекты функционирования этих служб. Представляется, что такой новацией является глава, посвященная анализу коммуникационного сопровождения так называемых непопулярных политических решений, зачастую провоцирующих социальное напряжение и открытые конфликты, — в тексте главы приводится значительное количество актуальных кейсов, иллюстрирующих серьезную роль, которую могут играть коммуникации для снижения напряжения и устранения общественных противостояний. Несомненный интерес вызывает раздел, посвященный рекламным коммуникациям, используемым органами государственной власти в их деятельности, — до сих пор эта востребованная проблематика в учебной литературе почти не затрагивалась. Сверхактуально в учебнике звучит тема информационной открытости органов государственной власти, рассматриваемая через призму разработки и применения информационных технологий и интернет-сайтов. Предметом анализа еще одной главы выступают внешнеполитические связи с общественностью: богатый фактический материал демонстрирует, с одной стороны, сильные стороны коммуникативной деятельности отечественных государственных структур, а с другой — те сложности, с которыми сталкиваются PR-специалисты на международной арене. Думается, здесь большую роль сыграл вклад авторов главы — сотрудников факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

В целом же основу авторского коллектива учебника составил квалифицированный преподавательский состав кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении СПбГУ, который продолжительное время занимается исследованием механизмов функционирования связей с общественностью во властных структурах. Это позволило не только накопить большой фактологический материал, но и апробировать его в ряде дисциплин: «Теория и практика рекламы и связей с общественностью в политике», «GR-коммуникации: зарубежный и российский опыт», «Реклама в политической сфере», «Интернет-технологии в избирательных процессах» и др. Результатом подобной апробации стало открытие и успешное функционирование учебного профиля «Реклама и связи с общественностью в политике».

Все указанные особенности и достоинства учебника позволяют его авторам вполне оправданно рассчитывать на востребованность и долгую жизнь издания.

Генеральный директор агентства стратегических коммуникаций «Никколо М», Вице-президент Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО), Вице-президент Европейской ассоциации политических консультантов И. Е. Минтусов

Введение

Учебник «Связи с общественностью органов государственной власти» предназначен для учебно-методического обеспечения подготовки студентов, обучающихся по направлению «Реклама и связи с общественностью». в настоящее время, когда политико-правовые вопросы все чаще определяют повестку дня, рассмотрение комплекса коммуникативных технологий в политической сфере продолжает тем не менее оставаться на втором плане. в еще большей степени это относится к содержанию и особенностям деятельности PR-специалистов в органах государственной власти: подлинные профессионалы по связям с общественностью должны не только ясно представлять, как структурируются и функционируют государственные органы, но и знать, какие обязанности и полномочия возлагаются на специалистов, обеспечивающих коммуникативную поддержку их деятельности; какие методы и приемы эти специалисты должны применять для установления прочных и тесных связей с гражданским обществом и его структурами.

Между тем учебников и учебных пособий подобного рода пока совершенно недостаточно. Более того, политическая реальность настолько динамична, а коммуникационная среда так быстро меняется, что требуется значительный пересмотр прежних устоявшихся представлений. Развитие образования в области рекламы и связей с общественностью в современной России идет, с одной стороны, в направлении специализации по сферам применения. с другой стороны, рекламные технологии и связи с общественностью в значительной степени интегрируются, требуя осуществления объединенных коммуникаций, обладающих синергетическим эффектом.

В связи с этими новыми обстоятельствами издание предлагаемого учебника является весьма актуальным. Более того, издание призвано отвечать запросам двух уровней образования — бакалавриата и магистратуры. При этом, в соответствие с компетенциями Федерального государственного образовательного стандарта по рекламе и связям с общественностью (ФГОС 3++) и учебными дисциплинами нового варианта Примерной основной образовательной программы (ПООП), учебник предназначен для дисциплин «Реклама и связи с общественностью в политике и государственном управлении», «Основы управления проектами в рекламе и СО», «Разработка и реализация коммуникационной стратегии». Кроме того, материал издания нацелен на достижение тех целей, которые изложены в проекте профессионального стандарта по связям с общественностью, разработанном Российской Ассоциацией по связям с общественностью (РАСО).

В результате изучения материалов учебника обучающейся будет:

знать

— основные этапы эволюции государственных связей с общественностью в России и за рубежом;

— базовые принципы взаимоотношений органов государственной власти и различных групп общественности;

— основные задачи и функции PR-специалиста в сфере государственной власти, а также технологии и приемы, используемые этим специалистом в коммуникационной деятельности;

— совокупность правовых норм, регулирующих развитие медиакоммуникаций государственных органов и органов местного самоуправления;

уметь

— выделять основные субъекты и объекты связей с общественностью органов власти;

— выстраивать устойчивую систему коммуникаций между государственными органами и различными группами общественности;

— анализировать национальные и мировые тенденции и перспективы развития рекламных коммуникаций органов власти;

— разрабатывать брифы социальных рекламных кампаний;

владеть

— навыками организации и оперативного планирования своей профессиональной деятельности в органах государственного управления;

— навыками сравнительного анализа внешнеполитических связей с общественностью;

— навыками планирования и организации специальных мероприятий в государственных связях с общественностью.

Инициатором издания учебника выступила первая в России кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении (Санкт-Петербургский государственный университет). Над текстом учебника работал большой коллектив авторов: В. А. Ачкасова (введение, глава 1), И. А. Быков (глава 4), О. В. Борисова (глава 4), И. А. Гладченко (глава 5), В. Ю. Гультяева (глава 6), А. Ю. Дорский (глава 3), Ю. Г. Дунаева (глава 9), Н. Н. Журавлева (глава 8), А. Е. Кузьмин (глава 2), О. И. Трохинова (глава 7), И. М. Побединский (глава 4), Д. А. Рущин (глава 9), О. Г. Филатова (глава 6).

Глава 1
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

— этапы истории и теоретические основы функционирования связей с общественностью в сфере государственного управления;

— структуру PR-служб в органах государственной власти;

уметь

— обсуждать профессиональные проблемы коммуникационной сферы;

— отстаивать свою точку зрения, давая аргументированные ответы по вопросам политической повестки дня;

владеть

— навыками организации и оперативного планирования своей профессиональной деятельности в органах государственного управления.

Основу различий управления в бизнесе и государственном секторе сформулировали американские ученые М. Милакович и Дж. Гордон в книге «Государственное управление в Америке»: если в частном секторе эффективность управления измеряется прибылью или ее отсутствием, то в государственном управлении — поддержкой граждан или ее отсутствием[1]. Важнейшим инструментом достижения этой поддержки являются государственные PR как неотъемлемая часть процесса демократизации, позволяющие в эпоху цифровых медиа государственным структурам быть достаточно гибкими и интерактивными для установления контактов с самыми различными целевыми аудиториями. Именно это помогает гражданам почувствовать, что они в большей степени вовлечены в политический процесс. Более того (и это особенно важно для таких стран, как Россия, находящихся в стадии социальной трансформации и обладающих полиэтнической структурой), результатом деятельности public relations в государственных структурах, связанной с учетом разнообразных общественных мнений, может стать

[1] *Milakovich M. E., Gordon G. J.* Public Administration in America. Tenth Edition. Wadsworth Cengage Learning: Boston, 2009. P. 10.

усиление национального единства. Именно национальная консолидация демонстрирует другим странам наибольший эффект от деятельности государственных PR. Как утверждают современные исследователи, фактически государственные PR представляют собой сегодня новый вариант «мягкой силы».

История становления государственных связей с общественностью за рубежом

Процесс институционализации государственных PR насчитывает уже почти два века: начало ему было положено седьмым президентом США Эндрю Джексоном, управлявшим страной с 1829—1833 гг. Именно тогда в штате президентской администрации появился талантливый коммуникатор и знаток общественного мнения Амос Кендалл, фактически выполнявший функции пресс-секретаря президента (такого названия в номенклатуре должностей в тот период еще не существовало). Кендалл разрабатывал информационную стратегию, писал речи и брошюры, консультировал президента по вопросам имиджа. Он координировал сотрудничество исполнительной власти с другими правительственными учреждениями и общественностью и постоянно следил за тем, чтобы деятельность президента Джексона освещалась в прессе в благоприятном свете. Едва ли не главной заслугой А. Кендалла стало создание так называемого «кухонного кабинета». Технология функционирования «кухонного кабинета» была следующей. Переехав в президентский дворец, Кендалл и его помощники заняли помещение кухни, располагавшееся позади кабинета Джексона. Президент, в случаях каких-либо затруднений с формулировкой политических позиций и оформлением политических взглядов, извинялся, выходил на кухню «выпить стакан воды» и получал там соответствующую консультацию. в современных избирательных кампаниях и в целом политической жизни часто используется термин «кухонный кабинет» для обозначения группы ближайших помощников и советников кандидата/лидера, оказывающих существенное влияние на формирование политического и экономического курса государства, используя свою близость к его главе. Именно с 30-х годов XIX века пост пресс-секретаря становится обязательным атрибутом деятельности каждого президента США.

Первая мировая война изменила направленность public relations: если раньше она представляла собой в основном оборонительную тактику популяризации действий деловых и государственных организаций, то теперь практика PR приняла наступательный характер, целью которой стала мобилизация общественного мнения населения. Таким образом, Первая мировая война представляла собой не только войну миллионов солдат или сотен тысяч машин, но также «великую войну слов».

Примечательно, что само начало войны стало неожиданностью для американцев, во многом по причине их неосведомленности в европейских делах — информацию они получали из британских источников,

которым безусловно доверяли. в конце лета 1914 года по стране прокатилась волна националистических и сепаратистских выступлений: польские и еврейские эмигранты желали поражения России, ирландские — Великобритании, англо-саксонское население, хотя и испытывало симпатии к исторической родине, не спешило помогать ей делом. Фактически американское общество оказалось в состоянии раскола.

Возникла острая потребность в консолидации социума, и эту деятельность стал активно осуществлять Комитет общественной информации, созданный президентом Вудро Вильсоном в апреле 1917 года. Под руководством журналиста Джорджа Крила Комитет комбинировал рекламные техники с глубоким знанием человеческой психологии. Во многом этому способствовала деятельность его сотрудников и идеологов — ведущих специалистов в области коммуникации — Эдварда Бернейса, Джона Деви, Уолтера Липпмана.

Главной задачей деятельности Комитета стало комплексное воздействие на аудиторию путем использования печатных (газет, в том числе и правительственных изданий, брошюр, листовок и т. д.), наглядных (кинофильмов, фотографий, плакатов, карикатур, значков, открыток, художественных выставок и т. д.) и устных (лекторов, «четырехминутных ораторов») средств массовой информации и пропаганды. Такого рода и масштаба эксперимент в истории США проводился впервые.

Внутренняя структура Комитета общественной информации состояла из 19 подразделений, каждое из которых было сосредоточено на определенном типе пропаганды. Отдел новостей рассылал тысячи пресс-релизов, чтобы обеспечить местные выпуски новостей. Отдел синдицированных статей нанимал ведущих писателей, чтобы с помощью романов, рассказов, эссе представлять обычным американцам войну в легкодоступном виде. Каждый месяц эти произведения привлекали внимание двенадцати миллионов человек. Отдел гражданской и образовательной кооперации включал филологов-англофилов, которые выпускали антигерманские памфлеты с заголовками «Немецкие шепотки», «Немецкие военные обычаи», «Завоевание и культура». Отдел изобразительной рекламы состоял из наиболее талантливых иллюстраторов и карикатуристов. Изображения звезднополосатого Дяди Сэма сопровождались лозунгом «Дядя Сэм нуждается в тебе!», задачей которого было привлечение молодежи к службе в армии.

Образ оказался настолько удачен, что получил вторую жизнь не только как пример военной пропаганды, но и как символ американской поп-культуры. Ряд исследователей советской пропаганды настаивают даже на том, что плакат дал жизнь одному из наиболее известных агитационных материалов времен Гражданской войны в России. Отдел фильмов обеспечивал военную пропаганду в кино: американские кинотеатры наполнили фильмы с названиями, типа «Кайзер: чудовище Берлина», «Хищники культуры» и «Крестоносцы Першинга», особенно популярным был фильм «В ад с кайзером».

Благодаря Комитету появился институт волонтерства. Поскольку в те времена не было развитых в масштабах страны радио- и телесетей для быстрого распространения важнейшей информации, Комитет сформировал мобильные группы добровольцев, которые охватили почти 3000 административных графств (counties) США. Получая телеграммы, эти волонтеры разлетались по школам, церквям, клубам и другим местам сосредоточения людей, чтобы сжато (за 4 минуты) сообщать последние новости, за что их и называли «четырехминутчики» (Four Minutemen). в конце войны таких волонтеров насчитывалось уже около 400 тыс., они одновременно делали 400 тысяч четырехминутных сообщений среди самых разных слоев населения. Впервые правительство стало распространять пропаганду так тотально и в таком большом объеме.

Показательно, что в период Первой мировой войны информационно-пропагандистский механизм был запущен и в европейских странах, прежде всего, в Германии. Правда, первый Пресс-отдел иностранных дел, занимающийся исследованием и обработкой материалов внутренней и иностранной прессы, был создан еще в 1871 году. Однако в военный период коммуникативно-информационная деятельность была поставлена на масштабную основу: в 1917 году открывается немецкое Бюро военной прессы, в ведении которого находились цензура, внешняя и внутренняя пропаганда. у начал Бюро стоял министр финансов и вице-канцлер Германии Бернхард Дернбург, волею случая попавший в Нью-Йорк и создавший в США полуофициальный «Центральный офис заграничной службы». Сотрудники «Центрального офиса» получали инструкции из Берлина и разрабатывали планы борьбы на американском информационном поле от имени «Немецкой информационной службы» (НИС). Можно сказать, что деятельность этих структур стала прообразом функционирования будущего Министерства пропаганды Й. Геббельса.

Аналогично в Великобритании первым официальным органом государственных коммуникаций стало Военное пропагандистское бюро при парламенте. По инициативе ряда политических деятелей (в первую очередь, Уинстона Черчилля) для контроля информации было создано Пресс-бюро, которое подчинялось министерству внутренних дел. с 1918 года коммуникативную политику королевской проводит пресс-секретарь, и в этом же году в британском правительстве появилось Министерство информации.

Послевоенные времена, а именно период «Великой депрессии» (1929—1933 гг.), заставляют государственные структуры отойти в информационной политике от чисто пропагандистских методов и максимально расширить PR-деятельность.

В США президенту Ф. Рузвельту и его советникам, сумевших вывести страну из глубочайшего кризиса, необходимо было разъяснить суть своей политики, которая заключалась во введении элементов государственного регулирования свободных рыночных отношений. Руководителям госструктур нужно было заручиться поддержкой населения, используя технологии и методы связей с общественностью. Вошли в традицию известные среди простого населения «Беседы у камина» — Франклин Рузвельт хотел стать ближе к своим избирателям, поэтому регулярно записывал радиообращения к американцам, стремясь все свои действия объяснить доступным языком. Американцы не зря стали называть его народным президентом, а поддержка на выборах была явным тому подтверждением: Рузвельт стал единственным президентом США, который был избран на 4 срока подряд.

В межвоенный период наблюдается всплеск формирования государственных служб по связям с общественностью и в европейских странах: так, в 1933 году создается PR-отдел при Почтовой службе Британии, который в первые годы работает в режиме пресс-службы, выполняя в основном информационные функции.

Новый импульс развитию государственных коммуникационных структур придала Вторая мировая война, которая вновь обозначила поворот к усилению пропагандистских технологий и методов воздействия на население собственных стран и войска противника.

В США в феврале 1942 году был создан Военный рекламный совет с целью использования рекламной индустрии в интересах военной деятельности, поддержки и продвижения имиджа правительства внутри страны и за рубежом, создания потока военной информации под контролем правительства. Реклама стала одним из каналов политики и идеологии Вашингтона. Это принесло свои плоды: более 150 добровольных рекламных кампаний помогли продать облигаций на 35 млрд долларов, набрать 2 млн человек для работы на военных фабриках, побудить множество женщин стать медсестрами Красного Креста, набрать добровольцев в армию и на флот.

В Великобритании информированием населения о ходе военных действий, освещением событий в выгодном для правительства свете

занималось Министерство информации. в результате за годы войны в корреспондентских службах и Министерстве были подготовлены высококлассные PR-специалисты, которых после войны стали активно приглашать в Британскую национальную ассоциацию муниципальных и правительственных чиновников, чтобы создавать отделы по связям с общественностью.

Окончание Второй мировой войны обозначило новый период в развитии правительственных связей с общественностью — эти службы появляются практически во всех развитых странах Запада. Позднее всего этот процесс развернулся во Франции, где PR-структуры массово появились только в 1950-е годы, но к сегодняшнему дню французская коммуникативная индустрия вполне соответствует уровню развития отрасли других государств.

Ныне в США, Канаде, Великобритании, Франции, Германии и других странах государственные PR представляют собой разветвленную систему коммуникационной деятельности по обслуживанию властных целей и задач: в каждом министерстве есть информационный отдел (информационный центр, служба информации и пр.), а министры пользуются услугами особых пресс-секретарей для связей с разными группами общественности. в большинстве министерств руководители подобных отделов, центров или служб располагают правом высказывать свое мнение в ходе обсуждения любых вопросов на всех уровнях. Считается, что они не могут эффективно выполнять возложенные на них функции, если не имеют доступа к необходимой им информации внутри учреждения. Их мнение должно также учитываться при разработке всех планов организации.

Более того, в Великобритании, например, каждый министр несет персональную ответственность за проведение политики в области PR. Помимо ведомственных PR-служб функционирует Система правительственных коммуникаций, которая сегодня является ядром правительственной системы по связям с общественностью. Ее задачами являются исследование информационного пространства и политической обстановки, быстрое реагирование путем опубликования или рассылки необходимых материалов потребителям информации, предоставление населению ясной объективной информации о деятельности правительства.

В Соединенных Штатах информационно-коммуникативные функции в государственных органах власти почти полвека выполняло созданное в 1953 году Информационное агентство США *(USIA)*. к концу двадцатого века была сформулирована миссия Информационного агентства — «поддерживать национальный интерес посредством передачи повсюду информации о том, что является приоритетом для США». Эти приоритеты *звучали следующим образом*:

— построить интеллектуальный и институциональный фундамент демократии в обществах по всему миру;

— поддерживать войну против наркотиков в странах — потребителях и производителях;

— развивать способы передачи информации об изменениях в окружающей среде по всему миру;

— говорить правду любому обществу об совершенных ошибках и быть открытыми для общения;

— советовать президенту по вопросам мирового общественного мнения.

С подачи президента Б. Клинтона *USIA* было закрыто в 1999 году, о чем до сих пор жалеют американские политики, а его функции были переданы внешнеполитическому ведомству — государственному департаменту США. Нужно отдать должное американской информационной машине: она располагает четким, точным представлением о том, какой имидж США лучше формировать в глазах мировой общественности и какой образ той или иной страны, с точки зрения ее места в американской политике, должен уходить в репортажах американских СМИ на родину. Этот американский опыт заслуживает изучения и использования в России.

Типичная правительственная PR-служба в странах Запада, как правило, состоит из четырех основных отделов: прессы, телевидения и радио, рекламы, брифингов. Каждый из этих отделов имеет соответствующую область компетенции. При этом зарубежные эксперты в области государственных PR приходят к следующему выводу: наиболее эффективным принципом их построения является деление правительственных коммуникационных служб на два подразделения — одно решает текущие, ежедневные задачи (это и есть пресс-служба в обычном понимании), второе занято долгосрочным планированием (это служба собственно коммуникации). Важной особенностью правительственных PR в странах Запада является то, что функционируют они в достаточно жестком режиме контроля со стороны налогоплательщика, оппозиции в лице теневого кабинета, а также массмедиа.

Что касается устройства информационных служб местных органов власти, то специалисты считают, что местной администрации достаточно иметь скромный PR-отдел, состоящий из одного-двух сотрудников, нескольких помощников и секретаря. Сотрудник должен быть в курсе основных проблем местной администрации, регулярно посещать заседания муниципального совета и через его секретаря предоставлять в распоряжение администрации свои отчеты, рекомендации и разработки.

Местные органы власти, по мнению экспертов, должны действовать на основе коллективной ответственности, требующей делового партнерства и сотрудничества между общественностью и представителями администрации. в качестве наиболее эффективного средства достижения такого сотрудничества рассматриваются PR-службы. Их главная цель — развивать гражданское самосознание и пробуждать у населения активный интерес к проблемам местного самоуправления.

В задачи таких PR-служб входят информирование общественности о политике и повседневной деятельности местной администрации, предоставление общественности возможности высказать свое мнение о наиболее важных новых проектах и планах администрации до принятия окончательных решений, ознакомление граждан с работой системы местного самоуправления, их правами и обязанностями.

Как показывает политическая практика, прочность государственной власти во многом определяется ее способностью удерживать баланс общественных сил, способностью функционировать в режиме открытой системы. Власть, имеющая коммуникативную природу и выступающая как средство специальной коммуникации, реализует все свои функции с помощью политической коммуникации. Социальные отношения в обществе, в социуме также имеют коммуникативную природу, которая позволяет формировать конструктивно настроенное общественное мнение и положительный имидж власти. Значение, которое придается сегодня властью «стратегическим политическим коммуникациям», позволяет исследователям говорить о возникновении «современного PR-государства». Американский ученый Доминик Ринг, например, полагает, что в деятельности такого государства все большее место занимает выполнение трех функций. Первая — рекламирование, в ходе которого государство как коммуникатор создает свое послание гражданам (или же контролирует его создание), а затем обеспечивает его распространение и продвижение в различных медийных форматах. Вторая — изучение общественного мнения, выявление ценностей, настроений и запросов граждан с помощью количественных и качественных методов. Благодаря этому формируется база данных, позволяющая не только выстраивать политические коммуникации с обществом, но и вырабатывать государственную политику и принимать решения по самым разным вопросам. Третье направление — связи с общественностью, посредством которых коммуникатор управляет вниманием СМИ и обеспечивает благоприятное освещение в информационном поле своей деятельности[1].

Институционализация связей с общественностью в органах государственной власти России

Процесс институционализации этих служб в России существенно отличается от того, как проходила эволюция PR-структур в органах государственной власти за рубежом. Российские public relations в системе государственного и муниципального управления стали интенсивно развиваться лишь на рубеже 1980—1990-х годов, которые были отмечены началом политико-экономических преобразований. Специфика сложившейся в итоге модели PR определялась заложенными на последнем этапе существования СССР основами взаимоотно-

[1] *Wring D.* The British Public Relations State. Paper pesented at the 57 conference of the International Communication Assogiation. San-Francisco, 24—28 May, 2007.

шений системы власти и общества при помощи прессы. Так, наиболее активными структурами по реализации PR-проектов и информационных кампаний тогда являлись Пресс-центр МИД СССР, государственные информационные агентства ТАСС и АПН, государственное телевидение и радио. Аналитическим обеспечением PR-активности госструктур наряду с Идеологическим отделом, Отделом пропаганды ЦК КПСС и другими ключевыми властными структурами, занимались профильные научные и научно-исследовательские институты, на базе которых впоследствии были сформированы некоторые ныне действующие частные PR-агентства и центры политического консультирования. Основными функциями пресс-центров и пресс-служб являлись организация информационно-издательской деятельности органов власти, информационное обеспечение государственных СМИ, аккредитация журналистов и работа с обращениями граждан. При этом в начальный период развития public relations в государственной сфере на первое место чаще всего выходила реализация планов информационно-коммуникационных действий в части создания персонального бренда первых лиц государства, и прежде всего Президента СССР М. Горбачева. Правда, работу пресс-службы над своим политическим имиджем Президент ограничивал следующими функциями: еженедельные брифинги, подборка и анализ выступлений СМИ, организация встреч и интервью с журналистами, дежурство на кремлевском телефоне. Деятельность же по созданию собственного бренда Горбачев не доверял даже пресс-секретарю Андрею Грачеву, полагаясь прежде всего на личное природное обаяние и интуицию. Многие исследователи отмечают противоречивость и характерные для переходного периода элементы совмещения пропаганды и PR в информационной деятельности органов власти.

Кейс. Демонстрацией этого совмещения стал, в частности, «Закон о государственном предприятии (объединении)», принятый 30 июня 1987 года и вступивший в силу для всех предприятий 1 января 1989 года. В содержании Закона фигурировал пункт о возможности трудовых коллективов избирать руководителей (директоров) государственных предприятий. Это было сделано с целью снижения социального напряжения в промышленной сфере — уровень противостояний между работниками и высшим руководством был достаточно высок, что в итоге нашло отражение в нарастании забастовочного движения. Благодаря использованию «мягких» коммуникативных технологий в общественном мнении сотрудников предприятий предполагалось сформировать ощущение единства и консолидации «всех трудящихся», независимо от их должностей. в скором времени пропагандистский лозунг такого «единства» стал основой тотальной кампании, захватившей большинство предприятий. Однако избрание на руководящие посты рядовых сотрудников зачастую оборачивалось плачевными последствиями: топ-менеджерами становились люди, завоевавшие популярность демагогической риторикой и абсолютно незнакомые ни с принципами управления, ни со сложной производственной структурой.

Второй этап развития государственных PR в России, охватывающий период первой половины 1990-х — конца 2000-х годов, связан с возникновением нового импульса: им стала потребность новой властной формации в демонтаже прежних идеологических стереотипов. в этот период происходит значительное ослабление цензуры в СМИ, изучается и просто копируется зарубежный опыт PR, наряду с попытками определенной деидеологизации внешнеполитической пропаганды и значительной корректировкой внешнеполитического курса. Появление первых официально зарегистрированных политических партий, выход на рынок альтернативной партийной периодики и пропаганды, фракционное и идеологическое противоборство внутри российского парламента и исполнительных органов, разворачивающиеся баталии между политическими субъектами также оказали серьезное влияние на активизацию процессов в сфере идеологии и public relations. Произошли функциональные изменения деятельности: работа с массмедиа перестала быть приоритетной; аналитико-исследовательская функция, заключающая в серьезном внимании к интересам и требованиям общественности, заняла первое место; второй по значимости стала разработка стратегических и тактических планов информационно-коммуникативного воздействия на общественное мнение.

Значимость исследовательской составляющей в деятельности, прежде всего, региональной власти демонстрирует практика работы в Санкт-Петербурге Агентства Социальной Информации (АСИ), выросшего из официального представительства исследовательской компании «Гэллап». в 2003—2012 годах АСИ проводило регулярные исследования по заказу Росстата, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федерального медико-биологического агентства, Правительства Санкт-Петербурга, Правительства Москвы, администраций отдельных регионов России. Особую известность получил проект, выполняемый по заказу Администрации Санкт-Петербурга, — «Петербургский Барометр — Региональный POLL: Мнения в цифрах». Основными темами исследований, интересовавшими PR-специалистов властных структур, стали:

— развитие легислатуры на региональном уровне (проект «Региональная представительная власть — 10 лет. Результаты работы в глазах общественного мнения»);

— отношение к деятельности губернатора;

— социальное самочувствие петербуржцев: ожидания от будущего, оценки настоящего;

— самые хорошие и самые плохие события уходящего года и др.

На основе полученных данных формировались рекомендации по совершенствованию системы коммуникаций государства с общественностью.

Кейс. Перед пресс-службой исполнительной власти Санкт-Петербурга в 1998 г. возникла серьезная проблема: в ноябре этого года была убита известный правозащитник и общественный деятель, жесткий оппо-

нент и противник губернатора Г. Старовойтова. В течение нескольких дней руководство города никак не реагировало на событие, несмотря на то, что множество СМИ и местного и федерального масштаба его обсуждали и выдвигали свои версии. В результате подобного молчания в прессе сформировалось мнение, согласно которому мэр и его ближайшее окружение имеют отношение к заказному убийству — газетные материалы пестрели заголовками типа «Нашего мэра хотят сделать мэром Чикаго» («Санкт-Петербургские ведомости») и т. п. Фактическое игнорирование драматического события пресс-службой администрации города привело к резкому снижению репутации губернатора. В дальнейшем, несмотря на успешное расследование преступления и установление подлинных заказчиков убийства, рейтинг главы Санкт-Петербурга так и не достиг своего первоначального высокого уровня.

Результатом происходящих изменений в системе public relations стала окончательная институционализация государственных PR-структур: оформились четкие границы их деятельности, пополнился профессиональными кадрами штатный состав, сложился комплекс функциональных обязанностей. PR-деятельность приобрела специфику в зависимости от уровней функционирования государственных структур — на федеральном, региональном и муниципальном уровнях существуют свои особенности коммуникации с общественностью.

Третий, нынешний, этап состояния public relations государственных органов в РФ, начавшийся в первой половине 2010-х гг., определяется несколькими процессами.

Первый из них связан с осознанием того, что управление коммуникациями может приобретать широчайший размах, вплоть до тотального, и иметь катастрофические последствия. Современные политики, используя достижения коммуникационной и других наук, научились не просто цензурировать, «корректировать», а именно формировать общественное мнение. в системах так называемых «управляемых демократий», к числу которых относится Россия, роль и значение таких методов многократно усиливается. При этом под «управляемой демократией» понимается режим, где все необходимые демократические процедуры соблюдаются без избыточного применения прямого принуждения, которое не является ни основным, ни даже существенным инструментом политики[1]. Легитимность власти достигается с помощью манипулирования общественными настроениями, которое и выступает в качестве главного метода осуществления власти. Разница между развитыми демократиями и странами с подобными политическими режимами не всегда очевидна, поскольку институты управления политическими процессами существуют сегодня практически во всех странах.

[1] *Pshizova S.* Bitter Mixture of Analitical Expertise and Political Pragmatism in Russian Political Communication // Коммуникация как дисциплина и область знания: диалог подходов : сбор. статей и выступлений участников международной научной конференции. 9—11 июля 2015 года. М. : Издат. дом Высшей школы экономики, 2015. С. 230—239.

Однако масштаб использования технологий политического управления может быть разным, и эта разница весьма существенна для ощущений и настроений граждан той или иной страны. Фактически она и является водоразделом между классическими демократиями и «демократиями управляемыми». Конечно, сегодня в деятельности всех правительств развитых стран начинает преобладать стратегия продвижения положительного образа властей и проводимой ими политики. Причем речь идет не о простом информировании публики и даже не о разъяснении ей соответствующих позиций, а именно о рекламировании достижений политических руководителей и возглавляемых ими органов власти.

Вторым процессом, характеризующим деятельность государственных PR в России, стало появление в последнее десятилетие специфической группы лиц, занимающейся менеджментом новостей и управлением медиасредой. Первоначально они, как правило, сопровождали ведение избирательного процесса, но затем стали активно входить во властные структуры и влиять на ход принятия политических решений на постоянной основе. Эти профессионалы занимают позиции между традиционными пресс-службами и пресс-секретарями, с одной стороны, и руководителями властных структур — с другой. Название их должностей может быть разным — директора по коммуникациям, специальные советники или помощники, но суть их деятельности одна — они технологически обеспечивают функционирование власти. Как отмечают исследователи, если в традиционных демократиях к услугам фирм по организации массовых кампаний в поддержку каких-либо решений прибегают в основном частные корпорации или отдельные политические силы, то в системах «управляемой демократии» этими дорогостоящими технологиями пользуются преимущественно власти.

Еще одним трендом, определяющим динамику российских PR в сфере государственного управления, является процесс интеграции коммуникаций, который приводит к слиянию всех составляющих коммуникационного процесса — PR, рекламы, маркетинговых вариантов продвижения. в итоге в государственном управлении из нескольких автономных служб, обслуживающих информационно-коммуникационную деятельность, образуется одна. Это особенно заметно на уровне региональных властных структур. Так, например, в органе исполнительной власти — Правительстве Санкт-Петербурга перестало существовать Управление по связям с общественностью, долгое время курировавшее PR и рекламную деятельность. Теперь вся инфокоммуникационная работа сосредоточена в двух структурах — Управлении информации — пресс-службе Администрации Губернатора Санкт-Петербурга и Комитете по печати и взаимодействию со средствами массовой информации. Основной акцент в деятельности этих структур вновь сделан на коммуникацию с массмедиа, а также на работу с обращениями граждан. Фактически совершается поворот в сторону начальной стадии государственных PR. Очевидно, что в условиях стремительно меняющейся действительности подобный подход к коммуникации далеко не всегда оправдывает себя.

Об этом, в частности, свидетельствуют данные исследований «Левада-Центра», зафиксировавшие резкое снижение уровня доверия россиян к региональной власти — с 38% в 2015 году до 23% в 2016 году и к местным властям — соответственно с 32% в 2015 году до 22% в 2016 году.

Большинство сотрудников, имеющих многолетний опыт работы в структурах, связанных с инфокоммуникационным обеспечением деятельности власти, отмечают статичность форм, в которой осуществляется их деятельность. Конечно, стали широко использоваться интернет-каналы, применяются и некоторые инновационные техники, например, формат так называемого конференц-холла, когда спецмероприятие (прежде всего для журналистов) проводится каждое утро по телефону, но, по сути, основными методами продолжают оставаться медиарилейшнз, специальные мероприятия (в первую очередь для прессы), мониторинг СМИ.

Анализ функций, выполняемых государственными PR, позволяет выявить следующую тенденцию: если еще несколько лет назад коммуникационные подразделения обслуживали в целом деятельность властных структур, будь то законодательная или исполнительная ветви власти, то теперь речь идет о персонализации обслуживания — о коммуникационном сопровождении деятельности отдельных личностей, как правило, возглавляющих власть. Таким образом, можно констатировать резко усилившуюся роль личностного фактора в работе коммуникативных подразделений государственных органов.

Одной из серьезных проблем государственных связей с общественностью в России является проблема критериев эффективности, на которые ориентируются федеральные и региональные властные структуры. На уровне федеральной власти такими критериями выступают объективно-субъективные характеристики эффективности: к первым (объективным) относится успешность координационной деятельности — безопасность, протокол и другие подразделения должны четко знать свои функции и время их выполнения: «Журналист должен оказаться там, где должен, и не оказаться там, где не должен». Так называемые субъективные показатели предполагают обеспечение жизнедеятельности высшего руководства: долго ли стоял руководитель на Спасской башне и не замерз ли или не получил солнечный удар, и долго ли он ждал начала мероприятия или не долго — это тоже оценка деятельности коммуникационной службы.

На уровне региона вопрос о национальной консолидации как возможном критерии эффективной работы государственных PR-служб пока практически не ставится. Главный акцент делается на отслеживании социальной напряженности (протестные выступления, недовольство бизнеса и т. д.). При этом основным механизмом такого отслеживания является мониторинг СМИ. Что же касается непосредственных, прямых контактов с общественностью, то для этого существует официальный сайт Администрации — портал всех районов, комитетов, принимающих жалобы горожан.

Анализ критериев эффективности коммуникативной деятельности государственных структур приводит к следующему выводу: степень интерактивности граждан и органов власти пока недостаточно высока — речь идет преимущественно о выявлении общественного мнения по социально значимым вопросам, но без его должного учета при принятии государственных решений; сама же коммуникация носит опосредованный характер, как правило, через СМИ. в результате, отмечают специалисты, «многие инициативы власти изначально воспринимаются в штыки, поскольку ничего хорошего от власти уже не ждут». Невысокая легитимность органов государства в значительной степени является результатом сужения PR-деятельности как функции управления, способствующей налаживанию и поддержанию взаимовыгодных связей между гражданами и властью.

В этой связи возникает вопрос: не являемся ли мы свидетелями ренессанса пропагандистских технологий в коммуникационной деятельности государства? Сегодня и в зарубежной, и в отечественной науке наблюдается новый виток дискуссий о сути и содержании пропаганды и возможностях применения ее методов.

Ряд российских исследователей проблем политических коммуникаций настроены весьма радикально: в госструктурах, скорее, можно говорить не о PR, а о пропаганде[1].

При наличии расхождений в оценках этого вопроса позиции исследователей схожи в одном: в государственном управлении России все шире практикуется начальная модель public relations, которую Грюниг и Хант обозначили формулой «PR как информирование».

Несмотря на продолжительный период существования государственных PR в России — более четверти века, в профильных коммуникационных подразделениях продолжают работать и приходить специалисты с самой разной образовательной подготовкой, это отмечается и на федеральном, и на региональном уровнях: в PR-структурах работают преимущественно журналисты, гуманитарии широкого профиля, а вот сотрудников с дипломами по связям с общественностью крайне мало. Сложившаяся ситуация не в последнюю очередь объясняется тем, что, за исключением двух столиц, в России фактически отсутствуют образовательные структуры, целенаправленно готовящие специалистов-коммуникантов для работы в органах государственной власти.

Сложные, драматичные процессы, протекающие внутри страны и на международной арене (применение жестких методов в решении межгосударственных конфликтов, активизация бескомпромиссных дискуссий при обсуждении важных проблем и т. д.), заставляют представителей власти прибегать к пропагандистским методам воздействия, что соответственно ведет к сужению диапазона использования PR-средств. Между тем сегодняшняя ситуация требует высокой степени мобильности, способности резко и эффективно менять стратегию, учитывая

[1] Политические коммуникации / под ред. А. И. Соловьева. М. : Аспект Пресс, 2004.

те или иные нюансы меняющегося общественного мнения. Целый ряд рискогенных ситуаций, возникших буквально в последние годы (передача Исаакиевского собора Православной церкви в Санкт-Петербурге, проект реновации жилья в Москве, введение системы взимания платы с грузовиков «Платон» и др.), свидетельствуют о необходимости ведения PR-подразделениями серьезной аналитической работы, умении ими заранее просчитывать последствия принимаемых решений и в случае необходимости оперативно трансформировать коммуникационную политику. Усиливающая сложность современной жизни ставит непростые профессиональные задачи перед органами государственной власти в целом, и PR-структурами этих органов в особенности.

Практикум

Вопросы и задания

1. Какие этапы можно выделить в ходе эволюции зарубежных государственных PR?
2. Какие процессы стимулировали появление государственных PR в России?
3. Назовите особенности современного этапа развития государственных связей с общественности в России.
4. Каковы критерии эффективности функционирования служб по связям с общественностью в органах государственной власти?

Литература

1. *Milakovich, M. E.* Public Administration in America / M. E. Milakovich, G. J. Gordon. — Tenth Edition. — Wadsworth Cengage Learning : Boston, 2009.
2. Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровского. — М. : Изд-во РАГС, 2001.
3. Связи с общественностью в органах власти / под ред. М. М. Васильевой. М. : Юрайт, 2014.
4. Политические коммуникации / под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2004.
5. *Pshizova, S.* Bitter Mixture of Analitical Expertise and Political Pragmatism in Russian Political Communication // Коммуникация как дисциплина и область знания: диалог подходов. Сбор. статей и выступлений участников международной научной конференции. 9—11 июля 2015 году / S. Pshizova. — М. : Издат. дом Высшей школы экономики, 2015. — С. 230—239.
6. *Wring, D.* The British Public Relations State. Paper pesented at the 57 conference of the International Communication Assogiation / D. Wring. — San-Francisco, 24—28 May, 2007.

Кейс. Проект реновации жилья в Москве

Главным событием 2017 года в Москве стал запуск программы реновации жилья. Власти решили снести 5 тыс. домов, в основном пятиэтажек, построенных в 1950-1970-е гг. (так называемых хрущевок). Проект рассчитан на 15 лет и стоит 3 трлн руб. Мэрия решила снести пятиэтажки после провала программы капремонта в хрущевках, которая стартовала в Москве летом 2015 года. В администрации города рассчитали, каким будет состояние пятиэтажек через десять лет, и поняли, что большинство из них все равно развалится. Власти

осознали бессмысленность реконструкции пятиэтажек после начала программы капремонта, подтвердил вице-мэр Москвы по строительству Марат Хуснуллин: «Выяснилось, что тех денег, которые собирают на капремонт этих домов, все равно не хватит, чтобы сделать комплексный ремонт».

Стало также ясно, что «пятиэтажки перекрывают весь город по криминалу». Причины в том, что в хрущевках недорогое жилье — следовательно, выше доля жителей «низкого социального статуса», в том числе алкоголиков. Кроме того, застроенные хрущевками районы плохо освещены. Если переселить жителей в большие дома и благоустроенные районы, то это снизит криминогенность ситуации, посчитали в мэрии. Инициатива исходила не от федеральных властей, решение не было пролоббировано девелоперами, утверждает чиновник в столичном правительстве. Решение запустить новую программу сноса пятиэтажек принял лично Сергей Собянин. О том, что в Москве снесут все оставшиеся пятиэтажки, было официально объявлено 21 февраля 2017 года.

Программа реновации вызвала самые массовые протесты в Москве за последние годы. Это стало неожиданностью для власти. 14 мая на проспекте Сахарова в Москве прошел митинг против программы реновации, который стал крупнейшей акцией протеста в столице за последние несколько лет. Среди участников митинга жители пятиэтажек составляли 65% (результаты исследования лаборатории политических исследований ВШЭ). Большинство участников митинга назвали себя коренными москвичами (79%) и собственниками жилья (84%). Средний возраст митингующих составил 46 лет, две трети участников акции — женщины. Три четверти противников реновации имели высшее образование, пенсионером был каждый пятый участник митинга. Практически для половины собравшихся (47%) шествие на проспекте Сахарова было первым митингом в их жизни. 27 и 28 мая прошли митинги против реновации численностью 6 тыс. человек.

Массовое недовольство москвичей возникло из-за того, что мэрия неудачно позиционировала реновацию, считают сами чиновники. Нужно было сначала выяснить настроение москвичей, просчитать масштабы программы, а потом уже публично объявлять о реновации. Москвичей запугали количеством сносимых домов, масштабной стройкой и принудительным выселением вместо того, чтобы с самого начала рассказать о конкретных плюсах программы. Мэрия не объяснила людям, что реновация — это длительный процесс. Многие жители восприняли ситуацию так, что сносить будут все и сразу: «Нужно было запускать обсуждение программы снизу, а не спускать сверху. Но медийное сопровождение было поручено одному из заместителей мэра. Она человек способный, но не про пиар», — считает федеральный чиновник. Между тем московские власти хотели сначала получить политическую поддержку президента, а потом уже разрабатывать программу, москвичи же испугались насильственного переселения под воздействием информационной кампании, считают в мэрии.

14 марта в Госдуму был внесен законопроект о сносе пятиэтажек — поправки в Закон «О статусе столицы». к первому чтению была создана «конструкция» законопроекта. Один из депутатов Госдумы утверждает: «При разработке поправок учитывалось мнение жителей, в том числе протестные выступления. к написанию закона подключились все фракции, юристы администрации президента и правительства». в Госдуме проходили рабочие группы с участием депутатов и представителей мэрии. Ко второму чтению документ был переписан. После того как в законе прописали различные гарантии для жителей сносимых домов, состав протестных акций изменился. Количество их участников сократилось, а на акции в основном стали выходить оппозиционно настроенные горожане, утверждают исследователи. Программа реновации была утверждена 1 августа. В программу вошло более 5,1 тыс. домов, в которых проживает 1 млн. человек.

Задание

Ознакомившись подробнее с опубликованным о реновации материале (*Сарджвеладзе С., Галимова Н., Пастушин А.* Неудачи капремонта и криминал: кто и зачем придумал реновацию в Москве. РБК), выделите те общественные группы, которые выступали против реновации. Какие причины лежали в основе протеста? Разработайте коммуникативную стратегию работы с каждой группой. Какие PR-технологии и методы должны были быть предприняты мэрией, чтобы эффективно провести разъяснительную работу с аудиториями?

Глава 2
ПУБЛИЧНЫЕ КОММУНИКАЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

— историю и основные теории менеджмента, владеет основными управленческими функциями (планирование, организация, координация, учет, контроль, принятие решений, лидерство, мотивация, адаптация) и методами их реализации;

— базовые навыки создания текстов и документов, используемых в сфере рекламы и связей с общественностью;

уметь

— проводить исследования в конкретной предметной области, понимать результаты экспериментальных и наблюдательных способов проверки научных теорий;

— осуществлять информационные и пропагандистские кампании и мероприятия;

владеть

— знаниями и навыками работы в пресс-центрах, пресс-службах, в отделах печати, СМИ, отделах по связям с общественностью, центрах общественных связей, в коммуникационных агентствах, рекламы и маркетинга;

— навыками работы в отделе по связям с общественностью политической партии, общественной организации, органа государственной власти.

Последние несколько десятилетий современное общество претерпевает существенные изменения. Темпы развития, связанные с глобализацией, информатизацией и индивидуализацией, усиливаются. Политические коммуникации, постепенно переходящие в онлайн среду становятся факторами формирования таких понятий как публичная политика и политические сети. Это подталкивает власть обратить на коммуникативные процессы особое внимание не только при исполнении непосредственно государственных функций, но и при взаимодействии с основным контрагентом — гражданами страны.

Принятая Президентом РФ стратегия развития информационного общества в России, явилась основной для подготовки доктринальных

и концептуальных документов, которые определяют направления деятельности органов государственной власти и муниципального управления. Это еще больше утвердило начало нового, информационного, открытого диалога власти и общества.

В этой связи, процессы и проблемы взаимодействия органов власти и общества актуализировались, а все больший рост, развитие и расширение интерактивных коммуникаций, в частности в пространстве WEB 2.0, с одной стороны, позволили увеличить темпы развития системы местного самоуправления и обеспечить включенность общества в процессы развития страны в целом, с другой, выявили недостатки, как в системе местного самоуправления и его взаимодействия с государством, так и в самовосприятии граждан, как полноправных участников политического процесса.

Определение публичной коммуникации

По определению, приведенному в учебнике М. А. Василика «Основы теории коммуникации», «под публичной коммуникацией обычно понимают вид устного общения, при котором информация в обстановке официальности передается значительному числу слушателей»[1]. Также можно добавить, что в такой коммуникации сообщение касается общественных интересов и обретает публичный характер. Публичный статус подразумевает сообщение информации лицом, обладающим определенным социальным статусом, т. е. формально установленным или молчаливо признаваемым местом индивида в иерархии социальной группы[2]. Вторая сторона публичной коммуникации, т. е. слушатели, как правило, специально организованная аудитория, подобранная по определенным параметрам, в свою очередь, заинтересованная в коммуникации по личным, профессиональным и каким-либо иным причинам.

История формирования публичной коммуникации берет свое начало с древних времен. Еще Аристотель в трактате «Риторика» приводит виды «речей», каждая из которых приведена для определенного события; например: «речь показательная (на торжественном собрании), речь судебная (в народном суде), речь совещательная (в народном собрании) в настоящее время можно выделить разновидности публичной коммуникации в соответствии со сферами общения и социальными институтами: политика, бизнес, спорт, наука, религия и т. п.

Рассматривая публичные коммуникации в сфере политики, прежде всего, стоит отметить, что они являются самым эффективным механизмом обратной связи государства и общества, и несут на себе регулирующую функцию в процессе оценки и принятия тех или иных решений. и здесь мы подходим к понятию, включающему в себя публичные коммуникации как один из центральных каналов коммуникации — политические коммуникации. в связи с информатизацией и развитием

[1] *Василик М. А.* Основы теории коммуникации. М., 2003. 615 с.

[2] *Горелов А. А.* Политология в вопросах и ответах. М. : Эксмо, 2005. 560 с.

технологий претерпевает изменение не только форма политических коммуникаций, но и ее содержание; и выделяется два аспекта — коммуникативный и коммуникационный. Коммуникативный аспект отображает внутреннее содержание, состоящее из главенствующих в сообщении смыслов и идей, в то время как коммуникационный аспект имеет отношение с техническими характеристиками или формой, в которой представляется коммуникационный акт. Политическая коммуникация выступает как «смысловой аспект» во взаимодействии в процессе борьбы за власть или обмена информацией политических субъектов. Здесь немаловажно выделить акторов коммуникативного процесса.

Так как коммуникативные процессы протекают в политическом пространстве, то среди акторов данного пространства, непосредственно участвующих в политических коммуникациях, отечественные исследователи обычно выделяют:

1. Информационные структуры государства (отделы и службы связей с общественностью различных ведомств, пресс-секретариаты и т. д.).
2. Многообразные корпоративные структуры (информационные отделы партий, общественно-политических движений, оформленных групп интересов).
3. Специализированные информационные структуры (консалтинговые и рекламные агентства).
4. СМИ в их политическом назначении (независимо от того, являются ли они самостоятельными участниками рынка информации или же выражающие интересы других акторов).
5. Террористические и другие организации, занимающие в информационном пространстве не признанные легально позиции.
6. Спонсоры, медиамагнаты и рекламодатели, имеющие специфические установки и соответствующие выходы на информационный рынок.
7. Различные с точки зрения участия в политическом дискурсе сегменты социума: «публика», или корпус политически активных граждан, постоянно находящихся в информационном контакте с властью; «общественность», вступающее в контакты с последней лишь в периоды острого развития политического процесса; и «общество», т. е. совокупность граждан, практически не вступающих в политические контакты с властью.
8. Виртуально трансформированные структуры (интернет-порталы президента, правительства, министерств, ведомств, партий, комиссий и т. д., содержащие информацию об их миссии и направлениях деятельности, а также контактную информацию, позволяющие обеспечить интерактивное взаимодействие посредством электронной почты)[1].

Взаимодействия акторов происходят в двух плоскостях: «по вертикали: власть и избиратели, власть и политические объединения

[1] См.: *Соловьев А. И.* Политическая коммуникация: к построению теоретической идентичности // Политические исследования. 2002. № 3. С. 13—14.

граждан, власть и группы интересов, власть и оппозиция; партии и электорат и т. д. и, конечно, — по горизонтали между равностатусными субъектами, но при условии, что это общение затрагивает властные отношения. Предметом политической коммуникации обязательно выступает власть; ее ресурсы; базовые политические ценности системы; а также — политические права и свободы человека; изменение конституции, т.е. «основные правила игры» в обществе — словом такие вопросы, от решения которых зависит безопасность и благосостояние всех граждан»[1]. Посредством коммуникации, передаются разные сообщения: побудительные (приказ, убеждение); информативные (реальные или вымышленные сведения) и фактические (сведения, связанные с установлением и поддержанием контакта между субъектами политики)[2]. Таким образом, политическая коммуникация включает в себя ряд функций: социализирующую, регулирующую, интегрирующую, мобилизирующую, информирующую.

Социализирующая функция политической коммуникации «связана с усвоением в процессе информационного обмена социально-политических норм, ценностей и традиций государства, повышением уровня политической компетентности граждан, характеризующая приобретение человеком определенных навыков и свойств, позволяющих ему реализовывать в социальной и политической сфере свои интересы и потребности»[3].

Информирование как функция политической коммуникации «предполагает распространение информации о политическом состоянии общества, о протекающих в нем политических процессах; распространение знаний об идейно-политических ценностях нации, о сущности проводимой государством политики»[4].

Регулирующая функция коммуникации «проявляется в воздействии на поведения участников коммуникации в процессе их общения. в этом случае в процессе политической коммуникации происходит взаимное регулирование деятельности коммуникаторов — политической власти с одной стороны и общества с другой»[5].

Мобилизационная функция направлена на обеспечение легитимности существующего общественного порядка, получение поддержки и одобрения общества по поводу принимаемых управленческих решений[6].

---

[1] *Тимофеева Л. Н.* Власть и оппозиция политика как искусство равновесия сил // Власть. 1993. № 1.

[2] *Ирхин Ю. В., Зотов В. Д., Зотова Л. В.* Политология. М. : Юристъ, 2002. С. 308.

[3] *Громова Т. Н.* Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика : сб. научных трудов «Теория коммуникации и прикладная коммуникация. Вестник Российской коммуникативной ассоциации. Выпуск 1 / под общ. ред. И. Н. Розиной. Ростов н/Д : ИУБиП, 2002. С. 43—52.

[4] Там же. С. 43—52.

[5] *Дорожкин Ю. Н., Семенова Л. Г.* Политическая коммуникация государственных органов региональной исполнительной власти: проблемы прямой и обратной связи. Уфа : Восточный университет, 2005. С. 27—30.

[6] Там же. С. 27—30.

Интегрирующая функция предполагает в результате коммуникативных обменов учитывать интересы всех участников процесса коммуникации, интегрированных в определенной социальной системе.

Также политическая коммуникация может выполнять специфические функции в зависимости от конкретных политических условий, в которых происходят политико-коммуникативные процессы: функцию отражения и выражения культурных ценностей субъектов политики, функцию выражения общественной критики, функцию формирования общественного мнения, функцию идентификации, структурообразующую функцию, функцию адаптации и др.

Главной чертой политической коммуникации выступает ее публичность. Ведь по природе своей политика не может существовать вне публичного пространства. Публичность политики в коммуникативном подходе — это синоним открытости, гласности, принятия и реализации подавляющего большинства политических решений[1]. В этой связи можно обратиться к понятию, которое достаточно точно и полно отражает в себе основные направления публичной коммуникации в политике, что берет публичность за основу функционирования, — публичной политике (public policy).

Феномен публичной политики как общественно-политической проблемы в отечественной науке возник в конце 80-х — начале 90-х годов XX в. На Западе он появился значительно раньше, в первой половине XX в. и, естественно, оказал влияние на отечественное представление о феномене публичной политики. Понятие «публичная политика» появляется в западной общественно-политической мысли, чтобы оценить фактические достижения правительств в обеспечении потребностей населения и подтолкнуть граждан к участию в политическом процессе, в частности, с помощью участия в политических дебатах, создания добровольных ассоциаций и отстаивания своих собственных интересов.

При появлении термина в российской научной действительности, поначалу возникали разного рода сложности. В первую очередь это было связано с трудностями перевода. Публичность в переводе с латинского publicus рассматривается как «государственный», «общинный», «публичный», «общественный», также термин означает «государственное имущество», «общественное место или устройство», «общественность»[2].

Дж. Дьюи в своей книге «Публичное и его проблемы» акцентировал внимание на «публичном» как на «способе регулирования обществом тех реально существующих интересов, последствия которых выходят за рамки прямого взаимодействия частных лиц и существенно

---

[1] *Стризое А. Л.* Политика и общество. Социально-философские аспекты взаимодействия. Волгоград : Изд-во Волгоградского государственного университета, 1999. С. 302.

[2] *Бартошек М.* Римское право: понятия, термины, определения / пер. с чеш. М. : Юрид. лит., 1989. С. 250.

сказываются на жизни других граждан»[1]. Публичную политику можно определить, как «деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием государства, частного сектора, институтов гражданского общества, многообразных социальных, профессиональных групп и слоев, общественных объединений по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий»[2]. Интересной может быть цитата из книги Н. Шматко «Феномен публичной политики» 2001 года, одной из первых работ по определению понятия. «Все заставляет думать, что сегодня мы присутствуем при процессе перехода от одного состояния поля политики — традиционного, обладающего исторически сложившимся континуумом форм, к другому его состоянию — публичной политике, где эксперты, члены гражданских и общественных комитетов, социальные работники являются важными действующими лицами…»[3].

Здесь важно отметить определяющие факторы возникновения и возможности полноценного функционирования публичной политики. к ним относятся, прежде всего: демократический политический режим; наличие развитого, самоорганизованного гражданского общества; наличие свободного политического пространства; свободы выражения мнения для всех политических акторов, включая оппозиционных; наличие независимых общественных информационных каналов; наличие институтов публичной политики; активное общественное участие (включая неинституциональное общественное участие); общественный контроль; информационную открытость органов государственной власти; публичность и прозрачность органов государственной власти; институциональное обеспечение публичного характера власти; создание «электронного правительства» и т. д. Однако главным фактором, без которого понятие самой политики и публичной политики, в частности, невозможно, является обратная связь общества с властью, которая возможна лишь при возникновении реакции на «импульсы политической системы». Здесь можно отметить, что ключевое влияние на эффективность, качество и скорость передачи информации для получения ответной реакции оказывает техническая составляющая процесса.

Цели и принципы публичной коммуникации органов власти

В рамках данной работы целесообразно остановить внимание на работе органов власти в рамках информационной деятельности, которая, в контексте современной эпохи информационного общества,

[1] *Красин Ю. А.* Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Полития. 2004. № 3. С. 7.

[2] *Михеев В. А.* Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики // Власть. 2005. № 7. С. 13—19.

[3] *Шматко Н. А.* Феномен публичной политики // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106—112.

является ведущей, в том числе и в развитии других направлений. Далее рассмотрим каким образом коммуникационные процессы отражаются в структуре информационной политики органов власти.

Структура информационной политики органов власти обусловлена главной целью — обеспечением устойчивого развития. Она включена в систему общей информационной политики государства. Основными акторами информационной политики органов власти можно обозначить представительные и исполнительные органы, а также граждан, относящихся к данному органу власти.

Принципы, на которых строится информационная политика органов власти включают:

— принцип открытости и доступности информационных потоков;

— принцип достоверности и корректности информации;

— принцип оперативности подачи информации и реагирования на информацию извне;

— принцип учета уровня культурной и социальной согласованности граждан;

— принцип включенности граждан в информационную сеть.

Среди основных *ресурсов информационной политики органов власти* можно выделить:

— сами информационные ресурсы;

— уровень организационных возможностей;

— кадровый потенциал данного органа власти;

— общий социальный уровень населения;

— степень социальной сплоченности и социального реагирования;

— включенность населения в современные информационные потоки и приобщенность к основным коммуникативным каналам.

К *функциям* информационной политики органов власти относятся:

— информационно-коммуникативная функция (задачей которой является доведение до населения основной информации);

— функция социализации (которая включает в себя получение соответствующей информации);

— функция мобилизации;

— легитимирующая функция;

— защитно-адаптивная функция;

— функция проективной разрядки.

Основными *задачами* информационной политики являются:

— модернизация информационной инфраструктуры;

— развитие информационных, телекоммуникационных технологий, эффективное формирование и использование информационных ресурсов и обеспечение широкого, свободного доступа к ним;

— обеспечение жителей общественно значимой информацией и развитие независимых, социально ориентированных средств массовой информации;

— подготовка жителей к жизни и работе в грядущем информационном веке;

— создание необходимой нормативно-правовой базы построения информационного общества;

— стабилизация и консолидация сообщества посредством проведения в жизнь информационной политики;

— персональная компьютеризация и информатизация в органах власти, организациях и семьях[1].

Если пытаться классифицировать информационную политику органов власти, то можно выделить несколько видов:

Пассивная информационная политика (это политика ситуативного спонтанного типа, не имеющая четко направленности, программы, и представляет собой систему быстрого реагирования на ту или иную, часто конфликтную ситуацию).

Реактивная информационная политика (включает в себя определенное планирование и мониторинг, но полного и детального изучения процесса или ситуации не дает).

Активная информационная политика (это продуманная не только на базе прогнозирования, но и на системе управления информационным пространством политика, способствующая созданию целевых программ).

Рациональная информационная политика (это политика, работающая как инструмент управления, возможна в достаточно крупных муниципальных образованиях).

Авантюристическая информационная политика (это политика, базирующаяся на научных и аналитических исследованиях, но не подкрепленная прогностикой)[2].

Каждый конкретный орган власти основывается на той форме и модели информационной политики, которая соответствует данному конкретному органу, основываясь на территориальных, культурных, социальных и иных особенностях.

Законодательство Российской Федерации гарантирует право граждан на получение информации о деятельности органов власти. Выбор того или иного способа доступа к информации зависит от реальных технических возможностей органа власти, а также от существующих исторических, культурных и иных традиций[3]. Тот факт, что на территории органа власти проживают люди разных возрастных категорий, различного образовательного уровня и навыков владения современными средствами коммуникаций, может определять форму предоставления информации о деятельности органов власти. В связи с этим обстоятельством информация о деятельности органов власти может предоставляться в устной форме и в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа.

[1] *Болгов Р. В., Васильева Н. А., Виноградова С. М., Панцерев К. А.* Информационное общество и международные отношения. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2014.

[2] *Коляда В. В.* Информационная политика органов местного самоуправления (на примере Астраханской области) : автореф. дис. канд. пол. наук: 23.00.02. Астрахань, 2012.

[3] *Ефимов А. Б., Райков А. Н., Шубенкова А. Ю.* Оптимизация распределения полномочий в рамках региональной информатизации // Информационное общество. 2015. № 2—3. С. 68—79.

Законодательно государственные органы обеспечивают защиту прав на доступ к информации о деятельности органов власти на каждом уровне с целью эффективного выполнения полномочий, связанных с получением запрашиваемой информации. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения полномочий на государственные структуры возлагается ответственность. Гражданско-правовая ответственность наступает, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки[1]. Защита прав юридических и физических лиц может осуществляться в административно-правовом и уголовно-правовом порядке.

Любая организация, будь то государственная, общественная или коммерческая, создает у себя институт связей с общественностью, главными целями которого являются:

— формирование и реализация информационной политики организации;

— формирование и реализация имиджевой политики организации[2].

А. А. Марков отмечает, что «вышеуказанные две цели представляют собой единство миссии связей с общественностью в органах государственной власти. Понимая миссию связей с общественностью в госструктурах как популяризацию существующего государственного управления и отстаивание государственных интересов на уровне своей компетенции посредством собственной деятельности в конкретном органе (учреждении) государственной власти, мы воспринимаем названные цели как целостные и ясные ориентиры для предложенной миссии». Он также говорит о том, что «государственные структуры, в отличие от коммерческих, создаются не с целью получения материальной выгоды, а в зависимости от государственных интересов. Они образуются не волей учредителей, решивших создать или ликвидировать свой бизнес, а императивной волей государства. Они упраздняются не потому, что их деятельность не востребована в обществе и они становятся банкротами, а опять же, согласно императивной воле государства, посчитавшего, что надобность в том или ином государственном органе отпала»[3]. В работе с общественностью государственные структуры сперва делают ставку на реализацию информационной политики и только потом на имидж.

[1] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html (дата обращения: 02.03.2018).

[2] *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник. М. : ИНФРА-М, 2014. 190 с.

[3] *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник. М. : ИНФРА-М, 2014. 190 с.

Информационная деятельность органов государственного управления по сути выступает формой диалога между органами власти и гражданами и осуществляется PR-службами. Существует несколько основных направлений работы PR-служб в органах государственной власти:

— установление, поддержание, расширение контактов с гражданами и организациями. Это прежде всего контакты с общественными организациями, представителями партий и движений, религиозных конфессий, творческой интеллигенцией;

— информирование общественности о существе принимаемых решений. Оно осуществляется с целью широкого и адекватного информирования всей общественности и отдельных специализированных групп о деятельности органов власти и, одновременно, сбора и анализа информации о потребностях населения;

— анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органов власти;

— прогнозирование социально-политического процесса, обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками;

— формирование позитивного имиджа конкретной организации — представителя органов государственной власти и ее должностных лиц[1].

Г. В. Баранов выделяет следующие функции деятельности связи с общественностью органа государственной власти и органа местного самоуправления:

Информационно-политическая функция — деятельность по разработке информационной политики по конкретным направлениям государственной деятельности с учетом факторов стратегии и тактики.

Информационно-коммуникативная функция — деятельность по оптимизации коммуникативных социальных взаимодействий.

Консультативно-методическая функция — деятельность по консультированию организации взаимодействия с группами общественности и различных подразделений органов государственной власти.

Организационно-правовая функция — деятельность по юридическому обеспечению функционирования систем связей с общественностью[2].

Связи с общественностью в органах государственной власти базируются на соблюдении основных принципов:

1) ***принцип открытости*** (связи с общественностью выступают проводником и координатором политики открытости и доступности между властью и обществом. Степень открытости определяет степень прозрачности деятельности органов и учреждений госвласти);

2) ***принцип законности*** (связи с общественностью в органах власти обязаны соблюдать данный принцип законности, предоставляя в установленном законом порядке необходимую информацию и обеспечивая к ней доступ);

[1] *Бануляк Н. А.* Службы по связям с общественностью в органах государственной власти // Социология власти. 2011. № 5. С. 165—171.

[2] *Баранов Г. В.* Связи с общественностью в органах власти : учебное пособие. Омск : Изд-во ОмГТУ, 2016. 88 с.

3) ***принцип оперативности*** (данный принцип устанавливает необходимость своевременного оповещения общественности о решениях, действиях органов и учреждений государственной власти);

4) ***принцип конструктивности*** (этим принципом утверждается непрерывная отлаженная деятельность связей с общественностью по реализации информационной и имиджевой политики органа (учреждения) государственной власти. Она должна быть полной и разнообразной, использующей всевозможные каналы коммуникации);

5) ***принцип системности*** (под системностью в данном случае принято понимать целенаправленную плановую работу, основанную на информации обратной связи и соответствующих социологических исследованиях. Системность позволяет упорядочить работу связей с общественностью, сосредоточить внимание на главных направлениях и аспектах своей деятельности);

6) ***Принцип взаимного уважения*** (данный принцип означает наличие равных отношений, установления доверительных отношений и должного взаимодействия со всеми субъектами, входящими в орбиту интересов связей с общественностью в органах государственной власти)[1].

Ключевым субъектом взаимодействия органов государственной власти и СМИ (и иными акторами публичного пространства) являются пресс-службы. В современной России практически у каждого органа государственного или муниципального управления есть собственная служба по связям с общественностью связей (пресс-служба, пресс-секретарь). Собственные пресс-службы или пресс-центры имеют все органы федерального уровня и уровня субъектов Федерации: Президент РФ, Правительство РФ, Госдума и Совет Федерации, Конституционный суд, Министерства РФ и т. д.

Цель создания данных служб взаимодействия — информировать граждан о ходе выполнения функций и полномочий, которыми наделяются соответствующие органы государственного управления. Выражается это в подготовке новостных информационных блоков, публичных выступлений, проведении круглых столов, форумов и конференций, в ведении работы с целевыми группами общественности (бизнесом, общественными организациями, лидерами мнений)[2].

Перечислим типичные задачи пресс-служб:

1) идентифицировать СМИ, которые проявляют интерес к деятельности соответствующих органов государственной власти;

2) изучать общественное мнение относительно деятельности органа власти;

3) проводить аккредитацию СМИ, заинтересованных в долгосрочном сотрудничестве;

[1] *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник. М. : ИНФРА-М, 2014. 190 с.

[2] *Чумиков А. Н., Бочаров М. П.* Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов. М.: Инфра-М, 2014. 392 с.

4) помогать СМИ в получении необходимых сведений для подготовки публикаций;

5) готовить информационные материалы о деятельности органа власти;

6) определить и использовать методы «вброса» специальной информации в информационное пространство.

Помимо пресс-службы, в комплекс связей с общественностью органа власти также входят:

— отдел по связям с общественностью и работе с гражданами и организациями;

— редакционно-издательский отдел;

— информационно-аналитический отдел;

— технический отдел;

— делопроизводство[1].

В процессе рассмотрения деятельности органов власти в новой интерактивной среде был выявлен ряд нерешенных задач:

1) недостаточная информационная открытость органов власти. Власть остается закрытой, что позволяет властным структурам реализовывать решения, которые не всегда совпадают с интересами граждан, избегать открытого публичного взаимодействия и его влияния на принятие управленческих решений;

2) развитие информационного общества и модернизация политической системы в России непосредственно зависят от создания необходимых технико-экономических и социально-культурных предпосылок к привлечению активной части населения к использованию информационных технологий;

3) имеется ряд законов, как на уровне государства, так и на уровне региональной и местной власти, что с одной стороны дает возможность органам власти соответствующего уровня функционировать достаточно самостоятельно, с другой требует совершенствования нормативно-правовых актов;

4) на сегодняшний день информационное развитие общества достигло определенных результатов. Однако все еще сохраняется тенденция реагирования власти на граждан в режиме реального бюрократического времени. Власть по-прежнему остается во многом закрытой для контроля «снизу», граждане недостаточно осведомлены о деятельности общественных и политических институтов. в результате, несмотря на возрастание уровня информированности общества, скорость повышения уровня политического участия граждан мала;

5) от умения власти налаживать взаимодействие с гражданами зависит успешность социально-политических и экономических преобразований, как в самом субъекте федерации, так и в стране в целом. Несмотря на формирование и осуществление информационной политики на уровне субъектов Федерации, проблема формирования информационной политики органов государственной и муниципальной власти недостаточно разработана теоретически, что сказывается и в политической практике.

[1] Марков А. А. Связи с общественностью в органах власти. Учебник. М.: ИНФРА-М, 2014. 190 с.

Вместе с тем помимо официальных государственных порталов каждый орган власти прежде всего заинтересован в открытости и двухстороннем диалоге с обществом. С увеличением доступности Интернета и повышения скорости обмена данными, все большее количество тех или иных органов власти стремится представить себя в онлайн среде, бесспорно органы любой ветви власти входят в их число. Таким образом, это способствует не только более быстрой и доступной реализации основных задач органов власти, но и видоизменяет инструменты политического и гражданского участия. И постепенно к уже более доступным и известным формам онлайн присутствия, как веб сайты, официальные порталы, добавляются социальные сети, блоги, видеоканалы. При все большем обращении органов власти к электронным технологиям пространства WEB 2.0 происходит не только изменение самого характера государственного и муниципального управления, но и становление новой структуры и принципов управления.

Практикум

Вопросы и задания

1. Каковы основные задачи и функции информационной политики?
2. На каких принципах строится информационная политика органов власти?
3. Каковы цели и задачи PR-служб органов государственной власти?
4. Перечислите основные направления и функции работы PR-служб в органах государственной власти.
5. Назовите основные принципы связей с общественностью в органах государственной власти.
6. В каком официальном документе утверждены основы подготовки доктринальных и концептуальных документов, определяющих направления деятельности органов государственной власти и муниципального управления в России?
7. Какие характеристики включает в себя термин «публичная коммуникация»?
8. Что является ключевым субъектом взаимодействия органов государственной власти и СМИ?

Литература

1. *Бануляк, Н. А.* Службы по связям с общественностью в органах государственной власти / Н. А. Бануляк // Социология власти. 2011. № 5. С. 165—171.

2. *Баранов, Г. В.* Связи с общественностью в органах власти : учебное пособие / Г. В. Баранов. — Омск : Изд-во ОмГТУ, 2016. — 88 с.

3. *Бартошек, М.* Римское право: понятия, термины, определения / М. Бартошек; пер. с чеш. — М. : Юрид. лит., 1989. — 448 с.

4. *Василик, М. А.* Основы теории коммуникации / М. А. Василик. — М., 2003.

5. *Горелов, А. А.* Политология в вопросах и ответа : учебное пособие / А. А. Горелов. — М. : Эксмо, 2005. — 560 с.

6. *Громова, Т. Н.* Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика / Т. Н. Громова // Теория коммуникации и прикладная коммуникация. — Ростов-на-Дону, 2002. — 200 с.

7. *Дорожкин, Ю. Н.* Политическая коммуникация государственных органов региональной исполнительной власти: проблемы прямой и обратной связи / Ю. Н. Дорожкин, Л. Г. Семенова. — Уфа : Восточный университет, 2005. — 110 с.

8. *Ирхин, Ю. В.* Политология / Ю. В. Ирхин, В. Д. Зотов, Л. В. Зотова. — М. : Юристъ, 2002. — 511 с.

9. *Коляда, В. В.* Информационная политика органов местного самоуправления (на примере Астраханской области) : автореф. дис. канд. пол. наук: 23.00.02 / В. В. Коляда. — Астрахань, 2012.

10. *Красин, Ю. А.* Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. А. Красин // Полития. 2004. № 3. С. 5—23.

11. *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник / А. А. Марков. — М. : ИНФРА-М, 2014. — 190 с.

12. *Михеев, В. А.* Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики / В. А. Михеев // Власть. 2005. № 7. С. 13—19.

13. *Науменко, О. Н.* Социально-психологические аспекты применения технологий связей с общественностью в работе регионального органа власти / О. Н. Науменко, Е. А. Науменко // Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Психология. 2012. № 6. С. 105—110.

14. *Соловьев, А. И.* Политическая коммуникация: к построению теоретической идентичности / А. И. Соловьев // Полис. 2002. № 3.С. 5—18.

15. *Стризое, А. Л.* Политика и общество. Социально-философские аспекты взаимодействия / А. Л. Стризое. — Волгоград : Изд-во Волгоградского государственного университета, 1999. — 340 с.

16. *Тимофеева Л. Н.* Власть и оппозиция политика как искусство равновесия сил / Л. Н. Тимофеева // Власть. 1993. № 1.

17. *Чумиков А. Н.* Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. — М. : Инфра-М, 2014. — 392 с.

18. *Шматко, Н. А.* Феномен публичной политики / Н. А. Шматко // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106—112.

Кейс 1. Коммуникации главы государства

На сайте Президента РФ в разделе «Структура» (http://kremlin.ru/structure/administration/departments) перечислены все основные структурные подразделения, входящие в состав Администрации Президента РФ. Ниже приведены два структурных подразделения, ответственных за коммуникацию главы государства:

Управление пресс-службы и информации Президента

Основными задачами Управления являются: предоставление СМИ сведений о деятельности Президента, об издаваемых им актах, о заявлениях, выступлениях, встречах главы государства и других мероприятиях с его участием; оперативное информирование Президента о позиции СМИ в отношении деятельности главы государства, об откликах на нее в средствах массовой информации; организация информационного обеспечения государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента, а также других мероприятий с участием главы государства в Российской Федерации и за рубежом; организация и обеспечение взаимодействия Президента со средствами массовой информации; освещение деятельности Президента в сети Интернет.

Управление Президента по общественным связям и коммуникациям

Основными задачами Управления являются обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий в области государственной информационной политики, а также подготовка предложений Президенту по вопросам государственной информационной политики, участие по поручению Президента в реализации указанных предложений; анализ позиции СМИ, общественного мнения по вопросам реализации государственной политики в различных областях и оперативное информирование об этом Президента; разработка стратегии информационного сопровождения общественно значимых решений Президента, а также участие по поручению Президента в их реализации; координация информационной работы федеральных государственных органов, а также федеральных органов исполнительной власти в целях объективного освещения в СМИ проводимой государством политики в различных областях; координация информационного сопровождения крупных международных мероприятий в Российской Федерации и за рубежом.

Задание

Обсудите в группе, есть ли смысл разделять в две отдельные структуры с соответствующими задачами данные подразделения, или же необходима одна структурная единица?

Кейс 2

На официальном сайте Мэра Москвы (https://www.mos.ru) указана контактная информация о Пресс-службе Мэра и Правительства Москвы, также есть раздел Новости. в тоже время появился Персональный сайт Сергея Собянина (https://www.sobyanin.ru), в котором говорится, что:

На этом сайте вы сможете регулярно читать мои посты, посвященные различным вопросам московской жизни и не только.

Зачем я открываю свой собственный сайт? Ведь это дело, требующее много времени и внимания, а в Москве и без того много официальных СМИ и интернет-ресурсов. Объясню, зачем.

Уверен, что вы многое знаете о городе. Знаете о том, что и где происходит. Во многом даже лучше, чем я. Потому что испытываете все на себе. Но, возможно, вы не знаете, почему это происходит. Почему принимаются именно такие решения, которые касаются непосредственно вас, города и района, в котором вы живете? Какие мотивы двигают мной, когда я принимаю те или иные решения? Какие, на мой взгляд, будут последствия принятия и непринятия тех или иных решений?

Трудно принимать решения, от которых зависит твоя собственная судьба. Поверьте, куда сложнее принимать решения, от которых так или иначе зависит судьба миллионов жителей города. Но эти решения принимать надо — это моя профессия, моя обязанность, моя ответственность. Не все решения популярны, многие кажутся спорными и проблематичными. в моем блоге я постараюсь объяснить, почему они были приняты.

Для меня очень важен ваш опыт, знания, ваш добрый совет, чтобы избежать ошибок. Мне важна и ваша поддержка. Поэтому я решил открыть свой неофициальный сайт (https://www.sobyanin.ru/zdravstvuite-druzya).

Задание

Обсудите в группы проблему разделения форматов общения с гражданами на официальный и неофициальный? Аргументируйте свою позицию.

Глава 3
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

— совокупность правовых норм, регулирующих развитие медиакоммуникаций государственных органов и органов местного самоуправления;

уметь

— определять правовые нормы, применимые в конкретной ситуации;

диагностировать правовые проблемы, возникающие в процессе медиакоммуникаций государственных органов и органов местного самоуправления;

владеть

— знаниями о практике правового регулирования медиакоммуникаций государственных органов и органов местного самоуправления.

Связи с общественностью являются сложной коммуникативной деятельностью, которая регулируется различными нормативными актами. в данной главе речь пойдет о медиарилейшнз государственных органов. При этом обычно для органов местного самоуправления устанавливается тот же порядок взаимодействия со СМИ, поэтому в тексте главы будем употреблять только термин «государственный орган».

В России существуют два федеральных закона, регулирующих, в том числе, отношения, которые возникают при передаче информации от государственных органов редакциям средств массовой информации и журналистам. Это Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон «О СМИ») и Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (далее — Закон «О порядке освещения…»). Закон «О СМИ» упоминает пресс-службы государственных органов (ст. 39, 47, 57, 61), а Федеральный закон «О порядке освещения…» фактически устанавливает обязательность существования пресс-служб федеральных органов государственной власти (ст. 4). Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации

от 30.01.2014 № 93-р, подтверждает, что организация работы пресс-службы относится к основным механизмам открытости (раздел IV).

На основании указанных документов можно определить основные обязанности пресс-служб органов государственной власти:

— отвечать на редакционные запросы информации);

— принимать журналистов;

— вести аудио- и видеозаписи всех официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации и его Президиума.

Рассмотрим эти обязанности подробнее.

Запрос информации

По Закону «О СМИ» «редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц» (ст. 39). Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме, ответ на него должен быть предоставлен в семидневный срок.

Прежде всего, необходимо определить субъекта, обладающего указанным правом, то есть редакцию СМИ.

Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием), а редакцией средства массовой информации является организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации (Закон «О СМИ», ст. 2).

Периодичность в смысле Закона «О СМИ» — распространение не реже одного раза в год. Для сетевого издания существует также обязательный дополнительный признак — получение государственного свидетельства о регистрации в качестве СМИ. То есть если бумажное издание под одним и тем же наименованием выходит, например, раз в месяц и при этом не имеет регистрации, оно является средством массовой информации, и на него распространяется действие всех норм Закона «О СМИ». Если же информация на сайте обновляется каждые пять минут, но свидетельства о регистрации нет, то сайт не рассматривается как СМИ.

Далее определим объект запроса — информацию о деятельности государственных органов. к ней относится информация, созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами или организациями, подведомственными государственным органам, либо поступившая в указанные органы и организации. к информации о деятельности государственных органов относятся также законы и иные нормативные правовые акты, устанав-

ливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности (Федеральный закон № 8-ФЗ, ч. 1 ст. 1).

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен и обязателен, только если она содержит сведения, составляющие информацию ограниченного доступа — государственную, коммерческую, профессиональную тайны, тайну частной жизни и т. д. Для отнесения сведений к тому или иному виду тайны обычно необходимо выполнение ряда условий, определенных Законом «О государственной тайне», Федеральным законом «О коммерческой тайне» и иными нормативными актами. Так, пресс-службы МЧС должны скрывать имена не только пострадавших, но и отличившихся в чрезвычайных ситуациях людей, если отсутствует их письменное согласие на разглашение персональных данных.

Уведомление об отказе в запрашиваемой информации вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса. в уведомлении должны быть указаны:

— причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну;

— должностное лицо, отказывающее в предоставлении информации;

— дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. в уведомлении должны быть указаны:

—причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;

— дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация;

— должностное лицо, установившее отсрочку;

— дата принятия решения об отсрочке.

Закон «О СМИ» не определяет предельный срок отсрочки в предоставлении информации. Однако Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ч. 6 ст. 18) и Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 18) указывают, что отсрочка может составлять не более 15 дней сверх установленного срока для ответа на запрос. Таким образом, срок отсрочки не может превышать 22 суток.

Неправомерный отказ в информации, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей (Кодекс об административных правонарушениях, ст. 5.39). Штрафы накладываются судом. Кроме того, в случае признания жалобы редакции обоснованной суд может обязать ответчика возместить понесенные по его вине убытки (Закона «О СМИ», ст. 61). Разумеется, редакция, не получившая ответа на свой запрос, может рассчитывать на решение вышестоящего органа, прокуратуры или суда об обязанности этот ответ предоставить.

Кейс. В г. Белово Кемеровской области разгорелся скандал вокруг деятельности местного чиновника Н. С. Чернецова, которого некоторые общественные организации заподозрили в коррупции. Редакция ЗАО «РТК “Омикс”» направила запрос информации от 15.01.2010 исх. № 1-007 на имя Главы города Белово Е. А. Панова с просьбой сообщить:

1. О результатах рассмотрения антикоррупционным комитетом представления об отстранения от занимаемой должности Чернецова Н. С. по причине выявления в его деятельности признаков коррупции.

2. Об оценке главой города изложенных в представлении фактов деятельности чиновника Чернецова Н. С.

3. Известно ли администрации города о заключении КУМИ договоров аренды муниципального имущества №09/05 от 01.11.2005, №10/05 от 01.11.2005, №31/05 от 01.11.2005 и последующих дополнений и соглашений к ним? Проходили ли названные документы согласование в аппарате администрации города?

Ни в течение трех, ни в течение семи дней редакция не получила никакого ответа. Чуть позже письмом Главы города Белово от 25.01.2010 № 1/231-8 в предоставлении информации было отказано. Г-н Панов ссылался на положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающего, что в случае наличия в запросе вопросов правовой оценки актов, принятых органом местного самоуправления, проведения анализа деятельности органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведения иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информации, информация не предоставляется.

Редакция ЗАО «РТК «Омикс» посчитала, что имеет место двойное нарушение: непредоставление ответа (или отказа в нем) в установленные сроки и обоснование отказа обстоятельствами, не предусмотренными Законом «О СМИ». Однако иск редакции не был удовлетворен. Суд установил, что запрошена была информация не о деятельности органа местного самоуправления, а об оценке главой города ряда фактов, изложенных в представлении общественной организации (антикоррупционным комитетом); поставлены вопросы об информированности органа местного самоуправления; а также запрашивалась информация межрегиональной общественной организацией по вопросу об отстранении от должности С. Н. Черенцова. Таким образом, запрос редакции не подпадал под действие ст. 39 Закона «О СМИ» (постановление 7-го Арбитражного апелляционного суда).

Прием и аккредитация журналистов

Нормы, указывающие на необходимость организации приема журналистов в помещениях государственных органов, содержатся в ст. 47 Закона «О СМИ». Журналист имеет право:

— быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации;

— посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы.

С организацией приема журналиста связано также право редакции на аккредитацию (Закон «О СМИ», ст. 48).

Рассмотрим эти три случая последовательно. Но сначала определим субъекта, обладающего указанными правами. Журналист — это лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию (там же, ст. 2). Таким образом, фрилансер, работающий по заданию редакции, обладает статусом журналиста, а блогер, имеющий собственный сайт, Youtube- или Telegram-канал, — нет.

Закон «О СМИ» не определяет обязанности должностного лица по организации приема. Следовательно, этот вопрос регулируется Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ. в указанном нормативном акте для журналистов не сделано никаких преференций, таким образом, журналист пользуется теми же правами, что и любой иной гражданин и может быть принят в общем порядке.

Право посещения журналистом государственных органов не связано с аккредитацией этого журналиста при данном органе. При этом государственный орган или орган местного самоуправления вправе установить правила посещения, но они не должны препятствовать реализации журналистом своего права.

Кейс. В г. Павловский Посад Московской области распоряжением Главы муниципального района была утверждена норма, согласно которой присутствовать на оперативных совещаниях, еженедельно проводимых Главой района могут только лица, приглашенные самим Главой. Главный редактор газеты «Посадъ» О. обратился в Администрацию района с просьбой предоставить ему такое приглашение. На эту просьбу последовал отказ, так как приглашения направлялись не по воле приглашаемых лиц, а по воле Глава района. О. посчитал, что нарушены его права как журналиста и обратился в суд. Павлово-Посадского городской суд Московской области, а потом и Московский областной суд согласились с доводами заявителя, установив, что вводимые для журналиста ограничения не основаны на законе. «Письменный ответ, полученный О., в виде разъяснения о том, что в случае возникновения необходимости присутствия О. на оперативных совещаниях у Главы Павлово-Посадского района последний будет извещен об этим надлежащим образом, фактически свидетельствует о создании препятствий со стороны должностного лица органа местного самоуправления в доступе журналисту газеты «Посадъ» О. в здание, занимаемое Администрацией Павлово-Посадского района и ограничений в доступе к свободному сбору информации о деятельности органа местного самоуправления журналисту СМИ, нарушении его профессиональных прав» (Определение Московского областного суда).

Редакции СМИ вправе подать заявку на аккредитацию своих журналистов. Аккредитованный журналист является представителем редакции в государственном органе, при котором аккредитован. Этот орган обязан предварительно извещать журналиста о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Данное право не должно пониматься как ограничение прав неаккредитованных журналистов на посещение тех же самых заседаний и мероприятий, поскольку это право предоставляется любому журналисту в соответствии со ст. 47 Закона «О СМИ».

Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации, либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие репутацию аккредитовавшего его органа, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда. Отказ в аккредитации, нарушение ее условий, ее лишение могут быть обжалованы в судебном порядке.

Правила аккредитации обычно имеют следующую структуру: общие положения; виды аккредитации (напр., постоянная и временная); условия и порядок аккредитации; права и обязанности аккредитованных журналистов; приложения (напр., определяющие квоты) (см.: Правила аккредитации, 2016; Правила аккредитации, 2015; Положение об аккредитации и др.) При составлении и применении правил необходимо строго следовать требованиям законодательства. Для избегания ошибок можно воспользоваться типовыми правилами аккредитации, разработанными Фондом защиты гласности (Типовые правила).

Кейс. В Положении об аккредитации журналистов при Совете народных депутатов города Ковров содержался п. 2.1 о возможности отказа в аккредитации средству массовой информации, которое по роду своей деятельности является специализированным (очень распространенная в правилах аккредитации норма). В Совете полагали, что более квалифицированное и полезное для общественности освещение его деятельности могут дать общественно-политические, а не рекламные, эротические или справочные издания. На этом основании в аккредитации было отказано журналисту газеты «Иное издание “Ковровская Кунсткамера”». Согласно свидетельству о регистрации газеты его при-

мерная тематика — научно-популярная, реклама в соответствии с законодательством Российской Федерации о рекламе. Однако Владимирской областной суд указал, что в соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» под специализированным средством массовой информации понимается такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого настоящим Законом установлены специальные правила. Такие правила установлены законом только для эротических и рекламных изданий. «Иное издание “Ковровская Кунсткамера”» ни тем, ни другим не являлось. При таких обстоятельствах отказ в аккредитации представителя газеты при Совете народных депутатов г. Ковров противоречит действующему законодательству (Апелляционное определение).

Ведение записи и другие обязанности пресс-служб

Обязанность вести аудио- и видеозаписи официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации и его Президиума возлагается на пресс-службы Законом «О порядке освещения…». Для таких записей устанавливается бессрочный режим хранения. Записи закрытых мероприятий производятся и хранятся в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Журналисты имеют право ознакомиться с записями и снять копии с них, кроме записей закрытых мероприятий (Закон «О порядке освещения…», ст. 4, Закон «О СМИ», п. 4, 5 ст. 47). При использовании записей в теле- и радиопрограммах ссылка на соответствующую пресс-службу не требуется.

Отдельным вопросом является соотношение использования записей пресс-служб и собственных записей журналистов. Закон «О порядке освещения…» утверждает, что наличие записи пресс-служб не ограничивает право аккредитованных журналистов производить собственную аудио- и видеозапись на заседаниях, совещаниях и иных открытых официальных мероприятиях (ст. 4). Закон «О СМИ» закрепляет это право за всеми, а не только за аккредитованными журналистами (ст. 47). Коллизия между данными нормами не становилась предметом специального анализа в юридической литературе и правоприменительной практике. До согласования норм двух законов или появления официальных разъяснений можно высказать предположение, что противоречие должно решаться в пользу Закона «О СМИ». Основанием для этой позиции служит формулировка Закона «О СМИ»: «Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации» (абз. 1 ст. 5). То есть ни один нормативный акт в сфере СМИ, в том числе и федеральный закон, не может противоречить Закону «О СМИ». в пользу такого предположения говорят и общие соображения об открытости органов государственной власти как одном из основных принципов их функционирования (Федеральный закон № 8-ФЗ, п. 1 ст. 4). Однако на практике решающими могут стать аргументы другого порядка. Так, например, зал заседаний Совета Федерации оборудован рядом устройств, защищенных режимом государственной тайны. Следовательно, съемка в этом помещении должна производиться под контролем Федеральной службы охраны с тем, чтобы тайна не оказалась разглашена в результате неосторожных и некомпетентных действий.

Несмотря на то что федеральное законодательство очень скупо регулирует деятельность пресс-служб, фактический круг их обязанностей может быть очень широк. Он определяется локальными нормативными актами, издаваемыми соответствующими государственными органами.

Кейс. Положение об Управлении пресс-службы и информации Президента Российской Федерации возлагает на Управление следующие основные функции:

а) подготовка совместно с Управлением Президента Российской Федерации по общественным связям и коммуникациям, а также с другими самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации предложений Руководителю Администрации Президента Российской Федерации по освещению в средствах массовой информации, а также в сети «Интернет» деятельности Президента Российской Федерации;

б) информационное сопровождение мероприятий, проводимых Администрацией Президента Российской Федерации;

в) организация интервью, пресс-конференций, иных выступлений Президента Российской Федерации в средствах массовой информации, а также приглашение представителей средств массовой информации для освещения мероприятий с участием главы государства;

г) предоставление сообщений о деятельности Президента Российской Федерации для средств массовой информации;

д) организация и проведение брифингов по различным вопросам деятельности Президента Российской Федерации;

е) подготовка для Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации обзоров публикаций и сообщений в средствах массовой информации, а также справок и аналитических материалов;

ж) участие в перспективном и оперативном планировании мероприятий с участием Президента Российской Федерации;

з) участие в подготовке и проведении государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента Российской Федерации, а также других мероприятий с участием главы государства в Российской Федерации и за рубежом в целях их освещения в средствах массовой информации;

и) взаимодействие с российскими и иностранными средствами массовой информации, а также с журналистами в целях объективного и в полном объеме освещения деятельности Президента Российской Федерации;

к) подготовка совместно с другими самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации различных материалов для средств массовой информации о деятельности главы государства и проводимой им политике;

л) организация и обеспечение функционирования интернет-представительства Президента Российской Федерации, включая интернет-страницы Администрации Президента Российской Федерации, Государственного совета Российской Федерации, комиссий и советов при Президенте Российской Федерации, а также координация соответствующей работы самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации;

м) организация по поручению Президента Российской Федерации проведения высшими должностными лицами Российской Федерации брифингов и пресс-конференций;

н) обеспечение деятельности первого заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, координирующего работу по организационному и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации по вопросам информационной политики, и заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации — пресс-секретаря Президента Российской Федерации;

о) оказание в пределах своей компетенции консультативной помощи самостоятельным подразделениям Администрации Президента Российской Федерации;

п) оперативный мониторинг российских и зарубежных средств массовой информации.

Обращает на себя внимание, что помимо функций, непосредственно связанных с медиарилейшнз, Управление должно также заниматься аналитической работой и администрировать ряд интернет-сайтов. Эти функции типичны для пресс-служб государственных органов.

Отношения государственных органов и редакций СМИ

Согласно имеющимся исследованиям на сегодняшний день освещение деятельности государственных органов в СМИ осуществляется в большинстве случаев на основе оплаты[1]. Есть три формы легального финансирования редакций государством:

1) государственный орган является учредителем СМИ;

2) государство предоставляет СМИ грант;

3) между государственным органом и редакцией заключается договор об информационном партнерстве (названия могут быть различны).

Нередка также практика нелегальной оплаты публикаций (Быков, с. 83)[2]. Очевидно, что описанная ситуация противоречит профессиональной этике журналиста — «журналист вообще не должен принимать ни прямо, ни косвенно никаких вознаграждений или гонораров от третьих лиц за публикации материалов и мнений любого характера» (Кодекс, абз. 4 п. 3). Тем не менее нарушения правовых норм в трех указанных случаях нет. Эксперты справочно-информационной системы Гарант предлагают примерную форму договора об информационном сотрудничестве со средствами массовой информации (Примерная форма). в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ такие договоры должны заключаться в результате проведения конкурса.

Кейс. 26 октября 2017 года Администрация муниципального образования Тбилисский район (Краснодарский край) разместила на портале государственных закупок информацию о закупке, объектом которой является информационное обслуживание деятельности органов местного самоуправления в печатном периодическом издании. Обслуживание должно выразиться в посвящении Администрации материалов, занимающих определенную площадь, а именно 11 764 см^2. Стоимость 1 см^2 Администрация оценила в 17 рублей, а общая стоимость в итоге составила 199 988 рублей. Источником финансирования является бюджет муниципального образования. Объект закупки описан следующим образом.

Услуги включают в себя подготовку и публикацию в периодическом печатном СМИ информационных материалов об общественно-политической и социально-экономической жизни муниципального образования Тбилисский район, размещение и распространение текстовых и фотографических материалов о деятельности главы и Совета муниципального образования Тбилисский район, публикацию нормативных правовых актов.

Услуги по информационному обслуживанию деятельности органов местного самоуправления в печатном периодическом издании включают в себя: сбор первичной информации и иллюстраций, обработка, редактирование, корректура материалов, верстка газетных полос, печатание и распространение.

Официальное печатное издание формата А3 должно издаваться не реже 2 раз в неделю, тиражом не менее 3400 экземпляров.

Зона распространения — территория муниципального образования Тбилисский район.

Исполнитель по поручению Муниципального заказчика подготавливает и публикует в периодическом печатном издании информационные материалы об общественно-политических и социально-экономических событиях муниципального образования Тбилисский район, определяет совместно с Муниципальным заказчиком даты публикации, содержание и размеры каждого информационного материала.

Исполнитель по заявке Муниципального заказчика должен обеспечить присутствие корреспондента на мероприятиях.

Публикации в газете должны содержать точность фактического материала, быть актуальными и социально значимыми. Информаци-

[1] *Щепилова Г. Г., Бурьянова М. В.* Взаимодействие СМИ и властных структур в российских регионах // Медиаскоп. 2014. № 4. URL: http://www.mediascope.ru/1663.

[2] *Быков И. А., Побединский И. М.* Медиарилейшнз государственных органов власти в Санкт-Петербурге и Ленинградской области // Стратегические коммуникации в бизнесе и политике. 2015. Т. 1. № 1. С. 80—84.

онные материалы, публикуемые в печатном издании, должны сопровождаться фотографиями (Закупка).

Требование от редакции средства массовой информации предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, не допускается (Закон «О СМИ», абз. 1 ст. 3). Принуждение журналистов к распространению либо к отказу от распространения информации с использованием служебного положения наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (Уголовный кодекс, ч. 2 ст. 144).

Вместе с тем после распространения журналистских материалов государственный служащий или орган могут предъявить к редакции или учредителю, а также автору публикации претензии. Наиболее часто встречаются ситуации, урегулированные ст. 43—45 Закона «О СМИ» и ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Закон «О СМИ» устанавливает основания и порядок размещения опровержения, если в СМИ были распространены сведения, не соответствующие действительности и порочащие честь, достоинство или деловую репутацию лица. Гражданский кодекс содержит материальные нормы, регулирующие защиту чести, достоинства и деловой репутации в суде. в обоих случаях законодательство предусматривает следующий состав деяния: 1) распространение (в СМИ) 2) порочащих и 3) не соответствующих действительности 4) сведений.

Порочащими, в частности, являются сведения, содержащие утверждения о нарушении гражданином или юридическим лицом действующего законодательства, совершении нечестного поступка, неправильном, неэтичном поведении в личной, общественной или политической жизни, недобросовестности при осуществлении производственно-хозяйственной и предпринимательской деятельности, нарушении деловой этики или обычаев делового оборота, которые умаляют честь и достоинство гражданина или деловую репутацию гражданина либо юридического лица. Не соответствующими действительности сведениями являются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения (постановление Пленума, п. 7). Под сведениями нужно понимать только те сообщения, которые могут быть проверены на истинность

и ложность, т. е. к сведениям не будут относиться вопросы, пожелания и субъективные мнения, оценки.

Исковое заявление может содержать следующие требования к редакции или учредителю СМИ:

— обнародования опровержения;

— удаления соответствующей информации и уничтожения ее материальных носителей, если опровержение невозможно довести до всеобщего сведения;

— удаления соответствующей информации и обнародования опровержения способом, обеспечивающим доведение опровержения до пользователей, если порочащие сведения были распространены в Интернете;

— возмещения убытков;

— компенсации морального или репутационного вреда.

Особые обстоятельства сопутствуют защите репутации публичных фигур. Политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ, а государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности (Декларация). Поэтому в отношении публичных лиц рамки допустимой критики шире, чем в отношении частных лиц (Постановление ЕСПЧ).

Подводя итоги главы, можно констатировать, что, во-первых, в современном российском законодательстве содержится некоторое количество норм, регулирующих отношения между государственными органами, органами местного самоуправления, с одной стороны, и редакциями СМИ, журналистами, с другой. Во-вторых, это регулирование весьма ограничено по объему и содержит ряд пробелов. Основная часть проблем, касающихся порядка предоставления журналисту информации, функций пресс-служб и других вопросов этой сферы, рассматривается в локальных нормативных актах. Можно усмотреть в этой ситуации «плюс» установления норм, ориентированных на местную специфику. «Минус» же заключается в возможности фактического ограничения прав журналистов, осуществляемого рядом органов. В-третьих, даже те немногочисленные нормы, которые содержатся в федеральных законах, нередко противоречат друг другу.

Практикум

Вопросы и задания

1. Что, согласно российскому законодательству, является средством массовой информации и кто является журналистом?

2. Как следует определить понятие «информация о деятельности государственных органов»?

3. Какие случаи согласования материалов СМИ с должностными лицами до обнародования предусмотрены Законом «О СМИ»? Другими документами?

4. 1 апреля 2015 года главный редактор газеты «Московские улицы» обратился в Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы с запросом о предоставлении газете списка домов и квартир маневренного фонда в Южного административного округа (ЮАО). 30 мая 2015 года редакция получила ответ, в котором указывался номер и адрес дома на территории ЮАО, в котором находятся квартиры маневренного фонда. В предоставлении информации об этих квартирах было отказано. Редакция обратилась в суд с иском к Департаменту. Истец требовал предоставить запрашиваемую информацию и возместить судебные издержки.

А) Какие еще требования мог выдвинуть истец?

Б) Предположите аргументы Департамента жилищной политики при отказе в предоставлении информации.

В) Какое решение при данных обстоятельствах должен был вынести суд?

Литература

1. Декларация о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации // Юридическая Россия. URL: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1223991.

2. Постановление Европейского Суда по правам человека от 11.02.2010 «Дело «Федченко (Fedchenko) против Российской Федерации» (жалоба № 33333/04) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=161485.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220995&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2708527777413672#0.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220982&fld=134&dst=100813,0&rnd=0.891995660186659#0.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.

6. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации». URL: goo.gl/hZmPBd.

7. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2481.

8. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=160084&fld=134&dst=100018,0&rnd=0.9994906992866655#0.

9. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48699.

10. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221443&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9925418927440961#0.

11. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=194986&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.42912236763219225#0.

12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.

13. Положение об Управлении пресс-службы и информации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.06.2012 № 874. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_131367/1cd630704a8bd03d76594d42582072e2c164a887.

14. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=158273&rnd=290511.190011989&dst=100007&fld=134#0.

15. Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, утверждено Приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 09.04.2002 № 41.

16. Правила аккредитации журналистов средств массовой информации при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утверждены распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18.10.2016 № 171рп-СФ. URL: http://www.council.gov.ru/media/files/C8jSB7QNEZYEXA8O2pzsWgUWeujFHDLq.pdf.

17. Правила аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утверждены распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 02.07.2015 № 175р-1. URL: http://www.gosduma.net/about/smi/order/Правила%20аккредитации_2017.pdf.

18. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52017.

19. Апелляционное определение Владимирского областного суда от 06.03.2014 по делу № 33-441/2014. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOCN;n=396027#0.

20. Определение Московского областного суда от 07.10.2010 по делу № 33-19404. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOCN;n=27942#0.

21. Постановление 7-го Арбитражного апелляционного суда от 17.09.2010 № 07АП-7747/10. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=RAPS007;n=8916#0.

22. Кодекс профессиональной этики российского журналиста. Одобрен Конгрессом журналистов России 23 июня 1994 года, г. Москва. URL: http://docs.cntd.ru/document/901854413.

23. Примерная форма договора об информационном сотрудничестве (партнерстве) со средствами массовой информации (подготовлено экспертами компании «Гарант»). URL: http://base.garant.ru/55724663/.

24. Закупка № 0818300021917000159. URL: http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0818300021917000159.

25. Типовые правила аккредитации журналистов средств массовой информации // Гражданские коммуникации. URL: http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/otcrit/r2-p1-tip-pravila.html.

26. *Быков, И. А.* Медиарилейшнз государственных органов власти в Санкт-Петербурге и Ленинградской области / И. А. Быков, И. М. Побединский // Стратегические коммуникации в бизнесе и политике. 2015. Т. 1. № 1. С. 80—84.

27. *Чеботарева, Н. И.* Влияние несовершенства законодательства Российской Федерации на манипулятивный потенциал СМИ / Н. И. Чеботарева // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2014. № 3(4). С. 28—32.

28. *Щепилова, Г. Г.* Взаимодействие СМИ и властных структур в российских регионах / Г. Г. Щепилова, М. В. Бурьянова // Медиаскоп. 2014. № 4. URL: http://www.mediascope.ru/1663.

Кейс. Запрос информации

1 апреля 2015 года главный редактор газеты «Московские улицы» обратился в Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы с запросом о предоставлении газете списка домов и квартир маневренного фонда в Южного административного округа (ЮАО). 30 мая 2015 года редакция получила ответ, в котором указывался номер и адрес дома на территории ЮАО, в котором находятся квартиры маневренного фонда. в предоставлении информации об этих квартирах было отказано. Редакция обратилась в суд с иском к Департаменту. Истец требовал предоставить запрашиваемую информацию и возместить судебные издержки.

Задача

Обсудите в группе: Какие еще требования мог выдвинуть истец? Предположите аргументы Департамента жилищной политики при отказе в предоставлении информации. Какое решение при данных обстоятельствах должен был вынести суд?

Глава 4
СТРУКТУРА И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОТДЕЛОВ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

— типовую структуру отдела по связям с общественность в органах государственной власти;

уметь

— описать типовые задачи, стоящие перед отделами по связям с общественностью;

— диагностировать проблемы, мешающие эффективной работе отделов по связям с общественностью;

владеть

— знаниями о практике медиарилейшнз на федеральном и региональном уровнях.

Правовое государство и демократическая форма правления требует тесного взаимодействия с общественностью, обмена информацией во всех сферах общественной жизни и поддержания легитимности политической системы не только через выборы, но и другие формы обратной связи: общественное мнение, СМИ, институты гражданского общества. Поэтому методы, инструменты и технологии связей с общественностью в демократических странах выполняют системообразующую функцию, обеспечивая тесную связь избирателей с государственными структурами[1]. В связи с этим службы по связям с общественностью имеют сложную структуру и состоят из нескольких отделов, во многом напоминая типовые PR-службы транснациональных корпораций и крупных компаний.

Типовая структура службы по связям с общественностью в органах государственной власти

Однако в России деятельность PR-служб в органах государственной власти преимущественно связана с контактами и поддержкой связи со

[1] *Нечаев Д.* Политический PR // Пресс-служба. 2011. № 1. С. 36.

СМИ, или медиарилейшнз, и поэтому наиболее распространенными структурами являются пресс-службы[1]. Обычно пресс-служба является самым важным подразделением департамента по связям с общественностью, первоочередная функция которой связана с информированием граждан и обеспечение постоянного информационного потока от государственных структур к общественности с помощью СМИ. Пресс-служба в сфере государственного и муниципального управления выполняет следующие задачи:

— оперативное и полное информирование граждан о деятельности организации, в том числе при помощи средств массовой информации;

— распространение, а в случае необходимости и подготовка для СМИ официальных сообщений, заявлений и иных информационных материалов, посвященных деятельности органов управления;

— подготовка и передача в средства массовой информации разъяснений и комментариев специалистов, экспертов и авторов решений и действий организации;

— проведение в соответствии с Законом РФ «О средствах массовой информации» аккредитации журналистов, выполняющих редакционное задание и освещающих деятельность органа государственного управления;

— оказание содействия аккредитованным журналистам, а также корреспондентам, выполняющим задание по сбору и подготовке материалов для публикации, телерадиопередач;

— подготовка для средств массовой информации пресс-релизов, обзоров, пресс-бюллетеней;

— подготовка и проведение пресс-конференций, брифингов, встреч с журналистами по текущим проблемам деятельности организации;

— анализ материалов прессы, радио и телевидения о деятельности организации для ее руководителей;

— определение достоверности опубликованных сведений, при необходимости подготовка разъяснительных писем и опровержений[2].

Помимо пресс-службы, в структуре PR-служб в органах государственной власти обычно выделяют и другие подразделения, среди который обязательно присутствует отдел по работе с обращениями граждан и взаимодействию с общественными организациями. Этот отдел обычно занимается решением следующих задач:

— организация контактов, коммуникаций взаимодействия с другими органами государственной власти;

— организация контактов, коммуникаций и взаимодействия с общественными организациями, творческими и профессиональными союзами;

— работа с гражданами и их обращениями.

[1] *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти. М. : ИНФА-М, 2014. С. 25.

[2] *Ворошилов В. В.* Современная пресс-служба. М. : КНОРУС, 2009. С. 118.

Отделы по работе с обращениями граждан и взаимодействию с общественными организациями присутствуют на всех уровнях и ветвях государственной власти. Их необходимость обусловлена не только потребностями в обратной связи, но и самим содержанием деятельности органов государственной власти, которые призваны реализовывать конституционные права граждан.

Также в комплекс по связям с общественностью обычно включается редакционно-издательский отдел, который обычно организует выпуск всей печатной публичной продукции органа власти (книги, брошюры, буклеты, альманахи, листовки и т. п.), а также издание газет, вестников и других периодических изданий.

Кроме того, в комплекс отделов по связям с общественностью входит информационно-аналитический отдел, который решает следующие задачи:

— стратегическое планирование работы связей с общественностью в организации;

— планирование работы на соответствующие периоды;

— контроль за выполнением ранее запланированных мероприятий и заданий;

— программирование PR-проектов (PR-акций и PR-кампаний);

— ведение аналитической деятельности;

— мониторинг публичной информации об организации (самостоятельно или совместно с пресс-службой);

В PR-службу также входит технические отдел, которые занимается компьютерным обеспечением, аудио-, видео- и фотосъемкой, а также иным техническим сопровождением всех мероприятий и заданий, проводимых службой по связям с общественностью. Возможно выделение отдела делопроизводства, призванного обеспечить организацию и ведение документооборота, относящегося к деятельности службы по связям с общественностью[1].

PR-служба Совета Федерации Российской Федерации

Рассмотрим в качестве примера деятельность PR-службу Совета Федерации Российской Федерации, которая официально носит название «Управление информации и взаимодействия со СМИ Аппарата Совета Федерации», была создана в 1995 году и является функциональным подразделением Аппарата Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации[2]. Как следует из «Положения об Отделе взаимодействия со средствами массовой информации и по связям с общественностью Управления информации Аппарата Совета Федерации», Отдел выполняет следующие задачи:

[1] *Марков А. А.* Связи с общественностью в органах власти. М. : ИНФА-М, 2014. С. 25—26.

[2] Положение об отделе взаимодействия со средствами массовой информации и по связям с общественностью Управления информации и взаимодействия сосредствами массовой информации Аппарата Совета Федерации. М. : Пресс-служба Совета Федерации РФ, 2011.

— создание информационных поводов, подготовка и организация информационных проектов с федеральными и региональными СМИ с целью разъяснения деятельности Совета Федерации;

— подготовка и реализация PR-проектов, направленных на обеспечение российской и зарубежной общественности информации о деятельности Совета Федерации;

— выполнение фоторабот по освещению деятельности Совета Федерации.

В области медиарилейшнз отдел занят следующими вопросами:

— подготовкой и организацией информационных проектов с федеральными и региональными СМИ с целью разъяснения деятельности Совета Федерации;

— организацией и проведением регулярных встреч руководства комитетов Совета Федерации с профильными СМИ;

— организацией и проведением встреч членов Совета Федерации в редакциях печатных СМИ;

— организацией и проведением встреч членов Совета Федерации с журналистами на площадках союзов журналистов России, Москвы, Медиасоюза, ведущих информационных агентств, пресс-центрах федеральных СМИ, МИД РФ;

— участием в подготовке и размещение в федеральных и региональных печатных СМИ материалов Совета Федерации;

— оказанием содействия федеральным и региональным печатным СМИ в подготовке журналистских материалов о деятельности Совета Федерации, комитетов палаты, членов Совета Федерации;

— подготовкой информационных материалов, комментариев членов Совета Федерации по запросам федеральных и региональных печатных СМИ;

— обеспечением работы Клуба главных редакторов региональных СМИ «Регион»;

— проведением конкурсов среди журналистов и СМИ на лучшее освещение деятельности Совета Федерации.

По подготовке и реализации PR-проектов, направленных на обеспечение российской и зарубежной общественности информации о деятельности Совета Федерации, Управление выполняет функции:

— проведение дискуссионных часов, парламентских чтений, других мероприятий с членами Совета Федерации в учебных заведениях, общественных объединениях, государственных учреждений и других организациях;

— проведение тематических встреч, Дней открытых дверей, экскурсий и иных мероприятий в Совете Федерации, направленных на информирование различных групп населения о деятельности палаты;

— обеспечение регулярных информационных контактов, проведение совместных мероприятий с пресс-службами федеральных органов государственной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти РФ;

— проведение конкурсов, олимпиад среди целевых групп населения на лучшее знание деятельности Совета Федерации и истории парламентаризма;

— подготовка текстов популяризаторских буклетов о Совете Федерации, информационно-справочных материалов о законодательной деятельности ее комитетов и комиссий.

По выполнению фоторабот по освещению деятельности Совета Федерации:

— проведение фотосъемки мероприятий Совета Федерации;

— подготовка фотоматериалов для размещения на официальном сайте Совета Федерации;

— подготовка фотоматериалов для печатных и сетевых СМИ;

— подготовка слайд-шоу, фотоальбомов для иностранных делегаций, фотовыставок о деятельности Совета Федерации;

— ведение фотоархива о деятельности Совета Федерации.

В PR-службе Совета Федерации РФ существуют следующие отделы:

1. Отдел аккредитации и работы с парламентскими корреспондентами.
2. Отдел взаимодействия со СМИ и по связям с общественностью.
3. Отдел оперативной информации и мониторинга прессы.
4. Отдел по работе с электронными СМИ.
5. Отдел сетевых ресурсов[1].

Общее число сотрудников находится на уровне 40—45 человек. По данным А. М. Чумикова и М. П. Бочарова на федеральном уровне это нормально, когда речь идет о наличии крупных PR-отделов с десятками и даже сотнями, как в Государственной Думе, постоянных сотрудников[2].

Содержательные характеристики деятельности PR-службы Совета Федерации РФ связаны с тем, что Совет Федерации является верхней палатой Парламента и призван осуществлять равное представительство регионов. Совет Федерации участвует в организации Дней Совета Федерации в регионах и Дней субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. При проведении «Дней субъектов в Совете Федерации» проходят выставки в Совете Федерации, конференции, круглые столы, посвященные обсуждению актуальных проблем региона с участием членов Совета Федерации, руководителей и представителей федеральных и региональных органов власти, экспертов, ученых. По итогам этих мероприятий принимаются рекомендации и иные документы. Все это открывает широкие возможности для пропаганды идей парламентаризма, помогает познакомить граждан с деятельностью Совета Феде-

[1] Положение об отделе взаимодействия со средствами массовой информации и по связям с общественностью Управления информации и взаимодействия сосредствами массовой информации Аппарата Совета Федерации. М. : Пресс-служба Совета Федерации РФ, 2011. С. 4.

[2] *Чумиков А. Н., Бочаров М. П.* Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 97—103.

рации и региональных органов государственной власти, позволяет членам верхней палаты находить эффективные законодательные решения проблем социально-экономического развития субъектов Федерации.

Другим проектом, способствующим ознакомлению с деятельностью Совета Федерации, открытости политических коммуникаций с гражданами, являются экскурсии по зданию Совета Федерации, которые проводит Отдел взаимодействия со СМИ и по связям с общественностью Пресс-службы. Целью экскурсий является обеспечение объективного информирования общественности о деятельности Совета Федерации и популяризации идей парламентаризма. Экскурсии проводятся для представителей органов власти, организаций, общественных объединений, студентов и учащихся старших классов образовательных учреждений, а также иностранных делегаций и зарубежных гостей, посещающих палату с официальными визитами. Помимо экскурсий по зданию Совета Федерации, экскурсанты посещают балкон для гостей во время проведения заседаний, что также формирует политику открытости и прозрачности деятельности Совета Федерации для общественности. Пресс-служба так же организовывают тематические встречи с сенаторами, где гости могут задать сенаторам интересующие их вопросы и получить ответы.

Совет Федерации имеет собственный сайт, а также собственные СМИ — телеканал «Вместе–РФ», — печатное и электронное еженедельное издание Федерального собрания Российской Федерации «Парламентская газета», ежемесячный журнал Федерального собрания РФ «Российская Федерация сегодня», а также персональный журнал Совета Федерации «Вестник Совета Федерации». Телеканал «Вместе–РФ» занимается организацией участия членов Совета Федерации в публицистических программах телеканала, а также освещает заседания комитетов Совета Федерации, парламентских слушаний, круглых столов, заседаний и иных мероприятий палаты.

Отдельным и важным направлением работы PR-службы Совета Федерации является многоплановая работа со СМИ. Отдел аккредитации и работы с парламентскими корреспондентами проводит непосредственное взаимодействие с журналистами и формирует новые правила для оптимизации работы с журналистским пулом. Совет Федерации имеет собственный парламентский журналистский пул, куда входят журналисты таких известных ведущих печатных и телевизионных СМИ, как ТАСС, МИА «Россия сегодня», «Комсомольская правда», «Коммерсант», «Россия 24», «RussiaToday» и другие. Для построения эффективного взаимодействия с журналистами важно не только иметь аккредитованных журналистов, но и постоянно пополнять их количество. Корреспонденты журналистского пула получают постоянную аккредитацию и их количество постоянно растет; так, в течение 2016 года постоянную аккредитацию получили журналисты 40 изданий. с журналистами, имеющими постоянную аккредитацию, сотрудники отдела проводят постоянную работу в целях оперативного, своевременного

обеспечения деятельности Совета Федерации. Для журналистов еженедельно готовятся информационные планы в котором указаны наиболее важные мероприятия. Также журналистов перед мероприятием обеспечивают информационно-справочными материалами, а также итоговыми пресс-релизами. Сотрудники отдела также оказывают содействие журналистам в получении оперативных комментариев сенаторов по актуальным вопросам, организуют пресс-подходы членов СФ.

Отдел также занимается подготовкой информационного освещения официальных и рабочих визитов делегаций палаты во главе с Председателем Совета Федерации Валентиной Матвиенко. Сотрудники организовывают журналистский пул для освещения официальных визитов делегаций от верхней палаты за рубеж и в регионы. Так, в 2016 году было сформировано сотрудниками отдела 13 журналистских пулов в Малайзию, Сингапур, Израиль, Палестину, Оман, ОАЭ и в другие страны, а также Курганскую, Мурманскую, Владимирскую и Сахалинскую области [41]. Основная задача отдела во время поездок делегаций организовать работу журналистов и подготовить для них все необходимые условия в которые входит подготовка справок для бухгалтерий СМИ, подтверждающих расходы журналистов на оформление документов для выезда за рубеж, оформление виз, инструктаж журналистов по поводу целей и задач поездки.

Помимо работы с аккредитованными журналистами, Пресс-служба Совета Федерации занимается расширением контактов с региональными СМИ. Так как Совет Федерации является «палатой регионов», взаимодействие с региональными СМИ является одной из приоритетных задач Пресс-службы. Преимущественно формированием контактов с региональными СМИ занимается отдел взаимодействия со СМИ и по связям с общественностью. На 2017 год медиакарта Отдела насчитывает порядка 300 контактов с региональными СМИ всех регионов Российской Федерации и периодически пополняется, в списки входят как печатные СМИ, так и электронные, телевизионные СМИ, а также радиостанции.

Одним из наиболее распространенных мероприятий для СМИ, которое организовывает PR-служба Совета Федерации, являются пресс-конференции, брифинги, видео-мосты с зарубежными представителями парламентов, военной российской базой «Хмеймим» в Сирии и другими. Эти мероприятия проводятся в пресс-центрах Национальной службы новостей (НСН), МИА «Россия сегодня», ТАСС, «Парламентской газеты». По окончанию мероприятия сотрудники формируют списки пришедших СМИ, ведут краткий отчет о прошедшем мероприятии. Подготовленные сотрудниками отдела материалы о прошедших встречах сенаторов с журналистами регулярно публикуются в разделе «пресс-конференции» на сайте Совета Федерации. Также сотрудники ведут отчеты о количестве подготовленных и размещенных в федеральных СМИ комментариев и интервью членов СФ, а также их участие

в информационно-аналитических программах в эфире радиостанций и телевидении.

Отдел взаимодействия со СМИ и по связям с общественностью занимается подготовкой программы «Сенат» на телеканале «Россия 24», где сенаторы обсуждают актуальные проблемы общества, как правило, в эфир выходит полная запись программы, без монтажа. в обязанности сотрудников отдела входит подготовка актуальной темы для передачи, приглашение членов Совета Федерации, которые являются специалистами в данной области, а также сотрудник должен составить вопросы для ведущего программы. Программа «Сенат» выходит еженедельно на телеканале «Россия 24» и призвана также способствовать распространению деятельности членов Совета Федерации и проводимой ими политики.

Созданием, наполнением и обновлением сайта Совета Федерации занимается Отдел сетевых ресурсов. в работе над сайтом сотрудники отдела использовали новейшие достижения в сфере информационных технологий для повышения открытости Палаты, совершенствования механизмов ее прямой и обратной связи с обществом. Самые главные критерии для модернизации сайта — это его понятность, удобство и комфорт в использовании, а также его эффективность, как информационная площадка Совета Федерации. На сайте оперативно публикуются новости, касающиеся деятельности Совета Федерации. Так же на главной странице доступна прямая трансляция мероприятий Совета Федерации. с помощью плеера любой пользователь может следить за событиями, происходящими в верхней палате, а также смотреть прямой эфир парламентского телеканала «Вместе-РФ». За последние три года количество мероприятий, которые транслируются на сайте в прямом эфире постепенно увеличивается.

Официальные аккаунты Совета Федерации представлены в таких популярных социальных сетях, как Facebook, Twitter, Livejournal, фотохостинге Flickr, а также свой канал в популярном видеохостинге YouTube. Сотрудники стараются учитывать специфику и формат подачи информации в определенных социальных сетях и формируют контент, подходящий для той или иной Интернет-площадки. Все аккаунты Совета Федерации выполнены в едином дизайне — аватар повторяет фирменный стиль логотипа Совета Федерации, а контент публикаций на разных площадках немного отличается.

1. В Flickr делается упор на персоналии, публикуются фото с заседаний и крупных мероприятий в Совете Федерации. в основном это фото встреч председателя Совета Федерации Валентины Матвиенко, фото с заседаний Совета Федерации и сенаторов.

2. В Facebook публикуются видеозаписи, интервью с председателем Совета Федерации Валентиной Матвиенко, статьи с сайта СФ, выступления сенаторов и гостей с заседаний. Публикации имеют свою специфику: публикуются в основном то, что попадает в общественную повестку дня и имеет общественную значимость. Так, после общественных мероприятий жителей Москвы против сноса пятиэтажек, было оперативно опубликовано видео — интервью с Валентиной Матвиенко, где она сказала о необходимости решения проблемы «только в диалоге с жителями домов» . Все публикации подкрепляются хэштегами — такими, как «СоветФедерации» и »СовФед».

3. В Livejournal также публикуются видеозаписи, статьи с сайта Совета Федерации, а также в закрепленной записи от 29 января 2015 года, которая называется «Задайте вопрос сенаторам!» авторы просят присылать вопросы до начала эфира программы «Сенат» на телеканале «Россия 24» и пишут, что эти вопросы прозвучат в прямом эфире.

4. На канале YouTube видеозаписи парламентского сайта «Вместе – РФ» — это интервью, аналитические программы с участием парламентариев, а также прямые эфиры с заседаний Совета Федерации;

5. В аккаунте Twitter публикуются видеозаписи с официального канала на YouTube Совета Федерации, с сайта Совета Федерации, а также ссылки на аккаунты членов СФ.

Количество участников групп и аккаунтов Совета Федерации в социальных сетях также имеет различие: на лето 2017 года аккаунт в Facebook насчитывал 34 770 подписчиков, в Twitter — 129 тыс. подписчиков, в Flickr — 94 подписчика, на канале YouTube — 1848 подписчиков, в Livejournal — 38 участников. Официальные аккаунты Совета Федерации достаточно активны, периодически обновляются, но имеют серьезные недостатки, а именно:

— во всех официальных аккаунтах Совета Федерации в социальных сетях низкая активность пользователей — практически отсутствуют комментарии и обсуждения;

— аккаунты Совета Федерации не представлены в таких крупных и популярных социальных сетях в России, как «Вконтакте» и «Одноклассники», в которых, к примеру, завели официальные аккаунты Государственная Дума Российской Федерации;

— отсутствуют официальные аккаунты председателя Совета Федерации — Валентины Ивановны Матвиенко.

Медиарилейшнз в органах государственной власти

Исторически ядром деятельности по связям с общественностью являются медиарилейшнз. В этом плане, взаимодействие власти и СМИ в демократических государствах основывается на следующих принципах:

— принцип максимального невмешательства органов власти в деятельность СМИ, а также невмешательство в вопросы регулирования их деятельности;

— принцип коллегиальности органов, осуществляющих регулирование СМИ, напрямую неподконтрольными власти для того, чтобы была возможность учитывать интересы разных политических и социальных сторон.

Соблюдение этих принципов позволяет СМИ быть институтом не власти, а общества, посредством этой позиции власть может полу-

чить независимую оценку эффективности своей деятельности и управлении обществом[1].

Однако в России партнерским взаимоотношениям власти и СМИ препятствуют целый ряд обстоятельств. В первую очередь это традиционная закрытость деятельности органов государственной власти, когда «…примерно половина госслужащих считает пустой тратой времени усилия, направленные на налаживание диалога и взаимодействия с гражданами и их объединениями. Они в принципе против всяческого общественного контроля за деятельностью госслужбы. Еще примерно четверть в принципе за сотрудничество, за определенные формы контроля со стороны граждан, но считает это преждевременным для нынешних российских условий. и лишь четверть не только безоговорочно «за», но и пытается что-то сделать в этом направлении»[2]. Проблема информационной закрытости в России вызвана целым рядом причин: от исторической памяти и пресловутого менталитета, до самых простых обстоятельств производственного плана, когда организации, испытывающие массу проблем с осуществлением своих уставных целей, предпочитают ограничивать утечку негативной информации в средства массовой информации. В условиях неожиданной политизации широких слоев общественности органы государственной власти (особенно на местах) могут оказаться и зачастую оказываются абсолютно неготовы к стихийным массовым выступлениям.

Как отмечают Чумиков и Бочаров, «основная цель медиарилейшнз — регулярная связь с средствами массовой информации, наличие открытых и доброжелательных отношений с медиасообществом, создание положительной репутации в среде журналистов»[3]. Именно на этом базируется политика информационной открытости, которая облегчает решение главных задач органов государственной власти. Информационная открытость и партнерские отношения с СМИ является базой для влияния на общество и создания общественной поддержки для реализации государственных решений. Основой этого влияния выступает убеждение, которое трактуется как «деятельность или процесс, в котором коммуникатор пытается вызвать изменение в убеждениях, отношении или поведении другого индивидуума или группы индивидуумов через передачу сообщения в таком контексте, где убеждаемый имеет некоторую степень свободного выбора»[4]. Убеждение применяется для следующих задач:

— изменения или нейтрализации враждебных общественных настроений;

[1] Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровский. М. : РАГС, 2001. С. 86.

[2] Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровский. М. : РАГС, 2001. С. 113.

[3] *Чумиков А. Н., Бочаров М. П.* Актуальные связи с общественностью. М. : Дело, 2009. С. 195.

[4] *Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкокс Д.* Самое главное в PR. СПб. : Питер, 2004. С. 265.

— кристализации латентных мнений и позитивных установок;

— поддержания благоприятных мнений.

Без открытой информационной политики невозможно решить ни одной из этих задач. Неудивительно, что в специальной литературе доминирующей точкой зрения стало убеждение о необходимости внедрения политики информационной открытости и честности[1]. В частности, авторы книги «Связи с общественностью в политике и государственном управлении» прямо утверждают: «Существенным является условие, что деятельность PR-служб в центральных и местных органах власти призвана способствовать развитию демократии, открытости деятельности власти и расширению информированности общества, а не быть на службе интересов отдельных чиновников и политических партий»[2]. В этом же издании этот вывод обосновывается при помощи анализа глобальных факторов и исходя из стратегических целей: «долгосрочной стратегической целью государственной информационной политики России должно стать формирование открытого информационного общества, что с учетом глобальных тенденций развития мирового сообщества является необходимым для ее социально-экономического, культурного, и политического развития и сохранения статуса мировой державы»[3].

Очевидно, что апелляция к мировым стандартам не может являться действенной, пока существующие условия работы определяют конкретные методы и приемы работы. к сожалению, в отечественных условиях большую известность получили технологии с различными видами частичной правдивости или «черного пиар»[4]. Как показывает практика, чем ниже уровень власти, тем менее профессиональная пресс-служба эту власть обслуживает. Если на федеральном уровне пресс-секретари сами зачастую выполняют роль ньюсмейкеров, то на региональном и местном уровнях они чаще всего лишь промежуточное звено в системе коммуникации первого лица и журналистов.

Так, исследование связей с общественностью в органах государственной власти Санкт-Петербурга показало, что основное содержание государственного PR связано с медиарилейшз, работой по изданию и распространению контролируемых (корпоративных) СМИ (сайт, газеты, официальные бюллетени и т. п.) и проведением специальных мероприятий[5]. Среди наиболее заметных и активных органов государ-

[1] *Салливан М. Х.* Ответственная пресс-служба. Взгляд изнутри. Вашингтон: Госдепартамент США, Офис международных информационных программ, 2002. 60 с.

[2] Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровский. М. : РАГС, 2001. С. 106.

[3] Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровский. М. : РАГС, 2001. С. 99.

[4] *Шейнов В. П.* Пиар «белый» и «черный»: Технология скрытого управления людьми. М. : АСТ, 206. 672 с.

[5] *Быков И. А., Побединский И. М.* Государственный PR в современной России // Государственный PR и Government Relations в России и Беларуси: основные тенденции : монография / под ред. В. В. Грибанова, И. В. Сидорской, И. А. Быкова. Сыктывкар : Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2015. С. 75—93.

ственной власти в Санкт-Петербурге и Ленинградской области респонденты отметили в первую очередь органы исполнительной ветви власти, которые обладают значительно более развитыми PR-службами. Эксперты указали на проблему редкого общения чиновников с журналистами, когда контакты ограничены частотой 1—2 в неделю и речь не идет о ежедневной коммуникации.

Более того, эксперты отметили широкое распространение государственного финансирования деятельности СМИ и политических программ и изданий. Было выделено три разновидности финансирования: на основе субсидирования работы СМИ через бюджет или гранты; 2) на основе информационных договоров; 3) на основе «тайной» оплаты без оформления договорных отношений. Итоговая доля оплаченной государством информации в СМИ по мнению респондентов находится на довольно высоком уровне. На наш взгляд, эти данные не свидетельствуют о равных и партнерских отношениях СМИ с органами государственной власти. С одной стороны, это облегчает работу специалистов по связям с общественностью. С другой стороны, отношения, построенные на информационном доминировании одной из сторон, приводят в конечном итоге к потере обратной связи и возможности резкой потери общественной поддержки по отношению к принимаемым государственным решениям.

Отделы по связям с общественностью в региональных органах государственной власти

Мы уже отмечали ранее, что функционирование отделов по связям с общественностью сильно различается в зависимости от уровня органа государственной власти. На федеральном уровне успешной деятельности отделов способствуют значительные финансовые и кадровые ресурсы, а также высокий уровень государственной важности проводимой государственными органами политики. На региональном уровне возможности отделов по связям с общественностью сильно ограничены, особенно в тех субъектах Российской Федерации, которые нельзя отнести к числу крупных (мегаполисы, регионы-доноры) или значимых с политической точки зрения. Особенно непросто осуществлять деятельность по связям с общественностью на уровне муниципальных органов власти, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации не относятся к системе государственной власти. Финансовые возможности муниципалитетов сильно ограничены, как и их возможности генерировать новостной поток.

Коротко опишем основные проблемы связей с общественностью на региональном уровне. Во-первых, следует выделить проблему организационного оформления работы отделов по связям с общественностью. Наше исследование работы отделов по связям с общественностью органов власти Санкт-Петербурга, основанное на результатах опроса тридцати семи сотрудников PR-отделов органов власти, входящих в систему городского управления, показало, что не все они имеют официальные документы, предписывающие правила функционирования специалистов

по связям с общественностью[1]. 27% отделов по связям с общественностью не имеют соответствующих документов или сотрудникам об этом ничего не известно. Более того, в тех отделах, в которых есть соответствующие официальные документы, нормальной является ситуация, когда они лишь частично соответствуют реальным функциональным обязанностям сотрудников и распределению ролей. Всего в 7% отделов по связям общественностью органов власти Санкт-Петербурга официальные инструкции полностью соответствуют действительности. Типичной является ситуация, когда взятый на определенную должность сотрудник на самом деле занимается другой работой или совмещает выполнение разных функций.

Вторая проблема заключается в том, что большинство отделов по связям с общественностью имеют крайне ограниченный штат сотрудников. Так, в системе органов власти Санкт-Петербурга 62% отделов состоят из 1—2 сотрудников. Очевидно, что такие «отделы» не в состоянии осуществлять комплексное PR-сопровождение работы органов государственной власти регионального уровня. Именно об этом говорят сотрудники отделов по связям с общественностью органов власти Санкт-Петербурга, когда среди главных проблем упоминают нехватку времени и человеческих ресурсов для решения стоящих перед отделами задач. Очевидно, что здесь имеет место инертность административно-бюрократических решений, когда принятые на федеральном уровне стандарты вводятся на региональном уровне с значительным отставанием по времени и по качеству исполнения.

Практикум

Вопросы и задания

1. Опишите типовую структуру PR-службы органа государственной власти и задачи ее отделов.
2. Опишите структуру и функции PR-службы Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации.
3. Почему в структуре типичной PR-службы должен быть отдел по работе с обращениями граждан? в чем его функции?
4. В чем заключается принцип информационной открытости органов государственной власти?
5. Вы бы охарактеризовали взаимоотношения PR-служб органов власти России с представителями СМИ как паритетные и партнерские? Почему?
6. В чем заключается разница между работой PR-служб на федеральном и региональном уровнях?

Литература

Аги, У. Самое главное в PR / У. Аги, Г. Кэмерон, Ф. Олт, Д. Уилкокс. — СПб. : Питер, 2004. — 558 с.

[1] *Быков И. А.* Актуальные проблемы подготовки PR-специалистов для органов государственной власти: заметки из Санкт-Петербурга // Связи с общественностью в государственных структурах. 2017. № 1. С. 49–52.

Быков, И. А. Актуальные проблемы подготовки PR-специалистов для органов государственной власти: заметки из Санкт-Петербурга / И. А. Быков // Связи с общественностью в государственных структурах. 2017. № 1. С. 49—52.

Быков, И. А. Государственный PR в современной России / И. А. Быков, И. М. Побединский // Государственный PR и Government Relations в России и Беларуси: основные тенденции : монография / под ред. В. В. Грибанова, И. В. Сидорской, И. А. Быкова. — Сыктывкар : Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2015. — С. 75—93.

Ворошилов, В. В. Современная пресс-служба / В. В. Ворошилов. — М. : КНОРУС, 2009. — 224 с.

Комаровский, В. С. Государственная служба и средства массовой информации : курс лекций / В. С. Комаровский. — Воронеж : ВГУ, 2003. — 310 с.

Марков, А. А. Связи с общественностью в органах власти / А. А. Марков. — М. : ИНФА-М, 2014. — 190 с.

Нечаев, Д. Политический PR / Д. Нечаев // Пресс-служба. 2011. № 1. С. 35—43.

Положение об отделе взаимодействия со средствами массовой информации и по связям с общественностью Управления информации и взаимодействия сосредствами массовой информации Аппарата Совета Федерации. — М. : Пресс-служба Совета Федерации РФ, 2011.

Салливан М. Х. Ответственная пресс-служба. Взгляд изнутри / М. Х. Салливан. —Вашингтон : Госдепартамент США, Офис международных информационных программ, 2002. — 60 с.

Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под общ. ред. В. С. Комаровского. — М. : РАГС, 2001. — 520 с.

Чумиков, А. Н. Актуальные связи с общественностью / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. — М. : Дело, 2009. — 720 с.

Чумиков, А. Н. Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. — М. : ИНФРА-М, 2013. — 329 с.

Шейнов, В. П. Пиар «белый» и «черный»: Технология скрытого управления людьми / В. П. Шейнов. — М. : АСТ, 206. — 672 с.

Кейс. Вице-губернатор, бакланы и футбольный стадион

21 августа 2017 года на сайте петербургской интернет-газеты «Фонтанка. Ру» появилась публикация (http://www.fontanka.ru/2017/08/21/104/) «Албин: Крышу стадиона на Крестовском клюет баклан».

Протечки крыши стадиона на Крестовском обусловлены не только техническими недоработками, но и несовершенной защитой от птиц. Так заявил в интервью изданию «Спорт день за днем» вице-губернатор Петербурга Игорь Албин 21 августа.

По словам чиновника, на плечи которого лег финал строительства «Санкт-Петербург Арены», помимо негерметичности ездовой и стационарной частей крыш, ее портят птицы: «Она (крыша) выдерживает потрясающую нагрузку — до 400 килограммов на квадратный метр. Казалось бы, какие тут могут быть трудности? Оказалось, неправильно работает защита от птиц. Есть такая известная птица — баклан, которая своим мощным клювом разрушает цельность пленки. Птица… долбит клювом светоотражающую пленку на крыше. И это приводит к дефектам, которые в свою очередь в непогоду пропускают влагу. Чтобы избежать таких повреждений, необходимо доработать проект защиты, который сейчас работает неправильно», — заявил Албин.

Кроме того, с крышей есть и другие трудности, например с водоотведением. Чиновник заверил, что это всего лишь недочеты, выявленные в процессе эксплуатации.

Напомним, до 15 августа компания «Мостотрест», которая достраивала стадион, по гарантии должна была ликвидировать неисправность, из-за которой крыша протекала во время ливней.

Задание

Без обращения к интернет-источникам выработайте программу реагирования пресс-службы на заявление официального лица. Сравните с тем, что было на самом деле.

Глава 5
ОСОБЕННОСТИ И ИНСТРУМЕНТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

— ключевые различия между бюджетной организацией, бизнес организацией и государственным органом;

— инструменты работы специалиста по взаимодействию с органами государственной власти;

— определение Government Relations;

уметь

— различать основные проблемы взаимодействия бюджетного учреждения и органов государственной власти;

— формулировать проблемы и ставить задачи в рамках деятельности GR-специалиста в бюджетном учреждении;

— определять стейкхолдеров организации для взаимодействия с ними;

— выстраивать работу GR-специалиста в соответствии с запросами и требованиями организации и учредителя;

владеть

— навыками отбора, анализа и критической оценки информации, касающейся деятельности GR-специалиста;

— навыками работы с основными инструментами GR-деятельности.

В современной России органы государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной) реализуют свои полномочия, как непосредственно, так и через бюджетные организации и учреждения, которые непосредственно не входят в систему органов государственной власти и муниципального управления. Тем не менее, большинство граждан чаще всего контактируют именно с ними. к бюджетным учреждениям относятся учреждения в сфере здравоохранения, культуры и искусства, социальной защиты и социальной поддержки, а также все государственные образовательные государственные учреждения, начиная детскими садами и заканчивая крупнейшими университетами. Связи с общественностью органов государственной власти, таким образом, пересекаются и усиливаются с деятельностью по связям с общественностью бюджетных организаций. При этом, надо учесть, что бюджетные организации имеют в качестве дополнительной целевой общественности сами органы государственной власти. Бюджетные организации тратят большие усилия по налаживанию взаимоотношений с органами государственной власти, привлекая весь арсенал инструментов и технологий по связям с общественностью, имеющихся в их распоряжении. Учитывая масштабы и роль бюджетных организаций в государственном управлении, нельзя обойти проблему их взаимодействия с государственными структурами без внимания.

Понятие бюджетного учреждения

Остановимся на понятии бюджетного учреждения, которое достаточно четко определено в бюджетном законодательстве Российской Федерации. Согласно правовому положению, бюджетное учреждение находится в ведении органа государственной власти (при этом не являясь государственным органом) и осуществляет оказание государственных услуг в целях реализации полномочий государственных органов. Финансовое обеспечение такого учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. в большей степени поэтому эксперты отмечают, что основная поддержка государства заключается в выделении запрашиваемых бюджетных средств. Бюджетное учреждение осуществляет функции некоммерческого характера (управленческие, научно-технические, образовательные, социально-культурные, и т. д.). Однако в законодательстве оговаривается, что бюджетное учреждение может осуществлять деятельность, приносящую доходы, если данное право предусмотрено в учредительном документе организации[1]. В качестве примеров бюджетных организаций можно назвать образовательные учреждения (детские сады, школы, вузы), учреждения культуры и искусства (театры, концертные организации, музеи), социальные организации (поликлиники, больницы, оздоровительные учреждения, интернаты).

Основным отличием бюджетного учреждения от бизнес-организации является система его финансовой деятельности. Это касается как получения прибыли и расходования средств, так и отчетов по этому виду работы. Так, например, в смете доходов и расходов, предоставляемой бюджетным учреждением, распорядителю бюджета (государственному органу), необходимо отразить все доходы, а именно: получаемые из бюджета и государственных внебюджетных фондов, от осуществления предпринимательской деятельности, оказания платных услуг, от использования государственной или муниципальной собственности, находящейся в ведении учреждения. Заключение и оплата контрактов,

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017). Ст. 161.

которые в данном случае автоматически являются государственными контрактами, производятся от имени Российской Федерации в пределах лимитов бюджетных обязательств, определенных учреждению.

Те же самые лимиты напрямую влияют на требования к бюджету, который будет определен учреждению на финансовый год. Бюджетная организация самостоятельно прогнозирует объемы предоставления госуслуг и устанавливает нормативы финансовых затрат на их предоставление, а также, с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода, составляет и представляет бюджетную заявку на очередной финансовый год. Заявка подается на утверждение распорядителю бюджетных средств — уполномоченному государственному органу.

Существенную роль играет проведение тендеров — торгов на оказание услуг для госучреждения. Закон, осуществляющий регулировку в этой сфере, был принят в 2011 году. Он регламентирует государственные и муниципальные закупки предприятий с государственным участием: госкомпаний, субъектов естественных монополий, госкорпораций, казенных учреждений, и вводит ряд обязательных требований по обнародованию информации о проводимых закупках в Интернете[1]. Закон вносит свои коррективы в работу бюджетного учреждения, в разы увеличивая, например, временные затраты на подготовку мероприятий.

Итак, бюджетное учреждение использует выделенные ему средства в соответствие с утвержденной учредителем сметой доходов и расходов. Государственный орган, исполняющий бюджет, определяет права учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям при исполнении сметы. При этом учреждение может самостоятельно распоряжаться средствами, полученными и из внебюджетных источников. Если учреждение подведомственно федеральным органам исполнительной власти, то использование бюджетных средств возможно для него исключительно через лицевые счета, которые ведутся Федеральным казначейством Российской Федерации. в соответствии с данным законодательством, есть определенные условия регулирования бюджетов учреждений федерального масштаба, которые соблюдать не только необходимо, но критично для деятельности организации.

Основной технологией взаимодействия бюджетной организации с органами государственной власти выступает GR.

Понятие Government Relations

Существует достаточно большое количество определений, данных этому термину. Приведем некоторые из них, чтобы представить картину, которая имеет место при научном определении GR. Так или иначе, все трактовки данного термина подразумевают формирование устойчивых связей с органами государственной власти. Разница видится лишь в подходах. Так, например, если рассматривать GR как коммуникативное понятие, то, согласно одной из формулировок, которую приводят А. Чумиков и М. Бочаров, «GR — сознательная организация коммуникации, установление эффективных коммуникаций с органами государственной власти»[1]. Government Relations можно рассматривать также как «особую организацию взаимодействия негосударственных структур (ассоциаций гражданского общества, бизнеса) с государством для влияния на власть с целью согласования интересов и принятия эффективных решений»[2]. Т. Кулакова рассматривает Government Relations «как одно из направлений коммуникативного менеджмента, целью которого является согласование собственных интересов организаций с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития»[3]. Согласно этому определению, технология GR направлена на управление рисками, исходящими из окружающей среды и продвижение и защиту интересов организации. Опираясь на изложенные выше положения, будем рассматривать GR как вид PR-деятельности любого социального субъекта, связанной с отношениями с органами власти[4].

В рамках Government Relations существуют субъекты и объекты деятельности. Если принимать за основу терминологию петербургской школы, в рамках которой GR рассматривается как часть PR, то субъектами являются любое социальные субъекты, целенаправленно устанавливающие отношения с органами государственной власти.

Субъектами GR могут выступать как инициаторы, так и исполнители, осуществляющие GR-деятельность. к субъектам GR можно отнести:

— Корпорации, GR-департаменты, специализированные отделы.
— Некоммерческие организации.
— Деловые ассоциации.
— Профессиональные агентства и политических консультантов.

Петербургская школа PR выделяет два вида субъектов: это базисные субъекты (те, кому и для кого осуществляется PR), и технологические субъекты (те, кто осуществляет PR). Эту терминологию исследователи переносят и на определение субъектов и объектов GR-деятельности: инициаторы GR являются базисными, а исполнители — технологическими субъектами.

В соответствии с современным определением трех секторов деятельности (коммерческого, некоммерческого и государственного), базис-

[1] Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 07.06.2017). Ст. 4.

[1] *Чумиков А. Н., Бочаров М. П.* Актуальные связи с общественностью. М. : Дело, 2009.

[2] GR-связи с государством. Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / под ред. Л. Сморгунова и Л. Тимофеевой. М. : Российская политическая энциклопедия, 2012.

[3] *Толстых П. А.* Субъектный статус лоббизма и Government Relations.

[4] GR: теория и практика : учебник / В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. М. : Юрайт, 2015.

ными субъектами GR будут являться инициаторы GR-деятельности коммерческого и некоммерческого сектора. к некоммерческим субъектам можно отнести профсоюзы, фонды, союзы, общества, НКО, то есть все те организации, которые не имеют целей коммерческого характера. к коммерческим субъектам относят:

1) субъекты экономической деятельности (корпорации, компании);

2) деловые ассоциации.

Компании и ассоциации отстаивают в государственных органах коммерческие интересы разных уровней (собственные, корпоративные, конкретной отрасли или всего бизнес-сообщества)[1].

В качестве технологических субъектов исследователи GR выделяют два типа: GR-департаменты организаций и профессиональные компании (консалтинговые, либо отдельные консультанты), работающие в сфере GR.

Соответственно, объектом GR в данном случае будет являться государственная власть, и те органы государственной власти всех уровней, с которыми могут (или должны) устанавливать отношения специалисты по Government Relations.

Подход к определению задач специалистов в области GR тоже является предметом обсуждений. Д. Котиев в свою очередь говорит о необходимости разделения функций лоббистов и GR-специалистов: основной целью в GR-деятельности является «налаживание конструктивного диалога с органами власти, базирующегося на долгосрочных, взаимовыгодных и конструктивных основах»[2]. В. Ачкасова считает, что «задача специалистов по GR создавать в госструктурах режим наибольшего благоприятствования для компании. Лоббирование — одна из функций GR. В одном ряду с постоянным мониторингом информации о текущей деятельности правительства, анализом этой деятельности применительно к интересам организации, находится осуществление коммуникаций с внутренними подразделениями компании, которые осуществляют специальные направления деятельности (например, департамент безопасности)»[3].

Government Relations стоит рассматривать как одну из частей общей коммуникационной стратегии, которая направлена, в первую очередь, на максимизацию прибыли при минимизации издержек. Главной причиной развития GR в организации является достижение следующих результатов:

— минимизация финансовых расходов компании за счет снижения налогооблагаемой базы, ставок пошлин, тарифов;

[1] GR: теория и практика : учебник / В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. М. : Юрайт, 2015.

[2] *Котиев Д. Б.* GR-технологии как эффективное средство оптимизации отношений между бизнесом и властными структурами в России // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. М. : ИНЭК, 2010.

[3] *Ачкасова В. А.* Связи с правительством как фактор устойчивости // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. М. : ИНЭК, 2010.

— повышение доходов компании за счет выделения государственного со-финансирования, стимулирования продаж путем заключения государственных контрактов и/или участия в государственных тендерах;

— улучшение имиджа компании в профильных органах государственной власти, среди политической элиты страны[1].

Особенности взаимодействия бюджетных организаций с органами государственной власти

Согласно принятому определению, любое бюджетное учреждение является **субъектом** GR. И, как субъект Government Relations, такое учреждение имеет свою специфику. Существуют учредительные документы, которые регламентируют всю деятельность бюджетного учреждения. В качестве учредителей бюджетных организаций выступают, как правило, министерства и ведомства.

Структура бюджетных учреждений, как правило, состоит из руководителя (директора/ректора, проректоров, деканов факультетов, начальников отделов); административного аппарата: секретариата, юридического отдела, управления бухгалтерского учета, контрактной службы (в том числе деятельность отдела связана с тендерами), административно-хозяйственного и строительного управления, информационно-технического отдела, архива, кадрового управления, отдела подготовки кадров высшей квалификации. Большинство из перечисленных отделов имеют полномочия и обязанности связываться с соответствующими подразделениями Министерств, которые осуществляют контроль деятельности организации.

Эта проблема привлекает внимание исследователей. Например, результаты экспертного интервью показывают, что, так или иначе, взаимодействовать с органами государственной власти необходимо практически всем высоким руководящим постам. в первую очередь — это непосредственное руководство (директор/ректор), а также его первые заместители по разным направлениям работы: учебная, концертная, международная; начальники отделов. Такие широкие полномочия по взаимодействию с властью объясняются в первую очередь большим количеством отчетов о деятельности и результатах, которые необходимо предоставлять учредителю в ответ на присылаемые запросы.

В качестве **объектов** Government Relations выступают федеральные, региональные, муниципальные органы государственной власти. Это могут быть: муниципальные комитеты, министерства, Федеральное собрание, Россотрудничество (представительства РФ в различных странах), Администрация Президента РФ, Правительство г. Санкт-Петербурга, Правительство РФ. Здесь важно помнить, что бюджетное учреждение может быть подведомственно только одному учредителю, так как иногда деятельность бюджетных организаций может быть

[1] *Толстых П. А.* Субъектный статус лоббизма и Government Relations.

тесно связана с двумя и более равными по статусу государственными органами. Основополагающими требованиями могут быть только распоряжения государственного органа-учредителя, хотя в таких случаях необходимо в равной степени аккуратно следовать установленным параметрам ведомств. Однако при исследовании GR-коммуникаций учреждения и при определении стейкхолдеров стоит внимательно отнестись к такой ситуации.

Согласно проведенным экспертным интервью, основные задачи, которые стоят перед бюджетной организацией в работе с государственной властью, — это необходимое финансирование; поддержка в проведении крупных мероприятий, касающихся города, региона и страны в целом.

Основной трудностью в работе с органами государственной власти были названы затруднения, зачастую связанные со скоростью выполнения задач. в качестве ограничений была также отмечена слишком большая бюрократия *(цитата из экспертного интервью)*: «…существует некоторый бюджет, который не всегда известен заранее… имеется в виду, что вся информация становится известна иногда слишком поздно для того, чтобы, например, оформить необходимую заявку. Неизвестен бюджет распределения, неизвестны сроки рассмотрения заявок — соответственно, планировать заранее какой-то проект невозможно. Для его реализации остаются слишком малые сроки, либо их не остается вовсе». В свой черед, менялись схемы распределения бюджетных средств. Например, выделенные бюджетные средства направляются не напрямую организации, которой они были даны, а сначала в определенную третью фирму или фирмы, и после уже передаются учреждению. Этот момент создает промедления в финансовом потоке. Не очень прозрачны критерии траты денег в рамках проектов.

Инструменты взаимодействия с органами государственной власти

Адекватная поддержка постоянных активных связей с органами государственной власти зависит от разных факторов. в том числе, от того, какие инструменты GR-деятельности организация использует и насколько активно и аккуратно они внедрены в ее деятельность. в качестве инструментов GR, которые используются бюджетной организацией, на основе технологий, можно выявить следующие:

— *участие в экспертных сообществах, консультирование*;

— *присутствие на совещаниях и заседаниях,* проводящихся государственным органом-учредителем, дает возможность заранее узнать ключевые показатели деятельности министерства / комитета и спроецировать их на потребности организации;

— *организация и проведение конференций и семинаров,* при помощи которых можно провести бенчмаркетинг (сравнительный анализ на основе эталонных показателей), для внесения корректировок в планирование деятельности организации;

— *использование паблицитного капитала* руководителя и самой организации повышает авторитетность и значимость организации для органов государственной власти и должностных лиц;

— *работа с рабочими визитами руководств,* как самого бюджетного учреждения, так и иных организаций такого же типа, сферы и образа деятельности, дает возможность провести PR учреждения для государства, т.е. создать позитивное впечатление у стейкхолдеров;

работа с комиссиями, ревизиями, отчетами является обязательной, и, естественно, необходим жесткий контроль над выполнением данной работы, так как грамотные и вовремя предоставленные отчеты являются одним из показателей хорошей (либо не очень) работы организации.

Исходя из специфики бюджетного учреждения как такового, стоит оговориться, что наиболее важную и объемную часть составляет работа с отчетностью. Это — контролирующая функция, которую осуществляет государственный орган по отношению к учрежденной им организации. Отчетности существуют для всех направлений деятельности. Формы для этих документов и сроки их подготовки определяются учредителем. Стоит отдельно отметить такую форму, как творческий отчет. Он имеет форму подробного пострелиза по итогам, но, несмотря на форму, не может использоваться в качестве информации для СМИ. Кстати, говоря о СМИ, не стоит забывать, что для деятельности бюджетной организации публикации в средствах массовой информации тоже являются важным показателем эффективности работы и должны в обязательном порядке указываться в отчетах.

Присутствие в Министерствах на регулярных совещаниях и заседаниях также очень важный инструмент GR-деятельности. Существуют обязательные мероприятия, на которых руководитель организации должен появляться в установленном порядке. На минимальном уровне это возможность быть в курсе событий и состояния других государственных учреждений, а также в курсе нужд государства в соответствующей сфере. Присутствовать на совещаниях, например, в министерствах, может только руководитель учреждения, что вносит определенные поправки в работу возможных GR-отделов. Так как Government Relations рассматриваются как подвид PR-деятельности, правильно будет сказать, что GR-специалист должен уметь грамотно использовать информационные поводы для организации личных встреч и наращивания паблицитного капитала самого учреждения, его руководителя и его сотрудников. Тем более что личные встречи — тот инструмент GR, без которого в современной российской реальности обойтись нельзя и который является самым эффективным и самым закрытым. Информация о персональных встречах руководства и ключевых стейкхолдерах никогда не предается огласке, представляя собой закрытую область для всех сотрудников и сторонних людей, исключая те моменты, когда представитель власти является гостем на каком-либо открытом культурном мероприятии.

Участие в профессиональных ассоциациях может принести хорошие результаты, но, в отличие от бизнеса, среди государственных учреждений подобная практика либо не распространена совсем, либо мало распространена, так же, как и проведение специальных мероприятий для стейкхолдеров. Эксперты полагают, что в этом и нет непосредственной необходимости: все о деятельности подведомственного учреждения власть может выяснить самостоятельно, при необходимости — в принудительном порядке.

Периодически бюджетным учреждениям необходимо непосредственно работать с органом государственной власти, не являющимся учредителем, но имеющим большое косвенное влияние на работу организации. Эксперты отмечают, что в таком случае проводится работа, схожая с той, которая велась с государственным органом-учредителем: определяются стейкхолдеры, проводятся личные встречи, создаются совместные рабочие группы, ведется совместная работа над отчетностью.

Взаимодействие бюджетных организаций с органами государственной власти в сфере культуры

В качестве кейса взаимодействия бюджетного учреждения и органов государственной власти и успешного использования технологий GR можно рассмотреть работу Санкт-Петербургской государственной консерватории имени Н. А. Римского-Корсакова и Мариинского театра. Во-первых, оба учреждения — бюджетные и подведомственны одному учредителю (Министерству культуры РФ). Во-вторых, обе эти организации являются историческими независимыми друг от друга брендами, имеющими разную историю.

Хорошей иллюстрацией грамотного использования информационных поводов может послужить следующий кейс. в апреле 2016 года произошел громкий скандал, получивший широкую огласку в СМИ — причем, не только российских, но и зарубежных. 3 апреля было опубликовано антикоррупционное расследование, в котором музыканта С. Ролдугина обвиняли во владении двумя оффшорными кампаниями и выводе с помощью них денежных средств за рубеж. Стало широко известно, что С. Ролдугин — директор Санкт-Петербургского Дома музыки и по совместительству — преподаватель СПбГК им. Римского-Корсакова (что в гораздо меньшей степени упоминалось в СМИ). Было опубликовано несколько интервью музыканта. Тогда же российскими военными проводились боевые операции в Сирии, и вскоре после скандала был освобожден небезызвестный сирийский город большого культурного значения — Пальмира. Через месяц, в начале мая 2016 года, руководитель Мариинского театра В. Гергиев принимает решение провести концерт с оркестром театра в освобожденном городе, в котором в качестве солиста приглашает выступить С. Ролдугина. Помимо этого, в ходе мероприятия транслируется приветственное слово Президента Российской Федерации. Таким образом, было создано сразу несколько инфоповодов: во-первых, укрепляется образ России как страны-миротворца; во-вторых, производится PR Мариинского театра и самого В. Гергиева как значимой личности в культурной сфере; в-третьих, укрепляется положительный имидж С. Ролдугина, в противовес скандальным обвинениям; в-четвертых, демонстрируется активная деятельность театра по поддержке государственной политики и интересов ключевых стейкхолдеров. Однако же консерватория в связи с данными событиями практически не упоминается в средствах массовой информации и, соответственно, не ведет никакого сотрудничества со своим достаточно перспективным партнером.

Подводя итоги, следует сказать, что выгода работы GR-специалиста в налаживании скоординированной деятельности государства и бизнеса ясна. Однако, не менее важна подобная работа и для бюджетных учреждений, которые являются, в связи со спецификой функционирования, некоторым промежуточным звеном между государственными органами и бизнесом. Вероятно, выстраивание government relations даже более важно для бюджетных учреждений, чем для бизнеса. Выстроенные прочные связи с органами государственной власти обеспечивают стабильное нормальное функционирование бюджетных учреждений, которые напрямую зависят от учредителя. в первую очередь, наличие таких связей позволяет демонстрировать учредителю (в данном случае — государственному органу) эффективность работы (поддержку государственных программ и текущих политических задач, привлечение общественности к деятельности государства, обеспечение благоприятного отношения к государству международного сообщества) и расходования выделяемого финансирования. То есть демонстрировать положительную динамику по показателям, необходимым для государства, которое, в свою очередь, имеет потребность в четкой и хорошо отлаженной работе своих учреждений.

Практикум

Вопросы и задания

1. В чем состоит разница в работе органа государственной власти и бюджетной организации?
2. Какие существуют подходы к определению GR-деятельности?
3. В чем особенности взаимодействия бюджетной организации и органов государственной власти?
4. Какие существуют инструменты работы GR-специалиста?
5. Какие могут возникнуть проблемы в работе GR-специалиста в бюджетном учреждении?
6. Опишите основные проблемы взаимодействия бюджетной организации и органов государственной власти на примере.

Литература

GR: теория и практика : учебник / под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. — М. : Юрайт, 2015.

GR-связи с государством. Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / под ред. Л. Сморгунова и Л. Тимофеевой. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2012.

Ачкасова, В. А. Связи с правительством как фактор устойчивости / В. А. Ачкасова // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. — М. : ИНЭК, 2010.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017). Ст. 161.

Котиев, Д. Б. GR-технологии как эффективное средство оптимизации отношений между бизнесом и властными структурами в России / Д. Б. Котиев // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. — М. : ИНЭК, 2010.

Толстых, П. А. Субъектный статус лоббизма и Government Relations / П. А. Толстых. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2007.

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 07.06.2017). Ст. 4.

Чумиков, А. Н. Актуальные связи с общественностью / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. — М. : Дело, 2009.

Кейс. Государственный банк и развитие искусственного интеллекта

25 января 2018 г. «РИА-Новости» опубликовало заметку «Греф призвал участников форума в Давосе вкладываться в развитие ИИ»:

Глава Сбербанка Герман Греф на деловом завтраке Всемирного экономического форума в Давосе «Технология AI искусственного интеллекта меняет компании и экономику: приобретения и угрозы» призвал лидеров бизнеса и государства инвестировать во внедрение искусственного интеллекта, назвав его главным технологическим трендом 2017—2018 гг.

В дискуссии, которую модерировал Греф, приняли участие представители международного и российского бизнеса, вице-премьер РФ Аркадий Дворкович, глава Минэкономразвития Максим Орешкин.

Греф начал свое выступление с небольшого ролика о главном технологичном тренде 2017—2018 годов — искусственном интеллекте (ИИ). Сообщив, что Сбербанк сейчас зарабатывает на внедрении искусственного интеллекта более 2 миллиардов долларов, он сказал: «Пора именно сейчас. Если вы начнете реализовывать технологию, наши модели, нейросети, будут гораздо умнее, чем у конкурентов».

Орешкин заявил, что министерство серьезно смотрит на использование ИИ. «Работаем с компаниями, в том числе Сбербанком, и стараемся трансформировать рынок труда и повышать качество услуг», — отметил он.

Также своим опытом применения технологии AI поделились представители компаний Google, Microsoft, Dell, McKinsey, IBM, «Яндекса». «ИИ уже очень хорошо решает маленькие задачи, но мы все еще далеки от сценариев, которые видим в голливудских фильмах», — описала ситуацию глава центра Data Science Колумбийского университета Жаннетт Винг.

Среди гостей завтрака была робот София, подданная Саудовской Аравии, с которой Греф провел дискуссию на тему искусственного интеллекта. На его вопрос, стоит ли ограничить развитие искусственного интеллекта, робот ответила отрицательно. «Людям не стоит отвергать эти изменения, но доля здоровой критики не помешает. Не судите о нас по таким фильмам, как «Терминатор», — продемонстрировала свой уровень интеллекта София.

Задание

Обсудите в группе следующие вопросы: насколько, по Вашему мнению, повлияла данная встреча на формирование существующей государственной политики в отношении современных технологий? Почему? Опишите основные проблемы взаимодействия государственного банка и органов государственной власти на данном примере.

Глава 6
ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ И РАЗРАБОТКА ВЕБ-РЕСУРСОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

— определение понятия информационной открытости;

— нормативные правовые акты, регулирующие информационную открытость;

— особенности официальных веб-сайтов органов власти;

уметь

— определять место информационной открытости в деятельности органов государственной власти;

— выделять роль специалистов по связям с общественностью в формировании имиджа открытой власти;

владеть

— информацией об использовании социальных медиа в работе органов государственной власти;

— базовыми знаниями об отрытых данных.

Понятие информационной открытости

Информационная открытость власти — неотъемлемая часть развития гражданского общества. Под открытостью органов власти подразумевается соблюдение следующих принципов: принцип информационной открытости, принцип понятности, принцип вовлеченности гражданского общества, принцип подотчетности[1].

Информационная открытость власти регулируется множеством законов и других нормативно-правовых актов. На данный момент законодательство о доступе к информации принято в 90 странах. Большинство из таких законов связано с переходом к демократии и являются следствием формирования более открытого правительства. в России основным документом, регулирующим вопрос информационной открытости органов власти, является Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Принятие данного закона преследовало следующие цели[1]:

— обеспечение открытости органов власти;

— активное использование современных информационных технологий;

— объективное информирование граждан и иных структур общества о деятельности органов власти.

В данном законе закрепляются формы и принципы доступности информации об органах власти, устанавливается порядок предоставления данных о деятельности органов государственной власти, приводится перечень информации к размещению, описываются требования к обеспечению доступа к информации, оговаривается ответственность за несоблюдение принципов открытости. Согласно закону, все государственные органы должны иметь официальные интернет-сайты.

Само понятие информационной открытости в тексте Закона № 8-ФЗ не раскрывается. Открытость и доступность информации определяются как основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 1 ст. 4 Федерального закона № 8-ФЗ[2]), но терминологическое описание отсутствует.

О. В. Малахова и В. А. Суханова определяют информационную открытость как «целостный комплекс совместных мер системы государственного управления и общественного контроля, направленных на предоставление сведений о деятельности государственных органов, предусмотренных законодательством, обществу в целом или конкретным лицам в целях обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов в рамках установленного порядка на началах равенства доступа к информации»[3]. Одним из ключевых параметров в данном определении можно выделить абсолютное равенство в доступе к информации любому человеку.

А. Е. Чуклинов наделяет категорию открытости неким коммуникативным свойством, говоря, что «открытость подразумевает наличие в системе правовых отношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р г. Москва // Российская газета [Электронный ресурс] URL: https://rg.ru/2014/02/03/koncepciya-site-dok.html (дата обращения: 30.04.2017).

[1] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html (дата обращения: 29.03.2017).

[2] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета [Электронный ресурс] URL: https://rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html (дата обращения: 27.03.2017).

[3] *Малахова О. В., Суханова В. А.* Информационная открытость деятельности органов государственной власти: региональные практики // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 84.

сил»[1]. Таким образом, справедлив вывод о том, что открытость деятельности госорганов — это институциональная основа связи общества и власти, причем она обязательно должна носить обратный характер, т. е. осуществляться по каналам «общество — власть» и «власть — общество». Такой вид взаимодействия основывается на принципах вовлеченности и подотчетности власти гражданскому обществу.

Специалист в области информационных прав граждан В. Н. Монахов дает определение «информационной открытости» через его юридическую ипостась. в его понимании информационная открытость — это «организационно–правовой режим деятельности любого участника социального взаимодействия, обеспечивающий иным участникам этого взаимодействия возможность получать необходимый и достаточный объем информации (сведений) о структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности»[2]. в дальнейшем будем придерживаться именно такого определения информационной открытости.

Отметим, что только свобода получения и обмена информацией между институциональными структурами государства и гражданского общества может обеспечить эффективное государственное управление. Достигается такое взаимодействие механизмами связей с общественностью. С точки зрения PR, информированность и открытость — это основные механизмы общения и взаимодействия общества и власти с целью обеспечения доверия и формирования партнерских отношений. Функционал по обеспечению информационной открытости зачастую осуществляет именно PR-департамент госструктуры, как главный орган, отвечающий за информационно-коммуникативную политику. Функциональные обязанности работников данных департаментов включают в себя: информирование о текущей и выполненной работе госоргана; публикация планов, стратегий и принятых решений; обратная связь с общественностью; просвещение аудитории в рамках своих компетенций.

Именно деятельность в сфере связей с общественностью «направлена на обеспечение открытости деятельности системы государственного управления, повышения уровня информированности общественности и должна составлять часть демократического процесса принятия и реализации государственных решений»[3].

---

[1] *Чуклинов А. Е.* «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 8. С. 44.

[2] *Монахов В. Н.* Информационная открытость: политико-правовые аспекты // Контроль гражданского общества за информационной открытостью. Теория и практика [Электронный ресурс]. URL: http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/control/monahov.html (дата обращения: 11.05.2017).

[3] *Нисневич Ю. А.* Открытость, прозрачности и подотчётность государственного управления. С. 9—10 // Высшая школа экономики [Электронный ресурс]. URL: https://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230150/Подотчетность%20государственного%20управления.pdf (дата обращения: 12.03.2017).

Улучшение системы управления государством и является конечной целью создававшихся принципов информационной открытости власти. Поэтому подотчетность и внешний контроль со стороны общества помогают решить две проблемы:

— обеспечение приоритета интересов и целей развития государства и общества над частными и корпоративными интересами отдельных социальных групп;

— исключение или минимизация возможности проявления коррупции в сфере государственного управления.

Таким образом, становится понятно место информационной открытости в деятельности органов государственной власти. Это неотъемлемая часть правильного функционирования демократического общества. Механизмы гражданского контроля работают именно в сфере коммуникации общества и власти, в первую очередь, на уровне мониторинга решений и действий власти. Возможно это только при условии наличия полной и достоверной информации о деятельности государственных органов, кроме информации под грифом «секретно». Источником такой информации могут быть только сами органы государственной власти, они отвечают за полноту и качество предоставляемой информации.

Ограничения доступа к информационным ресурсам — которые Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» определяются как отдельные документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, банках данных, других информационных системах)[1] — могут привести к невозможности построения открытого информационного общества, главными принципами которого являются прозрачность деятельности органов власти на уровне государственной информационной политики.

Прозрачность деятельности предполагает управление информационными потоками, которые в конечном итоге должны быть получены и использованы представителями общества. Необходимая информация должна быть отобрана из всего массива информации, которым обладает та или иная государственная структура, структурирована и представлена на официальных ресурсах. Такая отчетность в дальнейшем может использоваться не только для контроля со стороны общества, но и послужить информационной базой для принятий решений, анализа задач, составления планов и прогнозов и т. д.

Также важно использование подобной информации не только властными структурами, но и общественными и коммерческими организациями. Такую возможность подразумевает формат открытых данных (OpenData), о котором нужно поговорить отдельно. Концепция открытых данных представляет собой свободу использования государствен-

---

[1] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Консультант-Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 23.03.2017).

ной информации без ограничений авторского права, патентов и других механизмов контроля[1]. Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2299-р[2] было конкретизировано использование архивов данных органов власти. После активного перехода государственных услуг с 2011 г. в электронный вид Россия начала позиционировать себя как открытую страну с целью присоединения к международному партнерству «Open Government Partnership».

В мировой практике OpenData — это «публичная государственная информация, предоставляемая в цифровой виде посредством сети Интернет в форме, допускающей анализ и ее повторное использование»[3]. Министерством экономического развития РФ дается следующее определение открытых данных — это «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная в сети Интернет в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и может свободно использоваться в любых соответствующих закону целях любыми лицами независимо от формы ее размещения»[4].

Основные принципы открытых данных:

— первичность;
— полнота;
— актуальность;
— пригодность к машинной обработке;
— отсутствие дискриминации по доступу;
— отсутствие проприетарных форматов;
— лицензионная чистота.

Деятельность по раскрытию сведений о работе является основой госуправления во многих странах. Открытые данные гарантируют прозрачность работы органов государственной власти, формируют гражданский контроль, создают новые услуги для граждан и бизнеса. Публикация информации именно в формате открытых данных — один из основных способов повышения уровня информационной открытости власти.

На Портале совершенствования государственного управления Министерства экономического развития Российской Федерации (http://ar.gov.ru/) говорится, что информационная открытость — это одно

[1] Что такое открытые данные? // Открытые данные России [Электронный ресурс]. URL: https://opengovdata.ru/definition/ (дата обращения: 04.04.2017).

[2] Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2010 № 2299-р // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2010/12/28/plan-site-dok.html (дата обращения: 04.04.2017).

[3] Открытые государственные данные: российский и зарубежный опыт. Информационный обзор // Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО. Серия «Развитие информационного общества и электронного правительства». 2012. Вып. 3. С. 3.

[4] Открытые данные // Портал совершенствования государственного управления [Электронный ресурс] URL: http://ar.gov.ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html (дата обращения: 04.04.2017).

из приоритетных направлений работы «Открытого правительства». Значит, соблюдение принципов открытости занимает одно из главенствующих мест в деятельности органов государственной власти. Данные принципы носят обязательный характер. Это означает, что любые решения органов власти должны быть опубликованы в сети Интернет. Игнорирование информационной открытости со стороны органов государственной власти невозможно.

Подытожим мнение исследований о том, что информационная открытость власти способствует:

— совершенствованию общества в целом;
— развитию демократии;
— вовлечению граждан в процессы управления страной;
— контролю над осуществлением властью своих функций;
— привлечению специалистов на государственную службу и др.

Такая важность соблюдения принципов прозрачности власти подтверждается и оценками международных организаций. Так, в 2007 г. было выявлено, что улучшение хотя бы на одну позицию в рейтинге открытых стран приводит к повышению среднегодового ВВП на душу населения на 900 долларов, к росту иностранных инвестиций на 1% и уменьшению инфляции на 0,4%[1].

Особенности официальных веб-сайтов органов власти

Основным источником информации и платформой для ее размещения является официальный интернет-сайт органа государственной власти. Но одно лишь наличие сайта не обязательно предполагает его эффективность. Нужен компетентный и продуманный подход к созданию сайта.

Союзом вебмастеров России на основе многолетнего опыта создания сайтов для госструктур были выявлены основные проблемы и рекомендации по публикации информации на веб-ресурсах государственных учреждений:

— Грамотное определение целей и задач официального сайта.
— Гарантия удобства пользования сайтом для любых категорий граждан.
— Оперативность предоставления информации.
— Повышение информационной открытости и уровня доверия граждан путем создания специальных сервисов.

Цели и задачи создания веб-сайта органа государственной власти определяются законодательством и отвечают за соблюдение принципа информационной открытости и прозрачности. Официальный сайт органа власти должен:

[1] Из доклада официального представителя Правительства РФ, статс-секретаря — заместителя министра экономического развития и торговли А. В. Шаронова «О проекте Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 апреля 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/715/ (дата обращения: 20.03.2017).

— предоставлять социально-значимую для граждан информацию о деятельности и оказываемых услугах;

— формировать имидж органа власти и объяснять населению его позицию в системе политики государства;

— обеспечивать взаимодействие государственного учреждения и граждан;

— снабжать заинтересованных лиц контактными данными при необходимости очного взаимодействия.

Обеспечение удобства пользования сайтом для всех граждан необходимо для гарантированного получения необходимой информации любым человеком, в том числе несовершеннолетними или людьми с ограниченными возможностями. Мировые стандарты и опыт призывают быть толерантными по отношению к любым категориям людей и не создавать преград при получении ими информации.

Поэтому на сайтах государственных структур, по мнению специалистов, требуется:

— минимизировать количество флеш-анимаций;

— использовать наиболее читабельные шрифты, а также специальную версию сайта для слабовидящих или возможность скачивания текста (для персонального форматирования);

— публикация на главной странице информации первостепенной значимости: перечень услуг, новости, контакты;

— четкая рубрикация и структурирование всех материалов (разделы должны быть понятны любому пользователю, до любой позиции можно дойти посредством максимум трех кликов);

— построение текстов по определенной структуре для простого восприятия.

Оперативность предоставления информации и ее актуальность повышает уровень доверия граждан и, соответственно, помогает улучшить результативность работы сайта органа власти. Критерии актуальности информации:

— новости публикуются в течение двух дней и содержат информацию о дате события, его сути и результате;

— информация об изменении порядка предоставления услуг должна быть заметна пользователям;

— вместе с публикуемыми документами необходимо давать разъяснения и уточнения;

— контактная информация (часы работы, телефоны, адреса) должна легко находиться посетителями сайта;

— наличие кадровой структуры органа государственной власти с указанием данных каждого служащего[1].

[1] *Дудинов А. Н.* Интернет-ресурс как форма эффективного взаимодействия государственного учреждения и граждан // Информационная открытость государственных интернет-ресурсов в интересах молодежи. С. 5—10. URL: http://www.ifap.ru/library/book355.pdf

Специальными сервисами для повышения уровня информационной открытости и доверия граждан к органу государственной власти могут быть:

— форма обратной связи для получения обращений через веб-сайт;

— форма вопросов и ответов для разъяснения наиболее частых вопросов о деятельности;

— чаты;

— вебинары;

— форум как интерактивная площадка для общения пользователей;

— on-line-конференции. Онлайн-конференция, проходящая в формате видео, способна сильно повлиять на имидж открытой власти. Такая конференция дает гражданам не только возможность обсуждения с представителями органов власти интересующих проблем, а и уверенность в том, что они коммуницируют именно с главой органа власти, а не рядовым сотрудником.

Один из ведущих российских экспертов в области открытых данных и открытого государства Иван Бегтин называет обратную связь одним из ключевых компонентов информационной открытости органов власти. Исследователь отмечает, что Открытое Государство не может существовать без публичной обратной связи и без понимания целей открытых коммуникаций с гражданами.

На этом же основываются и принципы «электронного правительства». Исполнительный директор Центра демократии и технологий (CDT) Джеймс Демпси считает, что информационная открытость состоит из трех стадий: «публичность» (доступ к информации), «участие» (двусторонние коммуникации, а также комментарии и предложения граждан) и «онлайн-транзакции» (предоставление услуг в онлайн-режиме).

Внедрение подобных требований будет способствовать многосторонней коммуникации органов государственной власти и общества. Любая информация способствует принятию более грамотных решений для эффективного осуществления деятельности. Но информацией, процессами ее получения и использования тоже необходимо управлять. Для этого в органах государственной власти должны создаваться специальные отделы, которые и будут отвечать за информационную стратегию учреждения.

Также важной особенностью создания сайтов органов власти является необходимость обеспечения максимальной безопасности ресурса. Сайт государственного органа должен быть устойчив к любым нагрузкам и не подвергаться опасностям. Данный вопрос может быть решен путем выбора надежного подрядчика при создании сайта либо постоянным мониторингом состояния ресурса специалистом в штате.

Принципы информационной открытости и законодательство в данной сфере отвечают и за специфику контента на сайтах органов государственной власти. Необходимые для размещения на сайте сведения (ст. 13 ФЗ № 8-ФЗ):

1. Общая информация об органе власти:
— наименование и структура, контактные данные;
— полномочия и функции и перечень нормативно-правовых актов, определяющих их;
— представительства и их контакты;
— подведомственные организации и их контакты;
— сведения о руководителе государственного органа и руководителях подведомственных организаций;
— перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров в ведении учреждения;
— сведения об учрежденном органом власти СМИ.
2. Информация о нормотворческой деятельности органа власти:
— нормативные правовые акты, изданные органом власти;
—тексты проектов нормативно-правовых актов;
— информация о расходах на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
— регламенты и стандарты оказываемых услуг;
— установленные формы обращений и заявлений, принимаемых органов государственной власти;
— порядок обжалования нормативно-правовых актов и решений государственного органа.
3. Информация об участии в целевых программах, о международном сотрудничестве и о проводимых мероприятиях.
4. Информация о защите населения и территорий от ЧС и мерах по обеспечению безопасности.
5. Информация о результатах проверок.
6. Тексты официальных выступлений и заявлений.
7. Статистика о деятельности органа власти:
— показатели экономической, социальной и других сфер, подведомственных органу власти;
— данные об использовании бюджетных средств;
— сведения о льготах, отсрочках, рассрочках и т. п.
8. Информация о кадровом составе органа государственной власти:
— порядок поступления на госслужбу;
— сведения о вакантных должностях;
— квалификационные требования к кандидатам;
— условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей;
— телефоны, по которым можно узнать о вакантных должностях в государственном органе;
— перечень подведомственных образовательных учреждений;
9. Информация о работе органа государственной власти:
— порядок и время приема граждан;
— данные должностного лица, ответственного за прием граждан;
— обзоры обращений граждан и результаты рассмотрения обращений.

Данная информация должна быть доступна не только для просмотра, но и для копирования и скачивания. Поэтому на веб-сайтах органов государственной власти должны отсутствовать ограничения любого рода, а также поощряться действия незарегистрированных пользователей.

Обязанность следовать принципам информационной открытости и прозрачности оказывает влияние и на выбор дизайна сайта органа власти. с одной стороны, веб-ресурс должен быть лаконичным, выдержанным, минималистичным, без использования ярких цветов и чрезмерной графики. Но так сайт может отталкивать пользователей и вызывать у них еще большее чувство недоверия. Для привлекательности необходимо тщательнее выбирать цветовые гаммы, грамотно располагать блоки информации и все-таки использовать некоторые элементы интерактива. Для повышения понятности нормативно-правовых актов следует использовать текстовые пояснения, наглядные графические, аудио- и видеоматериалы и интеллектуальные карты. Как правило, сайты государственных органов создаются по единой информационной сетке, но с индивидуальным графическим решением, соответствующим деятельности учреждения и его фирменному стилю.

Все вышеперечисленные требования к созданию сайтов государственных учреждений должны подчиняться правилам информационной открытости, ведь основная функция веб-ресурса органа власти — информационная. Максимальное информирование посетителей сайта органа власти о своей деятельности — залог лояльности аудитории и получения новых возможностей от коммуникации с гражданами. Игнорирование особенностей создания веб-ресурса государственным учреждением уменьшает эффективность работы ведомства в целом. Грамотная организация информационных потоков для населения в интернете (главным образом на официальном сайте) — залог развития информационной открытости и конструктивного диалога власти и общества.

В качестве иллюстрации сказанного выше, рассмотрим соблюдение принципов информационной открытости на сайтах комитетов Правительства Санкт-Петербурга. Критерий оценки — наличие необходимой информации, параметры — информация к обязательному размещению согласно закону № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Шкала оценки: «0» — отсутствие информации, «0,5» — недостаточность информации, «1» — наличие полной информации. 12 комитетов из 34 не имеют официальных сайтов. Однако на сайте Администрации Санкт-Петербурга каждый орган власти имеет персональную страницу с полной необходимой информацией. Оговоримся, что данному анализу подвергаются исключительно официальные сайты комитетов. На основе полученной общей оценки по открытости каждого комитета составим рейтинг органов власти (см. схему 1):

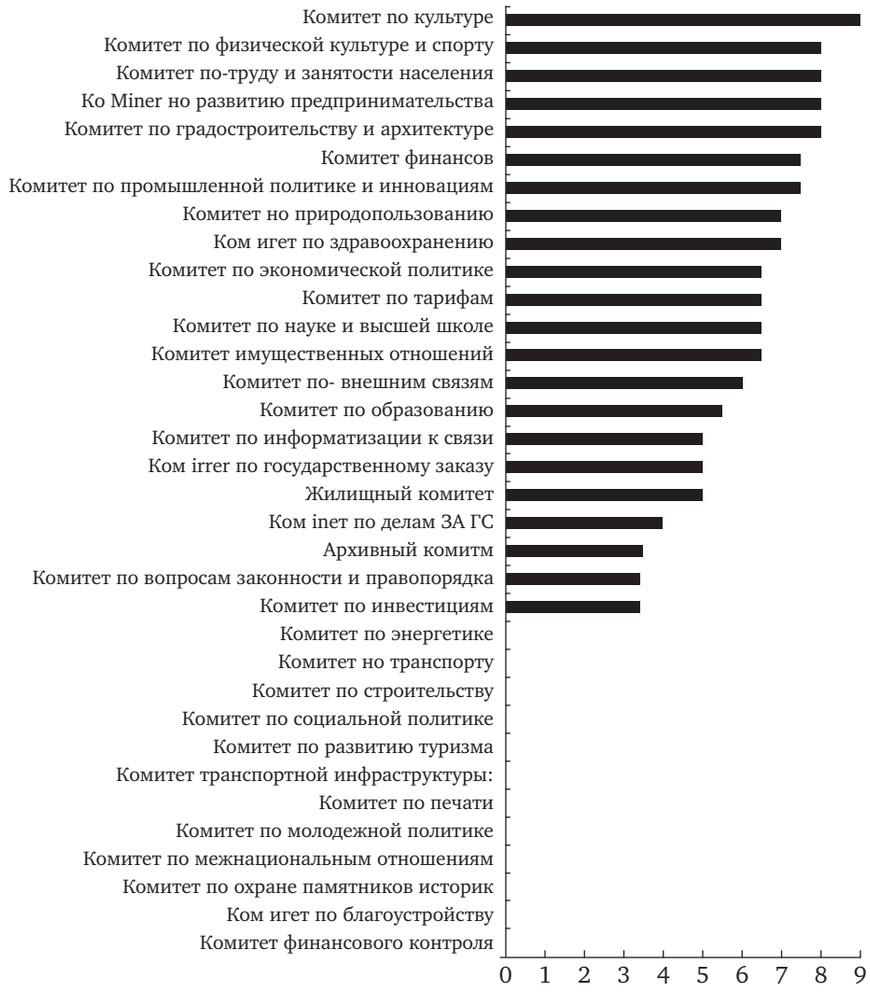

Схема 1. **Рейтинг информационной открытости комитетов исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга**

Как видим, треть комитетов можно назвать незаинтересованными в политике информационной открытости (как минимум с точки зрения наличия официального веб-сайта). Полностью соответствует всем требованиям по наличию необходимого контента сайт лишь одного органа власти — Комитета по культуре Санкт-Петербурга. Другие комитеты ранжируются в разной степени информационной открытости — от 1,5 до 8 баллов.

Сайт Комитета по культуре Санкт-Петербурга, как единственный комитет с полным соблюдением требований по открытости информации, может служить неким эталоном при разработке интернет-ресурсов других органов власти. Так, сайт Комитета по культуре имеет подробное меню в каждом разделе. Например, в разделе «О Комитете» есть отдельные ссылки на страницы «Информацию о сотрудничестве» (где можно найти Протоколы о намерениях и Соглашения о сотрудничестве, а также информацию о рабочих визитах представителей Комитета и план мероприятий) и «Безопасный город» (с описанием реализации государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015—2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489 в 2016 г.).

Главным недостатком большинства сайтов органов власти является формальный подход к обеспечению информационной открытости. с самого начала становления электронного правительства в России исследователями отмечались неполнота важнейшей информации, выборочность представляемых сведений и нерегулярность обновления информации. Для более простого поиска сведений в большом объеме информации и сложной структуре сайтов государственных органов имеет смысл создавать так называемую «законодательную карту». Создание законодательных карт сайта на порталах органов власти предложено проектным центром «Инфометр», который проводит регулярные исследования открытости сайтов государственных структур. Законодательная карта сайта госоргана представляет собой сводную таблицу, в которой указаны конкретные пункты из законов или нормативно-правовых актов о размещении той или иной информации и прямая ссылка на раздел сайта с необходимыми данными и сведениями. Подобное структурирование информации может помочь и пользователю, и непосредственно органу власти при публикации. Законодательная карта решает следующие задачи:

— улучшение навигации по сайту органа власти (все ссылки расположены в одном месте);

— подтверждение соблюдения законодательных требований (наличие обязательной для публикации информации проще подтвердить, если вся она собрана в одном месте);

— повышение уровня открытости (чем доступнее информация, тем меньше вопросов к сайту).

Подобное решение можно реализовать на любых сайтах, что значительно упростит решение вопроса информационной открытости. Такой способ подтверждения открытости власти на официальных сайтах уже используется некоторыми региональными государственными структурами, например Законодательным Собранием Пензенской области.

Подытоживая, подчеркнем, что необходимо публиковать все данные, предусмотренные законодательством, работать с обращениями граждан, обращать внимание на дизайн сайтов, работать над открытостью принятия решений — обсуждать в сети Интернет готовящиеся к принятию решения, разъяснять их гражданам. Важно налаживать открытый диалог с обществом, регулярно проводить опросы общественного мне-

ния, разрабатывать мобильные приложения, вести работу по созданию и продвижению аккаунтов в социальных сетях и на блог-платформах.

Использование социальных медиа в работе органов государственной власти

Известно, что современные интернет-технологии (технологии эпохи Веб 3.0) отличаются от интернет-технологий 90-х гг. в сторону большей гибкости, интерактивности, привлечения активности пользователей, предполагают взаимодействие участников коммуникационного процесса и способствует активизации гражданского общества. Новые возможности для политических коммуникаций связаны с социальными медиа (прежде всего с блогами и социальными сетями), предоставляющими возможность обращаться к аудитории напрямую, минуя цензуру, регламенты и СМИ. Сегодня именно к блогам и социальным сетям обращаются десятки миллионов пользователей за самой последней информацией, а руководители разных ветвей и уровней власти в своих публичных заявлениях говорят о том, что используют социальные платформы для создания более эффективной обратной связи с населением. Современные исследования свидетельствуют, что социальные медиа значительно демократизируют и упрощают процессы политической коммуникации.

Использование такой интернет-технологии как блоггинг значительно способствует увеличению открытости органа власти или отдельного государственного деятеля. При этом блог не является официальным информатором учреждения, следовательно, стиль текста может быть не столь формальным как в текстовых материалах на сайте. Блоги эффективны для привлечения общественного внимания к деятельности органа власти, понимания его позиции по тому или иному вопросу, а также для формирования позитивного отношения общества к органу власти или должностному лицу. Блоги могут способствовать убеждению граждан в позиции органа власти. Недостатками блога представителя органа власти могут стать сухость, формальность изложения, что способно вызвать негативное отношение у читателей.

Блоги чрезвычайно эффективны для налаживания обратной связи, открытого диалога власти и общества. Граждане могут оставлять в комментариях вопросы по интересующей их проблеме и получать ответ непосредственно от сотрудника, а не органа власти в целом, как это происходит на официальных сайтах. Таким образом, ведение блога упрощает подачу обращений в орган власти для граждан. в комментариях также могут разворачиваться дискуссии о решениях власти, с помощью которых можно изучать общественное мнение. Работая с комментариями в блогах, власть может прийти к совместному решению проблем вместе с интернет-сообществом.

Отметим, что здесь возникает проблема, связанная с границами открытости власти. Так, в октябре 2010 г. представитель партии «Единая Россия» предложил запретить ведение блогов чиновникам, поскольку они ведут к потере авторитета. Затрагивая личные темы, чиновник ликвидирует дистанцию, необходимую между властью и народом, подрывая, таким образом, авторитет власти в целом. Если же содержание записей — это сугубо официальные тексты, блог станет дополнительным «информационным мусором» на просторах Сети. в 2011—2014 гг. были проведены исследования, в ходе которых был осуществлен структурный анализ публичных интернет-коммуникаций органов государственной власти на федеральном и региональном уровне управления[1]. Кроме того, был проведен мониторинг интернет-среды и составлен полный список блогов и микроблогов руководителей субъектов Российской Федерации, которые затем проанализировали по различным параметрам. Использовались следующие методы исследования: контент-анализ, неформализованный (традиционный) метод анализа документов, статистические методы. Анализировались количество сообщений в блогах, наличие и характер обратной связи, количество полученных комментариев, формат блогов и микроблогов, характер контента, тематика сообщений и т. д. Среди выводов исследования, которые остаются актуальными и сейчас, выделим следующие:

1. Личные блоги государственных служащих получают больше комментариев, чем официальные.
2. Тематика и формат блога напрямую влияет на его комментируемость. Так, наименьшее количество откликов (1—7) вызывают блоги формата «отчѐт», состоящие из упоминаний рабочих обязанностей политика. Оживление (7—20 комментариев) наблюдается в комментариях к тем записям, которые касаются общественно важных решений, даже если они не связаны напрямую с компетенцией автора блога. Наиболее бурную реакцию (от 20 комментариев) вызывают блоги, сочетающие в себе отчѐтность, личное мнение и авторскую аналитику. Чем больше в тексте выражено авторское отношение к теме, тем большую реакцию аудитории он вызывает.
3. Эффективность блога зависит от его автора. Однако, как показывает проведѐнное исследование, блоги государственных структур отличаются низкой эффективностью.
4. Количество подписчиков коррелирует с частотой обновлений. Так, редко обновляющиеся блоги (1—3 записей в месяц) имеют в десятки раз меньше подписчиков по сравнению с теми, которые обновляются несколько раз в неделю.
5. Блоги на сайтах госструктур менее популярны, чем блоги на специальных платформах, так как охватывают гораздо более узкий круг зарегистрированных пользователей. к тому же зачастую они не имеют функции комментирования.

Указанное исследование, а также последующие исследования выявили ряд ошибок в коммуникациях представителей органов власти

[1] См.: Коммуникация органов государственной власти РФ в пространстве Веб 2.0 : монография (под ред. О. Г. Филатовой) : монография. Saarbrucken : Lambert Academic Publishing, 2014.

в современном интернет-пространстве: слишком официальный тон сообщений в блогах и микроблогах представителей власти, отсутствие реакции на комментарии пользователей, игнорирование информационных запросов своей аудитории, отсутствие адресности в размещаемом контенте и т. д. — что, безусловно, сказывается на имидже власти в интернете. Однако, несмотря на то что блоги представителей власти зачастую неэффективны, спрос на них растет. Это показывает количество комментариев к наиболее успешным блогам, которое может доходить до нескольких сотен для одной записи.

Говоря про интернет-технологии в формировании имиджа открытой власти, нельзя не упомянуть продвижение в социальных сетях. Пользователи социальных сетей, открытые к общению с властью, представляют собой огромную аудиторию. Важной характеристикой пользователей социальных сетей является склонность к объединению в сообщества, что делает ведение официального сообщества органа власти одним из приоритетных направлений деятельности в социальных сетях. Несмотря на схожесть с блогами, у социальных сетей есть характерные особенности: открытость данных о пользователе и отсутствие лидеров мнений. Эти особенности объясняют равный характер коммуникации, а также предоставляют возможности для изучения общественного мнения.

Социальные сети позволяют изучить потребителей информации органа власти, целевые группы общественности, понять, в чем они нуждаются, как с ними следует коммуницировать. Соответственно, через социальные сети можно «протестировать» коммуникационную кампанию, организовать равное с интернет-сообществом общение по интересующим их вопросам, организовывать групповое обсуждение проблем, касающихся деятельности органа власти.

«Госорганы в соцсетях. Жизнь или имитация?» — опрос под таким названием в октябре 2017 года провела в Facebook и в ВКонтакте руководитель пресс-службы Санкт-Петербургского УФАС России[1]. Почти 77% опрошенных считают, что госорганы должны присутствовать в социальных сетях (однако при этом треть респондентов не подписана ни на один из аккаунтов госслужб)[2]. По мнению респондентов, органам государственной власти необходим аккаунт в социальных сетях для: информирования граждан о работе госоргана; разъяснения гражданам действующего законодательства; сбора предложений и замечаний (этот вариант лидирует). Также люди ждут от социальных сетей государственных структур: удобной записи на прием; возможности отправки жалоб, заявлений; решения проблем; публичного обсуждения действий госоргана; получения обратной связи; взаимодействия в формате первичного консультирования; общения с гражданами по любым

[1] Госорганы в соцсетях. Жизнь или имитация // PRCLUB. 2017. 8 ноября. URL6 http://prclub.spb.ru/2017/11/08/ufas-2/.

[2] Там же.

вопросам, входящим в компетенцию госоргана[1]. Здесь, однако, необходимо понимать, что органы государственной власти не принимают официальные заявления через социальные сети. Для этого есть электронные приемные на официальных сайтах, а также специально созданные для решения проблем жителей порталы (например, портал «Наш Санкт-Петербург»). Но в социальных сетях сотрудники соответствующих ведомств имеют возможность разъяснить, каким образом и куда гражданин может подать жалобу.

Следует учитывать и ряд других ограничений для работы представителей органов власти в социальных сетях: 1) ограниченный бюджет; 2) узкая аудитория; 3) активность спамеров, троллей, ботов; 4) государственный служащий не может допускать публичные высказывания, критикующие деятельность госорганов (ст. 17 Закона о госслужбе (№ 79-ФЗ)). Например, в 2014 г. за пост в Фейсбуке был уволен заместитель минстра экономического развития[2].

В целом использование блогов и социальных сетей безусловно способствует обеспечению граждан необходимой информацией об органе власти, налаживанию открытого равного диалога власти и общества, контролю общества за принятием решений, изучению интересов и потребностей граждан, созданию образа открытой власти.

Укажем коротко еще ряд наиболее актуальных платформ для коммуникации органов власти.

В последние годы большой популярностью пользуется Instagram. Хорошим примером является аккаунт в Инстаграме главы Чечни Рамзана Кадырова (на момент подготовки публикации страницы Кадырова в Инстаграме и Фейсбуке заблокированы).

Нельзя не заметить, что в последнее время коммуникационная активность смещается в Telegram. Есть ряд популярных Telegram-каналов, которые, по мнению специалистов, уже конкурируют с телевидением. Telegram-канал позволяет транслировать позицию органа власти в удобной форме конкретной аудитории. По мнению известного политконсультанта Евгения Минченко, «сила политического Telegram — не в количестве, а в качестве аудитории»[3]. Перспективная ниша, с его точки зрения — это каналы-агрегаторы по округам и макрорегионам.

Большую популярность набирают чаты в мессенджерах. Это «сильное оружие, причем какой именно мессенджер — зависит от региона. Например, в Якутии, Приморье и Чечне это WhatsApp, в Оренбурге — Viber, в Москве — примерно поровну WhatsApp и Telegram», — считает Минченко. в целом развитие мобильных коммуникаций — это тот тренд, на который следует обратить внимание PR-специалистам органов государственной власти.

[1] Там же.

[2] Там же

[3] *Минченко Е.* Телеграмм уже конкурирует с телевизором // Новые известия. 2017. 7 ноября. URL: https://newizv.ru/interview/07-11-2017/evgeniy-minchenko-v-rossiyskih-kommunikatsiyah-telegramm-uzhe-konkuriruet-s-televizorom.

Итак, подведем итоги. Информационная открытость — это организационно-правовой режим деятельности любого участника социального взаимодействия, обеспечивающий другим участникам этого взаимодействия возможность получать необходимый и достаточный объем информации (сведений) о структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности.

Тема информационной открытости власти активно обсуждается в научных и политических кругах. Общедоступность социально-значимой информации и распространение интернет-технологий провозглашаются руководителями страны и основываются на мировых тенденциях открытого гражданского контроля. Следование принципам прозрачности власти повышает и уровень административного профессионализма чиновников, что в конечном итоге создает имидж власти как надежного партнера населения. Открытая, достоверная и своевременная информация помогает гражданам страны становиться причастными к политике.

К особенностям создания сайтов органов власти относят, в первую очередь, специфику контента, его шаблонность и регулирование на законодательном уровне. Именно максимально полная информация о работе органа власти и содействует следованию принципам информационной открытости. Кредит доверия от населения возможно получить лишь при отсутствии сокрытия информации. Поэтому на сайтах органов государственной власти содержатся абсолютно все сведения о деятельности, что влечет за собой еще одну особенность сайта — грамотную и понятную рубрикацию. Пользователь должен легко и быстро находить нужную информацию. Также важно при создании сайта сделать акцент на форме обратной связи, которая как ничто другое обеспечивает взаимодействие власти и общества и подтверждает открытость государства к диалогу.

Некоторые особенности создания сайтов госструктур отвечают требованиям создания любых сайтов. Например, простота дизайна, читабельный шрифт, единый стиль, удобный интерфейс, глубина расположения страниц и др. Особое внимание уделяется вопросу безопасности веб-порталов органов власти, но законодательством регулируется способ подключения сайтов к хостингу через определенный шлюз, поэтому сайты госорганов изначально создаются на максимально надежных платформах.

Основной вывод по особенностям создания официальных веб-ресурсов органов власти заключается в необходимости максимально четкого модерирования информации, ее размещения и обновления в соответствии с постоянно меняющимися нормативно-правовыми актами, регулирующими данный вопрос. Для достижения такого эффекта необходимо наличие ответственного подразделения в структуре государственного учреждения, которое будет гарантировать полноту, достоверность, оперативность, адресность и доступность информации. Данное подразделение в перспективе может взять на себя всю ответственность и по ведению работы в социальных медиа.

Практикум

Вопросы и задания

1. Что такое информационная открытость органа власти?
2. Зачем органам власти нужна открытость? Дайте определение понятию «открытая власть».
3. Что такое открытые данные?
4. Перечислите основные требования к официальному сайту органа государственной власти.
5. Нужно ли, с Вашей точки зрения, официальным органам власти обязательно присутствовать в социальных сетях?

Кейс. Создание законодательной карты сайта госоргана

Для более простого поиска сведений в большом объеме информации и сложной структуре сайтов государственных органов проектный центр «Инфометр», который проводит регулярные исследования открытости сайтов государственных структур, предложил создавать так называемую «законодательную карту».

Законодательная карта сайта госоргана представляет собой сводную таблицу, в которой указаны конкретные пункты из законов или нормативно-правовых актов о размещении той или иной информации и прямая ссылка на раздел сайта с необходимыми данными и сведениями. Подобное структурирование информации может помочь и пользователю, и непосредственно органу власти при публикации.

Законодательная карта решает следующие задачи:

— улучшение навигации по сайту органа власти (все ссылки расположены в одном месте);

— подтверждение соблюдения законодательных требований (наличие обязательной для публикации информации проще подтвердить, если вся она собрана в одном месте);

— повышение уровня открытости (чем доступнее информация, тем меньше вопросов к сайту).

Подобное решение можно реализовать на любых сайтах, что значительно упростит решение вопроса информационной открытости. Такой способ подтверждения открытости власти на официальных сайтах уже используется некоторыми региональными государственными структурами, например Законодательным Собранием Пензенской области[1].

Задание

Попробуйте разработать подобную законодательную карту самостоятельно. Для этого выберите по собственному желанию сайт органа государственной власти, на котором нет такой карты и предложите собственную версию. Итог представьте в виде таблицы с соответствующими ссылками.

[1] Законодательная карта сайта // Законодательное Собрание Пензенской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.zspo.ru//contacts/Infnapolneniesaita/Zakkarta.php (дата обращения: 12.05.2017).

Глава 7
ТЕХНОЛОГИИ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В КОММУНИКАЦИОННОМ СОПРОВОЖДЕНИИ НЕПОПУЛЯРНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

— основы теоретических подходов к изучению понятия политических решения;

— базовые характеристики непопулярного политического решения;

— основные направления коммуникационного сопровождения по легитимации непопулярных политических решений;

уметь

— выявлять непопулярные политические решения;

— понимать причины непопулярности конкретных политических решений;

владеть

— технологиями анализа информационно-коммуникационного сопровождения процесса принятия и реализации политических решений;

— базовыми навыками использования технологий легитимации непопулярных решений.

Теоретические основы изучения феномена непопулярности политического решения

Непопулярное политическое решение — неоднозначный феномен современной социально-политической жизни. Этот термин уже закрепился в современном медиадискурсе, в целом понятен на уровне обыденного сознания и начинает прорабатываться современной политической наукой. На сегодняшний день существует целый ряд примеров непопулярных политических решений. Стоит вспомнить реформирование системы образования, многолетние дискуссии вокруг введения Единого государственного экзамена, перехода на Болонскую систему и т. д. Часть решений могут быть настолько резонансными, что люди готовы выходить на улицы и открыто протестовать. Подобная реакция не просто ставит под вопрос репутацию тех или иных политических лидеров, а наносит существенный урон государственной безопасности и целостности самой политической системы.

К. Костина одна их первых отечественных исследователей обратилась к проблематике непопулярных политических решений. Она указывает: «В психологии толпы переносить ответственность за любое негативное явление в общественной жизни на власть верховную. Вот почему сбои в системе принятия и реализации политических решений так опасны для современного общества»[1].

Будущим специалистам по связям с общественностью в государственных органах, профессионалам в сфере политических коммуникаций важно понимание сущности явления непопулярного политического решения. Это позволит грамотно осуществлять консультирование, составлять краткосрочные и перспективные прогнозы, вести стратегическое планирование, эффективно управлять коммуникацией в кризисные периоды и т. п.

Прежде чем говорить о такой характеристике, как непопулярность, обратимся к понятию политического решения. Отечественные ученые обращают внимание, что в современной политической науке происходит смешение терминов «государственное решение» и «политическое решение»[2]. Выделяется четыре основных подхода к трактовке этих понятий. Первый основывается на тождественности политики и государства. Это исторически первый подход, который прослеживается в трактате Аристотеля о политике: политическая система есть государственное управление. Подобную трактовку можно проиллюстрировать практикой управления полисом: гражданин, принимая участие в политике, управляет государством.

Второй подход рассматривает государство как элемент политической системы. То есть политика включает в себя государство, политическое решение включает в себя государственное. Такой подход прослеживается в работах Гегеля, И. Канта, Н. Бердяева, В. Ленина и др. Политическое решение возможно не только в органах государственной власти. Оно может инициироваться политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными сообществами, СМИ и т. д.

Третий подход наоборот расширяет понятие государственного управления, политика становится одной из его подсистем. Такое представление характерно для работ Д. Истона.

Наконец, в рамках четвертого подхода, понятия политического и государственного решения лежат в совершенно разных плоскостях. Государство все больше обретает черты социального института, а политика подвластна влиянию крупных бизнес-группировок, которые остаются в тени. Наличие подобных публичных и непубличных механиз-

[1] *Костина К. К.* Технологии принятия и реализации непопулярных политических решений : дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2007.

[2] *Плешакова Е. А.* Государственные и политические решения: демаркация смыслов // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2006. Вып. 1(16). С. 194—198.

мов в политике и государственном управлении — отличительная черта современного этапа.

Соответственно, понятие «государственное решение» целесообразно применять, если речь идет о субъекте принятия управленческого решения, представителе государственной власти. «Политическое решение» — о предметной области управления, политике.

Подводя итог, отметим, что в контексте непопулярных политических решений, мы будем иметь в виду непопулярное государственное политическое решение. Данный феномен зачастую находится на пересечении плоскости государственного управления и публичной политики, а анализ механизма реализации решения возможен в первую очередь на основе детального изучения государственных решений.

Политико-управленческое решение связано с особым типом публично-государственных отношений. Оно характеризуется формулировкой общих задач, то есть затрагивает базовые ценности и интересы основных социальных групп и политических акторов. Подобное решение предполагает изменение базы общественно-политического порядка и затрагивает процесс распределения ключевых ресурсов.

Следует обратиться к теории принятия политических решений, которая берет свое начало в трудах американских исследователей XX в. В первую очередь это разработки Г. Саймона, Д. Истона, Г. Лассуэла, Ч. Линдблома и других. Для их работ, как и для современных ученых, характерен не только поиск некой универсальной модели принятия политических решений, но и учет политических реалий. Именно этот факт и ставит под сомнение саму возможность выведения определенной, всегда эффективной схемы, четкого порядка действий. Каждое решение — уникальный симбиоз факторов внешней среды, позиций и установок лиц, принимающих решение, исполнителей и аудитории, на которую это решение направлено.

Г. Лассуэлл еще в 1940-х гг. выделил в процессе принятия политического решения шесть этапов:

— постановка проблемы и поиск информации о ней;

— выработка рекомендаций — поиск альтернативных решений проблемы;

— отбор наилучшей альтернативы;

— предварительное убеждение в правильности решения тех, на кого оно направлено;

— оценка эффективности решения;

— обновление, пересмотр или отмена решения.

Современникам исследователя наиболее новаторским показалось наличие обновления и пересмотра решения через налаживание обратной связи. Именно этот этап привлек наибольшее внимание и фигурировал в последующих схемах процесса принятия политического решения. Однако актуальность такого шага, как «предварительное убеждение», или, иначе говоря, воздействия на аудиторию, сегодня становится все более очевидным.

Отечественный исследователь А. А. Дегтярев[1], изучая политико-управленческий цикл, обращается к так называемой пятифазовой модели американских политологов Дж. Андерсона и У. Данна. Эта модель более современная, ее разработка относится к 1990—2000 гг. Она включает в себя ряд универсальных этапов:

1. Выделение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку дня государственных органов.
2. Формулирование проектов государственного решения.
3. Утверждение публичного решения и легитимация государственного решения: его юридическое закрепление в законодательном акте и социальное признание.
4. Реализация государственного решения.
5. Оценка результатов.

Позже авторы расширили обобщающую модель цикла принятия решений, включив в нее отдельную фазу «адаптации», подразумевающую обеспечения условий коммуникационного прохождения. Это свидетельствует о необходимости учета запросов и интересов граждан, о социальном признании политических решений.

Политическое решение — это всегда процесс, начинающийся с появления некой политической проблемы. Эффективное политическое решение, как процесс, заканчивается с ее разрешением, снятием. Таким образом, именно проблема, как отправная точка, является началом процесса решения.

Существуют различные способы типологизации политических решений. Приведем лишь некоторые из них.

По степени рационализации процесса выработки и принятия различают:

— интуитивные решения, принятые на основании субъективного ощущения правильности выбора;

— решения, основанные на суждениях, в основе которых лежат практический опыт и элементарная логика;

— рациональные решения, принятые с помощью объективного аналитического процесса, состоящего из ряда последовательных этапов и предполагающего в той или иной степени применение формализованных методик и процедур анализа.

По уровню принятия и масштабу можно выделить следующие типы решений:

— стратегические решения, принимаемые на высшем уровне управления и касающиеся важнейших вопросов деятельности;

— тактические решения, принимаемые на среднем уровне управления и касающиеся конкретных вопросов деятельности;

— оперативные решения, принимаемые на низовом уровне управления по текущим вопросам.

---

[1] *Дегтярев А. А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Degtyaryov_2004_4.pdf.

С точки зрения условий, в которых принимаются решения, различают

— решения, принимаемые в условиях определенности, когда состояние общественной системы известно и существует определенная уверенность и просчитываемость последствий принятия каждого из возможных вариантов решения;

— решения, принимаемые в условиях риска, когда возможны различные состояния внешней среды, однако имеется достаточно данных для установления вероятности каждого из этих состояний;

— решения, принимаемые в условиях неопределенности, когда вероятностные значения основных значимых факторов и возможных состояний внешней среды в конкретный момент неизвестны.

Какие из этих решений могут стать непопулярными? Исторический опыт показывает, что при определенном стечении обстоятельств, изменении факторов внешней среды, действий исполнителей практически все из перечисленных решений могут приобрести характеристику непопулярности. Этот факт должен всегда оставаться во внимании политконсультантов и специалистов по связям с общественностью в сфере государственной власти.

Непопулярное политическое решение: определение и классификация

Необходимо охарактеризовать феномен непопулярного политического решения. Для этого обратимся к существующим научным работам. Н. О. Шаброва предлагает классификацию непопулярных политических решений, ключевым параметром которой выступают базовые потребности в пище, крове, безопасности, самовыражении и т.д.[1]

Первый тип решений направлен на удовлетворение потребностей большинства, не вызывающий в массовом сознании положительные эмоции. Это связано, в первую очередь, с ошибками управления, нехваткой ресурсов, незрелым состоянием нормативно-правовой среды. Кроме того, сюда же можно добавить стереотипы и представления, сложившиеся в результате предыдущих ошибок политических субъектов. к такому типу непопулярных решений можно отнести программу «Реновация» по расселению ветхих пятиэтажек в Москве. Необходимость такого шага понятна — жилой фонд пришел в негодность и не отвечает современным требованиям. Однако у жителей города решение первоначально вызывало лишь скепсис. По результатам опросов, проведенных во второй половине 2017 г., около трети населения считает, что их жилищная ситуация останется прежней или даже ухудшится. При этом лишь 6% опрошенных жителей пятиэтажек знают обо всех принятых и разрабатываемых дополнительных гарантиях для горожан, участвующих в программе реновации[2]. Среди ключевых

[1] *Шаброва Н. О.* Непопулярные решения в условиях демократии // Вестник ГУУ. 2013. Вып. 8. С. 78—81.

[2] РИА Новости. Социологи рассказали, как москвичи относятся к программе реновации. Режим доступа https://ria.ru/society/20170613/1496394965.html.

факторов, которые могут вызвать недовольство при реализации плана, были назвали нарушение прав жильцов (37%) и простое нежелание переезжать (21%)[1]. При этом в реальности проект программы предоставляет все необходимые гарантии и оставляет собственникам право выбора новой квартиры.

Второй тип непопулярных политических решений изначально не направлен на удовлетворение потребностей общества. Это могут быть решения, имеющие целью сохранение действующей политической системы. Например, отмена губернаторских выборов в регионах, увеличение Президентского срока. Цель подобных шагов — воспроизведение существующей системы в неизменном виде.

Наконец, третий тип — непопулярные решения, в корне противоречащие потребностям большинства. Весь спектр политических решений не может быть всегда ориентирован только на большинство. Нужно учитывать, что решения, направленные на меньшинства (национальные, конфессиональные), могут вызвать негативную реакцию со стороны значительной части общества. Кроме того, не стоит забывать о решениях, которые ставят под угрозу базовые потребности. Так, решение о вступлении в войну вызывает сомнение в возможности удовлетворить потребность в безопасности, пище, крове и т. д.

Следующий подход к классификации, разработанный К. Костиной[2], вызывает наибольший интерес у специалистов в области коммуникаций. ***Непопулярное политическое решение*** рассматривается не столько с точки зрения удовлетворения потребностей, сколько с позиций медиасопровождения. в этом случае, непопулярность — это качественная характеристика, которая приобретается на стадии рассмотрения, обсуждения проекта или при реализации решения. в современных условиях это может стать результатом определенного медиаосвещения. Именно этот факт и открывает возможности для коммуникационной адаптации и оптимизации непопулярного политического решения.

Обратимся к *первому типу* непопулярных политических решений — объективно непопулярным. Эти решения способствуют прямому ущемлению самой возможности удовлетворения базовых потребностей — посягательство на потребность в пище, крове, безопасности и самоидентификации. Такие решения ухудшают уровень жизни граждан, а также могут означать резкую смену привычных представлений, уклада жизни и ценностей населения. Кроме того, объективно непопулярные решения могут повлиять на изменение системы взаимосвязи общественных институтов и распределению между ними различных ресурсов, в том числе финансовых. к подобному типу можно отнести предлагаемое парламентариями повышение пенсионного возраста, увеличение срока службы в армии, «замораживание» зарплат работников бюджетной сферы и т.п.

[1] РИА Новости. Реновация и люди: «разгневанные граждане» против жителей пятиэтажек. Режим доступа https://ria.ru/analytics/20170517/1494514085.html.

[2] Указ. соч.

Второй тип — субъективно непопулярные политические решения. в этом случае речь идет уже о коммуникационных процессах. Чаще всего такие решения могут быть неверно реализованы на местах или просто не поняты обществом. Страдает либо внутренняя коммуникация между исполнителями, либо внешняя, направленная на разъяснение. Такие решения могут быть изначально направлены на удовлетворение необходимых общественных потребностей, на ликвидацию острой социальной или экономической проблемы. в результате отсутствия информационной работы, открытого диалога, обсуждения или же применения технологий по мобилизации протестных общественных сил, решение может приобрести характеристику непопулярности.

Профессиональному коммуникатору в политическом поле необходимо постоянно анализировать ситуацию, вести мониторинг, иметь возможность прогнозировать возникновение критических ситуаций, понимать их причины, определять возможные поводы.

Чем может осложняться процесс принятия решения в целом? Во-первых, субъектами коммуникации, политическими акторами или профессиональными коммуникаторами, может намеренно выдаваться неполная или даже недостоверная информация с целью продвижения определенного решения[1]. Во-вторых, иногда уже на стадии окончательного принятия решения поступает дополнительная информация, и без особой необходимости возобновляется совещательный процесс. Это, по мнению зарубежных исследователей, может негативно отразиться на общественной реакции и оценке, вызвав дискуссии и волну критики. Кроме того, известны случаи, когда первые шаги по реализации решения уже предприняты, но у исполнителей и внешней аудитории нет четкого понимания развития событий, представления о результатах собственных действий. Наконец, для исполнителей могут быть недостаточно определены рамки, в которые должно вписываться решение, или же оно вовсе игнорируется из-за тотального непонимания, низкой дисциплины. в ряде случаев функции совещательного органа выполняет сам субъект, принимающий решение, и процесс обсуждения, поиска альтернатив, выработки программы действий остается максимально закрытым. Это является одной из предпосылок выработки непопулярного решения.

Как снизить уровень субъективности? Необходимо соблюдение ряда требований. Первое и наиболее важное — целесообразность принятия решения. Субъект должен обладать четким пониманием, зачем принимается решение, на какой круг лиц и на какую конкретную проблему оно направлено. Кроме того, решение должно быть своевременным. При разработке проекта следует вести учет факторов, влияющих на изменение внешней среды, понимание причинно-следственных связей. Наконец, решение должно соответствовать рамкам правовых

[1] Здесь и далее: *Геллерт М., Новак К.* Все о командообразовании / пер. с нем. М. : Вершина, 2006.

норм и законов. Процесс принятия и реализации решения должен подчиняться общим принципам человеческой деятельности: обоснованность, реальность, конкретность, конструктивность, альтернативность, оптимальность, возможность контроля[1].

Таким образом, сложившиеся теоретические подходы показывают, что негативная реакция общественности может быть вызвана:

— ущемлением реальных потребностей, ценностей и интересов той или иной социальной группы;

— высоким уровнем субъективности процесса принятия решения;

— сопровождением коммуникационных технологий и медиаосвещением.

Все это дает предпосылки сформулировать в общем виде определение непопулярного политического решения. **Непопулярное политическое решение — это государственное публичное решение, прямо или косвенно влияющее на степень удовлетворения базовых потребностей граждан, способное изменить систему общественных взаимоотношений, традиций и ценностей, характеризующееся резко негативной общественной оценкой управленческих действий властвующего субъекта.**

Легитимация непопулярного политического решения

Изучение непопулярного политического решения как коммуникационного феномена открывает возможность найти подходы к его легитимации с помощью использования комплекса коммуникационных технологий. Легитимация политического решения подразумевает два аспекта. Во-первых, это придание решению юридической формы, то есть его закрепление в законодательном или нормативном акте. Во-вторых, это еще и обязательное обеспечение социального признания, общественной поддержки.

Но какие возможны пути исполнения решения при резко отрицательной оценке граждан? Возможна ли трансформация непопулярного решения в приемлемое? Существует ли механизм адаптации?

С точки зрения специалиста в области коммуникаций работа с потенциально непопулярными политическими решениями наиболее актуальна на этапах обсуждения и осуществления. Возвращаясь к приведенной выше схеме Лассуэла, следует отметить, что сбор информации о реакции целевых групп необходим не только во время реализации решения, но и при его подготовке. Важно знать общественные настроения, осведомленность аудитории о предпринимаемых шагах, понимание порядка действий каждого исполнителя этого решения, видение общей цели.

Работа по информационному сопровождению отличается на различных этапах. На этапе обсуждения и поиска альтернатив речь идет

[1] Общая и прикладная политология : учебное пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. М. : МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. С. 839.

об оптимизации, то есть трансформации самого решения, согласно запросам граждан. Здесь наиболее важен учет обратной связи. То есть источником информации становится общественность, на которую направлено решение. в этом смысле форматом месседжей от общества к власти могут стать митинги и протесты с выдвигаемыми требованиями, сбор подписей, распространение петиций, выступления в СМИ и т. п.

На этапе реализации ситуация обратная. Инициатором коммуникации выступает, в первую очередь, субъект политической власти. с помощью СМИ, профессиональных коммуникаторов разрабатываются необходимые сообщения, месседжи. Применяются технологии, имеющие целью широкое информирование, разъяснение. Однако могут применяться и манипулятивные техники или технологии, направленные на демобилизацию общества.

Всегда ли «непопулярное» означает нечто «плохое», «неприятное», «ненужное» политической системе и обществу? Обращаясь к дихотомии «эффективное/неэффективное» и «популярное/непопулярное», исследователи акцентируют внимание на том, что далеко не всегда эффективное решение может быть популярным или приемлемым.

Наиболее характерный и хорошо изученный пример подобного решения — Федеральный закон № 122, кратко названный СМИ и экспертами законом «о монетизации льгот»[1]. Он был принят Президентом в 2004 г. и за максимально короткий срок привел к острому кризису. По стране прокатилась волна протестов и массовых митингов, поставивших под вопрос государственную безопасность. Протестовали и военные, что максимально усугубило ситуацию.

Несколько слов о предпосылках принятия этого решения. в Советское время существовало довольно большое количество льготных категорий граждан. Их количество увеличилось по результатам экономических реформ 1980—1990 гг., когда сами льготы превратилась в систему социальной поддержки населения в условиях инфляции и отсутствия денег в бюджете. Система льгот способствовала хищению госсредств, злоупотреблениям и развитию коррупции. Отраслевые предприятия не видели «живых денег», например, больше половины поездок в общественном транспорте не оплачивалось. Кроме того, требовался индивидуальный подход к формированию льгот в зависимости от региона и места проживания: так, льготы горожан не всегда актуальны для жителей села.

[1] Российская газета. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»”». URL: https://rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html

Согласно новому закону, льготы были заменены денежными компенсациями. Предложенная монетизация была призвана устранить несправедливость неравномерного доступа к льготам, а льготники получали возможность потратить деньги по своему усмотрению. Коллизия заключалась в том, что предлагаемые реформы смогли оказать благоприятное влияние на состояние социальной и экономической систем регионов и страны в целом.

По официальной статистике, уже в октябре 2005 г. половина «льготников», 7,5 млн, выбрали денежную компенсацию, а к 2016 г. этот показатель достиг 10 миллионов[1]. Однако в новейшей истории России закон значительно повлиял на репутацию власти и вызвал серьезный социальный кризис. Интересно отметить, что по результатам опроса населения, проведенным «Левада-Центром» в 2005 г., 52% респондентов не заметили изменений своего материального положения после «монетизации»[2]. Отвечая на вопрос о причинах недовольства, 32% опрошенных указали, что закон был принят без общественных обсуждений, поспешно; 23% — не были разъяснены последствия и схема действий «льготников». Можно утверждать, что возмущение респондентов связано с отсутствием или несовершенством применяемых коммуникационных технологий: не было разъяснений и точного понимания схемы действий. Это подтолкнуло людей к протестам. Кроме того, ряд экспертов отметили слишком быструю реализацию недоработанного проекта: страдала система исполнения закона на местах, сумма компенсации не всегда покрывала существующие льготы для отдельных категорий граждан. Показательным в процессе реализации этого решения является то, что граждане были услышаны, Правительством были предприняты меры по скорейшей индексации, т. е. увеличению, денежных компенсаций всем льготникам, а также по увеличению денежного довольствия отдельным категориям, например, военнослужащим. в итоге именно общественная реакция стала результатом обратного процесса — демонетизации. Так стали называть возвращение части льгот.

Приведенный пример показывает необходимость информационной работы и открытого диалога на этапе обсуждения и поиска альтернатив. Общественная реакция стала поводом для изменения намеченной государственной стратегии, оперативные корректировки хоть и снизили уровень социального напряжения, но были связаны с еще большим риском.

Однако диалог и на этапе реализации может способствовать оптимизации эффекта непопулярного решения. Характерный пример — ситуация с обманутыми дольщиками в 2006 г. На тот момент в боль-

[1] *Романовский М. В., Врублевская О. В.* Бюджетная система Российской Федерации. СПб. : Питер, 2008.

[2] Левада-Центр. Россияне о монетизации льгот. URL: http://www.levada.ru/2005/01/25/rossiyane-o- monetizatsii-lgot/

шинстве районов страны обострилась ситуация с аферами на рынке жилья. Многие отдали все свои сбережения, продали имеющееся жилье ради новых квартир. Огромное количество людей осталось без денег и жилплощади из-за махинаций застройщиков: часть строительных проектов было заморожено, а в части построенных домов одни и те же квартиры продавались различным покупателям, в итоге у одного объекта появлялось несколько собственников. Ситуация показала несостоятельность законодательной и нормативно-правовой базы, граждане оказались незастрахованными от «двойных продаж». Люди вышли на улицы с прямыми требованиями к власти вмешаться, урегулировать конфликт. Участники митингов подвергли резкой критике проект так называемого закона о дольщиках, предложенный рабочей группой Общественной палаты под руководством А. Кучерены. Закон предусматривал выплату денежных компенсаций. Однако гражданам было необходимы реальные квадратные метры, так как в результате многие попросту остались без жилья. Таким образом, гражданами был инициирован диалог на этапе обсуждения проекта решения. Одной из первых площадок для этого взаимодействия стал Санкт-Петербург: губернатор В. И. Матвиенко провела ряд встреч с обманутыми дольщиками, активисты были приглашены в общественные советы, сформированные для решения проблемы. Более того, и в последующие годы губернатор обращалась к теме строительства новых жилых кварталов, выступая с заявлениями для СМИ, приводя статистику, освещая предполагаемые шаги и результаты уже проделанной работы. Этот опыт был перенят и другими регионами.

Таким образом, прошло широкое общественное обсуждение, привлечены протестно настроенные граждане, экспертное сообщество, политические субъекты. Были представлены альтернативные решения, удалось снять социальное напряжение и решить проблему в ходе разработки ряда законодательных документов. Несмотря на то что диалог был инициирован обществом, власть приняла этот вызов и смогла организовать эффективное взаимодействие. Этот пример показывает одну из возможностей оптимизации непопулярного политического решения.

Еще один современный кейс, так же из Санкт-Петербурга, — ситуация вокруг передачи Исаакиевского собора РПЦ. Впервые данный вопрос появляется в СМИ летом 2015 г. Однако на тот момент была признана нецелесообразность передачи. к концу 2016 года вопрос полностью исчезает из информационного поля. На этом фоне крайне неожиданным стало заявление губернатора Г.С. Полтавченко, озвученное 12 января 2017 г., о передаче собора РПЦ сроком на 49 лет. Уже 13 января в городе прошел первый митинг. На следующей акции протеста, 28 января, стала очевидна политическая составляющая митинг — впервые звучат призывы за отставку губернатора. к активистам присоединяются депутаты Законодательного собрания, деятели культуры и искусства. в дни конфликта представители РПЦ и сам губернатор сохраняют молчание. Активисты движения «Исаакий городу» проводят сбор подписей: сначала за пересмотр решения о передаче собора, затем за проведение референдума по вопросу передачи. Однако обе петиции фактически остались без ответа. в течение года ситуация так и осталась неразрешенной, отсутствует какой-либо диалог, официальные лица не озвучивают однозначных и конкретных позиций по этому вопросу. Интересен сам феномен непопулярности этого решения — оно не затрагивает потребностей общества. После передачи собор будет по-прежнему функционировать как музей, а вход станет бесплатным. Вместе с тем перестанет поступать и доход в городскую казну, при этом реставрация и содержание по-прежнему остается в статье расходов городского бюджета. Кроме того, по заявлению директора, без работы может остаться 158 музейных работников. Пожалуй, из всех перечисленных изменений, которые обсуждались в СМИ, непосредственно граждан касается только то, что вход станет бесплатным.

Обратимся к анализу дискурсивного поля. Против аргументов РПЦ о том, что передача собора станет символом примирения общества в 100-летие революции, выдвигаются десятки контраргументов: собор никогда не принадлежал церкви, отсутствует формальное сопровождение процедуры передачи — нет соответствующей заявки от РПЦ, и т. д.

Примечательно, что решение еще на этапе первичного общественного обсуждения было объективно непопулярным, признавалось городом нецелесообразным, так как казна потеряет часть дохода от музейной деятельности. После этого все обсуждения сошли на нет, больше года вопрос не поднимался, однако обсуждение подобного решения могло вестись кулуарно. Аарон Вилдавски, один из первых экспертов в области политического анализа, пишет: «Механизмы принятия решений должны быть максимально видимыми и исправимыми, заметными и обратимыми».

Приведенный пример показывает необходимость коммуникационного сопровождения всех шагов власти, ее решений. Также анализ ситуации дает возможность сегментировать общественность на несколько наиболее общих сегментов, характерных для любого конфликта. Это простестно настроенное ядро — наиболее активные граждане, чьи интересы задеты; сочувствующие; нейтрально настроенные. И в случае, когда мы говорим о легитимации непопулярного политического решения, важно понимать необходимость комплексной коммуникационно-информационной работы с каждой категорией.

Коммуникационные технологии легитимации непопулярного политического решения

В технологиях государственного PR, в контексте изучения непопулярного политического решения, можно выделить несколько составляющих[1]:

[1] Здесь и далее: *Березняков Д. В.* СМИ и PR-технологии : учебное пособие для дистанционного обучения. СибАГС. Новосибирск, 2007. 102 с.

1. Реактивные коммуникации — активное и оперативное информирование через СМИ о происшедших событиях, решениях властей, встречах первых лиц и пр.

2. Проактивные коммуникации, готовящие общественное мнение готовят к определенному событию или решению, а затем проводят его в жизнь.

3. Спин-докторинг — технология политической коммуникации, которая может быть использована для корректировки проблем после того, как события приняли нежелательный оборот.

4. Моделирование обратной связи — технологии, направленные на выработку системы эффективных каналов взаимодействия между институтами государственной власти и структурами гражданского общества.

5. Формирование и поддержание имиджа первых лиц. в этом смысле необходимо подчеркнуть наличие возможности принимать взвешенные решения, готовность к непопулярным, но необходимым мерам, а также единство всех декларируемых целей: аспекты присутствия в информационном поле, высказывания, поступки не должны противоречить друг другу.

6. Пропагандистский режим PR-коммуникации. Его использование целесообразно в период военных действий, и чрезвычайных ситуациях. в мирное время такие технологии могут иметь негативные последствия и расцениваться как манипулятивные.

Каким образом должна выстраиваться работа по легитимации непопулярного решения с точки зрения коммуникации? Единой универсальной схемы нет, так как невозможно учесть все особенности и факторы, сопровождающие те ли иные решения. Выделим лишь доминанты этого процесса.

Условно можно разделить все используемые технологии на несколько групп, в зависимости от того, на кого они направлены.

Первая группа технологий направлена на работу с протестно настроенным ядром. В первую очередь это технологии, связанные с установлением диалога, инициацией обратной связи. Здесь же можно отметить различные виды спин-докторинга, например, построение двух векторов, один из которых направлен на снижение уровня негативной информации, второй — на поиск позитивных инфоповодов в контексте реализации конкретного решения.

Вторая группа технологий — «поддерживающая». Это реактивные коммуникации, уже описанный спин-докторинг, поддержание имиджа первых лиц. То есть эти технологии направлены, с одной стороны, на формирование повестки дня, а с другой — на то, чтобы сочувствующие не вошли в состав протестно настроенных.

Наконец, *третья группа технологий* по коммуникационному сопровождению легитимации непопулярных политических решений — технологии, направленные на нейтрально настроенных граждан. Это комплексное использование проактивных и реактивных коммуникаций.

Основная цель их применения в данном случае — создание общего информационного поля, в которое будет включена все общественность.

Однако именно это общее информационное поле открывает возможность использования скрытых манипулятивных технологий.

Ноам Хомский, профессор языкознания в Массачусетском технологическом институте, лингвист, философ, общественный деятель, автор книг и политический аналитик, составил список 10 способов манипулирования с помощью средств массовой информации[1].

Первый способ — это отвлечение внимания граждан от настоящих социальных проблем, переключая его на темы, не имеющие реального значения. Добиваться того, чтобы граждане постоянно были чем-то заняты и у них не оставалось времени на размышления.

Второй манипулятивный способ — создавать проблемы, а затем предлагать способы их решения. Здесь действует цикличная схема «проблема-реакция-решение». Искусственно созданная проблема, некая «ситуация», рассчитана на то, чтобы вызвать у населения желание требовать именно тех мер, которые необходимы правящим кругам.

Третий — способ постепенного применения. Имеется в виду постепенное, последовательное внедрение ряда непопулярных мер.

Четвертый способ — обещать отсрочку исполнения непопулярных мер. Гораздо проще согласиться на какие-либо жертвы в будущем, чем в настоящем.

Пятый способ заключается в обращении к народу как к малым детям: «Если кто-то обращается к человеку так, как будто ему 12 или меньше лет, то в силу внушаемости, в ответ или реакции этого человека, с определенной степенью вероятности, также будет отсутствовать критическая оценка, что характерно для детей в возрасте 12 или менее лет»[2].

Шестой способ — делать упор на эмоции в гораздо большей степени, чем на размышления. Эмоции — враг логики, в ситуации особой эмоциональной напряженности и накала снижается возможность размышлять логически, находит причинно-следственные связи.

Седьмой способ — держать людей в невежестве, культивируя посредственность. Сюда относится мода на невежество. Качество образования для низших слоев должно быть, как можно более скудным и посредственным, с тем, чтобы свести к нулю возможность преодолеть разрыв с высшими слоями общества.

Восьмой способ следует из предыдущего. Он заключается в побуждении граждан восторгаться посредственностью и невежеством. Н. Хомский пишет: «Скандалы, желтые страницы, колдовство и магия, сомнительный юмор и популистские акции — все хорошо для достижения одной цели — не допустить, чтобы люди имели возможность расширить свое сознание до бескрайних просторов реального мира».

---

[1] *Хомский Н.* Десять стратегий манипулирования с помощью СМИ. Библиотека ПсиФактор. URL: http://psyfactor.org/lib/manipulation3.htm.

[2] Там же.

Девятый способ заключается в усилении чувство собственной вины у населения, так как это порождает бездействие, неуверенность в своих силах, а также позволяет облегчить процесс управления массами.

Наконец, последний, *десятый способ*, заключается в возможности знать о людях больше, чем они сами о себе знают. Благодаря достижениям науки, развитию технологий, системе удалось узнать об обычном человеке больше, чем он сам о себе знает. Это означает, что в большинстве случаев система обладает большей властью и в большей степени управляет людьми, чем они сами.

Манипулятивные технологии препятствуют развитию гражданского общества, демократических процессов, улучшению качества жизни, политической системы, развитию двустороннего диалога. Последний факт особенно важен в контексте легитимации непопулярных решений: такие технологии не могут эффективно решить проблемы протестующих, они в принципе на это не направлены.

Почему так важен диалог и возможность принятия совместного решения, участие граждан в этом процессе? Групповые решения, как правило, отличаются большей взвешенностью. Однако и здесь есть риски. Во-первых, такие решения характеризуются замедленностью реакции на проблемную ситуацию, что может усилить напряженность в обществе. Во-вторых, имеет место рассредоточение ответственности, что используется при принятии непопулярных решений: таким образом основной политический актор ограждает свою репутацию от негативного воздействия. Политические лидеры должны уметь не только использовать популистские лозунги, но и принимать на себя ответственность за непопулярные решения[1].

Подводя итоги отметим, что информационное и коммуникационное сопровождение в государственных структурах выступает не только определенной гарантией их легитимного существования, но и влияет на эффективность деятельности. На этапе рассмотрения политического решения возможно спрогнозировать его непопулярность. В этом случае необходимо использовать комплексы мер, направленные на его оптимизацию. в случае, если непопулярное решение уже принято и его необходимо реализовать, речь идет о технологиях легитимации, направленных на социальное признание. На данный момент разрабатываются теоретические подходы и методы трансформации непопулярные решений в приемлемые. При этом оптимизация и легитимация непопулярных политических решений должна включать долгосрочные, поддерживающие, активные и реактивные коммуникационные технологии. Основными их направлениями должны стать:

— осознание социальной проблемы, требующей принятия государственного политического решения;

— формирование представлений о целях, последовательности и результатах решения;

[1] *Плешакова Е. А.* Информационное и PR-сопровождение политических решений в системе государственного управления. ПаГС. Саратов, 2006. 188 с.

— активное вовлечение граждан в осуществление изменений, привлечение к диалогу;

— постоянное осведомление о текущих изменениях, оценка эффективности.

В конечном итоге весь комплекс коммуникационных технологий должен быть подчинен задаче реализации политического решения. Этому способствуют:

— единство декларируемых целей от первых лиц;

— поддержка этих целей со стороны элиты;

— трансляция этих целей через средства массовой информации, использование комплекса коммуникационных технологий;

— понимание сущности решения и политического курса широкой общественностью.

Вопросы теоретического осмысления и легитимации непопулярных политических решений остаются открытыми. Они могут найти свои ответы как в дальнейших исследованиях, так и в практической деятельности профессиональных коммуникаторов.

Практикум

Вопросы и задания

1. Что такое непопулярное политическое решение? Назовите его основные признаки.
2. Какие подходы к классификации непопулярных политических решений Вы знаете? Приведите примеры различных типов непопулярных политических решений.
3. Что такое легитимация непопулярного политического решения?
4. Охарактеризуйте коммуникационное сопровождение, направленное на социальное признание непопулярного политического решения, на различных этапах политико-управленческого цикла. Какие могут быть использованы группы коммуникационных технологий? Кто является объектом коммуникации?
5. Что способствует прохождению политического решения в коммуникационной среде?

Литература

1. *Аматов, А. М.* Политический дискурс и апология непопулярного решения / А. М. Аматов // Политическая лингвистика. 2011. Вып. 2. С. 11—18.
2. *Дегтярев, А. А.* Принятие политических решений : учебное пособие / А. А. Дегтярев. — М. : КДУ, 2004.
3. *Истон, Д.* Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли / Д. Истон, отв. ред. Т. А. Алексеева. — М., 1997.
4. Коммуникативные технологии в процессах политической мобилизации / под ред. В. А. Ачкасовой, Г. С. Мельник. — : ФЛИНТА: Наука, 2016.
5. *Плешакова, Е. А.* Информационное и PR-сопровождение политических решений в системе государственного управления. ПаГС / Е. А. Плешакова. — Саратов, 2006. 188 с.
6. *Скиперских, А. В.* Легитимация власти в теоретических построениях российского и зарубежного политологического дискурса / А. В. Скиперских //

Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «История. Политология. Экономика. Информатика». 2007. Вып. 4. С. 136—144.

7. *Соловьев, А. И.* Политология: Политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. — М. : Аспект Пресс, 2006.

8. *Фахрутдинова, А. З.* Принятие и исполнение государственных решений / А. З. Фахрутдинова. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014.

9. *Шаброва, Н. О.* Непопулярные решения в условиях демократии / Н. О. Шаброва // Вестник ГУУ. 2013. Вып. 8. С. 78—81.

Кейс 1. Повышение пенсионного возраста

9 февраля 2018 г. на сайте РБК появилась статья Юлия Старостина «Пенсии после 60: как эксперты предложили повысить пенсионный возраст»:

Пенсионный возраст в России нужно повышать: если все оставить как есть, нагрузка на экономику будет увеличиваться, а реальные пенсии будут сокращаться, следует из доклада «Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски» <…>

Экономисты Юрий Горлин, Виктор Ляшок и Татьяна Малева разработали четыре сценария повышения пенсионного возраста, оценив их финансовый эффект и социальные риски. Оптимальный вариант в их анализе — увеличение пенсионного возраста до 63 лет для мужчин и до 60 лет для женщин с шагом «плюс три месяца к пенсионному возрасту» ежегодно в первые четыре года реформы, далее — по шесть месяцев ежегодно. <…>

Задание

Разработайте коммуникационную стратегию, направленную на уменьшение негативной информации в информационном поле и на снижение уровня социальной напряженности.

Кейс 2. Изучение татарского языка

23 января 2018 г. ИА REGNUM опубликовал статью «В Татарии раскачивают языковую «лодку» и »спорят» с прокурором» (https://regnum.ru/news/society/2370775.html):

Сторонники принудительности изучения татарского языка в школах республики, несмотря на неоднократно озвученную позицию Кремля и прокуратуры РТ, снова пытаются «раскачать лодку».

В Казани родители школьников, выбравшие в качестве родного языка для своих детей русский, возмущены заявлением бывшего советника комитета Госдумы по безопасности Радика Гатина об инициировании референдума по возврату обязательного татарского в школы региона. Большинство родителей, между тем, сходятся в том, что провести референдум у сторонников не получится, так как возвращение татарского языка в статус обязательного будет нарушением федерального законодательства, передает корреспондент ИА REGNUM.

22 января 2018 г. казанское издание «Idel.Реалии», ранее признанное иностранным агентом, опубликовало заявление бывшего советника комитета Госдумы по безопасности Радика Гатина. в нем он рассказал, что готовятся документы для создания инициативной группы, которая, в свою очередь, подготовит все необходимое для проведения референдума по вопросу преподавания татарского языка. <…>

Напомним, после президентских поручений все школы Татарии были проверены прокуратурой региона на предмет соблюдения закона и прав граждан при изучении родных и государственного языка. Проверка выявила многочисленные нарушения, в том числе при выборе родных языков, и показала занижение часов при обучении русскому языку. После прокурорских предписаний учебные планы школы были приведены в порядок. в конце ноября 2017 г. на сессии Госсовета РТ прокурор региона Илдус Нафиков поставил окончательную точку в языковом вопросе, заявив, что татарский язык в статусе государственного также изучается добровольно, два-три часа в неделю.

Языковой конфликт разделил общественность региона на два лагеря — тех, кто за добровольное изучение, и тех, кто требовал оставить обязательность, то есть фактически принуждать не желающих изучать язык. Итогом работы прокуратуры стало то, что порядка 115 тыс. родителей смогли выбрать для своих детей родной для них русский язык и не изучать принудительно татарский, как было до этого.

19 января 2018 г. на итоговой коллегии ведомства прокурор еще раз акцентировал внимание на языковом вопросе и попытках «раскачать ситуацию сторонниками националистических и экстремистских организаций, искаженно воспринявших проводимую работу по приведению в соответствие с законом процессов в системе образования». <…>

Спустя три дня после коллегии, 22 января 2018 г., появилось сообщение о референдуме. Эта информация всколыхнула родительское сообщество. <…>

Справка ИА REGNUM: Вопрос преподавания татарского языка в школах Республики Татарстан первоначально был поднят родителями, собиравшими в 2017 году подписи против обязательного изучения татарского языка в образовательных учреждениях. Результатом стала прокурорская проверка — из обязательного татарский язык перешел в разряд факультативного. Однако к началу 2018 г. вопрос окончательно не закрыт, в социальных сетях продолжаются активные обсуждения, родители публикуют свои жалобы о продолжающемся обязательном изучении татарского языка в образовательных учреждениях, в том числе под видом других дисциплин. в свою очередь, деятели культуры высказываются за обязательное сохранение преподавания татарского языка. По данным переписи 2010 г. к татарскому народу причислили себя 5,31 миллиона граждан России, а на татарском языке говорили 4,28 миллиона человек (68% татар).

Задание

Проанализируйте, на каком этапе решение о факультативном изучении татарского языка привело к кризису? Чем вызвана негативная оценка этого решения различными категориями общественности? Какие коммуникационные технологии и методы взаимодействия между государственной властью и структурами гражданского общества были задействованы? Кто стал инициатором этого взаимодействия? Предложите основные шаги по урегулированию конфликта для региональных властей.

Глава 8
РЕКЛАМНЫЕ КОММУНИКАЦИИ В ПОЛИТИКЕ И ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

— динамику позиционирования социальной рекламы в структуре коммуникаций государства и общества как в России, так и за рубежом;

— виды рекламы в политике и государственном управлении;

— основы законодательной базы и правоприменительной практики производства, распространения и размещения некоммерческой рекламы;

уметь

— анализировать национальные и мировые тенденции и перспективы развития рекламных коммуникаций органов власти;

— разрабатывать брифы социальных рекламных кампаний;

владеть

— базовыми навыками проведения исследований в процессе планирования и оценки эффективности рекламной деятельности в социальной сфере.

Анализируя систему PR-коммуникаций в государственном управлении, нельзя обойти вниманием и рекламные коммуникации органов государственной власти и в первую очередь социальную рекламу как один из инструментов согласования государственных и общественных интересов. Как отмечалось ранее, эффективность государственного управления измеряется политической поддержкой граждан или отсутствием таковой. Одними из ключевых принципов связей с общественностью в политике и государственном управлении выступают информационная открытость, социальное партнерство, социальный диалог. Социальная реклама является частью сложного коммуникативного процесса, в который входят также социальный PR, социальный маркетинг и социальная журналистика. в целом, все перечисленные понятия являются действенными и эффективными инструментами публичной политики.

История социальной рекламы в коммуникациях органов государственной власти

Как отмечает президент Союза создателей социальной рекламы Дмитрий Коробков, «социальная реклама формирует новые горизонты,

новые устои и задачи, она создает тот самый желаемый образ будущего, к которому должны стремиться страна и общество»[1]. в конечном итоге, сверхзадача социальной рекламы — вовлечение всего общества или его отдельных групп в решение обозначенных в ходе социальной коммуникации проблем, в сам процесс управления.

Обращение к историческим этапам развития рекламы в России с целью проследить ее так называемые социальные истоки и предпосылки внедрения в систему государственного управления, поможет нам лучше понять историю вопроса[2]. Детально влияние культурных и исторических особенностей Российского государства на процессы рекламирования в его пределах исследовано В. В. Ученовой и Н. В. Старых.

В России о прообразе социальной рекламы можно говорить со второй половины XVII в., когда появляется такой вид народного творчества как лубок (черно-белая или раскрашенная лубочная народная картинка). Название произошло от досок особого пиления, которые назывались луб (палуба) — именно на них еще в XV в. писали планы, чертежи или рисунки. Среди прочих встречались так называемые «назидательные лубки» о человеческих слабостях и пороках. Приведем некоторые названия таких лубков: «Щипли сам себя за нос (осуждение гордыни)», «Завидливый сохнет о том, если видит счастие в ком», «Парамошка с Савоськой в карты играл», «Трапеза благочестивых и нечестивых», «Урок мужьям дуракам и женам щеголихам», «О пьянице, пропившемся на кружале». Приведем также примеры домостроевских лубков, поясняющих, как следует вести себя в «делах житейских»: «Всяк знай себя — указывай дома. а где посадят — тут и сиди. а что поставят — то и кушай. Что поднесут — то пей, а не пролей». До начала XX в. лубки выполняли свои социальные функции: формировали негативное отношение к неодобряемым обществом свойствам характера и поступкам.

Во времена Екатерины Великой языковым средством «прославления добродетелей и осуждения пороков» становится событийная коммуникация. На Масленицу 1763 г., спустя несколько месяцев после своей коронации, императрица повелела устроить уличный маскарад «Торжествующая Минерва» (в римском пантеоне она богиня мудрости, покровительница ремесел и искусств). В организационный штаб праздничного мероприятия входили лучшие умы того времени. Так, Федор Волков, создатель русского театра, был главным руководителем действа, Александр Сумароков и Михаил Херасков — крупнейшие представители русской литературы XVIII в., — авторами текстов для героев праздничной сенсации. Участниками маскарада стали 4 тыс. человек,

---

[1] *Коробков Д. А.* Роль и место государственной рекламы в системе государственных коммуникаций // Государственная реклама в системе государственных коммуникаций : сб. материалов науч.-практ. конф. СССР. М., 2004. С. 5—6.

[2] Исторический обзор подготовлен с использованием видеоматериалов дистанционного курса «Современные технологии социальной рекламы» // http://www.esarussia.ru/edu/. См. также: *Савельева О. О.* Живая история российской рекламы. М. : Гелла-принт, 2004.

в основном — актеры, крепостные музыканты, ярмарочные кукольники, студенты Славяно-греко-латинской академии, которые под звуки маршей и пение хоров прошли и проехали по московским улицам, изображая пороки и добродетели через аллегорические «живые картины». Основная задача такого шествия заключалась в том, чтобы в поучение народу высмеять, пьянство, распутство, блуд, мздоимство, невежество, спесь, мотовство. В течение трех дней шествие пороков и добродетелей, героев, философов и законодателей поражало своей пышностью московскую публику. Большинство зрителей, правда, так и не смогли разобраться в аллегориях, поэтому своей цели авторы рекламной акции не достигли: «добродетели» в сознание публики не внедрились. Стереотипы рекламистов не совпали со стереотипами рекламной аудитории: одни мыслили образами, заимствованными из европейской книжной культуры, другие привыкли к лубочным картинкам.

Но в тот же период использовались и более традиционные способы представления аудитории образцов поведения, заслуживающие подражания. Первой в России оспу привила себе и своему четырнадцатилетнему сыну Павлу Екатерина Великая. После такого PR-хода немногие дворяне решались отказаться от прививки. Среди простого народа в тот период распространяли особые лубки об оспопрививании. На одном стихами излагалась жизненная драма молодого парня, на которого девушки не хотели и смотреть: лицо его было рябым от оспы. Парень горестно сетовал, что, если бы родители его привили, не смеялись бы над ним девицы-красавицы.

Агитационные и пропагандистские лубки — факт не только русской культуры. Так, в Англии в период наполеоновских войн широкое распространение получили лубки, высмеивающие французского императора, во Франции — лубочные сатиры на союзников (Россию, Пруссию, Британию). в России же немалой популярностью в 1812—1813 гг. пользовались лубки о том, как французы в образе зайцев удирали от бравых казаков, или как русские мужики упарили в бане Наполеона.

Политика государства, утверждавшего превосходство священства над светской властью, особо наглядно демонстрировалась на пышных празднествах по случаю коронации монархов, в праздничных шествиях и народных гуляньях, организуемых правительством в значительные церковные даты («крестные ходы») и в период важных политических событий. Организация монархами подобных торжеств для самой широкой аудитории была в первую очередь ориентирована на расширение своей популярности, на поддержку народом своей политики. При Петре I, Екатерине II элементы политической рекламы как утверждение могущества самодержавия включались в маскарадные шествия. в XVII—XVIII в. в России стали появляться афиши, в которых рекламировались какие-либо мероприятия. с 1783 по 1883 г. монополией на производство афиш обладало государство. Русские самодержцы XVIII в. использовали наглядно демонстративные формы популяризации своих успехов не только в Отечестве, но и за рубежом. По случаю Полтавской

победы 1709 г. русскому послу в Голландии Петр I поручил провести фейерверк в Амстердаме. с похожими целями использовались гравированные подносные листы, которые изображали, например, победу русского флота при мысе Гренгам и подносились иностранным послам как напоминание о могуществе русского оружия. Это также выполняло (наряду с общеэстетической, мемориальной) функцию социально-политической рекламы.

В России на социальную рекламу оказывали существенное воздействие военно-патриотическая тематика событий Отечественной войны 1812 г., а также ужесточение цензурных правил после подавления восстания декабристов. Цензурные законы 1826 и 1839 гг. стали непреложны для лубочной картинки. Производство социальной рекламы развивалось на религиозные, нравственно-дидактические и просветительские сюжеты (обличение пьянства, расточительства, плутовства); восхвалялись царствующие императорские фамилии.

Мощный импульс социальная реклама в России получила в конце XIX — начале XX в., и был он связан с расцветом культуры благотворительности. Благотворительность в России существовала всегда, и основным ее каналом традиционно была церковь или государственные организации. После отмены крепостного права в России к концу XIX — началу XX в. появилось множество разнообразных по форме собственности благотворительных организаций, боровшихся с бедностью и болезнями, голодом, неграмотностью, пьянством. Представители дворянства, образованных купцов и фабрикантов, а также состоятельной интеллигенции собирали средства на благотворительность чаще всего во время благотворительных балов или базаров. Организовывались лотереи, выставки, аукционы произведений искусства. Существовала даже культура сбора пожертвований в кру́жки. Гимназисты и гимназистки ходили по городу с благотворительными кружками, в которые предлагалось опустить посильную для жертвователя сумму.

Многие идеи организации благотворительных акций в наши дни мы черпаем из прошлого. Например, акция «Белый цветок». Идея этой акции принадлежит Европейской Лиге борьбы с чахоткой при Международном обществе Красный Крест. Идея возникла с целью побороть эпидемию туберкулеза. За благотворительные пожертвования жителям европейских городов раздавали листовки о профилактике заболевания и цветочные букеты, на улицах были организованы пункты по сдаче анализов, читались бесплатные лекции. Эту инициативу поддержал Датский королевский дом, а затем и царская семья Романовых. с 1911 г. «Дни цветков» стали проводится во многих городах России. Императрица Александра Федоровна вместе со своими дочерьми Великими княжнами организовывала базары в пользу туберкулезных больных. Интересно, что в Пятигорске, например, до сих пор существует район «Белая ромашка», построенный на собранные в кружку средства для приезжающих на курорт чахоточных. в наши дни День Белого Цветка возрожден. Постепенно он набирает популярность и с 2000 г. проходит

в различных российских городах. Сегодня проблема борьбы с туберкулезом не стоит так остро, как это было столетие назад, и современные Дни Белого Цветка посвящают сбору средств на лечение малоимущих больных.

Время от времени проводились подписные кампании по сбору пожертвований на строительство памятников знаменитым людям. Так, памятник А. С. Пушкину в Москве был поставлен на «подписные» деньги. Для таких случаев появился спрос на благотворительный плакат, приглашавший имущих принять участие в конкретных благотворительных мероприятиях. Точнее сказать, требовалась благотворительная афиша, выполненная в популярной среди образованных и состоятельных людей стилистике. Такая афиша рекламировала определенное событие, проводившееся по поводу тех или иных людских бед и напастей, и была обусловлена характером светского мероприятия. Плакат, напротив, представлен в публицистическом стиле и содержит призыв к протесту, осуждению, борьбе с различными социальными язвами. Классикой русской рекламы считается афиша благотворительного базара кукол, созданная Львом Бакстом, одним из виднейших художников эпохи модерна. Сбор от продажи кукол был направлен в помощь родильным приютам Петербурга.

Не так много в то время было социальных плакатов, стилистика и содержание которых не противоречило бы самой трагической действительности, являющейся источником данного вида творчества. Можно назвать работы русского художника Абрама Ефимовича Архипова, посвященные бездомным, голодающим детям, а также раненым: плакат «Помогите несчастным детям. Купите 5-го апреля Красное яичко в пользу детских трудовых артелей и детских ночлежных домов…» (1913 г.), плакат «Для раненых на передовых позициях. Москвичи! Не уставайте жертвовать, как не устают биться за честь величие нашей Родины те, кому вы жертвуете» (1914 г.). Такой подход был оправдан. Социальная реклама действенна тогда, когда она — часть социального маркетинга. Социальная реклама — это, прежде всего, рекламная поддержка каких-то социальных программ и мероприятий.

Первая мировая война, как отмечает в своей работе О. О. Савельева, сильно изменила художественную стилистику русской благотворительной афиши[1]. Если в начале войны благотворительный плакат рекламировал светское мероприятие, проводимое с целью организации помощи жертвам войны, то по мере роста недовольства ходом войны и действиями царя и правительства плакат превратился в изобразительную публицистику с демонстрацией всех «ужасов войны».

Одним из первых декретов Советской власти реклама была монополизирована государством. В 1918 г. Совет Народных Комиссаров своим декретом учредил при всех почтово-телеграфных отделениях централизованный прием объявлений от всех лиц и учреждений и помещение их в советских печатных изданиях. Начался период абсолютизации отражения интересов государства в рекламе.

[1] См.: *Савельева О. О.* Живая история российской рекламы. М. : Гелла-принт, 2004. URL: https://revolution.allbest.ru/marketing/00535065_3.html.

После революции тема благотворительности исчезла из нашей социальной рекламы почти на семьдесят лет, эпизодически появившись лишь в период катастрофического голода в Поволжье в 1921 г. Лишь в конце 1980-х появились благотворительные плакаты Советского фонда милосердия и здоровья. Но сама социальная реклама отнюдь не исчезла, только темы ее стали другими: выживание в условиях голода и холода, ликвидация неграмотности, борьба с «пережитками прошлого», гигиена быта, дисциплина труда.

Одной из главных на протяжении всего советского периода стала для социальной рекламы «женская» тема. Связано это было не только с задачами ликвидации дискриминации по полу, но, главным образом, с необходимостью вовлечения этой части населения в общественное производство. Теме «женщина на работе» посвящено и несколько подписей Владимира Маяковского к так называемым профплакатам и к плакатам о кооперации (1924 г.):

1. Профсоюз –
по женскому рабству
удар.
Профсоюз -
защитник женского
труда.
2. Под защитой союза, при равном труде
мужчине и женщине зарплата наравне.
3. Женщины,
освободясь от кухонной
маяты противной
ряды кооперации
заполняйте вами!
Работой кооперативной
мужчина и женщина
выравниваются правами.
4. Долой
безобразников
по женской линии.
Парней-жеребцов
зажмем в дисциплине.

Владимир Маяковский социальной рекламой занимался много. Подписи к плакатам Санпросвета, к серии плакатов по технике безопасности, противопожарной безопасности и т. д. Их и сегодня интересно читать.

Санпросвет.
1. Убирайте комнату,
чтоб она блестела.

в чистой комнате —
чистое тело.
2. Зубы
чисть дважды,
Каждое утро
и вечер каждый.
3. Курить —
бросим.
Яд в папиросе.
4. То, что брали
чужие рты,
в свой рот
не бери ты.
5. Запомните —
надо спать
в проветренной комнате.
6. Товарищи,
мылом и водой
мойте руки перед едой.
7. Товарищи люди,
на пол не плюйте!

Всего было издано 35 таких плакатов.

Лозунги по безопасности труда:

1. Работай
только
на прочной лестнице.
Убьешься,
если
лестница треснется.

2. На работе
волосы
прячьте лучше:
от распущенных волос — несчастный случай.

3. Электрический ток —
рабочего настиг.
Как от смерти
рабочего спасти?
Немедленно
еще до прихода врача
надо искусственное дыхание начать.

Лозунги «Трудовая дисциплина»

1. Антисемиту
не место у нас —
все должны работой сравняться.
у нас
один рабочий класс
и нет никаких наций.

2.Не издевайся на заводе
над тем, кто слаб,
Оберегайте слабого
от хулиганских лап.
3. В маленьком стакане,
в этом вот,
может утонуть огромный завод.

4. Долой
с предприятий
кулачные бои!
Суд разберет
обиды твои.

Подписи к «профплакатам»

1. Я — член союза.
Союз
позаботится,
чтобы ко мне не подошла
безработица.

2. Рабочий один слаб,
профсоюз —
защита
от
хозяйских лап.

3. Везде,
где труд,
рабочий где, —
на страже
Кодекс
Законов о труде.

Противопожарная безопасность

1. Горят
электрические

машины и провода.
Засыпь песком!
Вредна вода.
2. Молнию
не тушат
никакие воды.
Хранят от пожара —
громоотводы.

3. С огнем
не шути!
Сгореть можно,
с огнем
обращайся
страшно осторожно.

Советская социальная реклама, особенно в 50—60-е гг., использовала оригинальный носитель — спичечный коробок. Стоивший копейку, он много раз оказывался в руках хозяина, напоминая ему, что нужно закрывать краны, уходя, тушить свет, звонить 04 при запахе газа, мыть овощи и фрукты кипяченой водой, не перебегать пути перед поездом, употреблять свинину, только проверенную ветлабораторией, проветривать духовой шкаф перед использованием, открывать шибер перед топкой домашней печи, не прыгать с платформы, беречь молодь рыб, посадить дерево во дворе (приведены подлинные темы «спичечной» рекламы 50-х гг.).

Новая история российской социальной рекламы началась в Российской Федерации в 1992 г., когда на экраны вышел ролик «Позвоните родителям» (автор проекта — Игорь Буренков, режиссер — Ярослав Чеважевский). Ролик безвозмездно разместил канал НТВ, затем аудиовариант прозвучал на радиостанции «Европа+», в журналах был опубликован плакат с тем же слоганом. Позже та же команда создала ролик «Дети не цветы, подарите им больше любви» (1994) и «Не бойтесь перемен»: это пчелы, за них все решила природа. Мы строим свою жизнь сами. Не бойтесь перемен» (1995). Затем на телевидении появился «Русский проект» Константина Эрнста и Дениса Евстигнеева со сквозной идеей «Все у нас получится».

Игорь Буренков считает, что он первым сконструировал словосочетание «социальная реклама», переведя так английское public interest. Возможно, это так, ведь в СССР использовались в соответствующих случаях слова «агитация» и «пропаганда», реже — «просвещение»: пропаганда здорового образа жизни, просветительский плакат, наглядная агитация. Как бы то ни было, в 1996 г. слова «социальная реклама» впервые вошли в законодательство (первый закон «О рекламе» 1996 г.). Социальная реклама юридически стала фактом российской действительности.

Понятие и содержание социальной рекламы

Что же такое социальная реклама? Как полагает большинство исследователей, социальная реклама может быть определена как разновидность социальных коммуникаций, целенаправленно воздействующих на формирование социально значимых ценностей, обеспечивающих согласование интересов различных социальных групп, выработку общественно одобряемых моделей поведения для поддержания стабильности общественной системы в целом.

Как мы уже выяснили, понятие социальной рекламы появилось в России немногим более двух десятилетий назад. Словосочетание «социальная реклама» — это дословный перевод с английского public advertising / public service advertising / public service announcement (PSA). Выделяют также issue advertising — проблемная реклама, вызывающая определенную позицию по какой-либо общественной проблеме и educational advertising — образовательная (просветительская реклама), призванная рассказывать об актуальных проблемах и возможных способах их решения.

Универсальный и всеобъемлющий характер рекламы, многоаспектность данной формы коммуникаций приводит к многообразию классификационных подходов с целью систематизации сферы рекламной деятельности. в этой систематизации есть принципиальное разделение рекламы в соответствии с критерием целевой идеи и типа рекламодателя на коммерческую и некоммерческую рекламу. Так, например, рекламодатель-бизнесмен инициирует коммерческую рекламу, конкретная партия — политическую, общественная организация — социальную.

Задача коммерческой рекламы — довести коммерческую информацию рекламодателя до потребителей в целях увеличения объема продажи и получения прибыли или стабилизации положения фирмы на рынке. Предметом коммерческой рекламы может быть товар, услуга, сама компания или ее отдельные подразделения, а также идеи, продвижение которых ведет к стабилизации положения компании на рынке, увеличению ее влияния на потребителя.

Политическая реклама имеет свои специфические признаки: ее цель — создание популярности отдельным политическим лидерам, партиям, их идеям. Более того, действующий Закон о рекламе (от 13.03.2006 № 38-ФЗ) не распространяется на политическую рекламу. Регулирование рекламы, связанной с реализацией прав граждан на участие в управлении государством, осуществляется специальным избирательным законодательством. Действующим законодательством подробно регулируется такой вид политической рекламы, как предвыборная агитация. Политическая реклама в более широком смысле специальным законом не регулируется и подчиняется общим правилам, определяющим свободу слова, свободу массовой информации, установленные законом ограничения и порядок использования этих свобод. в частно-

сти, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подробно регламентирует такой вид политической рекламы, как реклама предвыборной агитации.

Социальная реклама — это некоммерческая информация государственных органов и общественных организаций по вопросам охраны жизни и здоровья, сохранения природы и окружающей среды, рационального использования энергоресурсов, профилактики правонарушений, социальной защиты и безопасности граждан. в такой рекламе не упоминается ни конкретный товар, ни ее производитель. И тем не менее социальная реклама продвигает в обществе такой «товар» массового спроса, как определенная социальная политика: каждый гражданин нуждается в социальной политике, которая была бы к нему справедливой, обеспечивала бы его спрос на социальную защищенность. Таким образом, социальная реклама формирует представление о конкретной общественной проблеме, путях ее решения, моделях социально-полезного и социально-безопасного поведения.

Итак, подчеркнем, что термин «социальная реклама» применяется только в России. в нашей стране под некоммерческой рекламой понимают рекламу, не связанную с получением прибыли, и относят к ней пять видов рекламы:

— политическую;
— социальную;
— государственную;
— рекламу территорий;
— личностную рекламу.

В данной классификации можно заметить определенную эклектичность. Так, критерием отнесения к системе некоммерческой рекламы ее социального и политического типа являются рекламные цели. Государственная и личностная реклама определяются по их субъекту, а реклама территорий — по предмету коммуникаций. Именно в силу данного фактора отдельно взятое рекламное послание может быть одновременно отнесено и к государственной, и к социальной, и к территориальной рекламе. Пример — кампания последней переписи населения России 2010 г. и ее слоган «России важен каждый!». Инициатором ее проведения выступили органы госуправления России, поэтому она на полном основании может быть классифицирована как государственная. Мотив патриотизма, заложенный в идею кампании, является социальным. Социальной является реклама и по критерию «цели». Можно добавить, что она способствует достижению целей, актуальных на всей территории государства, поэтому, с некоторой натяжкой, ее можно отнести и к рекламе территории. Некоторым оправданием объединения всех указанных типов в единую классификацию в рамках системы некоммерческой рекламы является то, что на сегодняшний день приведенные типы являются уже сформировавшимися и самыми

масштабными направлениями некоммерческой рекламной деятельности[1].

Во всем мире российскому термину «социальная реклама» соответствуют понятия «некоммерческая» и «общественная» реклама. Ликбез ключевых понятий дан на сайте «Социальная реклама.ру» — ресурсе, созданном командой профессионалов в области социальной рекламы в 2003 г. под руководством Гюзеллы Николайшвили.

Некоммерческая реклама — реклама, спонсируемая некоммерческими институтами или в их интересах и имеющая целью стимулирование пожертвований, призыв голосовать в чью-либо пользу или привлечение внимания к делам общества.

Общественная реклама передает сообщение, пропагандирующее какое-либо позитивное явление. Профессионалы создают ее бесплатно (корректнее говорить об этической позиции отказа от прибыли), место и время в СМИ также предоставляются на некоммерческой основе.

Государственная реклама — это реклама государственных институтов (таких как армия, военно-воздушные силы, налоговая полиция) и продвижение их интересов. и здесь необходимо заметить, что важно различать собственно социальную рекламу, действие которой направлено на достижение социально-значимых результатов, и имиджевую рекламу органов государственной власти, политических партий, общественных организаций и т. д.

Социальная реклама — вид коммуникации, ориентированный на привлечение внимания к самым актуальным проблемам общества и его нравственным ценностям, ориентированный на актуализацию проблем общества. Ее предназначение — гуманизация общества и формирование его нравственных ценностей. Миссия социальной рекламы — изменение поведенческой модели общества.

Согласно Закону от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», социальная реклама — информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

Кто в России является заказчиком социальной рекламы?[2] в России, как и во всем мире, есть три типа заказчиков — государство и государственные органы, некоммерческие организации и фонды, а также социально-ответственный бизнес и СМИ. Прежде всего, социальная реклама необходима государству, которое с ее помощью разъясняет гражданам свои цели и программы. Можно назвать примеры кампаний, которые проводят ГИБДД, МЧС, МВД, другие министерства и ведомства, администрации городов и регионов России. Например,

---

[1] См.: *Ромат Е., Сендеров Д.* Реклама: практическая теория : учебник для вузов. 9-е изд. СПб. : Питер, 2016. С. 60—61.

[2] По материалам сайта «Социальная реклама.ру». URL: http://www.socreklama.ru/likbez/.

Министерство здравоохранения и социального развития заказывает кампании по Донорству крови, здоровому образу жизни, кампании против курения и употребления алкоголя. Федеральная служба по контролю за наркооборотом заказывает проекты против наркозависимости и распространения наркотиков и т. п. Подобные проекты чаще всего реализуются через открытые тендеры и доступны через сайт госзакупок или на специализированных сайтах государственных органов. Размещение таких проектов в СМИ происходит как на платной основе (через тендеры на размещение материалов кампаний в СМИ), так и на бесплатной основе (согласно Закону «О рекламе»). Некоммерческие организации, фонды, благотворительные организации также выступают постоянными заказчиками социальной рекламы. Например, трудоустройство людей с инвалидностью, предохранение от ВИЧ и СПИДа, помощь детям, больным онкологическими заболеваниями и т. п. Такие кампании часто реализуются на безвозмездной основе, особенно в части креатива, но нередко и в части производства. Размещение материалов — преимущественно бесплатное (согласно Закону «О рекламе»). Профессиональные объединения и союзы также являются заказчиками социальной рекламы.

В силу специфики темы нашей работы мы лишь упомянем социально-ответственный бизнес и социально-ответственные СМИ в качестве заказчиков социальной рекламы. Также отметим, что для бизнеса участие в поддержке схожих с тематикой бизнеса социальных инициатив (например, страховые компании — безопасность на дорогах, разработчики антивирусов и компьютерные фирмы — безопасность в интернете, издательства — повышение интереса к чтению) — это возможность поддержать свой имидж, укрепить репутацию, повысить узнаваемость в СМИ.

Производством социальной рекламы в России (в зависимости от масштаба кампании и уровня ее сложности) занимаются профессиональные рекламные агентства и продакшн-студии, а также студенты вузов и независимые художники. Если заказчиком выступает государство, то по открытому тендеру в конкурсе на реализацию масштабной федеральной кампании принимают участие ведущие рекламные агентства России.

Приведем некоторые примеры участников производственного процесса.[1] Так, наиболее яркие и запоминающиеся кампании за последние годы были сделаны рекламными агентствами Saatchi&Saatchi (Фонд поддержки детей в трудной жизненной ситуации), AMK Znamenka (Донорство крови, кампания против алкоголизма и курения), Ogilvy (хрестоматийный пример рекламы Всемирного фонда защиты дикой природы), BBDO («Проскочив на красный свет, можно попрощаться с белым»; «Закрывая глаза на проблему СПИДа сегодня, завтра мы можем не увидеть тех, кто рядом», 2004 г.) и др. При поддержке коммерческих спонсоров (Российского союза автостраховщиков), Zavod Consulting реализовывал сначала шоковые, затем все более позитивные кампании социальной рекламы на разные тематики в рамках одной области «безопасности на дороге» для Госавтоинспекции России. Фонд «Народная инициатива» осуществляет разработку и реализацию социально-информационных программ, посвященных наиболее актуальным проблемам российского общества. Заказчиками программ выступают государственные ведомства и общественные организации.

Еще один замечательный пример просветительской и технологической работы в социальной сфере — это деятельность Автономной некоммерческой организации «Лаборатория социальной рекламы» — экспертного ресурса, сочетающего в себе агентство полного цикла по производству и продвижению социальной рекламы с консалтинговыми и образовательными проектами в области социальной рекламы и PR. Основную тематику «Лаборатории» представляют проекты по здоровому образу жизни, толерантному отношению к людям с инвалидностью, волонтерству и добровольчеству, а также образовательные проекты, организация мастер-классов и конференций по социальной рекламе.

Один из примеров работы команды «Лаборатории» — проект «Мы доверяем», реализованный по заказу Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Фонд поддержки детей был создан в соответствии с Указом Президента РФ, а Учредителем Фонда от имени РФ является Министерство труда и социальной защиты РФ, в состав правления Фонда входят также представители Минобрнауки России и Правительства Москвы. С августа по декабрь 2015 г. в федеральном телевизионном эфире, а также онлайн на специально созданном сайте и в профилях самих участников проекта и был реализован проект «Мы доверяем». Российские звезды приняли участие в видеопроекте, цель которого — проинформировать детей, подростков и их родителей, столкнувшихся с проблемами, о возможности бесплатно и анонимно обратиться за помощью к квалифицированному психологу по телефону.

Продолжая тему производства социальной рекламы в России, надо сказать, что все большую популярность набирает организация конкурсов и фестивалей социальной рекламы властями на региональном и федеральном уровне, для которых специально создаются отдельные продукты социальной рекламы.

С 2014 г. в России ежегодно проводится единственный в стране конкурс именно государственной социальной рекламы «Импульс». Целью конкурса является развитие социальной рекламы в России как эффективного инструмента утверждения цивилизационных и гуманитарных стандартов. Конкурс призван привлечь внимание общества к важнейшим социальным вопросам, а также повысить уровень социальной рекламы, заказчиком или исполнителем которой являются органы

[1] По материалам сайта «Социальная реклама.ру». URL: http://www.socreklama.ru/likbez/.

государственной власти и местного самоуправления всех уровней, включая региональные Правительства и администрации, представительства федеральных служб в регионах и городах, некоммерческие организации, учредителями которых являются государственные структуры. Жюри конкурса — представители профессионального рекламного и научного сообщества, ведущих СМИ, а также профильных органов исполнительной власти — Министерства связи и массовых коммуникаций, Федеральной антимонопольной службы и проекта «Открытое Правительство». Победители объявляются в семи основных номинациях (видеореклама, аудиореклама, наружная реклама, интернет-реклама, рекламный плакат, рекламный буклет, рекламная кампания, рекламная активация), а также в шести специальных: «Наш характер», «Трендсеттер года», «Признание интернета», «Будь здоров, «Безопасная езда», «Дети — наше все».

В оргкомитет конкурса в 2017 г. поступило более 500 заявок от представителей органов государственной власти всех федеральных округов РФ, а также стран СНГ. Обладателем Гран-при 2017, а также первого места в номинации «Лучшая видеореклама» стало Управление Федеральной службы судебных приставов по Свердловской области за работу «Вспомни о своем ребенке — заплати алименты».

Любой пользователь интернета, имеющий аккаунт в социальных сетях (Facebook, ВКонтакте, Twitter), мог не только ознакомиться с присланными на конкурс образцами социальной рекламы, но и проголосовать за лучшие, по его мнению, работы в семи основных номинациях. Работой, набравшей наибольшее количество лайков, в номинации «Признание интернета» в 2017 г. стала Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека за работу «Потребитель имеет право».

Как происходит размещение социальной рекламы? В 2011 г. произошли важные изменения в два федеральных закона, регулирующих социальную рекламу в России. Это Федеральный закон от 18.07.2011 № 235-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности» и Федеральный законом от 03.06.2011 № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О рекламе”».

В Законе о рекламе прописано, что СМИ обязаны бесплатно размещать социальную рекламу в пределах 5% годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций). При этом телеканалы должны были платить налоги за размещение любой рекламы, в том числе социальной. Правки в налоговый кодекс дали возможность ликвидировать это несоответствие: отныне телеканалы обязаны размещать социальную рекламу в рамках вышеуказанных 5% и не должны платить за ее размещение. Правда, эти

5% часто оказываются в ночное время или во время, не подходящее для определенных целевых групп, или в труднодоступных местах (где коммерческим заказчикам невыгодно размещать коммерческую рекламу и площадь простаивает). Поэтому для повышения эффективности кампании используются платные схемы размещения или смешанные схемы размещения (платное размещение, обеспечивающее «попадание в цель» и бесплатное размещение по остаточному принципу). Наиболее активные игроки — холдинги Газпром-медиа, Профмедиа, Холдинг News Outdoor (активно размещающий на своих площадях наружную рекламу в рамках собственного проекта «Все равно?»), размещающие рекламу безвозмездно и в хорошее время или в хорошем месте. Охотно социальную рекламу размещают региональные телеканалы. Отдельного внимания заслуживает проект AtPrint (http://www.atprint.ru), призванный активно распространять социальную рекламу в России и бывшем СССР. Создатели социальной рекламы загружают туда свои работы, а региональные телеканалы, некоммерческие организации и энтузиасты могут получить доступ к файлам в вещательном качестве, необходимые разрешительные документы (музыкальные справки, договор о согласии и т. п.) без лишних усилий. Таким образом, удачные кампании в одном регионе могут быть безвозмездно заимствованы и перенесены в другой регион с указанием в выходной информации (пэкшоте) местных контактов.

Рекламные коммуникации органов государственной власти: российский опыт

Анализ практического опыта работы рекламных организаций с отечественными органами государственной власти показывает, что социальная реклама — это не однородная масса, а несколько видов продвижения информации, которые можно подразделить условно на четыре основные группы:

1) информация о деятельности каких-либо государственных органов;

2) муниципальная социальная информация, в том числе связанная с проведением праздничных мероприятий;

3) информация о мероприятиях, которые носят более или менее социальный характер;

4) собственно социальная реклама, то есть информация о социальных проблемах и методах, предложениях их решения, которые не связаны с конкретными ведомствами[1].

Среди задач, которые может преследовать государство, можно назвать, к примеру, цель повышения доверия граждан к ведомствам и чиновникам, разъяснение внутренней и внешней политики, разъ-

[1] См.: *Железняк С. В.* Опыт работы компании News Outdoor Russia с органами государственной власти Российской Федерации. Перспективы сотрудничества // Государственная реклама в системе государственных коммуникаций : сб. материалов науч.-практ. конф. Союза создателей социальной рекламы. М., 2004. С. 45—52.

яснение деятельности тех или иных государственных органов, пропаганда лучших культурных и социальных достижений и т. д.

Государство всегда воздействовало на рекламу в двух направлениях. Первое — путем правового регулирования отношений, связанных с производством, размещением и распространением рекламы, т. е. закрепления правовых основ рекламного рынка. Как любое публичное регулирование, государство в разнообразных институтах рекламы стремилось: обеспечить механизмы противодействия рекламы товаров, запрещенных и ограниченных к рекламированию; поддерживая конкуренцию, исключить недобросовестную рекламу; в большей или меньшей степени влиять на содержание, форму и процедуры рекламной деятельности; определить полномочия государственных органов в данной сфере. Тем самым осуществлялась и осуществляется социальная политика государства, направленная на защиту таких своих социальных ценностей, как общественные интересы, принципы гуманности и морали; пресечение ненадлежащей рекламы, исключение обмана населения.

Второе направление — путь поиска информации, разъяснения проводимой политики и задач на перспективу, реклама собственной деятельности. Это осуществляется посредством правового закрепления статуса социальной рекламы как инструмента государственной политики, имеющей целью активное продвижение интересов государства и общества независимо от частных интересов, коммерческой рекламы, формирование определенных социальных, мировоззренческих и поведенческих моделей в обществе.

Надо признать, что первое направление государство развивает очень активно (государственные интересы в коммерческой рекламной деятельности закреплены в формулировках нормативных предписаний). Второе направление развивается в России на протяжении последних 20 лет, но по-прежнему, по мнению экспертов, нерешенным остается вопрос модернизации законодательной базы, крайне низкая доля размещения социальной рекламы на федеральных каналах (средний показатель — 1,3%), а также острая необходимость находить инновационные подходы при производстве социальной рекламы.

В разных странах влияние государства на социальную рекламу имеет разный объем. Так, в США социальная реклама контролируется негосударственной организацией (Рекламным советом) и саморегулируется, в Белоруссии социальная реклама изначально признается государственной информацией. Тем не менее создание Рекламного совета — Ad Council в США и Центрального офиса информации в Великобритании (Central Office of Information) являлось правительственной инициативой времен Второй мировой войны. в России первоначально социальная реклама определялась в Законе от 14.06.1995 «О рекламе» через свой функционал (ст. 18): «Социальная реклама представляет общественные и государственные интересы и направлена на достижение благотворительных целей». Также указывалось, что в социальной

рекламе не должны упоминаться коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, а также конкретные марки их товаров». Первоначальная и практически моментальная критика касалась нечеткого определения термина: поскольку не конкретизировано понятие «общественные и государственные интересы», то не очевидно, кто может выступать ее инициатором.

Поправки в ст. 18 Закона «О рекламе» сформулировали члены Рекламного Совета России. Они предложили разделить некоммерческий вид рекламы на социальную и государственную. В основе — признак идентификации заказчика и механизма финансирования. Рекламодателем (заказчиком) государственной рекламы выступают органы государственной власти и/или органы местного самоуправления. Государственная реклама направлена на поддержание и /или реализацию идей и начинаний, связанных с осуществлением указанными органами своих функций. Непосредственно социальная реклама представляет общественные интересы и направлена на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных целей, целей охраны здоровья граждан, защиты их прав и законных интересов, охраны окружающей природной среды или защиты животных, а также иных целей, направленных на достижение общественных благ.

Среди проблем, связанных с налаживанием эффективной рекламной коммуникации и влияющих на увеличение эффективности российской системы управления социальными процессами, в первую очередь можно назвать отсутствие доверия у общества к государственным органам, гражданским институтам и недостаток информации у граждан о принятии и реализации решений. Преодоление таких проблем — одна из задач государственной социальной рекламы.

Как показывает ретроспективный анализ, важнейшим побудительным мотивом к появлению социальной рекламы стал государственно-идеологический и геополитический факторы. Последующее создание социальных рекламных сообщений было во многом основано на опыте военных пропагандистских кампаний. Например, во время Первой мировой войн в США, России и Великобритании синхронно появились схожие плакаты, призывающие записаться в армию — «Ты нужен американской армии» Джеймса Монтгомери Флегга, «Ты записался добровольцем?» Дмитрия Моора и английский рекрутинговый плакат «Пап, а что ТЫ делал во время Великой войны?».

С вступлением США во вторую мировую войну при правительстве был образован комитет общественной информации, который вел разъяснительную работу с населением. в 1942 г. комитет преобразовался в Рекламный совет, взявший на себя задачу «мобилизовать нацию для победы». в Великобритании в это же время создается Центральный офис коммуникации при правительстве. Обе организации в военное время занимались пропагандой, а затем были переориентированы на мирные цели — стали координировать изготовление и размещение социальной рекламы по государственному или негосударственному заказу.

Таким образом, геополитический фактор сыграл существенную роль в развитии социальной рекламы, обусловил появление организаций, специализирующихся на координации масштабных социальных кампаний с привлечением возможностей рекламных коммуникаций. в первой половине XX в. оформляются два варианта представления смыслосодержащих тезисов от лица государства для массовой аудитории: на Западе появляется PSA (представление общезначимой проблемы методами рекламы), а в СССР — пропагандистский аппарат.

Различия социальной рекламы и пропаганды, по мнению исследователей, сводятся к следующему:

— социальная реклама знакомит с проблемой, пропаганда ставит целью изменить взгляды человека;

— социальная реклама исходит из альтернативности поведения;

— в пропаганде могут не учитываться этические аспекты, допускается использование методов, неприемлемых в социальной рекламе: дезинформация, фальсификация фактов, использование образа врага;

— пропаганда не предполагает обратной связи, социальная реклама зависит от реакции аудитории.

Постепенно пропаганда начинает трансформироваться в собственно рекламные формы, становясь средством коммуникации государства или политических сил с общественностью. Так, в США рекламу используют в качестве основного коммуникационного инструмента. Например, на события 11 сентября там отреагировали антинаркотической кампанией: «Покупая наркотики, вы помогаете террористам». То есть сохраняется тенденция к использованию инструментов государственной рекламы для выстраивания коммуникативного пространства в кризисной ситуации. Еще в середине XX в. Президент Рекламного совета США писал: «За время своего существования Рекламный совет боролся с расизмом и тоталитаризмом, защищал окружающую среду и заметно улучшал жизнь людей. Трудно поверить, но реклама сделала для социума больше, чем для промышленной индустрии».

По мере развития гражданского общества, ценности социума все более признаются на государственном уровне. Это приводит к смене тематики рекламных коммуникаций, спонсируемых государственными структурами, к развитию собственно социальной рекламы. Наиболее распространенными темами становятся: воспитание детей и крепкий семейные отношения; противодействие бытовому насилию; борьба с пьянством за рулем; проблема беженцев и голод в странах третьего мира; СПИД, раковые заболевания, донорство крови; экология и переработка отходов[1]. В этом отношении большинство стран действует по принципу «профилактика дешевле, чем лечение».

В свое время специалистами была замечена опасность тенденций мимикрирования коммерческой рекламы под социальную. в США, например, в 2007 г. появился законопроект, предусматривающий

[1] *Матыцина Т.* Социальная реклама // Пчела. 2002. № 2. С. 28—29.

запрет государственной «рекламы или пропаганды», если рекламные или пропагандистские материалы не сопровождаются ясно различимым публичным уведомлением о том, что они оплачены из госбюджета. Для участников рынка рекламных коммуникаций были сформулированы своего рода заповеди: 1) нельзя маскировать соображениями государственной, публичной пользы те меры, которые предпринимаются по другой, менее благородной причине (например, собственных политических интересов выборных государственных руководителей, интересов представляемых ими политических сил, дефицитом государственного бюджета и т. п.); 2) нельзя использовать государственный маркетинг для популяризации или формирования имиджа конкретного политика или высокопоставленного чиновника под видом стремления к реализации общественных интересов[1].

Многие специалисты определяют социальную рекламу как видовую разновидность по отношению к понятию «реклама» наряду с коммерческой и политической. Социальную рекламу с видами коммерческой и политической роднят схожие формы и методы подачи информации. в силу своего оформления она воспринимается как таковая. Приведем пример использования социальных ценностей в коммерческих целях: «Переходи на зеленый» (компания «Мегафон»), появилась в начале учебного года одновременно с акцией ГИБДД «Внимание, школьники» — большинство восприняли как напоминание правил дорожного движения.

Особенно часто за социальную рекламу выдают политическую рекламу. Появившись на общественной арене в 1994—1995 гг. в виде проекта «Позвоните родителям», российская социальная реклама в чистом виде просуществовала недолго и сразу же стала «слугой» политики, как считает известный исследователь социальной рекламы Г. Г. Николайшвили. Середина 90-х гг. в России — это время, с одной стороны, выборов и перемен, приобретения нового политического и электорального опыта, а с другой стороны, наиболее тяжелый, кризисный социально-экономический период в жизни нашей страны. По этой причине самые острые социальные вопросы стали для большинства россиян проблемой номер один, и политические технологи очень органично включили обсуждение этих проблем, их символику и образы в предвыборные кампании своих кандидатов. Классический пример — рекламная кампания Президента «Верю, люблю, надеюсь!» (1996). в серии роликов, в которых простые люди рассказывали о своих проблемах, событиях, судьбах, был существенен социальный фактор. а «довесок» политической рекламы возник во второй части предвыборного периода — в роликах появился Борис Ельцин. То, что с ним стали ассоциироваться позитивные чувства избирателей, в решающей степени определило успех этой рекламной акции. в целом, хорошая

[1] В США запретили правительству вести «скрытую пропаганду» внутри страны. URL: https://ruthenia.ru/news/2007/02/15/us_propaganda/.

социальная реклама — прекрасный индикатор для политика, чтобы ориентироваться в менталитете и установках избирателей[1].

Социальная реклама по целям и задачам действительно может совпадать с политической, как это было в периоды войн, и с политико-государственной, пересекаясь с элементами так называемого государственного пиара. По своей сути это явление отличается от других видов прагматических коммуникаций тем, что всегда ориентировано на получение результата в пользу всего общества (не в пользу продавца/производителя, как коммерческая реклама, не в пользу политической партии или кандидата, как политическая, не в пользу какой-то группы людей или организации, как PR).

Наличие тесной связи между социальной и политической рекламой обусловливает общность целого ряда их функций — информационной, мобилизационной, интеграционной, организаторской, убеждающей. Существующее наряду с этим различие функций (у социальной рекламы это функции образования, адаптации новых поколений, социального управления и т. д., у политической рекламы это манипуляционная, конфликтогенная, дифференцирующая функции и т. д.) связано с разным содержанием предметных областей, в которых реализуется каждый вид рекламы.

На сегодняшний день существует значительное количество определений политической рекламы. Например, Е. В. Ромат определяет политическую рекламу как тип некоммерческой рекламы, целью которой является формирование определенных психологических установок в сознании граждан и массовом сознании, которые способствуют реализации гражданских прав и свобод членов общества, а также достижению целей субъектами политической деятельности в их борьбе за политическую власть или за ее удержание.

Д. В. Ольшанский определяет политическую рекламу как рекламу политических партий (объединений), органов государственной власти, государственных и общественных организаций, а также принимающих участие в политической деятельности отдельных граждан; их действий, идей, программ и отношения к каким-либо организациям, гражданам, идеям. с точки зрения политической психологии, политическая реклама — это система коммуникаций, призванных менять сознание и поведение людей в соответствии с политическими целями рекламодателя (политических партий, движений, лидеров)[2].

Е. В. Егорова-Гантман и К. В. Плешаков под политической рекламой понимают коммуникацию с помощью СМИ и других средств связи с целью повлиять на установки людей в отношении политических субъектов или объектов. Такими объектами могут быть кандидаты на выборах, действующие политики, политические организации, государственные структуры правительства, министерства, партии. Политическими объектами могут стать программы, политические события, документы, бюджет. Политическая реклама формирует имидж людей, идей, программ, политических взглядов[1].

Конечной целью социальной рекламы выступает изменение поведенческой модели общества для создания и осознания широкими слоями населения социальных ценностей, осуществления социально ориентированных и значимых поступков, направленных на достижение общественного блага. Целью политической рекламы является формирование и продвижение сконструированного под запросы целевой аудитории соответствующего имиджа политического субъекта для последующей активизации объекта и реализации им изначально заданных стратегий поведения, которые в большей степени соответствуют политическим интересам субъекта. По сути, формирование имиджа, который будет позитивно воспринят целевыми аудиториями, — залог реализации и успешности осуществления всех других функций, реализуемых политической рекламой[2].

Предметом социальной рекламы является идея, которая должна обладать определенной социальной ценностью, а социальная реклама и есть способ представления такой идеи. в сущности, социальная реклама призвана с помощью рекламных и PR-инструментов обеспечить государственную социальную политику. Основным субъектом социальной рекламы выступает именно государственный (правительственный) субъект социальной политики — по той причине, что некоммерческие организации, которые также инициируют социальную рекламу, оказываются, по сути, добровольными помощниками в проводимой государством (правительством) социальной политике.

Принято считать, что социальная политика — это система мер, осуществляемых государством, общественными организациями, местным самоуправлением и предприятиями по широкому кругу вопросов, связанных с общественным благополучием, а также сам процесс принятия решений. Часто эти меры, процесс их выработки и реализации рассматривают как политическую деятельность, оказывающую влияние на благополучие граждан[3].

Социальные коммуникации, в том числе социальные рекламные коммуникации, являются необходимым элементом применения различных методов управления социальной сферой. Напомним, что Конституция Российской Федерации закрепляет роль социального государ-

---

[1] См.: *Николайшвили Г.* Социальная реклама как технология влияния в публичной политике. URL: www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=4989&SECTION_ID=107.

[2] *Ольшанский Д. В.* Политический пиар. СПб. : Питер, 2003. С. 141.

[1] *Егорова-Гантман Е. В., Плешаков К. В.* Политическая реклама. М. : Никколо-Медиа, 2002. С. 16.

[2] См.: *Куркова О. Е.* Социальная и политическая реклама как инструмент реализации информационной стратегии российского государства (на материалах общественного транспорта города Москвы) : автореф. … дис. канд. политич. наук: 23.00.02. М., 2011. С. 145.

[3] *Hill M.* Understanding Social Policy / M. Hill. – London : Blackwell Publ., 2000. P. 1.

ства и иных социальных ценностей, нуждающихся в рекламе. Об этом говорит ст. 7 (Россия — социальное государство; охрана труда и здоровья, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление различных гарантий социальной защиты), ст. 34 (право каждого на образование), ст. 37 (право на труд, свобода труда, гарантия МРОТ, право на защиту от безработицы), ст. 40 (право на жилище, защита прав малоимущих и нуждающихся в жилище и т. д.), ст. 41 (право на охрану здоровья и медицинскую помощь), ст. 42 (право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного в случае экологических правонарушений).

На сегодняшний день исследователи называют два уровня проблем, стоящих перед российской системой управления, которые могут быть преодолены при помощи современной социальной рекламы:

1) проблемы, связанные с обеспечением эффективности процесса управления;

2) проблемы, решение которых связано с ходом управления социальными процессами.

Социальная реклама — универсальный инструмент диагностики и коррекции социальных проблем общества. Обозначим здесь распространенную тематику социальных рекламных коммуникаций:

— СПИД;
— поздравления к памятным событиям и праздникам;
— социальная защита отдельных категорий граждан;
— благоустройство мест проживания;
— обеспечение правопорядка;
— необходимость исполнения обязанностей гражданина (уплата налогов, служба в армии и т. п.);
— содействие патриотическому воспитанию общества;
— реализация национальных проектов;
— развитие толерантности в обществе;
— защита прав и достоинства личности;
— охрана окружающей среды;
— распространение культурных и духовных ценностей;
— пропаганда благотворительности и добровольчества;
— популяризация здорового образа жизни;
— защита материнства и детства, пропаганда семейных ценностей;
— антиобщественное поведение, терроризм;
— алкоголизм, наркомания;
— курение.

По результатам проведенных социологических исследований[1], в качестве основных задач социальной рекламы государственных

[1] См.: *Давыдкина И. Б.* Социальная реклама в государственном управлении : дис. ... канд. соц. наук. Волгоград, 2009. С. 153—155.

(муниципальных структур) сами служащие выделяют (в порядке значимости):

— привлечение внимания к актуальным проблемам государственного и общественного развития;
— информирование общественности о реализуемых социально значимых программах;
— пропаганда конкретных моделей гражданского поведения;
— формирование позитивного имиджа госслужбы и ее деятельности;
— побуждение к решению государственно значимых задач.

А что касается оценки распространенности отдельных видов социальной рекламы в пространстве их восприятия госслужащими[1], то по оценкам госслужащих, наиболее часто появляющейся и отличающейся значительными масштабами является социальная реклама в рамках политических кампаний, что подтверждает тезис о том, что социальные мотивы активно эксплуатируются в рамках различных предвыборных кампаний. Второе место по степени распространенности госслужащие отдали рекламно-информационному сопровождению памятных событий и праздников. Третье место принадлежит социальной рекламе о государственных приоритетах и программах. Далее следует реклама благотворительных акций и мероприятий. Таким образом, в российском рекламном пространстве в наименьшей степени присутствует социальная реклама, направленная на содействие в решении социальных проблем, а также социальная рекламная информация госструктур об их деятельности. Напрашивается следующий вывод: органы государственной власти недостаточно используют технологию социальной рекламы в качестве технологии социального управления.

Значительный потенциал социальной рекламы как технологии государственного управления обусловлен ее способностью объединить усилия государства и социума в решении задач, значимых для обеих сторон. Результативность применения такой технологии будет определяться степенью совпадения представлений инициатора и адресата коммуникаций по поводу актуальности темы рекламного послания и ее трактовки. Опросы общественного мнения, безусловно, являются действенным инструментом повышения эффективности социальных рекламных кампаний, поскольку дают возможность прогнозировать последствия подобных кампаний, обеспечивают обратную связь с аудиторией, являются достаточно достоверным способом оценки эффективности рекламной кампании.

Среди проблем, связанных с налаживанием эффективной рекламной коммуникации и влияющих на увеличение эффективности российской системы управления социальными процессами в первую очередь можно назвать отсутствие доверия у общества к государственным органам, гражданским институтам и недостаток информации у граж-

[1] Там же.

дан о принятии и реализации решений. Преодоление таких проблем — одна из задач государственной социальной рекламы.

Государственная реклама, определяемая как подвид социальной рекламы, является следствием существующей практики, когда под ней понимается, по мнению Г. Николайшвили, «реклама государственных институтов, таких как армия, военно-воздушные силы, налоговая полиция, и продвижение их интересов».

Во всем мире реклама от имени государства, правительственных органов осуществляется в целях популяризации определенных общегосударственных программ. Примером такой рекламы могут служить кампании, проводившиеся Правительством России в поддержку ваучерной приватизации, переписи населения, повышения безопасности дорожного движения, обеспечения общественного порядка и противодействия преступности и других. Правительства различных государств инициируют имиджевую рекламу своих стран как объектов туризма: «Ритм жизни… ощути в Турции!», «Путешествие в страну многовековой истории. Удивительный Дубай», «Россия — страна возможностей» и т. д.

Рекламу российских государственных структур нельзя признать социальной в чистом виде: органы власти, используя для рекламы социально значимые ценности, одновременно преследуют и свои прагматические цели (поднятие престижа, улучшение имиджа и непосредственно материальный интерес). Так, в 2004—2005 гг. Министерство внутренних дел России организовало первую имиджевую кампанию, направленную на формирование положительного общественного мнения об этой структуре: «Участковый от слова “Участие”». А с 2012 г. на сайте МВД РФ ведется специальный раздел, куда регулярно выкладываются социальные ролики, в том числе в поддержку государственных программ, участником и исполнителем которых является МВД.

Примеры наружной рекламы ГИБДД: «Разговаривая по мобильному телефону за рулем, Вы рискуете навсегда оказаться вне зоны доступа»; «Закрывая глаза на правила движения, открываешь счет своим потерям», «Проскочив на красный свет, можешь попрощаться с белым».

Еще один пример государственной социальной рекламы — реклама армии. в период подготовки призывной кампании можно наблюдать следующие рекламные щиты: «Есть такая профессия — родину защищать». Мы видим здесь апелляцию к социальной идее, заложенной в массовом сознании со времен фильма «Офицеры». Задача — улучшить представление молодежи об армии. Таким образом, госструктура (рекламодатель) преследует две свои цели: улучшить показатели по явке призывников в военкоматы и продвигает службу по контракту.

В этом же контексте показательна реклама Налоговой службы: «Заплати налоги и спи спокойно», «Пора выйти из тени» и др. Налоговая служба поддерживает таким образом свой имидж как организации, стоящей на защите интересов государства. Практический интерес к такой рекламе у налоговой службы также есть: существование самой

организации зависит от собранных налогов, а вовремя и полностью собранные налоги избавляют ее от значительной массы работы.

Социальная реклама — мощный воспитательный инструмент. Один из примеров работы государственных структур с детской аудиторией (школьники от 8 до 13 лет) — детский интернет-ресурс «Президент России — гражданам школьного возраста» (http://kids.kremlin.ru) как инструмент рекламы и PR. Выбрав себе проводника по сайту (Добрыню Никитина, 12 лет, Илюшу Муромцева, 11 лет или Аленушку Попович, 10 лет), школьник познакомится с Президентом, побывает в Кремле, отправится в увлекательное путешествие по российским субъектам и окажется в знакомом для себя качестве ученика на интерактивных «Уроках демократии».

Таким образом, государство, выступая рекламодателем социальной рекламы, иллюстрирует, разъясняет аудитории свои программы и расставляет акценты в проводимой им государственной политике.

Надо сказать, что значительная часть специалистов на сегодняшний день рассматривает государственную рекламу как элемент рекламы социальной или отмечает неразрывность этих понятий. Повторимся, что значительная доля рекламы, инициируемой государственными органами, является социальной по целям. Следует подчеркнуть, однако, что государственная реклама не исчерпывается своей социальной составляющей. Она может быть и экономической, и политической, и рекламой территории. Органы государственной власти являются одним из многих типов заказчиков социальной рекламы.

Приведем в поддержку данного тезиса позицию Е. В. Ромата и Д. В. Сендерова, которые, соглашаясь с Г. Г. Николайшвили относительно преимущественно социального характера государственной рекламы, не согласны с ней в том, что государственная реклама является частью рекламы социальной. За социальные «рамки», например, по их мнению, выходят экономическая и территориальная государственная реклама. Ученые дают следующее определение: «Государственная реклама представляет собой один из типов некоммерческой рекламы, направленная на формирование установок у отдельных граждан, их объединений и всего населения в целом, которая способствуют достижению общегосударственных целей и целей отдельных субъектов государственного управления, и направлена на формирование благоприятного имиджа государственной власти и государственной политики в обществе»[1].

Е. В. Ромат и Д. В. Сендеров в классификации государственной рекламы, помимо критериев, отражающих общие подходы систематизации рекламы, предлагают следующие специфические классификационные признаки:

1. Уровень субъектов (рекламодателей) государственной рекламы:

[1] *Ромат Е., Сендеров Д.* Реклама: практическая теория : учебник для вузов. 9-е изд. СПб. : Питер, 2016. С. 85.

1.1) общегосударственный;

1.2) уровень крупного территориального субъекта (автономной республики, края);

1.3) уровень местных муниципальных органов;

1.4) органы центральной исполнительной государственной власти (министерства и государственные комитеты);

1.5) конкретные государственные учреждения.

2. Тип преследуемых целей:

2.1) социальная государственная реклама;

2.2) экономическая государственная реклама;

2.3) политическая государственная реклама;

2.4) территориальная государственная реклама.

3. Тип объекта рекламирования:

3.1) имиджевая государственная реклама;

3.2) институциональная государственная реклама (реклама деятельности конкретных органов государственной власти);

3.3) государственная реклама конкретных проектов и акций.

4. Тип целевой аудитории:

4.1) внутренняя государственная реклама;

4.2) внешняя государственная реклама.

Таким образом, государственная реклама представляет собой преимущественно некоммерческую рекламу, которая направлена на формирование установок у отдельных граждан, их объединений и всего населения в целом, способствующих достижению общегосударственных целей и целей отдельных субъектов государственного управления, и направлена на формирование благоприятного имиджа государственной власти и государственной политики в обществе. в качестве основных типов целей государственной рекламы можно назвать: формирование (поддержка) патриотических настроений населения; информирование граждан страны об основных направлениях государственной политики; пропаганда, популяризация стандартов поведения граждан; стимулирование определенных действий представителей целевой аудитории; экономические (коммерческие) цели; информирование об общегосударственных широкомасштабных мероприятиях и проектах; формирование безопасных условий для жизни и здоровья граждан; конкретные крупные социальные проекты, инициируемые или поддерживаемые государством; обеспечение условий для решения демографических проблем; содействие обеспечению эффективной государственной политики в сфере охраны окружающей среды; формирование положительного имиджа страны; решение конкретных проблем органов местного государственного управления[1].

Решение вопроса о дифференциации государственной и социальной рекламы, по мнению экспертов-практиков, способствовало бы развитию социальной рекламы не только в России, но и на постсоветском пространстве.

[1] *Ромат Е. В., Сендеров Д. В.* Государственная реклама в системе маркетинговых коммуникаций органов государственного управления // Коммуникология. 2014. Т. 3. № 3. С. 161—164.

Применение социальной рекламы, как показывает анализ опыта данной коммуникативной практики в России и за рубежом, позволяет решать многие проблемы — от формирования государственных ценностей до выполнения конкретных прикладных задач. Возможность использовать социальную рекламу не только для информирования, но и для побуждения граждан участвовать в общественно-полезной деятельности многократно усиливает потенциал социальной рекламы в государственном управлении.

Практикум

Вопросы и задания

1. Дайте определение социальной рекламы и пояснице разницу в толковании терминов: общественная, государственная, социальная реклама.
2. Поясните, чем политическая реклама отличается от рекламы социальной?
3. Расскажите о производстве, распространении и размещении социальной рекламы в России. Какова законодательная база российской социальной рекламы?
4. Приведите примеры российской социальной рекламы (федеральные, региональные, местные рекламные кампании). Каковы основные темы социальных рекламных коммуникаций?
5. Расскажите о государственном сопровождении социальной рекламы на протяжении ее исторического развития.
6. В чем, на Ваш взгляд, основные различия между пропагандой и социальной рекламой?
7. Каковы основные характеристики социальной рекламы как технологии государственного управления и инструмента публичной политики?

Литература

1. Государственная реклама в системе государственных коммуникаций : сборник материалов научно-практической конференции Союза создателей социальной рекламы. — М., 2004.

2. *Давыдкина, И. Б.* Социальная реклама в системе социальных коммуникаций и социального управления / И. Б. Давыдкина. — М. : ИНФРА-М, 2017.

3. *Егорова-Гантман, Е. В.* Политическая реклама / Е. В. Егорова-Гантман, К. В. Плешаков. — М. : Никколо-Медиа, 2002.

4. *Котлер, Ф.* Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли. — СПб. : Питер, 2008.

5. *Мандель, Б. Р.* Социальная реклама : учебное пособие / Б. Р. Мандель. — М. : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2015.

6. *Николайшвили, Г. Г.* Социальная реклама: теория и практика / Г. Г. Николайшвили. — М. : Аспект Пресс, 2008.

7. *Нифаева, О. В.* Социальная реклама в России: проблемы и перспективы развития : монография / О. В. Нифаева. — М. : Издательский дом «Наука», 2012.

8. *Ромат, Е.* Реклама: практическая теория : учебник для вузов / Е. Ромат, Д. Сендеров. — 9-е изд. — СПб. : Питер, 2016.

9. *Савельева, О. О.* Живая история российской рекламы / О. О. Савельева. — М. : Гелла-принт, 2004.

10. *Ученова, В. В.* Социальная реклама: вчера, сегодня, завтра / В. В. Ученова, Н. В. Старых. — М. : Индекс медиа, 2006.

11. *Хорошкевич, Н. Г.* Социальная и политическая реклама : учеб.-метод. пособие / Н. Г. Хорошкевич. — Екатеренбург : УрФУ, 2015.

Кейс 1

На сегодняшний день в СМИ не выполняются квоты по размещению социальной рекламы, определенной действующим законодательством, т. е. в размере 5% эфирного времени. По утверждению экспертов, в частности, Евгения Примакова, возглавившего Координационный совет по социальной рекламе и социальным коммуникациям (создан в 2018 г. решением Общественной палаты России), «запрос на размещение социальной рекламы со стороны некоммерческих организаций огромен, но медийные платформы всегда будут занимать оборонительную позицию, потому что защищают сферу, приносящую им доход». Кроме того, по словам эксперта, многие региональные НКО тоже хотели бы присутствовать на федеральных каналах, но у СМИ нет понимания, зачем им нужно это освещать.

Задание

Сформулируйте свои предложения по стимулированию СМИ размещать социальную рекламу в том объеме, который предусмотрен российским законодательством.

Кейс 2

Проанализируйте основные темы и сюжеты социальных рекламных кампаний российских органов государственной власти, принимавших участие в конкурсе государственной социальной рекламы «Импульс» за весь период существования конкурса (2014—2017 гг.). Участниками конкурса выступают органы государственной власти и местного самоуправления различного уровня (законодательной, исполнительной, судебной власти, а также государственные органы с особым статусом: ЦИК, Генеральная прокуратура, Счетная палата, Центральный банк) и некоммерческие организации, учредителями которых являются Органы государственного и муниципального управления.

Задание

Какие органы власти чаще других участвуют и побеждают в данном конкурсе, а какие вовсе не значатся среди участников? Какие тенденции в развитии тематики и креатива социальных рекламных кампаний вы можете обозначить?

Кейс 3

Существует ряд так называемых социальных дней, устанавливаемых государством, международными организациями, по каждому из которых может быть разработана специальная программа, призванная обеспечить особое внимание общества к конкретной социальной проблеме, услуге и организации. Например, День пожилого человека, День матери, День отказа от курения, Всемирный день иммигранта, День молодежи и т. д. Составьте годовой календарь таких социальных дней, проанализируйте его с точки зрения: а) присутствия данных тем в социальной рекламной повестке дня вашего домашнего региона и б) популярности (востребованности) этих тем среди населения вашего домашнего региона.

Задание

Выберите темы, которые обладают наибольшим спросом у населения и при этом наименьшим образом «эксплуатируются» в рекламных коммуникациях органов власти вашего региона и подготовьте бриф на разработку социальной рекламной кампании, инициатором которой мог бы стать определенный орган власти в соответствии с выбранной тематикой.

Глава 9
ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

— понятие и суть процессов, характеризующих внешнеполитический PR;

— основные направления информационно-коммуникативной деятельности за рубежом;

— основные направления деятельности РФ по обеспечению государственных интересов на международной арене;

уметь

— идентифицировать органы государственной власти;

— обобщать и систематизировать информацию об изменениях в системе внешнеполитического PR;

— использовать полученные знания для анализа перемен в стране и мире;

владеть

— навыками аргументации исходя из государственных интересов на международной арене;

— сравнительного анализа внешнеполитических связей с общественностью.

Внешнеполитический PR как информационно-коммуникативная деятельность по обеспечению государственных интересов на международной арене

Могущество государств, международных и общественных организаций, их возможности в масштабах планеты, определяются сегодня не размерами, количеством населения, объемами финансирования, а способностью разрешать экономические, политические и социальные проблемы, а также проблемы массовой коммуникации. Одним из самых быстроразвивающихся направлений выступают внешнеполитический PR государств на международной арене. в функцию любого современного государства обязательно включено управление связями с общественностью.

Центральными компонентами государственной службы по связям с общественностью обычно являются пресс-службы с пресс-центрами, организующие связи со средствами массовой информации. Так, в состав

PR-подразделений России входят Пресс-служба Президента РФ, Управление Президента РФ по связям с общественностью, Пресс-служба Государственной думы РФ, Управление Пресс-службы Совета Федерации, а также управления, центры и службы PR различных Министерств. в России издается специализированный журнал «Связи с общественностью в государственных структурах», защищаются диссертации, публикуются учебники. Специальные отделы по работе с масс-медиа созданы на всех уровнях государственной власти: в МИДе, Комитете по внешней политике Государственной Думы, в посольствах и дипломатических миссиях за рубежом, в администрациях субъектов государственной власти и в мэриях. PR-специалисты становятся полноправными участниками большой политики. Внешнеполитический PR на международной арене составляет ядро государственного PR.

Внешнеполитический PR — это информационно-коммуникативная деятельность, осуществляемая государственными субъектами, по обеспечению государственных интересов на международной арене, которая направленная на надгосударственные, межгосударственные и зарубежные государственные органы управления, а также международную общественность (политические партии, бизнес-структуры, СМИ, общественные организации, население).

Связи с общественностью во внешней политике: цели, задачи и содержание деятельности

Цель PR во внешней политике — создание коммуникационной среды, в которой эффективно решаются государственные задачи: мирное урегулирование политических конфликтов, стабильность политических институтов и устойчивые правила игры на международной арене. Об огромном влиянии внешнеполитического PR свидетельствует размещение на сайте Wikileaks материалов дипломатической переписки. Эксперты по-разному оценивают эти разоблачения, но они, вне сомнения, доказали, насколько возросла роль средств информации и коммуникации в современной мировой политике.

Органы внешней политики и PR — ведомства работают на принципах «менеджмента согласия», среди которых:

— Последовательность в «генеральной линии» внешней политики.

— Соблюдение принципов и правил международного права.

— Целеполагание благоприятного исхода переговоров и сотрудничества.

— Нейтрализация враждебных общественных настроений.

— Формулировка позитивных установок и латентных мнений.

Основные проводники внешнеполитической программы государства — специалисты по связям с общественностью, ньюсмейкеры, советники по СМИ, пресс-секретари, спин-доктора (кризисные коммуникационные менеджеры), новостные менеджеры, департаменты информации и т. д. Политика, в том числе международная, стала в большей степени «выстраиванием отношений с медиа» — медиарилейшнз.

Задача отдела по связям с общественностью сводится к выработке систематизированных принципов медиарилейшнз: правил презентации и интерпретации информации, требований к созданию образов, нормативов в создании крылатых фраз и слоганов, границах нивелировки негатива. Основными формами медиарилейшз во внешней политике являются работа с контролируемыми СМИ (сайты, газеты, журналы, телевидение, радио, социальные медиа, официальные бюллетени и т.п.) и проведение специальных мероприятий, в том числе по кризисному менеджменту.

Классификация глобальных медиа:

1. «Локомотивы» новостного вещания: CNN, BBC, Al-Jazeera.

2. Набирающие темп и стремительно повышающие статус: Russia Today (RT), France 24, CCTV.

3. Региональные каналы выходом на мировую аудиторию: Al-Arabiya, Phoenix, TV5 Monde, AlAlam.

Во внешнеполитическом PR неоценима роль глобальных газет, электронные версии которых получили мировое распространение благодаря интернету. в начале XXI века ведущими органами прессы Великобритании и США являются: английская «Файненшл таймс» и американские «Уолл- стрит джорнэл», «Ю-Эс-Эй Тудей» и международная «Интернешнл геральд трибьюн». в нашей стране на рубеже XXI в., при поддержке Фонда эффективной политики, появились крупные сетевые СМИ — «vesti.ru», «lenta.ru», «smi.ru», «strana.ru».

Во внешнеполитическом PR важную роль играет радио, глобальными органами радиовещания являются: Voice of America («Голос Америки»), Radio Free Europe/Radio Liberty («Радио Свободная Европа\Радио Свобода»), Deutsche Welle («Немецкая волна»), Radio France International (Международное французское радио) и BBC World Service (Всемирная служба Би-би-си).

Значение телевидения в современно мире характеризует новый термин внешнеполитического PR — «теледипломатия». Бывший госсекретарь США Хилари Клинтон высказала сожаление по поводу того, что США начинают проигрывать битву за глобальное общественное мнение, в том числе и потому, что серьезную конкуренцию американским медиа составляют такие кабельные телеканалы, как арабская Al Jazeera, китайская CCTV или Russia Today.

Внешнеполитический PR России XXI в. становится с каждым днем все активнее и эффективнее. Россия также приняла участие в процессе расширения взаимодействия с общественностью различных стран мира. в последние полтора десятилетия происходило последовательное развитие национальной системы взаимодействия с общественностью других стран. Произошло реформирование Информационного Агентства «РИА — Новости», Радио «Голос России». Было создано в 2008 г. в соответствии с Указом Президента РФ Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному

сотрудничеству (Россотрудничество). в 2005 году был создан телеканал «Russia Today» (Россия сегодня), известный ныне как RT, а в 2007 г. специализирующийся на популяризации русского языка и культуры Фонд «Русский мир». Большую роль играют крупномасштабные международные проекты: саммиты G20, ШОС, ЕврАзЭс и т. д. Кроме того, происходит публикация «Российской газетой» ежемесячных вкладок за рубежом в газетах «Вашингтон пост», «Дэйли Телеграф», «Фигаро», а также в ведущих изданиях в Аргентине, Болгарии, Бразилии, Индии, Испании и Италии с общим тиражом в несколько миллионов. в Москве с 1930 до 2014 г. публиковалась на иностранных языках газета «Московские новости», и до 2012 г. действовала информационная служба и общественная платформа Russia Profile. Среди мер, направленных на оптимизацию взаимодействия с общественностью других стран, называют сотрудничество российского руководства с американским PR-агентством «Ketchum», «Валдайские встречи» российских лидеров с зарубежными политическими учеными, зимние Олимпийские игры в Сочи 2014 г. и чемпионат мира по футболу 2018 г. и многое другое. Наконец, в 2010 г., согласно распоряжению российского президента, были созданы Российский Совет по международным делам и Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М Горчакова.

Телекомпания RT, основанная в 2005 г. как «Russia Today» (Россия сегодня), — это наиболее популярный проект российской «мягкой силы». RT — это российская телевизионная сеть, финансируемая из федерального бюджета, которая включает кабельное и спутниковое телевидение, а также интернет-контент, направленный на аудиторию за пределами Российской Федерации. RT International, которая базируется в Москве, представляет круглосуточно выпуски новостей, документальные фильмы, ток-шоу, и дебаты, а также спортивные новости и культурные программы о России. Новостные сюжеты занимают первые места по количеству просмотров на крупнейшем мировом сайте видео Youtube, и многие международные телеканалы вынуждены использовать российский видеоряд. RT работает как многоязычный сервис с каналами на четырех языках. Оригинальный английский языковой канал был запущен в 2005 г. На арабском языке Rusiya Al-Yaum был запущен в 2007 г., в то время как канал на испанском языке RT Actualidad был запущен в 2009 г. RT America (с 2010 г.), и RT UK (с 2014 г.) предлагают некоторый местный контент для этих стран. RT France — новый информационный телеканал RT на французском языке — запустил в 2017 году вещание из «телекоммуникационной долины» Франции в пригороде Парижа, где также находятся студии TF1, LCI, France 24, RFI, Canal+ и CNews. в прямом эфире RT France транслирует новостные выпуски, ток-шоу, интервью, теледебаты и документальные фильмы собственного производства. к команде телеканала уже присоединились известные французские журналисты и общественные деятели.

Действует также новостное агентство Sputnik, включающее веб-сайты, мобильное приложение, онлайн-трансляции, радиовещательную службу и пресс-центры, основанное международным информационным агентством «Россия сегодня». Головной офис агентства находится в Москве.

В результате ньюсмейкинга — взаимодействия политиков и специалистов по PR — все участники повышают паблисити: власть доводит информацию до сведения мировой общественности, улучшая в ее глазах имидж страны, а ньюсмейкеры получают известность на международной арене. Растет также популярность СМИ.

В процессе спин-докторинга пресс-секретари снижают степень информационного негатива, понижают конфликтогенность, акцентируют внимание на положительных моментах во внешней политике. Успех спин-докторинга объясняется современной релятивизацией знаний, отсутствием единственной истины, различной значимостью фактов и событий для различных людей.

Связи с общественностью и публичная дипломатия в международных отношениях: зарубежный опыт

Связи с общественностью и публичная дипломатии во внешней политике являются относительно новыми понятиями в международных отношениях, поэтому процесс создания терминов и разделения исследовательских сфер между ними пока не завершен[1].

Публичная дипломатия (англ. Public diplomacy) — это комплекс мер, нацеленных на изучение и информирование зарубежной аудитории, а также на установление контактов. То есть это прежде всего программы в области информации, культуры и образования, используемые во внешней политике государств. Публичная дипломатия как правительственный механизм, нацеленный на реализацию внешнеполитических задач, включает в себя такие методы, как: 1) информационные проекты (пропаганда); 2) образовательные и культурные обмены и 3) проекты в сети Интернет (цифровая дипломатия)[2].

Глобализация второй половины XX в. привела к увеличению международного обмена (людьми, ресурсами, информацией), а, следовательно, возросла роль информирования и влияния государств на зарубежную аудиторию. Ключевым понятием этого процесса является диалог, который организует государство с помощью культурных, информационных, образовательных программ.

Целью продвижения национальных идей и ценностей является формирование общественного мнения за рубежом и укрепление национальной безопасности. Связи с общественностью и публичная дипломатии — это важные инструменты создания положительного имиджа своей страны на внешней арене.

В теории международных отношений сложились две основные научные школы. Школа реализма в международных отношениях делает акцент на роль «силовых» факторов: вооруженных сил, промышленного потенциала, научно-технического превосходства и т. п. Либеральные научные школы основным фактором воздействия внешней политики признают не жесткую силу, а мягкое влияние на зарубежных партнеров, поэтому связи с общественностью и публичная дипломатии (PD), а также пропаганда и психологические операции с их многочисленными каналами коммуникативного взаимодействия выходят у либералов на первый план[1]. Истина в дискурсе реалистов и либералов во взглядах на связи с общественностью, как всегда, лежит посередине: внешняя политика любой страны требует сочетания двух подходов — «жесткого» и «мягкого», которые вместе образуют «умную политику» государства на международной арене.

Внешнеполитический PR европейских стран демонстрирует новые формы работы в информационном обществе. Так, недавно Великобритания провела реформу информационного и культурного департаментов МИД: она создала в Форин-Офисе Директорат по коммуникации (Communication Directorate) и реформировала «Всемирную службу Би-би-си» и Британский совет. Британские спутниковые новости (BSN) транслируют телепрограммы, подготовленные по заказу Форин Офис, по всему миру.

Франция имеет пресс-службы при каждом посольстве, главы МИД встречаются с аккредитованными журналистами, выступают в Интернете, популярностью пользуются официальный сайт министерства и сайт France Diplomatie — www.diplomatie.gouv.fr. Весьма опулярным был выходивший четыре раза в год на девяти языках журнал «Лабель Франс» (Label France). Журнал выпускался Министерством иностранных дел Франции до января 2008 г.

Италия проводит контакты с зарубежными СМИ через Службу прессы и институциональной коммуникации (Press and Institutional Communication Service) Министерства иностранных дел. в составе Службы находится Офис связей с общественностью.

Государства Балтийского региона являются информационными лидерами не только в Европе, но и в мире. Информационная политика

---

[1] Public diplomacy or public relations? 2009. March 9th. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cb3communications.com; *Виноградова С. М.* Медиарилейшнз в контексте взаимодействия публичной дипломатии, PR и GR: концептуальные аспекты [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mediarileyshnz-v-kontekste-vzaimodeystviya-publichnoy-diplomatii-pr-i-gr-kontseptualnye-aspekty; *Armstrong M.* Public Diplomacy is not Public Relations. 2009. January 23. [Электронный ресурс]. URL: http://https://mountainrunner.us/ (дата обращения: 25.12.2017).

[2] См.: *Цветкова Н. А.* Публичная дипломатия как инструмент идеологической и политической экспансии США в мире, 1914—2014 гг. : автореф. дис. … д-ра ист. наук : специальность 07.00.15 — история международных отношений и внешней политики. СПб., 2015.

[1] *Nye J. S.* The New Public Diplomacy Project Sindicate. 2010. Feb 10. [Электронный ресурс]. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-public-diplomacy?barrier=accessreg (дата обращения: 25.12.2017).

Министерства иностранных дел Дании (Ministry of Foreign Affaires of Denmark) находится в компетенции Департамента публичной дипломатии и коммуникации, связи с датской прессой осуществляет Департамент прессы, он же отвечает за распространение за рубежом новостей о жизни страны, сотрудничает с Международным пресс-центром Дании.

Норвегия имеет Департамент прессы, культурных связей и информации (PKI — департамент): в него входят Секция продвижения Норвегии и норвежской культуры за рубежом, а также Секция информации и пресс-рилейшнз, которая отвечает за распространение информации о внешней политике в Норвегии и контакты с норвежскими и иностранными медиа.

Финляндия считает информационное обеспечение внешней политики одной из важнейших задач министерства иностранных дел. Работа со СМИ, экспорт финской культуры, а также проведение презентаций и сайт отдела публичной дипломатии МИД Финляндии «This is Finland» — основные методы работы.

Информацию о Швеции распространяет за рубежом Шведский институт — он же администрирует официальный портал страны в Интернете. В 2007 г. Швеция провела беспрецедентный акт — открыла свое посольство в Second Life — виртуальной модели реального мира.

США своими фундаментальными принципами публичной дипломатии (ее представляют USAID — Американское агентство по развитию, АКМ — Американский корпус мира, Государственный департамент, в том числе дипломатические миссии заграничной службы) утверждает, что распространяет только правдивую информацию и использует все многообразия каналов распространения информации.

Информационная политика находится в ведении Госсекретаря — главного советника Президента по вопросам внешней политики. в подчинении Госсекретаря по вопросам публичной дипломатии и общественным связям находятся пять подразделений — пресс-служба, бюро по контактам со СМИ, бюро по общественным и межправительственным контактам, бюро электронной информации и вещания, бюро стратегического информационного планирования.

Канада имеет официального пресс-секретаря при министерстве иностранных дел и международной торговли (МИДМТ), который отвечает за работу со СМИ. Пресс-службы есть и в других ведомствах, осуществляющих внешние связи. Существенное место в деятельности канадских посольств и консульств за рубежом также занимают пресс-секретари. Существует Официальный сайт МИДМТ Канады, МИДМТ издает Ежегодник представителей Канады за границей, широкое распространение в мире получило Международное канадское радио.

В связи со стремлением КНР формировать образ Китая как великой державы происходит трансформация ее публичной дипломатии, которая позиционирует концепции «мирного подъема», «мирного роста», «гармоничного мира» и «гармоничного общества». Китай провел структурные изменения в руководстве информационной деятельностью,

снято множество ограничений на работу иностранных журналистов, расширен сектор теле- и радиовещания для иностранной аудитории.

Индия проводит взаимодействие с прессой через Отдел внешней информации управления МИД Индии, а аудиовизуальное и рекламное обеспечение продвижения образа страны осуществляет Отдел публичной дипломатии. Внешнеполитический PR Республики Индия формируется по американскому образцу и нацелен на создание имиджа Индии как глобально значимой силы». в число приоритетов деятельности Министерства входит содействие развитию радиовещания и телевидения, работа с прессой, а также международное сотрудничество в области информации и массмедиа. в распространении новостей о жизни страны участвует служба «Радио Вся Индия», а рекламно-информационные мероприятия проводятся с учетом самобытных культурных традиций страны.

Таким образом, связи с общественностью и публичная дипломатия имеют во многом похожие цели, задачи и средства в сфере международных отношений, что объясняется интернационализацией и глобализацией современного мира. Мегатрендом связей с общественностью становится глобальное мышление и эффективная работа на глобальном медиарынке. Неоспоримым является утверждение: в современных условиях требования к дипломатам и их профессиональным навыкам в сфере PR резко возрастает.

Основные проблемы внешнеполитического PR

Проблемы и трудности в работе отдела по связям с общественностью зависят от многих обстоятельств.

1. Имеет место различное качество информации на разных уровнях внешнеполитического ведомства. На международном уровне пресс-секретари сами выполняют роль ньюсмейкеров, а на региональном и местном уровнях (диппредставительства) они являются лишь промежуточным звеном в системе коммуникации политической власти и журналистов.

2. Существуют различные типы информационной политики: закрытости и повышенной секретности; реактивной открытости; систематической открытости. Причинами закрытости может быть владение секретной информацией, относящейся к государственной тайне. Причинами реактивной открытости может быть историческая память, менталитет, боязнь утечки негативной информации, нежелание спровоцировать партнера на неадекватные действия, отсутствие политической корректности материалов. Иногда реактивная закрытость включает частичную правдивость и «черный PR». Систематическая открытость является целью всего международного сообщества и свидетельствует о победе демократии в информационном обществе.

3. Наличие различных стандартов в деятельности международных служб. Стандарты определяют конкретные методы и приемы работы внешнеполитического ведомства, интенсивность коммуникаций с жур-

налистами, количество брифингов и пресс-релизов. Образцом европейской медийной политики являются Директива «Телевидение без границ» и «Медиапрограмма». На реализацию программы «Европейский цифровой контент для глобальных сетей» было выделено 100 млн евро. Европейский Вещательный Союз (ЕВС) — крупнейшая в мире организация национальных вещательных служб: частью ЕВС является сеть Eurovision, при его помощи создан канал «Euronews», немалое значение для европейской интеграции имеют телеканалы «Arte» и «Eurosport», обладающие официальными сайтами в интернете. Перед Евросоюзом стоит сложная задача — создание единой Европейской публичной сферы (ЕПС).

4. Различный уровень профессионализма PR-деятельности. От качества профессионализма ньюсмейкеров зависит степень влияния на международную повестку дня, количество и характер информационных запросов, результативность в решении проблемы (защиты прав человека, экологии, уровня жизни и т. д.), интенсивность внешнеполитического PR в целом. Современный мир формулирует запрос на новое качество международников — профессионалов PR-служб, обладающих такими характеристиками, как объективность, компетентность, эрудированность, неангажированность, политкорректность, коммуникабельность, контактность, стрессоустойчивость, владение современными информационными технологиями, знание иностранных языков и т. д.

5. Конкуренция со стороны неправительственных медиаканалов. Конкуренция является одним из самых важных вызовов внешнеполитическому PR, поскольку любое объединение XXI в. (ТНК, НКО, политические движения и др.) тратит огромные финансы на свои медиастратегии. Например, НАТО в 2001 г. создало Управление общественной дипломатии (Public Diplomacy Division), которое активно взаимодействует с прессой: в штаб-квартире еженедельно проводятся брифинги для журналистов, представители НАТО используют как традиционные каналы (общение с представителями СМИ, рассылка пресс-релизов), так и разнообразные интернет-ресурсы, аудиозаписи, видеоролики, образовательные фильмы сразу на нескольких языках.

Внешнеполитический PR в России: уровни реализации, принципы функционирования и технологии работы

Деятельность внешнеполитической PR-службы проводится на различных уровнях:

— Федеральный уровень;
— Субъекты Российской Федерации;
— Органы местного самоуправления.

Деятельность внешнеполитической службы по связям с общественностью обычно включает следующие этапы:

1. Планирование информационно-коммуникативных стратегий.
2. Разработки информационно-коммуникативных стратегий.

3. Исследования информационно-коммуникативных стратегий.
4. Реализация информационно-коммуникативных стратегий.
5. Оценка эффективности информационно-коммуникативных стратегий.

Рассмотрим информационно-коммуникационную деятельность Министерства иностранных дел России — МИД РФ. в состав Департамента информации и печати МИД России входит Отдел оперативной информации. Он доводит до российской и зарубежной общественности, политических кругов, отечественных и зарубежных СМИ официальную позицию России по актуальным международным проблемам путем рассылки сообщений для печати в СМИ, а также в процессе общения с представителями СМИ, в том числе во время брифингов официального представителя МИД — директора Департамента. Официальные материалы выставляются на web-сайте МИД России. Работу в области информации и коммуникации ведет и Отдел средств массовой информации, который главный акцент делает не на моментальном реагировании и не на распространении официальной информации, а на мерах планового, долгосрочного характера — организации интервью руководства Министерства российским и зарубежным СМИ, пресс-освещении в прессе мероприятий, проводимых МИД и т. д.

Вопросы международных информационных контактов, в том числе с ООН, ОБСЕ, ЮНЕСКО, Советом Европы, находятся в компетенции Отдела международных информационных проблем, который обеспечивает участие России в международных организациях и форумах по информационным проблемам. в этой деятельности ДИП МИД тесно сотрудничает с Министерством по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Министерством культуры, Министерством связи, Роспатентом, Союзом журналистов России. Пресс-центр МИД России распространяет международную информации о внутренней и внешней политике России, освещает визиты на высшем и высоком уровне и организует брифинги и пресс-конференции. Пресс-центр поддерживает контакты с зарубежными корреспондентами, проводит их аккредитацию при МИД и помогает в доступе к российской информации.

Web-сайт МИД России — www.mid.ru — предназначен для дипломатов, политиков и широкого круга общественности, он содержит обширную информацию, включающую в себя выступления Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Министра иностранных дел и других официальных лиц Российской Федерации, заявления и сообщения МИД России, нормативные акты федеральных органов исполнительной и законодательной власти по внешнеполитическим и внешнеэкономическим вопросам. Сайт содержит тексты основополагающих документов по внутренней и внешней политике России, программные выступления российских делегаций на международных форумах, тексты межгосударственных и межправительственных договоров и согла-

шений, справочно-информационные материалы о деятельности России в международных и региональных организациях, на двустороннем уровне, информацию по консульским вопросам, другие материалы. На веб-сайте представлены такие разделы, как экспресс-информация МИД России, включающая, в частности, ежедневный «Информационный бюллетень»; блок информации о роли и месте России в решении важнейших международных проблем современности; разделы «Консульская служба», «Дипломатическая служба» и «Экономическая дипломатия».

Особую роль во внешнеполитическом PR современных государств выполняют СМИ. Журналисту-международнику и сотруднику отдела медиарилейшенз важно разбираться в следующих темах:

1. Система СМИ в Российской Федерации и зарубежных государствах.
2. Аналитика СМИ.
3. Стратегии использования СМИ в PR.
4. Медиапланирование: принципы взаимодействия со СМИ.
5. Медиарилейшнз как система управления информацией.
6. PR- кампания: типология и классификация PR-мероприятий.
7. Аудитория: каналы выхода, виды коммуникации, принципы диалоги и правила этикета.

Важную роль во внешнеполитическом PR играет медиатекст. в современном медиапространстве текст строится по принципу сферы, где в «ядре» находится интегральная модель имиджа государства, а от него идут информационно-коммуникативные потоки, которые функционируют в виде медиатекстов. Сферная организация формирует макроструктуру медиаповестки и определяет подачу новостей. Эффективность внешнеполитического PR во многом зависит от имиджа ньюсмейкера, поэтому PR-сотруднику диппредставительства необходимо ценить значение своего положительного имиджа и владеть стратегий его формирования. Различают индивидуальный и коллективный имидж Внешнеполитический PR-службы.

После начала Украинского и Сирийского кризисов против России на Западе начались активные попытки экономического давления и санкций, создания атмосферы дипломатической изоляции, была развернута пропагандистская кампания, напоминающая, а иногда и превосходящая стилистику времен «холодной войны». в условиях информационной войны России с Западом противоборствующие стороны все чаще используются подходы политической коммуникации и пропаганды.

Развитие дипломатии в России наталкивается на множество трудностей. Одна из них — отсутствие системы публичной дипломатии, предполагающей наличие единой стратегии, координации, методов оценки эффективности. Так, например, российская публичная дипломатия не выработала действенных механизмов сотрудничества с негосударственными структурами других стран. а ведь проводниками публичной дипломатии, наряду с государствами, все чаще выступают неправительственные организации. Важным аспектом является вопрос о положении 25 миллионов соотечественников, которые оказались за границей после распада СССР. к сожалению, проблема положения русскоязычных жителей соседних государств поднималась в основном, исходя из политической конъюнктуры. Эта проблема использовалась в основном как рычаг давления, например, на страны Балтии. Однако вопрос о ситуации с русскими в государствах Центральной Азии почти не поднимался. у России нет налаженной системной работы на Евразийском пространстве с деловыми и интеллектуальными элитами, нет реальной структурированной диаспоры. Явно не хватает пророссийских СМИ. Инициативы России зачастую связаны с сиюминутными конъюнктурными интересами рынка и не имеют длительной перспективы и идеи развития. Дело ограничивается взаимными визитами на высоком уровне, экономическими преференциями и списанием долгов.

Практикум

Вопросы и задания

1. Дайте определение внешнеполитического PR.
2. Перечислите основные PR-подразделения в структуре органов государственной власти Российской Федерации.
3. Сформулируйте принципы работы государственной PR-службы, основанные на «менеджменте согласия».
4. Дайте классификацию глобальных медиа современного мира.
5. Сформулируйте различие ньюсмейкинга и спин-докторинга.
6. Раскройте содержание Директивы Евросоюза «Телевидение без границ».
7. Оцените наиболее популярный проект «мягкой силы» России.
8. В рамках внешнеполитического PR органов государственной власти постарайтесь выделить десять наиболее актуальных и типичных проблем, мешающих его развитию.
9. Проанализируйте и сравните тематику основных новостных сообщений за один день русскоязычной версии сайта канала RT и Русской службы BBC.
10. Проанализируйте тематику, язык и стиль выступлений на брифингах, пресс-конференциях и в СМИ директора Департамента информации и печати Министерства иностранных дел РФ, официального представителя Министерства иностранных дел Российской Федерации Марии Владимировны Захаровой.

Литература

1. *Барышников Д. Н.* Эффективность дипломатии / Д. Н. Барышников, С. Л. Костюк, С. Л. Ткаченко. — СПб. : ВВМ, 2009. — 150 с.
2. *Василенко И. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник / И. А. Василенко, Е. В. Василенко. — М. : КноРус, 2016. — 232 с.
3. *Галумов, Э.* Государственный PR и имидж государства. Основы PR / Э. Галумов. — М. : Летопись XXI, 2004.
4. *Зегонов, О. В.* Роль «глобальных» СМИ в мировой политике : автореф. дис. … канд. полит. наук / О. В. Зегонов. — М., 2009.

5. *Зонова, Т. В.* Новые проблемы дипломатии / Т. В. Зонова // Современные международные отношения и мировая политика : учебник для вузов / отв. ред. А. В. Торкунов. — М. : Просвещение, 2004.

6. *Рогозин, Д. О.* Россия перед вызовом публичной дипломатии Запада / Д. О. Рогозин // Международная жизнь. 2010. № 8.

7. *Салливан, М. Х.* Ответственная пресс-служба. Взгляд изнутри / М. Х. Салливан. — Вашингтон : Госдепартамент США, Офис международных информационных программ, 2002. — 60 с.

8. Связи с общественностью в органах власти : учебник. УМО ВО / под ред. М. М. Васильевой. — М. : Юрайт, 2017. — 496 с.

9. Современная зарубежная журналистика: глокализация в практике западноевропейских СМИ : учебное пособие / под ред. А. С. Пую. — СПб. : Издательский Дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2010. — 423 с.

10. *Фадеева Е.* Связи с общественностью : учебник и практикум / Е. Фадеева, А. Сафронов, М. Красильникова. — М. : Юрайт, 2016. — 264 с.

11. *Цветков, А. Ю.* Внешняя политика Российской Федерации и Китайской Народной Республики в начале XXI в.: эффективность публичной дипломатии : автореф. дис. … канд. полит. наук / А. Ю. Цветков. — СПб. : СПбГУ, 2010.

12. *Цветкова, Н. А.* Публичная дипломатия как инструмент идеологической и политической экспансии США в мире, 1914—2014 гг. : автореф. дис. … д-ра ист. наук / Н. А. Цветкова. — СПб. : СПбГУ, 2015.

13. *Чимаров, С. Ю.* Теория и практика связей с общественностью : учебное пособие / С. Ю. Чимаров, Е. Ю. Ястребова. Часть 1: Исторические и профессионально-этические основы PR. — СПб. : Издательство СЗИУ РАНХиГС, 2012.

14. *Чимаров, С. Ю.* Теория и практика связей с общественностью : учебное пособие. Часть 2: Технологии, практические методы и приемы работы в сфере связей с общественностью / С. Ю. Чимаров, Л. Е. Востряков. — СПб. : Издательство СЗИУ РАНХиГС, 2012.

15. *Чумиков А. Н.* Медиарилейшнз : учебное пособие. Мастер-класс / А. Н. Чумиков. — М. : Аспект-Пресс, 2014. — 184 с.

16. *Чумиков, А. Н.* Государственный PR: Связи с общественностью для государственных организаций и проектов : учебник / А. Н. Чумиков, М. П. Бочаров. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Инфра-М, 2015. — 336 с.

17. *Canel, M. J.* Introduction: Mapping the Field of Government Communication / M. J. Canel, K. Sanders // Government Communication: Cases and Challenges. — London : Bloomsbury Academic, 2013. — P. 1—26.

18. *Persson, E.* Political Mythmaking and the 2014 Winter Olympics in Sochi: Olympism and the Russian Great Power Myth / E. Persson, B. Petersson // East European Politics. 2014. Vol. 30. № 2. P. 192—209.

19. *Richards, P.* Be Your Own Spin Doctor: A Practical Guide to Using the Media / P. Richards. — L. : Harrogate, 2005. — 240 p.

Кейс 1. Выступление 12 апреля 2017 г. представителя Российской Федерации на заседании Совета безопасности ООН В. К. Сафронкова

12 апреля 2017 г. представителя Российской Федерации, заместитель постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций и в Совете безопасности ООН по политическим вопросам Владимира Карповича Сафронкова выступил на заседании Совета безопасности ООН. Реплика В. К. Сафронкова прозвучала в ответ на выступление британского представителя Мэтью Райкрофта. Тот заявил, что Россия «злоупотребляет правом вето, поддерживает режим (Асада) и применение химоружия», а также что Москва

«потеряла доверие»[1]. Россия наложила вето на предложенный США, Великобританией и Францией проект резолюции по химическим атакам в Сирии. После голосования в ходе дебатов Сафронков предостерег британского коллегу Мэтью Райкрофта от «оскорбления России»:

«А все дело в том, что вы испугались, сон потеряли, что мы будем сотрудничать с Соединенными Штатами. Вы этого боитесь. Все делаете для того, чтобы это взаимодействие было подорвано. Именно поэтому…

Посмотри на меня! Глаза-то не отводи, что ты глаза отводишь?

Именно поэтому ты сегодня ничего не сказал о политическом процессе…

Ты сегодня говорил, господин Райкрофт, не по повестке дня заседания, оскорблял Сирию, Иран, Турцию, другие государства! …

Господин председатель, просьба следить за порядком развития заседания, если некоторые безответственно, оскорбительно, сбиваясь на сленг, относятся к своему месту в Совете Безопасности ООН.

Не смей оскорблять Россию больше!»[2].

Задание

Дайте свою оценку данному выступлению в ООН Владимира Сафронкова. Полагаете ли Вы, Что оно было приемлемым и уместным с учетом сложившейся ситуации? Или произошел выход за рамки и нормы дипломатического этикета? Изучите предварительно отклики на речь официальных лиц, общественных деятелей и СМИ[3].

Новые издания

1. *Борщевский, Г. А.* Связи с общественностью в органах власти : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г. А. Борщевский. — М. : Издательство Юрайт, 2018.

2. *Жильцова, О. Н.* Связи с общественностью : учебное пособие для академического бакалавриата / О. Н. Жильцова, И. М. Синяева, Д. А. Жильцов. — М. : Издательство Юрайт, 2017.

3. Связи с общественностью в органах власти : учебник для академического бакалавриата / М. М. Васильева [и др.] ; под ред. М. М. Васильевой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018.

---

[1] См.: Speech «This sickening use of chemical weapons — weapons that Asad agreed in 2013 to destroy — is just the latest in a long list of abhorrent acts». Statement by Ambassador Matthew Rycroft, UK Permanent Representative to the United Nations, on the situation in Syria. URL: https://www.gov.uk/government/speeches/this-sickening-use-of-chemical-weapons-weapons-that-asad-agreed-in-2013-to-destroy-is-just-the-latest-in-a-long-list-of-abhorrent-acts (дата обращения: 03.03.2018).

[2] «Что ты глаза отводишь?»: Сафронков ответил представителю Британии в ООН. РИА Новости. 12.04.2017. URL: https://ria.ru/world/20170412/1492116042.html (дата обращения: 03.03.2018); Владимир Сафронков vs ООН: Запись выступления В. К. Сафронкова в Совете Безопасности в ООН, 12.04.2017. https://www.youtube.com/watch?v=WQX7U2T6CwM (дата обращения: 03.03.2018).

[3] См.: Кремль вступился за резкую речь Сафронкова в ООН. Русская служба Би-Би-Си. 13 апреля 2017 г. http://www.bbc.com/russian/news-39586545 (дата обращения 03.03.2018); Матвиенко осудила резкое выступление Сафронкова в Совбезе ООН. РИА Новости. 20 апреля 2017. https://ria.ru/world/20170420/1492677783.html (дата обращения: 03.03.2018); в переводе с дипломатического на русский. Обозреватель «Ъ» Сергей Строкань об использовании политического жеста в мировой дипломатии. Коммерсант. 13.04.2017. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3269934 (дата обращения: 03.03.2018).

4. Связи с общественностью как социальная инженерия : учебник для академического бакалавриата / В. А. Ачкасова [и др.] ; под ред. В. А. Ачкасовой, Л. В. Володиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018.

5. *Чумиков, А. Н.* Связи с общественностью. Практикум : учебное пособие для академического бакалавриата / А. Н. Чумиков. — М. : Издательство Юрайт, 2018.

Наши книги можно приобрести:

Учебным заведениям и библиотекам:
в отделе по работе с вузами
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: vuz@urait.ru

Частным лицам:
список магазинов смотрите на сайте urait.ru
в разделе «Частным лицам»

Магазинам и корпоративным клиентам:
в отделе продаж
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru

Отзывы об издании присылайте в редакцию
e-mail: red@urait.ru

Новые издания и дополнительные материалы доступны в электронной библиотечной системе «Юрайт» biblio-online.ru

Учебное издание

СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры

Под редакцией В. А. Ачкасовой, И. А. Быкова

Формат 70×100 1/16.
Гарнитура «Charter». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 11,48.

ООО «Издательство Юрайт»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru