САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций»

*На правах рукописи*

**Раков Георгий Романович**
**Коммуникационное сопровождение государственных реформ**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

по направлению «Реклама и Связи с общественностью»

(научно-исследовательская работа)

Научный руководитель –

кандидат политических наук, доцент

Журавлева Нина Николаевна

Кафедра связей с общественностью в политике

и государственном управлении

Очная форма обучения

Вх. №\_\_\_\_\_\_от\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Секретарь ГАК\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Санкт-Петербург

2018

**Оглавление**

[Введение 3](#_Toc511401247)

[Глава 1. Государственная реформа: политический, политологический и коммуникационный аспекты 7](#_Toc511401248)

[1.1. Государственная реформа как политический феномен и политологический концепт 7](#_Toc511401249)

[1.2. Государственная реформа как объект коммуникационного сопровождения 15](#_Toc511401250)

[Глава 2. Анализ применения технологий коммуникационного сопровождения государственных реформ 33](#_Toc511401251)

[2.1. Зарубежный опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ 33](#_Toc511401252)

[2.2. Отечественный опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ 47](#_Toc511401253)

[Заключение 59](#_Toc511401254)

[Список источников и литературы 63](#_Toc511401255)

[Приложения 70](#_Toc511401256)

[Приложение 1 70](#_Toc511401257)

[Приложение 2 72](#_Toc511401258)

# **Введение**

Для продвинутого современного бизнеса естественными и обязательными являются клиентоориентированность и упор на маркетинговые коммуникации. К тому же, условия внешней среды меняются очень быстро, и компания должна быть способна реагировать на эти изменения, перестраиваться и эффективно вести диалог со своими клиентами. В этом отношении государства похожи на компании: в контексте реакции на изменения государства проводят реформы. Их проводят как авторитарные, так и демократические режимы, хотя и преследуя разные целя. Но, думается, государства часто упускают из внимания коммуникативную сторону вопроса, что непосредственно влияет на результат реформирования

Данная выпускная квалификационная работа посвящена исследованию наиболее распространенных и наиболее эффективных способов коммуникации между государством и гражданами в процессе реформ. Интересным для нас с исследовательской точки зрения будет и возможное отсутствие таких коммуникаций, причины и последствия подобного отсутствия.

Исследовательская актуальность работы заключается в том, что данная тема недостаточно представлена как в российском, так и зарубежном научном дискурсе, то есть она плохо исследована на мировом уровне. Мы предполагаем, что низкая исследованность данной темы может негативно влиять на процесс проведения реформ в государствах: отсутствие разных теоретических моделей и результатов практических исследований по коммуникационному сопровождению государственных реформ может затруднить процесс не только продвижения реформы, но и ее имплементации вообще. Прикладная актуальность работы заключается в том, что коммуникации в ходе реформ являются принципиально важными для их эффективного применения, а значит, данное исследование сможет помочь в продвижении реформ в будущем. В том числе наше исследование может быть полезно и в России, которая лишь относительно недавно начала независимое политическое существование и государственное строительство после советского периода, а значит, ей предстоит провести еще не одну реформу, чтобы создать развитое и справедливое государство.

Объект выпускной квалификационной работы — коммуникации институтов государственной власти со значимыми аудиториями в процессе реализации государственных реформ. Предмет выпускной квалификационной работы — технологии коммуникации институтов государственной власти Боснии и Герцеговины (2002–2005 гг.), Болгарии (2005–2007 гг.) и России (2003–2018 гг.) со значимыми аудиториями в процессе реализации государственных реформ.

Цель ВКР состоит в том, чтобы выяснить, какие технологии коммуникационного сопровождения государственных реформ применяются в настоящее время в разных странах и какие их них работают наиболее эффективно.

Для осуществления данной цели можно выделить следующий ряд задач, которые необходимо решить:

1. Описать государственную реформу как политический феномен и политологический концепт;
2. Описать государственную реформу как объект коммуникационного сопровождения;
3. Исследовать существующие технологии коммуникационного сопровождения государственных реформ;
4. Исследовать опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ в России и за рубежом;
5. Провести сравнение зарубежного и отечественного опыта коммуникационного сопровождения государственных реформ.

Теоретической основой данной работы послужили труды и исследования российских ученых А.Ю. Мельвиля, Д.Я. Травина, В.Я. Гельмана, А.А. Аузана и зарубежных ученых — С. Хантингтона, П. Мефалопулоса (Paolo Mefalopulos), С. Кабаньеро-Верзосы (Cecilia Cabañero-Verzosa) и Хелен Р. Гарсии (Helen R. Garcia) о политических изменениях, реформах и их коммуникационном сопровождение. Эмпирической основой работы послужили официальные документы, в основном нормативно-правовые акты Российской Федерации, касающиеся, административной реформы и ее продвижения, кейсы реформ в Боснии и Герцеговине, Болгарии и России, обзоры и исследования Всемирного банка, посвященные реформам в упомянутых странах, рекламные и другие коммуникационные материалы, относящиеся к анализируемым реформам, публикации в СМИ и социальных сетях, статьи в научных изданиях и другие материалы сети Интернет.

При написании данной выпускной квалификационной работы были применены следующие исследовательские методы: изучение литературы по теме работы, анализ документов, мониторинг СМИ, метод кейс-стади, аналитический и сравнительно-исторический методы.

Работа состоит из введения, двух глав, в каждой из которых по два параграфа, заключения, списка источников и литературы и приложений. В первой главе будут рассмотрены теоретические модели, описывающие и исследующие государственных реформ с разных точек зрения: в первом параграфе — с точки зрения политологии и существования реформ в политике, во втором параграфе — с точки зрения политической коммуникации.

Во второй главе будут проанализированы кейсы реформ и их коммуникационного сопровождения в нескольких странах: в первом параграфе будет рассмотрен зарубежный опыт административной (условно) реформы в Боснии и Герцеговине в 2002–2005 годах, а также реформы налоговой системы в Болгарии в 2005–2007 годах, во втором параграфе — опыт административной реформы в Российской Федерации в 2003–2018 годах.

В этой же главе в последнем параграфе будет проведено сравнение зарубежного и отечественного опыта коммуникационного сопровождения государственных реформ, оценены недостатки и преимущества разных подходов.

# **Глава 1. Государственная реформа: политический, политологический и коммуникационный аспекты**

## **1.1. Государственная реформа как политический феномен и политологический концепт**

В данном параграфе мы рассмотрим реформу как политическое явление и основные теоретические подходы к описанию реформы в политологии и смежных науках.

Понятие реформы является одним из основных для политологической концепции политических изменений. Под политическим изменением подразумевают «преобразование структур, процессов или целей, затрагивающих распределение или осуществление властных полномочий по управлению каким-либо обществом»[[1]](#footnote-1). Таким образом, политическое изменение — это преобразование общественных институтов.

Любая система сталкивается с изменениями внешней среды и с внутренними противоречиями, поэтому для своего выживания она вынуждена как-либо изменяться. В определенном смысле весь политический процесс можно понимать, как последовательность перемен в политической системе, позволяющей ей наиболее эффективно исполнять свои функции.

В политологии также существует понятие политического развития. Если изменения могут быть отрицательными для того или иного общества, то понятие развития содержит в себе определенную положительную окраску. Политическое развитие подразумевает переход политической системы на некоторый новый качественный уровень. Таким образом, политическое изменение и политическое развитие являются разными понятиями, но так как нас интересуют политические изменения, несущие в себе позитивный преобразовательный заряд, мы иногда будет использовать их как взаимозаменяемые. Впрочем, в определенном контексте понятия развития будет для нас ключевым, о чем будет сказано во втором параграфе данной главы.

Основными типами политических изменений являются реформа, революция и государственный переворот[[2]](#footnote-2). Реформа, в отличие от революции и государственного переворота, подразумевает процесс эволюционного изменения. Собственно, стоит подчеркнуть, что значительная часть исследований, посвященных политическим изменениям, сфокусирована на революциях, и реформа часто определяется через противопоставление революции[[3]](#footnote-3).

В политической науке понятия реформа, государственная реформа и политическая реформа (в широком смысле) являются практически тождественными, поэтому далее в тексте они будут иногда заменять друг друга. Под реформой мы будем понимать «изменение, переустройство в способе деятельности и в составе институтов, учреждений, не уничтожающее основ существующей политической структуры»[[4]](#footnote-4).

Хотя выше отмечалось, что реформа является видом политического изменения, а изменение не всегда подразумевает позитивное преобразование в обществе, под реформой понимают нечто, улучшающее состояние общества. Так, Самюэл Хантингтон отмечает, что понятие реформы связано с направлением изменений, а не только с их масштабами и скоростью (основная оппозиция между реформой и революцией). Далее он приводит цитату из книги экономиста Альберта Хиршмана, который считает, что реформа — это изменение, «в ходе которого власть дотоле привилегированных групп урезается, а экономическое положение и социальный статус ущемленных групп соответственно улучшается»[[5]](#footnote-5). Там же Хантингтон отмечает, что умеренные изменения, не способствующие вовлечению большего числа населения в политическую жизнь, увеличению экономического равенства следует называть «консолидацией», а не реформой.

Естественно, это лишь конкретное понимание феномена реформы, но мы согласимся с ним и будем исходить из того, что реформы в государстве должны приводить к улучшению общего благосостояния, повышению эффективности той или сферы, росту справедливости и так далее. Здесь подразумевается намерение, с которым проводятся реформы. Очевидно, что иногда реформы приводят не к тем последствиям, которые планируются, как минимум, и к ухудшению или разрушению ситуации, существовавшей до проведения реформы, как максимум. Это связано со сложностью планирования как такового[[6]](#footnote-6), а также с масштабами преобразований, содержащихся в реформе. И все же мы будем исходить из понимания реформы как позитивного преобразования. Впрочем, даже если реформой называют нечто, что на самом деле не улучшит жизнь людей, но декларативно заявляются цели развития, — такая реформа тоже будет представлять интерес для исследования, так как по своей сути будет нуждаться в некотором оправдании и объяснении, то есть коммуникационном сопровождении.

Общим местом в практически любых рассуждениях является то, что современный мир очень быстро меняется. Однако это не только общее место, но и определенное научное понимание существующего положения дел[[7]](#footnote-7). Во многом способность системы проводить реформы, то есть планомерно, постепенно и эффективно подстраиваться под всевозможные изменения окружающей среды становится ключевой для обеспечения стабильности, устойчивости данной системы. Политические системы, не способные меняться вместе с миром, часто погибают, и на их месте вырастают более эффективные.

В политологии не существуют какой-то строгой и определенной классификации реформ. Говоря о типах реформ, с исследовательской точки зрения удобно выделить два аспекта: область управления (или сфера общества) и масштаб реформ. В отношении первого аспекта можно говорить, например, об образовательной реформе, пенсионной реформе, реформе армии. По масштабу реформы могут быть более масштабными и менее масштабными, например, конституционная реформа и реформа конкретного правительственного ведомства, хотя все это, естественно, относительно. Стоит отметить, что для наших исследовательских целей будут важны не сами реформы, разбитые по классификациям, а скорее те их существенные характеристики, которые могут оказывать непосредственное влияние на процесс коммуникационного сопровождениях этих реформ.

Особый интерес для типологизации реформ представляют реформы, приводящие к наиболее масштабным изменениям. В теории демократического транзита (транзитология, теория «волн демократизации») это реформы, приводящие общество от тоталитарного или авторитарного режима к режиму демократическому, шире говоря, от несвободного общества к свободному. Данная теория была доминирующей в политической науке до конца 90-х годов, сейчас же она критикуется многими исследователями[[8]](#footnote-8). Проблема заключается в том, что не везде за крахом авторитарного режима последовало создание демократического режима, трудностях определения тех или иных состояний политической системы, а также в культурных особенностях разных обществ, о чем писал другой крупнейший политолог XX века Филипп Шмиттер[[9]](#footnote-9).

Для ученых, изучающих реформы вообще, и транзитологов в частности важным является вопрос о скорости проведения реформ. Так называемая «шоковая терапия» — резкое проведение большого количества экономических реформ — противопоставляется градуалистскому подходу, обосновывающему планомерную и постепенную имплементацию реформ. На данный момент, более обоснованной кажется позиция сторонников «шоковой терапии»[[10]](#footnote-10).

В отношении других реформ подобных острых противостояний не существует, что, видимо, связано с масштабом изменений. Хантингтон отмечает, что если реформа не одна, то их стоит производить последовательно, а не одновременно. При этом каждая отдельная реформа должна проводиться максимально быстро, чтобы противники реформ не успели мобилизоваться и подготовить ответ[[11]](#footnote-11). В русле институционализма, наиболее влиятельного сейчас направления в экономике, для многих обществ считается более желательным не мгновенный переход к тому или иному институту, а создание перед этим институтов переходного типа, которые бы соответствовали существующим политическому порядку, культуре и так далее[[12]](#footnote-12). Так или иначе реформирование подразумевает рациональный подход к планированию, анализ предыдущих опытов успешных и неуспешных реформ и проведение в жизнь только тех преобразований, которые с большей вероятностью приведут к улучшению состояния той или иной сферы общества.

Но здесь возникает вопрос о пределах возможных изменений в политических институтах. Политический институт, по своей сути, — это нечто такое, что является относительно постоянным и равновесным. По всей видимости, реформируемые институты должны обладать определенной «эластичностью», то есть способностью меняться. Институты можно поделить на медленно меняющиеся, такие, как культура, и быстро меняющиеся, как, например, юридические законы в определенной сфере. Если институт не обладает способностью меняться, если он по каким-то причинам не выполняет свои функции адекватно современному состоянию, то реформирование должно быть направлено на его разрушение и построение нового, более гибкого института.

Экономист и политолог Дмитрий Травин в своей лекции «Возможна ли модернизация в России?» говорит о нескольких факторах, препятствующих успешности реформ: культурных, поколенческих и институциональных[[13]](#footnote-13). Культурный фактор является наиболее серьезным препятствием для реформы, так как поддается наименьшим изменениям и, в существенной степени, сохраняется на протяжении столетий; культурный фактор может быть связан, например, с религиозными верованиями и другими особенностями восприятия мира тем или иным народом. Поколенческий фактор связан с тем, что разные поколения во многом отличаются друг от друга, это относится как к реформаторам, так и другим гражданам страны. Их ценности, взгляды на правильное устройство общества существенно определяют пределы возможных преобразований. В другой своей работе Д. Травин убедительно доказывает, что именно различия в поколениях реформаторов определили результаты «перестройки» и реформ 90-х годов в России и Советском союзе[[14]](#footnote-14). Следующий фактор, по мнению исследователя, определяющий пределы возможных преобразований, — институциональный. Подразумевается, что дизайн институтов, созданных в государстве на предыдущих этапах развития, задает рамки, в которых государство впоследствии существует. Другой исследователь, Александр Аузан, называет этот фактор «колеей зависимости» (перевод английского «path dependence») и пишет о том, что случайные и неслучайные решения правительств определяют выбор траектории развития, а в «колею» ее превращают культурные факторы[[15]](#footnote-15). Исследователи отмечают, что никакой из этих факторов не может полностью объяснить, почему удались или не удались преобразования, но их совокупность позволяют сделать это с высокой точностью.

Как отмечалось выше, реформа должна производить такое изменение, которое воспринималось и принималось бы политической системой. Таким образом, реформаторский процесс должен быть укоренен в культуре, в том числе политической, не должен быть ей совершенно противен. По всей видимости, важным для процесса реформ является готовность самого общества, граждан страны к изменениям: если гражданами любые изменения воспринимаются «в штыки», то рассчитывать на успешный результат реформирования будет опрометчиво и неэффективно[[16]](#footnote-16).

Можно сказать, что реформа рождается на стыке трех уровней и возможна только при их успешном взаимодействии: уровне политической воли среди коалиции лидеров и политиков, уровне организационной воли среди бюрократов, особенно, на среднем уровне, и общественной воли через мобилизацию гражданского общества и распространение гражданского участия[[17]](#footnote-17). Самюэль Хантинтон в «Политическом порядке в меняющихся обществах» говорит о нелегкой судьбе реформатора, который противостоит, с одной стороны, консерваторам, то есть противникам реформам, а с другой стороны, революционерам, то есть тем, кто считает реформы недостаточно радикальными[[18]](#footnote-18). Помимо этого, реформа нарушает статус-кво и, помимо потенциального улучшения положения определенных групп, потенциально забирает привилегии у групп, которые получают выгоды от существующего положения вещей. Таким образом, реформатор и/или реформаторская коалиция находятся в центре пересечения интересов многих групп и их целью является балансировка сил и эффективная коммуникация с этими группами.

В следующей главе мы рассмотрим подходы к продвижению государством проводимых реформ.

## **1.2. Государственная реформа как объект коммуникационного сопровождения**

В данном параграфе мы попытаемся разобраться с тем, как исследователи и практики предлагают продвигать (в широком смысле) государственные реформы, какие существуют теоретические модели, на чем они базируются и каковы их ограничения.

Предварительно определим, что мы понимаем под коммуникационным сопровождением государственных реформ (далее этот феномен будет рассмотрен более подробно). Коммуникационное сопровождение государственных реформ — это использование институтами государственной власти коммуникационных средств (PR, реклама и др.) для влияния на определенные группы общественности в целях поддержания проводимой реформы.

Коммуникационное сопровождение принципиально важно для успеха реформ. Дело не только в том, что современные бизнес-субъекты гораздо больше полагаются на маркетинговые коммуникации, чем раньше; необходимость коммуникационной поддержки реформ была очевидна еще в девяностые годы[[19]](#footnote-19).

В первую очередь, стоит отметить, что в отечественном научном дискурсе практически нет каких бы то ни было попыток теоретизирования процесса коммуникационного сопровождения реформ, попыток рассмотрения данного процесса как отличающегося от коммуникационного сопровождения, продвижения иных политических и коммерческих проектов. Собственно, и попыток анализа существующих практик коммуникационного сопровождения государственных реформ тоже практически нет. Можно отметить лишь несколько работ[[20]](#footnote-20), но этого, безусловно, недостаточно.

В зарубежном дискурсе эта тема исследована гораздо более широко, но с некоторыми особенностями. Хотя стоит отметить, что работ на эту тему тоже не очень много. Исследованием проблематики и разработкой программ продвижения реформ занимаются такие организации как The World Bank (Всемирный банк), GSDRC — Governance and Social Development Resource Centre (Ресурсный центр по правительственному и социальному развитию) при правительстве Австралии, GIZ — Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Германское общество по международному сотрудничеству) при правительстве Германии. Их называют Development Agencies — агентства по развитию.

Продвижение реформ в данном контексте является частью более широкого концепта — продвижения программ развития (development). Под этим понимается как политическое развитие, о котором писалось в предыдущем параграфе, так и экономическое и социальное развитие, определяемые, например, как «изменение, в результате которого увеличиваются экономическая продуктивность и процветание, а также появляются новые, более сложные формы социальной структуры и организации»[[21]](#footnote-21). Проблема заключается в том, что данные исследования сконцентрированы на программах развития слаборазвитых и развивающихся стран, поэтому из внимания может упускаться и часто упускается процесс продвижения реформ в более развитых странах.

В этом отношении словосочетание Reform Communications, которое вольно можно перевести как «коммуникация реформ», «коммуникационное сопровождение реформ» встречается гораздо реже, чем словосочетания Development Communication и Communication for Development, которые можно перевести как «коммуникация для развития». Паоло Мефалопулос (Paolo Mefalopulos) выделяет Development Communication как отдельный вид коммуникации, которыми занимаются агентства по развитию, некоторые из которых были перечислены выше. Он определяет ее как коммуникацию, направленную на «поддержку устойчивого изменения процесса развития, путем привлечения (вовлечения) стейкхолдеров». Главными функциями Development Communication Мефалопулос называет создание благоприятных условий для оценки рисков и возможностей; распространение информации; побуждение поведенческих и социальных изменений[[22]](#footnote-22).

Также Паоло Мефалопулос выделяет следующий вид коммуникации, связанный с развитием — Advocacy Communication, которую, видимо, стоит понимать как пропагандистскую коммуникацию или просто — пропаганду. Мефалопулос определяет ее как коммуникацию, направленную на «влияние на изменения на общественном и политическом уровнях и продвижение вопросов, связанных с развитием». Ключевыми функциями данного вида коммуникации он называет повышение осведомленности о важных вопросах развития; использование коммуникационных методов и медиа для влияния на определенные аудитории для поддержки запланированных изменений.

Эти виды коммуникации кажутся нам наиболее важными, но существуют еще два вида, о которых пишет Мефалопулос — Corporate Comunication и Internal Communication, которые можно интерпретировать как внешние и внутренние коммуникации агентства по развитию. В рамках данной работы мы рассматриваем государство как субъект, занимающийся созданием реформы и ее продвижением, но данные аспекты коммуникации также могу быть интересны. Так, Мефалопулос говорит о том, что цель внешних коммуникаций — это сообщение обществу миссии организации и деятельности, которой она занимается; цель внутренних коммуникаций — поддержание потока информации внутри организации, направленной на обеспечение ее наиболее эффективной работы.

Разумное использование всех четырех видов коммуникации, описанных выше, позволяет достичь синергетического эффекта, благодаря которому «целое», создаваемое коммуникациями, больше, чем «сумма» их всех по отдельности. Предположительно, именно поэтому исследователи из Всемирного банка предлагают в определенном смысле объединить все эти четыре вида в рамках рассмотрения концепта «стратегических коммуникаций» для реформ. Этот подход кажется нам наиболее разработанным, поэтому далее, в основном, речь пойдет о нем.

Сесилья Кабаньеро-Верзоса (Cecilia Cabañero-Verzosa) и Хелен Р. Гарсия (Helen R. Garcia) пишут о том, что стратегические коммуникации (понимаемые в обозначенном нами выше контексте) — это ориентированный на клиентов / стейкхолдеров подход, продвигающий добровольные изменения в знаниях людей, их аттитюдах и поведении для достижения целей развития[[23]](#footnote-23). Следует уточнить, что понимается и будет далее пониматься под понятиями «стейкхолдер» и «аттитюд». Стейкхолдер — «человек, группа лиц или отдельные организации, чьи действия, поведение или решения могут влиять на прибыль компании и процессы в ней»[[24]](#footnote-24). В контексте данной работы нет компаний и их прибылей, но есть правительства, реформы и их успешность, на которые, соответственно, влияют стейкхолдеры. Аттитюд — это социальная установка, «под которой понимается определенное состояние сознания и нервной системы, организованное на основе предшествующего опыта и оказывающее направляющее и динамическое влияние на поведение»[[25]](#footnote-25).

Используя стратегические коммуникации, реформаторы могут попытаться понять ситуацию, в которой существуют ключевые стейкхолдеры, а не просто создать и навязать свой план реформ. Авторы пишут, что стратегические коммуникации в вопросах развития способны продвигать конкретную политику, стратегию реформ, делая их понятными, заручаясь поддержкой и сотрудничая со всеми заинтересованными сторонами, чтобы добиться запланированного результата.

Таким образом, данный подход к коммуникации выходит за границы простого информирования, стремясь к использованию разнообразных коммуникационных технологий для помощи стейкхолдерам в освоении новой информации и развития новых аттитюдов для облегчения принятия новых форм поведения. Цели реформы можно считать достигнутыми тогда, когда большие группы людей добровольно меняют свое поведение способами, ведущими к намеченным результатам.

Для осуществления программы реформ необходима разработка коммуникационной стратегии, состоящей из управленческих решений, определяющих план коммуникаций как таковой. Коммуникационная стратегия определяет людей, чья поддержка критически важна для успеха реформ; типы поведения, которые должны быть принять разнообразными группами для помощи в достижении целей программы; месседжи, которые будут резонировать с соответствующими аудиториями; каналы коммуникации, которые обеспечат необходимый охват и будут вызывать доверие; меры оценки эффективности коммуникаций. Также для осуществления реформ необходим коммуникационный план, который устанавливает временные рамки, сроки и бюджет, описывает конкретные коммуникационные мероприятия, которые должны быть реализованы.

Коммуникационная стратегия принципиально важна для использования стратегических коммуникаций (что можно увидеть хотя бы в их названиях). Но дело в том, что коммуникационная стратегия должна быть укоренена в существующей реальности. Таким образом, если в начале реформ стратегия, как правило, ориентирована на то, что реформаторы борются за поддержку граждан, занимаются их обучением и т.п., то, когда реформы имплементированы, новые институты и новые формы поведения сформированы, стратегия должна быть ориентирована на поддержание достигнутых изменений и постоянный процесс взаимодействия с гражданами, пока и сами результаты со временем не будут укоренены.

В предыдущем параграфе говорилось о том, что жизненно важным для реформ является их привязанность к культурному и социальному опыту людей. Точно так же и со стратегическими коммуникациями, сопровождающими процесс реформ: успех зависит не от креативности месседжей или стимулов для освоения новых практик, а от понимания реформаторами восприятия, мотиваций, убеждений, моделей поведения всех тех, кто включен в процесс реформ и на кого реформы окажут влияние.

Это говорит о принципиальной значимости исследований. С одной стороны, это относится ко всей сфере маркетинговых коммуникаций: в последние годы практически все специалисты говорят о том, как важно исследовать рынок[[26]](#footnote-26), но с другой стороны, для реформ понимание людей, с которыми приходится взаимодействовать, выходит на первый план в связи с масштабами и серьезностью преобразований. Только с помощью обширных исследований можно попытаться понять, почему люди думают так, как думают, и поступают так, как поступают. В философско-этическом отношении это важно для того, чтобы реформаторы взглянули на ситуацию глазами «простых людей» и отнеслись к ним не как к цифрам в статистике, а как к живым существам.

Следует понимать, что коммуникационная стратегия — это лишь часть общей стратегии реформ, плана реформ. Она позволяет выработать пути обеспечения стейкхолдеров информацией, создать убедительный месседж и развить площадки для диалога. Коммуникация не может окончательно и принципиально решить проблему, если она лежит не в коммуникационной среде.

Таким образом, Кабаньеро-Верзоса и Гарсия пишут о пяти ключевых вопросах[[27]](#footnote-27), на которые должны ответить реформаторы, разрабатывая коммуникационную стратегию:

1. Чья поддержка критически важна для успеха реформы?
2. Какие образцы поведения должны быть приняты для достижения целей реформы и какие изменения в знаниях и аттитюдах облегчат принятий этих образцов поведения?
3. Какие месседжи убедят людей поддержать реформу?
4. Какие каналы коммуникации обеспечат необходимый охват и будут вызывать доверие людей?
5. Как коммуникация будет оцениваться?

Авторы предлагают следующую таблицу, подобные которой часто используют при создании плана работы с целевыми группами общественности, для удобного представления ответов на перечисленные выше вопросы (о «вспомогательной информации» будет сказано далее при описании этапа создания месседжа):

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Аудитория | Поведение | Месседж | Вспомогательная информация | Каналы | Оценка |
|  |  |  |  |  |  |

Таблица 1 — План работы с аудиториями

Рассмотрим по порядку процесс формулировки ответов на вышеперечисленные вопросы.

В отношении аудиторий необходимо понять: чья поддержка критически важна для успеха реформы? Поняв это, можно сконцентрировать усилия на работе с этими группами общественности (мы не будем разделять понятия «аудитория» и «группа общественности», так как это несущественно для данной работы). Таким образом, нужно сегментировать будущие аудитории, отделить сторонников от противников и оценить их уровни заинтересованности и власти. Данные решения нужно периодически пересматривать, критически оценивая результаты работы с разными группами общественности на разных этапах процесса реформирования.

Для стратегических коммуникаций вопрос сегментации является жизненно важным: только исходя из понимания восприятия, мотиваций, аттитюдов и образцов поведения людей, так как у разных людей, разных групп общественности они отличаются, можно построить эффективную коммуникацию.

Одним из путей сегментации для реформ является разделение групп общественности на первичную, вторичную и третичную. Первичная группа состоит из тех людей, чье поведение должно измениться для успеха реформ. Вторичная группа — это те люди, которые оказывают непосредственное влияние на людей из первичной группы в контексте изменения поведения. В третичную группу входят те, кто оказывают влияние на все общество, обладающие статусами лидеров, ресурсами, которые они могут направить на реформу, и способностью убеждать, благодаря харизме или доверию людей.

Исходя из этого коммуникационные мероприятия должны соответствовать нуждам данных групп. Так, например, первичной группе следует предоставить информацию о том, какие выгоды они получат от реформы, чтобы они смогли сделать индивидуальный выбор, совершить действие и принять желаемый образец поведения. Вторичная группа должны быть мотивирована оказать влияние и поддержку принятию реформы членами первичной группы. Третичная группа может быть призвана принять меры на уровне местных сообществ, региональном или национальном уровнях, например, создать и обеспечить необходимые условия для изменения поведения первичной группой.

Следующий шаг — выявление сторонников и оппонентов реформы. В целом, люди будут либо сторонниками проведения реформы, либо безразличными к ней / неопределившимися, либо противниками по идеологическим или другим причинам. Кабаньеро-Верзоса и Гарсия настаивают на том, что коммуникационные усилия следует направить на неопределившихся, тех, кто еще не знает, выступить «за» или «против», потому что убедить их будет значительно проще, чем серьезных оппонентов реформы. Однако это не отменяет необходимости работы со всеми аудиториями, просто выделяет наиболее важную.

Можно использовать следующую таблицу, основанную на подходе американского политолога Гэри Оррена (Gary Orren)[[28]](#footnote-28), которая расширяет описанную выше сегментацию групп общественности и соотносит коммуникационные усилия с группами в соответствии с их отношению к реформе:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Непоколебимые противники | Противники | Неопределившиеся и не вовлеченные | Неопределившиеся и вовлеченные | Сторонники | Бескомпромиссные сторонники |
| Минимальное убеждение | Демобилизация или превращение в сторонников | Минимальное убеждение | Мобилизация | Укрепление (поддержание) | Минимальное убеждение |

Таблица 2 — Типы групп общественности и коммуникации с ними

Бескомпромиссным сторонникам и непоколебимым противникам необходимо одинаково минимальное убеждение, так как одни во всех отношениях будут поддерживать вас, а вторые, скорее всего, не перестанут быть вашими противниками, но, тем не менее, их нужно информировать о процессе реформирования, дабы все обладали правдивыми данными о происходящих изменениях.

Для двух групп в центре таблицы необходимо больше всего коммуникационных усилий: неопределившимся и вовлеченным следует предоставить убедительный месседж, чтобы поддержать их активное участие в изменениях; неопределившимся и не вовлеченным может потребоваться больше времени и коммуникационных ресурсов, чем есть у реформаторов, поэтому им следует предоставить минимальное убеждение.

Сторонникам необходима коммуникация, которая укрепила бы их веру и поощрила активное участие в защите, пропагандировании и имплементации реформы. Противники могут быть превращены, конвертированы в сторонников, но если это невозможно, как чаще всего и бывает, то коммуникационные усилия должны быть направлены на нейтрализацию отрицательного влияния их позиции.

Для определения заинтересованности и властных ресурсов аудиторий, Кабаньеро-Верзоса и Гарсия предлагают следующую таблицу-матрицу:

|  |  |
| --- | --- |
| «Защитники» / «Пропагандисты» (высокий интерес, низкая власть) | «Игроки» (высокий интерес, большая власть) |
| «Толпа» (низкий интерес, низкая власть) | «Задающие контекст» (низкий интерес, большая власть) |

Таблица 3 — Типы групп общественности по критериям власти и интереса

Подобный подход позволяет управленцам и реформаторам расставлять приоритеты для распределения коммуникационных ресурсов в рамках данных групп с наибольшим сочетанием заинтересованности и властных ресурсов; также он позволяет подстраивать коммуникационные усилия под нужды конкретных групп. Реформатор должен понимать, почему одни группы считают проблему, затрагиваемую реформой, заметной, а другие — нет, а также то, какие группы обладают властью влиять на реформу, поддерживая или препятствуя ей.

«Игрокам» должно быть уделено серьезное внимание в плане коммуникаций, так как данная группа непосредственно включена в процесс разработки и имплементации реформы. «Игроки» — это лица, принимающие решения, обладающие властью поддержать реформу или остановить ее.

«Задающие контекст» хоть и обладают низкой заинтересованностью, но также обладают большими властными ресурсами, которые могут использовать во вред или в пользу реформе, если она затронет их интересы. Следовательно, реформаторы должны следить за тем, как меняется отношение данной группы к реформе, чтобы вовремя направить на них необходимые коммуникационные ресурсы.

«Защитники» / «Пропагандисты» не обладают формальной властью для имплементации реформы, как и не обладают ресурсами для изменения инициативы. Люди из данной группы могут обладать глубоким пониманием проблемы и привлекать внимание «игроков» и «задающих контекст». «Защитники» должны вовлекаться в процесс реформ, так они в нем сильно заинтересованы.

«Толпа» не организована вокруг проблемы и не заинтересована в ней, но это не значит, что на них не нужно обращать внимание, так как они могут быть мобилизованы «защитниками» или «задающими контекст». В мобилизованном состоянии «толпа» способна формировать общественное мнение, усиливать голоса «защитников», объединяться с «задающими контекст» и фокусировать взгляд общественности на реформируемой проблеме.

В связи с тем, что процесс имплементации реформы занимает определенное время и на разных этапах привлекает разных стейкхолдеров, коммуникационная стратегия должна соответствовать этапу реформы и должна быть направлена на изменяющееся понимание и восприятие реформы людьми.

На следующем шаге стоит сконцентрировать усилия, отвечая на вопрос, какие изменения в знаниях, аттитюдах и образцах поведения приведут к успеху реформы? Реформатору приходится взаимодействовать с множеством людей во время своей работы, поэтому ему необходимо четко понимать, как ведут себя люди в данный момент и как они должны себя вести в ходе реформы для ее успешной реализации. На первых этапах реформы — на макроуровне, во время принятия законов и новых управленческих тактик — цель изменения поведения может заключаться в поддержке и применении политиками новых законов. На следующих этапах — на микроуровне, когда новая политика уже узаконена и начата — коммуникационная цель может состоять в принятии разными группами людей разных, но дополняющих друг друга образцов поведения.

Необходимо понимать, что простым информированием не может быть достигнута цель изменения поведения. Коммуникация должна быть направлена на то, как вовлечь больше людей в новые процессы, мотивировать искать решения и действовать на индивидуальном уровне и уровне сообществ. Изменение поведения происходит постепенно, поэтому коммуникационная стратегия должна быть синхронизирована соответственно этим этапам.

Учеными Прочаска, ди Клементе и Норкроссом (Prochaska, di Clemente and Norcross) была разработана модель, описывающая, через какие этапы проходит человек, принимая новые образцы поведения[[29]](#footnote-29). Они пишут о пяти этапах состояния людей: незаинтересованность, заинтересованность, подготовка, действие, поддержание. Конечно, это не единственный существующий подход, объясняющий изменение поведения людей, Кабаньеро-Верзоса и Гарсия выбирают его как наиболее удобный, на их взгляд. Они приводят следующую таблицу, расширяющую описанную выше модель и дополняя ее необходимыми каждому этапу коммуникационными активностями (см. Приложение 1).

Данный подход предлагает корректировать коммуникационную стратегию в соответствии с этапами: от неосведомленности к осведомленности, далее к понимаю проблемы и подготовке к действию, затем к принятию новых убеждений, аттитюдов и образцов поведения, и, в итоге, к поддержанию новых практик во времени. Соответственно коммуникационные действия должны корректироваться в зависимости от уровня: общее на макроуровне и частное на микроуровне.

 Следующий вопрос, ответ на который необходимо сформулировать: какой месседж убедит группы общественности поддержать реформу? Сообщение преимуществ реформы, как и ее стоимостей, является важным элементом коммуникационной стратегии.

Авторы в своей концепции предлагают понимать не месседж, который транслируют реформатор, а месседж, который должны вынести из коммуникации группы общественности (takeaway message). Это важно для того, чтобы посмотреть на проблему взглядом конкретной группы общественности или конкретного человека. Соответственно, убежденный человек сможет нести этот месседж дальше, понимая его и передавая другим людям.

Для формулировки такого месседжа помогут вопросы: какие преимущества реформы имеют значение для стейкхолдеров? Как мы можем обсудить эти преимущества так, чтобы стейкхолдеры прониклись доверием к месседжу? Какую вспомогательную информацию (см. Таблица 1) реформаторы могут предоставить, чтобы убедить стейкхолдеров в преимуществах реформы и в том, что они получат их, изменил свои убеждения, аттитюды и образцы поведения.

Таким образом, принципиально важно формулировать месседжи и преимущества не с точки зрения реформаторов, а с точки зрения групп общественности. При этом важно совмещать в месседжах как рациональные, так и эмоциональные аргументы.

Следующий вопрос: какие каналы коммуникации позволят охватить необходимые аудитории и будут вызывать их доверие? Выбор каналов зависит от характеристик аудитории, месседжа и целей. Ключевыми характеристиками для канала являются охват, частота и доверие.

В целом, для коммуникации реформ вопросы охвата и частоты не отличаются от подхода к ним в маркетинговых коммуникациях, поэтому для мониторинга и анализа данных характеристик можно сослаться на классические работы по маркетингу и статьи в отраслевых изданиях[[30]](#footnote-30). Наиболее важным для продвижения реформы является вопрос доверия групп общественности к тому или иному каналу, поскольку реформатор пытается не просто сообщить нечто, а убедить людей изменить свое поведение[[31]](#footnote-31).

Последний вопрос, на который реформаторам необходимо ответить — как изменения в знаниях, аттитюдах и поведении должны отслеживаться и оцениваться? Проблема того, насколько коммуникация влияет и может влиять на людей является постоянным для исследователей и практиков. Так или иначе, процесс отслеживания и оценки может быть очень сложен, но это не значит, что он не должен проводиться.

Американский исследователь психолог Р. Хорник (R. Hornik) в своей работе о коммуникациях в сфере здравоохранения пишет о нескольких путях, которыми может меняться поведение людей, что может быть отнесено и к коммуникациям реформ[[32]](#footnote-32). Первый — как реакция людей на убеждающие их сообщения, второй — через принятие изменений в социальной группе, к которой относится человек, третий — путем изменения мнений элиты и законов. Во втором и третьем путях человек меняет поведение, потому что это ожидаемая реакция на изменение социальных норм и политики.

 Кабаньеро-Верзоса и Гарсия пишут о двух способах оценки коммуникации и ее результатов[[33]](#footnote-33). Первый — описательный, когда просто документируются изменения в знаниях, аттитюдах и образцах поведения. Второй тип не просто фиксирует изменения, но и пытается осмыслить степень влияния месседжей на эти изменения. Исследования второго типа могут иметь экспериментальный и квазиэкспериментальный дизайн, использовать статистику и данные до и после коммуникации для полноценного сравнения и анализа. Естественно, способов оценки существует гораздо больше, и все их можно использовать, если это подходит данной коммуникационной кампании.

Сформулировав предложенными путями ответы на вышеперечисленные вопросы, можно сформировать подробную коммуникационную стратегию, которая позволит обеспечить реформенный процесс релевантным коммуникационным сопровождением.

В своей более поздней работе Кабаньеро-Верзоса и Гарсия пишут о ключевых аспектах коммуникации в ходе реформ в контексте «хорошего (у)правления» (Good Governance), во многом обобщая результаты своих предыдущих изысканий[[34]](#footnote-34). Под «хорошим правлением» понимают способ управления в государстве, требующий способности государства добиваться целей, ответных реакций государства на запросы общественности и подотчетности государства своим гражданам.

Вот аспекты, упомянутые авторами: лоббирование общественных интересов и убеждение для обеспечения политической воли; гражданское участие и совещательные практики для укрепления политической воли; фрейминг и формирование повестки дня для обеспечения политической воли и построения общественной поддержки.

Интересными методами в рамках данных подходов являются «совещательные опросы» (Deliberative Polling), разработанные Центром изучения совещательной (делиберативной) демократии Стэнфордского университета (Stanford University’s Center for Deliberative Democracy)[[35]](#footnote-35) и фрейминг. Совещательные опросы являются некоторой комбинацией из обычного опроса и фокус-группы: выборке из 100-200 людей предлагается опрос, затем с этими людьми проводится дискуссия по темам из опроса, а затем опрос проводится снова, чтобы увидеть, каких результатов в изменении общественного мнения можно достичь, предоставив людям возможность обсуждать важные социальные и политические проблемы и получать разнообразную вспомогательную информацию для большего погружения в тему.

Фрейминг — это способ подачи сообщения таким образом, чтобы аудитория увидела проблему под определенным светом или через определенную перспективу (существует множество определений фрейминга[[36]](#footnote-36), но суть остается одной: фрейм — рамка представления некоторого сообщения). Благодаря фреймингу реформаторы могут дать возможность гражданам страны увидеть суть реформируемой проблемы.

Анализируя то, о чем писалось в данном параграфе, можно сказать, что для исследователей, занимающихся проблематикой продвижения реформ и проектов развития, ключевым моментом в коммуникации является ее стейкхолдероориентированность. Важна попытка определить стейкхолдеров, понять их взгляды, знания, интересы; понять, что они могут потерять, и, самое главное, приобрести от реформ; понять, какой месседж был бы близок им и позволял достигнуть результатов реформы и так далее.

Возможно, дело в демократических взглядах авторов на устройство общества, согласно которым люди имеют право оказывать непосредственное влияние на политику в государстве. Но нам кажется, что дело в том, что эти подходы, как минимум, базируются на уважении к людям и их интересам и, как максимум, в связи с этим достаточно эффективны в деле продвижения реформ. О том, чтобы привлекать граждан страны к активному диалогу пишут не только упомянутые авторы, но и исследователи и практики из других институций[[37]](#footnote-37).

Таким образом, когда речь идет о коммуникационном сопровождении государственных реформ, нужно помнить, что недостаточно простого информирования. Необходим комплексный, более глубокий, просветительский и обучающий подход, основанный на исследованиях поведения людей, вовлекающий их в дискуссию и уважительный по отношению к их мнению и интересам.

В следующей главе мы рассмотрим кейсы использования коммуникации для продвижения реформ в прошлые века и в настоящее время, для того чтобы понять, в чем их особенности и эффективность или ее отсутствие.

# **Глава 2. Анализ применения технологий коммуникационного сопровождения государственных реформ**

## **2.1. Зарубежный опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ**

В данном параграфе мы рассмотрим современные способы продвижения реформ на примерах двух стран: Боснии и Герцеговины и Болгарии. Именно эти страны были выбраны потому, что в проведении и продвижении реформ в них участвовал Всемирный банк, специалисты которого и разработали основную теоретическую модель, описание которой мы приводим в предыдущем параграфе. Следовательно, нам будет удобно проанализировать процесс ее применения и оценить результаты. Итак, в первом случае речь пойдет о реформах т.н. Bulldozer Initiative в 2002–2005 годах, во втором случае — о реформе налоговой системы, проводившейся в 2005–2007 годы.

Говоря о Боснии и Герцеговине начала двухтысячных годов, стоит сказать, что страна находилась в тяжелом экономическом и, если так можно выразиться, моральном состоянии[[38]](#footnote-38). В 1995 году Дейтонским мирным соглашением была окончена кровопролитная гражданская война и в Боснии была создана сложная структура управления государством, согласующая интересы боснийцев, сербов, хорватов, сочетающаяся с серьезным международным контролем. По сравнению с моментом окончания войны, к 2002 году ВВП было утроено, инфраструктура восстановлена, но страна все равно значительно отставала от своих соседей.

В 2002 Аппаратом Верховного представителя — структуры, занимающейся наблюдением поддержания мирного развития и частичным управлением Боснией и Герцеговиной, — была запущена т.н. Bulldozer Initiative («Бульдозерная инициатива»), целью которой провозглашалась выработка поддержки и ускорение экономических реформ, а именно: 1) «прорвать» («bulldoze») бюрократическую волокиту и 2) построить сильное партнерство между правительством и частным сектором[[39]](#footnote-39). По своей сути, это очень похоже на административную реформу в России, анализу которой посвящен следующий параграф данной главы. Для этого был создан Bulldozer Committee («Бульдозерный комитет»), состоящий из представителей бизнеса и четырех международных организаций: Европейской комиссии, Международного валютного фонда, Агентства США по международному развитию и Всемирного банка.

Вместо того, чтобы представить несколько крупных реформ, комитетом была разработана стратегия имплементации большого количества небольших реформ, разделенная на три фразы, что вполне согласуется со взглядами Хантингтона. Первая фаза была направлена на выработку поддержки реформ в частном секторе и объединение бизнесменов; люди, ставшие сторонниками реформ, должны были присоединяться к «Бульдозерному комитету», который бы рассматривал их жалобы и предложения. Предложения затем рассматривались в ходе пленарных сессий с участием представителей власти и бизнеса, затем через «Комитет» они направлялись в Совет министров и правительства энтитетов (административно-территориальных образований внутри Боснии и Герцеговины). В итоге, парламентом были одобрены первые 50 реформ.

Вторая фаза была начата в 2003 году, ее целью было проведение через парламент набора из еще 50 реформ посредством построения партнерства с выборными должностными лицами и профсоюзами. Для этого были созданы 9 региональных и отраслевых «Бульдозерных комитетов», представляющих интересы местных бизнесов; они были должны собирать и разрабатывать предложения для новых реформ и облегчать имплементацию реформ, одобренных во время первой фазы. Основой этого стало сотрудничество между частным сектором, чиновниками, профессиональными союзами и группами интересов.

 Плодотворная работа привела к подписанию министрами, депутатами и представителями крупных групп интересов «Соглашения о процветании», который подразумевал создание специального «реформенного подразделения» в правительстве, которое занималось работой с профильными министрами. В итоге, еще 50 реформ были одобрены парламентом, а на местах были созданы площадки для обсуждения и взаимодействия людей.

Третья фаза началась в 2004 году и подразумевала набор реформ, направленных скорее на улучшение условий для развития гражданского общества, чем улучшение бизнес-среды. Ее основной целью было поддержание успешной имплементации ранее принятых реформ и продолжение диалога с группами интересов и отдельными людьми на местах. Эта фаза так же была пройдена успешно.

Теперь разберемся, какие именно коммуникационные средства использовались для успеха реформ. В первую очередь, необходимо отметить создание специальной структурной единицы — «Бульдозерного комитета» — и ее название, которое должно было сформировать определенный бренд у реформ, как попытки преодолеть бюрократическую волокиту и протолкнуть Боснию и Герцеговину в список развитых стран. Затем стоит сказать о выделении реформаторами четырех основных составляющих коммуникационной кампании: повышение осведомлённости о процессе реформ, обучение ключевых стейкхолдеров, достижение консенсуса через публичный диалог и вовлечение бизнесменов как основных драйверов изменений[[40]](#footnote-40).

Так, в рамках повышения осведомленности была разработана специальная брошюра «Bulldozer Initiative: 50 Economic Reforms in 150 Days» («Бульдозерная инициатива: 50 экономических реформ за 150 дней»), написанная на боснийском, хорватском и сербском языках, изданная 84 тысячами копий (население Боснии и Герцеговины в тот момент составляло около 3 миллионов людей). Брошюра описывала реформы, принятые в ходе первой фазы; в ней в простой манере объяснялась каждая из реформ через описание существующей проблемы и предлагаемых путей решения[[41]](#footnote-41). Можно сказать, что данное действие было направлено на первичную группу, которая составляла практически все население страны. Брошюра была адресована скорее неопределившимся и сторонникам реформ, потому что противники вряд ли бы восприняли брошюру как серьезный аргумент. Трудно представить, что брошюра могла сделать кого-либо «защитником» реформы, но она могла просветить и обеспечить понимание «толпы».

Дополнительно к брошюре была выпущена серия комиксов «The Adventures of Max» («Приключения Макса»), в которой описывался фрустрированный предприниматель по имени Макс, чьи проблемы были решены благодаря деятельности «Бульдозерного комитета». Она была издана тиражом 200 тысяч копий и отправлена в крупнейшие СМИ Боснии и Герцеговины. Таким образом была осуществлена попытка создать человеческое лицо реформ. С одной стороны, к комиксу относится то, что было сказано о брошюре. С другой стороны, реформаторы обратились к новой группе — третичной. СМИ позволили охватить большую аудиторию и поддержать просвещенческую функцию, заданную брошюрой.

В рамках обучения стейкхолдеров был разработан и выпущен тиражом 200 тысяч копий справочник-руководство по приватизации «What It Is, How It Works, Why Should I Care» («Что это, как это работает и почему это должно меня беспокоить»)[[42]](#footnote-42). Он был ориентирован на местных бизнесменов и общественность. Его попытались сделать простым, понятным и визуально интересным, чтобы донести преимущества приватизации. В справочнике приводились реальные примеры местных предприятий, которые благодаря приватизации смогли противостоять отсутствию общественного доверия и достичь ощутимых результатов реформ. Так же внутри него приводились отзывы инвесторов, лидеров профсоюзов и местных чиновников, подчеркивающие необходимость совместной работы частного и общественного секторов и правительства.

В справочнике-руководстве мы видим взаимодействие со всеми группами общественностями: и первичной, и вторичной, и третичной. Справочник позволяет не только просветить людей, но и через воздействие «защитников» убедить их в правильности и эффективности принимаемых реформ. Таким образом, осуществляется переход от осведомленности и понимания проблемы к принятию новых аттитюдов.

Общей составляющей брошюр, комиксов и руководства было обращение к предпринимателям и другим заинтересованным гражданам, которых просили присылать свои вопросы, идеи и участвовать в обсуждениях. Это стало основой для достижения консенсуса путем публичного диалога.

Общественное участие в рассмотрении и выборе предлагаемых реформ стало возможным благодаря привлечению более, чем 20 общественных организаций со всей страны, бизнесменов и представителей других групп интересов. Процесс обсуждения и голосования транслировался по крупным боснийским СМИ для демонстрации открытости и прозрачности всего процесса. Боснийские реформаторы правильно поняли, что воздействие на «толпу», или первичные группы, через «защитников» и «задающих контекст», или вторичные и третичные группы, является необходимым, но недостаточным условием. Участие в обсуждениях и вовлечение в процесс общего взаимодействия позволило гражданам более полно осознать необходимость принятия новых образцов поведения.

Важным этапом стали роуд-шоу — мероприятия «Бульдозерного комитета», прошедшие более чем в 8 городах и привлекшие сотни бизнесменов, в ходе которых презентировалась брошюра и подчеркивались ее месседжи. После презентаций всегда следовали ответы на вопросы и другие обсуждения. По большому счету, все что, было сказано о публичных обсуждениях, можно прямо отнести и к роуд-шоу. Единственная разница, что ключевой аудиторией в данном случае были именно бизнесмены.

Основой всей коммуникационной кампании стало активное привлечение журналистов к деятельности «Бульдозерного комитета». Для этого журналистам было разрешено присутствовать на всех мероприятиях, задавать любые вопросы; «Комитет» присылал журналистам как новости об успехах, так и о неудачах, чтобы в общественном мнение формировалась полноценная картина происходящих изменений. Федеральные и местные «Бульдозерные комитеты» регулярно проводили пресс-конференции и привлекали журналистов к специальным мероприятиям. Так, в начале первой фазы проходило мероприятие, когда премьер-министр Боснии и Герцеговины с красной каской на голове объявлял о реформах, стоя на фоне большого бульдозер; эффектная фотография после этого была на полосах всех печатных СМИ страны. Другим мероприятием была посадка цветов у Национального театра, посвященная подписанию «Соглашения о процветании».

Здесь мы видим использование классических методов PR-коммуникации, доказавших свою эффективность годами применения. С одной стороны, реформаторы вынуждены действовать максимально честно и прозрачно, но с другой стороны, за это они получают постоянное освещение в СМИ и хорошие отношения с журналистами за полноценный доступ к информации. Специальные мероприятия, в основном, направлены на привлечение большего внимания и поддержания общего бренда реформ как динамичного, яркого и важного процесса. Они позволили поддерживать основные месседжи прозрачности, эффективности и важности открытого диалога. Хотя, судя по доступным источникам, задачи построения бренда реформ как таковой не ставилось, но те, кто занимался коммуникацией, делали это подспудно, ориентируясь на опыт коммуникационных кампаний в бизнесе.

Как итог имплементации реформ можно обозначить формирование широкой поддержки в обществе, положительное изменение отношения граждан к предпринимателям, уменьшение бюрократической волокиты, улучшение бизнес-климата и увеличение инвестиций в национальную экономику. Босния и Герцеговина не стала развитой страной, но значительно улучшила свои показатели по сравнению с дореформенным периодом[[43]](#footnote-43).

Анализируя коммуникационную кампанию, необходимо сказать, что она отличается комплексным подходом. С одной стороны, «Бульдозерный комитет» и его местные подразделения занимались активным информирование граждан о проходящих реформах. С другой стороны, они занимались их обучением, доступно объясняя происходящее вокруг и привлекая их к диалогу. Можно предположить, что так как в процессе реформ принимали участие специалисты Всемирного банка, то они напрямую использовали теоретические наработки своих коллег в стратегической коммуникации. Именно поэтому мы можем увидеть, что в одних случаях первичной группой были все граждане страны, в других — бизнесмены. Затем сами бизнесмены становились вторичной группой и взаимодействовали с «простыми» людьми. Так же логично строилась коммуникационная кампания с точки зрения содержания: сначала реформаторы давали группам общественности информацию и обучали их, затем влияли с целью изменить отношение и аттитюды, затем старались убедить принять новые формы поведения и поддерживать их.

 Выделяя отдельные стороны, стоит сказать об отношении к предпринимателям, как к ключевым драйверам реформенного процесса, которое привело к положительным результатам. Информационная открытость позволила честно говорить о том, что получается и что не получается, чтобы людям не казалось, что им что-то навязывают и что их обманывают. Особенно необходимо отметить формирование бренда реформ, что позволило сконструировать целостную картину происходящих изменений.

В таблице 5 можно увидеть, какие группы выделялись реформаторами и как они с ними намеревались работать. Взглянув на таблицу можно понять, что такой комплексный подход стал возможен во многом потому, что одними из участников коммуникационного сопровождения реформ были сотрудники Всемирного банка, которые и разработали элементы данного подхода и, в том числе, данную таблицу (см. Приложение 2). В ней также можно узнать о других коммуникационных технологиях, использовавшихся в Боснии и Герцеговине, но на которых мы не стали отдельно останавливаться в рамках данной работы.

Далее мы рассмотрим кейс Болгарии, в которой с 2005 по 2007 год проводили реформу налоговой системы. Причины реформы лежали в чрезмерной бюрократизации и уходе от уплаты налогов, как иностранными инвесторами, так и гражданами страны. Правительство Болгарии стремилось повысить экономическую эффективность, снизить налоговые ставки и извлечь выгоду из уменьшения ставок за счет увеличения масштабов сбора. У реформы были и общие цели: унификация, упрощение и модернизация процесса сбора налогов и управления ими. Частью реформы было слияние двух старых служб, National Social Security Institute («Национальный институт социального обеспечения») и General Tax Directorate («Общее налоговое управление»), в обновленное National Revenue Agency (NRA, «Национальное агентство по доходам»).

В NRA были нацелены на коммуникационную кампанию, включавшую в себя понимание аттитюдов стейкхолдеров и открытый и честный диалог с ними. Важными были как внешние, так и внутренние целевые группы, в связи с тем, что ранее службы, осуществлявшие сбор налогов, не были построены прозрачно, поэтому реформе сопротивлялись многие чиновники.

Внутри NRA был создан коммуникационный департамент, к работе в котором были привлечены и болгарские специалисты, и иностранные помогающие организации[[44]](#footnote-44). Такая комбинация позволила соблюсти одно из важнейших требований к реформам: понимание ценностей людей и укорененность принимаемых мер в культуре страны. Департамент в первые же дни начал проводить собрания среди как новых работников агентства, так и старых работников из двух закрывшихся служб. На собраниях устраивались презентации, в ходе которых представлялись результаты опросов (по которым существовавшей налоговой системой было недовольно значительное количество населения), обсуждались вопросы улучшения собираемости налогов и объяснялись планы того, как правительство планирует проводить преобразования. Уже на этом этапе можно отметить не только попытку просвещения групп общественности, но и попытку переубедить противников реформы если не в ее «защитников», то хотя бы в таких «игроков», которые не будут мешать реформационному процессу.

На тех же собраниях была представлена возможность для сотрудников обратиться с любым вопросом по работе через специальную почту и новый интранет. Это было необходимо для поддержания дискуссии и получения обратной связи. Таким образом, мы видим тот же месседж, который был одним из ключевых для коммуникаций в Боснии и Герцеговине: «Диалог и дискуссия принципиально важны для успеха реформ».

После встреч работникам рассылались персональные электронные письма, в которых повторялась информация с собраний, выделялись вопросы, которые задавались на собраниях и ответы на них, а также объяснились принципы работы интранета. Вскоре была организована премия «Работник года», чтобы поощрять выполнение новых правил и эффективности. Так NRA смог наладить внутреннюю коммуникацию, работая с трудностями и опасениями сотрудников агентства. Думается, что подобное продолжение обучения и работа с обратной связью позволили эффективно перейти от понимания сотрудниками реформы к формированию положительного отношения к ней.

В борьбе за общественную поддержку, то есть работу с широки первичными группами, NRA выделило несколько направлений: повышение общественной осведомленности об агентстве, обучение новым процессам подачи налоговых деклараций и другим новым правилам и рекламирование изменений. Началом кампании стало проведение исследований и фокус-групп с разными группами общественности: обычными налогоплательщиками, бизнесменами, руководителями крупнейших болгарских компаний и иностранными инвесторами для того, чтобы понять, что их побуждает уходить от уплаты налогов, каковы их рациональные и эмоциональные доводы. Выяснилось, что более половины опрошенных не доверяют NRA, испытывают трудности с получением налоговых возвратов и считают налоги слишком высокими. Как обычным налогоплательщикам, так и предпринимателям казалось, что система слишком непрозрачна в отношении траты средств, собираемых с налогов[[45]](#footnote-45).

NRA решило организовать прозрачную, инклюзивную, просветительскую кампанию, которая бы поборола предубеждения людей. Так, с 2006 по 2007 год были проведены следующие активности. NRA сняло документальную драму о том, как работают чиновники, как собираются налоги, как они тратятся и как от этого выигрывают обычные люди. Инновационным решением (для того времени) было транслировать фильм на экранах в общественном транспорте; рекламные объявления также размещались на билбордах и в интернете. Другим фильмом, распространяемым по центральным ТВ-каналам, было документальное кино, осведомляющее граждан о том, что в Болгарии одни из самых низких налоговых ставок в Европейском союзе. Так реформаторы смогли донести свой месседж об эффективности и прозрачности новой налоговой службы, а также разрушить ошибочные представления людей о ее работе. Это стало важнейшим шагом на пути к изменению поведения — повышению собираемости налогов, так как в основе неуплаты, как отмечалось выше, лежало непонимание и недоверие.

В агентстве разработали список мифов и фактов, озаглавленный «Теперь справедливо», в котором они обращались к главным сомнениям налогоплательщиков. Были разосланы более 15 тысяч персонализированных писем бизнесменам и бухгалтерам, за которыми, по возможности, следовали групповые встречи. На них обсуждались конкретные преимущества, которые получали данные предприятия от новой налоговой системы. По большому счету, реформаторы преследовали те же цели, что и с выпуском документальных фильмов, но работали с людьми на другом уровне: руководители предприятий и бухгалтеры, таким образом, становились вторичной группой, которая могла оказывать непосредственное влияние на других граждан страны. Так, гражданин получал месседж: «Если бухгалтера и владельцы предприятий с уважением относятся к новой системе сбора налогов, то и я могу к ней относиться с доверием».

Для NRA был создан новый веб-сайт со всей информацией и возможностью оставить вопросы, который существует и по сей день[[46]](#footnote-46). Звонящие по оставленному на сайте номеру попадали в колл-центр, в котором работало 50 человек, отвечавшие на все вопросы о налогах и агентстве.

NRA использовало и ТВ-рекламу с практической информацией для разных групп: в одних роликах изображались семьи, которым объясняли, как правильно оформлять налоговую декларацию, как подавать отчетность и проходить все процедуры; в других — бизнесмены и бухгалтеры, которые должны были знать особенности новой налоговой системы. Были и ролики другого характера, в которых, например, изображался молодой человек, заполняющий налоговую декларацию онлайн и попивающий пиво. Таким образом агентство подчеркивало, насколько новые процедуры отличаются от старого «бюрократического ада». После наводнений 2007 года[[47]](#footnote-47) была запущена серия роликов, в которой показывались масштабы разрушений и объяснялось, что восстановление невозможно без налоговых поступлений. Каждый год выходило небольшое развлекательное видео, в котором показывался и награждался крупнейший налогоплательщик страны. Можно сказать, что людей стимулировали изменить поведение (и поддерживать его) на нескольких уровнях, используя как рациональные, так и эмоциональные аргументы, варьировавшиеся от чувства патриотизма до повышения самооценки.

Представители агентства регулярно проводили брифинги и пресс-конференции (чего в предшествующих двух службах никогда не делали), на которых рассказывали об этапах внедрения изменений, успехах и проблемах на пути преобразования налоговой системы. Мероприятия активно освещались прессой и позволяли доносить до общественности то, чего не доносили ролики и сайт. Здесь, как и в Боснии и Герцеговине, работа со СМИ позволила обеспечить больший охват для коммуникации и подчеркнуть месседжи о прозрачности и эффективности новой службы и, таким образом, отстроиться от предыдущих служб.

К концу 2007 года осведомленность граждан о деятельности NRA повысилась до 80%, что превысило осведомленность о деятельности Министерств финансов, Экономики, Труда и Национального банка. Доверие к агентству среди корпораций удвоилось[[48]](#footnote-48). Собираемость налогов возросла на 54%, что можно считать и заслугой коммуникации NRA.

Анализируя коммуникационную кампанию, стоит отметить, что в ней использовался гораздо более широкий набор средств коммуникации, чем в случае Боснии и Герцеговины: от информационных листов до необычных ТВ-роликов. Было активнее и использование современных технологий: интранет, веб-сайт, рассылки по электронной почте. Интересным является и использование персонализированных сообщений во внутренней и внешней коммуникации. В отличие от предыдущего кейса, средства организации и поддержания диалога носили скорее инструментальный, чем принципиальный характер, то есть использовались не столько, как важный этап вовлечения людей в обсуждение реформы, сколько, как средство обратной связи для корректировки коммуникационной деятельности. Но, тем не менее, кампания была эффективной.

Обобщая написанное о реформах в Боснии и Герцеговине и Болгарии, необходимо сказать, что обе они проводились при поддержке международных организаций и это кажется важным фактором передачи полезного опыта. Обе кампании совмещали информирование граждан с обучением и просвещением, налаживанием диалога и адресацией потребностей конкретных групп.

По своему характеру реформы в Боснии и Герцеговине носили структурно более глобальный характер. Дело не только в том, что реформ было больше, а в том, что многие из них были направлены на изменение отношения к одному из основных институтов общества — предпринимательству и его агентам. Они, таким образом, затрагивали культурный аспект восприятия реформ и успешно с ним справились. Реформа в Болгарии так же была направлена на изменение отношения к институту — налогообложению, но, на наш взгляд, это не затрагивало коренных представлений болгар о правильном устройстве общества.

В Боснии и Герцеговине практически не использовались современные информационно-коммуникационные технологии, а в Болгарии использовались практически все доступные на тот момент. Но нам кажется, что принципиально важным является подход, метод, в русле которого проводились коммуникационные кампании — это уважению к людям, к их взглядам и интересам, и попытка работать с ними, не навязывая, а показывая преимущества, которые они получают от реформ; вовлечение граждан в диалог, чтобы подчеркнуть, что их мнение ценно для государства и что их мнение будет услышано. Полагаем, это и является главными современными технологиями коммуникационного сопровождения реформ.

В следующем параграфе мы попытаемся выяснить, какие технологии коммуникации институт государственной власти со значимыми группами общественности использовались и / или используются в России, в чем состоят сходства с зарубежным опытом и отличия от него.

## **2.2. Отечественный опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ**

В данном параграфе мы проанализируем отечественный опыт коммуникационного сопровождения государственных реформ на примере административной реформы, начавшейся в 2001 году и продолжающейся в разных формах и по сегодняшний день.

Наш выбор обусловлен несколькими причинами. Во-первых, административная реформа — это одно из наиболее масштабных преобразований российского государства за последние годы, как по срокам (уже больше 17 лет), так и по количеству и качеству формальных изменений. Во-вторых, административная реформа подразумевала (и подразумевает) «повышение информационной открытости» и повышение качества коммуникации между органами власти и обществом. Исходя из последнего, разумно было бы ожидать, что это должно отразиться и на продвижении самой реформы, но об этом будет сказано подробнее далее.

Для начала разберемся с тем, что вообще из себя представляет административная реформа. Административная реформа, то есть реформа системы государственного управления, была начата в 2003 году после подписания Президентом Путиным соответствующего указа (Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»)[[49]](#footnote-49) и принятия постановления Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»[[50]](#footnote-50)). Многими исследователями отмечали, что реформа выглядела как одна из главных задач, стоявших перед главой государства на тот момент[[51]](#footnote-51). Можно предположить, что это действительно так, ведь концепция реформы частично была озвучена в Послании Президента Федеральному собранию, которое можно оценивать как некоторую декларацию о намерениях кандидата на пост Президента РФ.

Основными задачами реформы были ограничение вмешательства государства в экономику и сокращение функций государственных органов[[52]](#footnote-52). В определенном смысле, административная реформа в Российской Федерации очень похожа на набор реформ в Боснии и Герцеговине, о которых мы писали в предыдущем параграфе: их связывает и характер преобразований, и время проведения.

Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р была одобрена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»[[53]](#footnote-53). Ее целями были повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, выделенных в особый вид деятельность на предыдущем этапе реформы, достижение которых становилось содержанием отдельного направления внутри реформы — «Стандартизация и регламентация»[[54]](#footnote-54) (о других направлениях далее будет написано подробнее).

Следующим решением, описывающим продолжение имплементации административной реформы, было утверждение распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. №1021-р «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы»[[55]](#footnote-55). Собственно, цели данного этапа видны из названия соответствующего документа — это снижением административных барьеров и продолжение курса на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Именно в рамках этого документа были окончательно сформулированы основные направления административной реформы, а именно: «Стандартизация и регламентация услуг», «Предоставление услуг», «Межведомственное взаимодействие при предоставлении услуг», «Многофункциональные центры предоставления услуг, «Направления по повышению доступности услуг в различных сферах», «Открытое правительство», «Выдача, выпуск и обслуживание УЭК»[[56]](#footnote-56). Также выделяют «центральные направления» совершенствования системы государственного управления: «Снижение избыточного государственного регулирования», «Повышение качества государственных услуг», «Повышение эффективности органов власти», «Повышение информационной открытости»[[57]](#footnote-57). Можно сказать, что это некие метанаправления, которые являются объединяющими для других направлений.

На данный момент последним на федеральном уровне решением, которым регулируется административная реформа, является Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[[58]](#footnote-58), который стал частью так называемых «майских указов». В нем сформулированы целевые значения, которые должны быть достигнуть к 2018 году. К тому же, существует множество нормативных документов на самых разных уровнях власти: от сельских поселений до субъектов федерации, которые раскрывают особенности проведения мероприятий административной реформы на данных территориях. Это связано с тем, что внедрение реформы на разных уровнях проходило в разное время и с разной скоростью.

Таким образом, можно видеть, что административная реформа базировалась и базируется на нескольких основных федеральных нормативных документах и на многих нормативных документах территориальных органов власти. Административная реформа состоит из множества масштабных направлений, поэтому стоит отметить, что когда говорят об этой реформе, то подразумевают значительное количество разнообразных изменений на разных уровнях власти, проходивших в разное время, то есть административная реформа — это объединяющее понятие для набора реформ, целью которых было и является улучшение функционирования органов государственной власти на всех уровнях, включая муниципальный (хоть органы местного самоуправления и не входят в систему органов государственной власти).

Теперь перейдем к рассмотрению и анализу коммуникационной составляющей административной реформы. По большому счету, для нас не так важно, рассматривать ли какое-то отдельное направление реформы или реформу в целом. Нам интересны сами коммуникационные кампании. Естественно, кампания сильно зависит от объекта, на продвижение которого она работает. Но для нас принципиальным является отнесение этого объекта к классу реформ, то есть обладание административной реформы сущностными чертами реформ как таковых. Это именно то, что мы исследуем в данной работе.

Так, нами не было найдено в документах, описывающих и регулирующих первый этап административной реформы, никаких упоминаний о необходимости какого-либо коммуникационного сопровождения проводимой реформы. Однако, по всей видимости, определенные усилия по продвижению реформы предпринимались: например, в конце 2005 года был создан сайт административной реформы — <http://ar.gov.ru/ru/index.html>. По сути, он был создан уже ближе к концу первого этапа и началу второго. Исследователями сайт характеризовался как «достаточно формальный» и «направленный на информирование… не граждан, а представителей органов власти»[[59]](#footnote-59). Собственно говоря, с 2008 года, когда были высказаны эти замечания, практически ничего в содержательном и визуальном отношении не изменилось: сайт выглядит достаточно старо и наполнен обычным для государственного сайта контентом, написанным скупым чиновничьим языком.

Но уже на следующем этапе в Распоряжении Правительства N 1789-р в разделе III «Система мероприятий по проведению административной реформы» можно обнаружить пункт «Обеспечение административной реформы». В нем, в частности, говорится: «Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой». Таким образом, становится понятно, что в Правительстве осознавали необходимость не просто информирования граждан о проводимых мероприятиях, а борьбы за их понимание и заинтересованность. Тем не менее, ни мне, ни другим исследователям не удалось обнаружить целостной концепции продвижения административной реформы[[60]](#footnote-60). Собственно, в данном документе после такого многообещающего введения говорится в основном о важности информирования граждан о ходе административной реформы. Хотя стоит отметить, что в тексте постановления фигурируют и публичные обсуждения как инструмент «информационной и экспертно-методологической поддержки реализации административной реформы». Однако же дальше эта тема никак не раскрывается и не проясняется.

На следующем этапе в рамках «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы» получили продолжение и определенную проработку элементы, упомянутые в Распоряжении Правительства N 1789-р. Так, в ней снова подчеркивается необходимость взаимодействия с бизнес-сообществом и гражданским обществом и описываются основные «задачи» данного взаимодействия: «вопросы оперативного обмена аналитической информацией, предоставления справочных и статистических материалов, рассмотрения проектов нормативных правовых актов и подготовки заключений на них, а также оптимизации функций контроля и надзора» (хотя стоит сказать, что, формально говоря, это не задачи, а, скорее, некие направления взаимодействия).

Далее в документе описывается стратегия ведения интернет-сайта административной реформы, упомянутого выше. Основными пунктами этой стратегии являются обеспечение оперативной публикации официальных документов; публикация проектов нормативных актов с целью их обсуждения и возможности предложения изменений; обеспечение возможности такого обсуждения в режиме «опрос — ответ» на форумах и другими способами; размещение типового программного обеспечения (по всей видимости, это относится к чиновникам, задействованным в административной реформе). Далее в документе продолжается мысль из предыдущего Постановления о необходимости распространения наилучшего управленческого опыта, но теперь не только в методических пособиях для работников органов власти, но и на данном сайте, на сайтах, посвященных вопросам регулирования государственного управления, а также в СМИ.

Таким образом, это все обнаруженные нормативные акты федерального уровня, в которых бы говорилось о коммуникационном сопровождении административной реформы в целом. Тем не менее, существуют еще несколько видов документов: во-первых, касающиеся отдельного направления или направлений административной реформы, например, по продвижению государственных услуг в электронной форме (набор рекомендаций, выпущенных Министерством связи в 2015 году)[[61]](#footnote-61). Но в них, как правило, не содержится ничего принципиального нового, скорее, там можно обнаружить некоторую спецификацию общих предложений и требований. Во-вторых, это типовые документы, уточняющие план мероприятий для разных уровней власти, от субъектов федерации до сельских поселений, например, для Тульской области[[62]](#footnote-62) и для Топкинского района Кемеровской области[[63]](#footnote-63). Их мы проанализируем дальше, а пока подведем предварительные итоги.

Во-первых, административная реформа регулируется несколькими основными нормативными актами федерального уровня и нормативными актами территориальных органов власти, о которых писалось выше. Во-вторых, в данных документах содержится понимание необходимости коммуникационного сопровождения государственных реформ, как оно было определено нами в первой главе данной работы. В-третьих, несмотря на это понимание о его развернутой трактовке и применении сказано не много. В-четверых, большая часть того, что написано о продвижении административной реформы, сконцентрирована на информационном сопровождении, то есть обыкновенном информировании. В-пятых, можно сказать, что отсутствует какая-либо единая концепция коммуникационного сопровождения административной реформы, примеры которой мы видели в предыдущем параграфе.

Итак, говоря о документах, определяющих продвижение административной реформы на различных территориях Российской Федерации, необходимо отметить, что они содержат конкретные планы проведения мероприятий. Несмотря на то, что и в федеральных нормативных актах формулировались определенные планы, их формулировки были более размытыми. Здесь же, на примерах Тульской области и Топчинского района Кемеровский области, мы видим набор конкретных мероприятий с конкретными сроками; как правило, в документах говорится о PR-мероприятиях и информационном сопровождении.

Основными из них являются создание отдельных страниц на сайтах соответствующих администраций, посвященных ходу административной реформы на данной территории; проведение «круглых столов» с привлечением экспертов, бизнесменов и заинтересованных граждан; создание «горячих линий» по вопросам административной реформы. Если для Топчинского района список практически исчерпывается данными мероприятиями, то для Тульской области список сформирован значительно больше. Разумно предположить, что это связано с особенностями территорий, их размерами и, естественно, бюджетами. Так, в постановлении администрации Тульской области можно обнаружить такие меропрития, как пресс-конференции, брифинги, выступления членов администрации по курируемым ими вопросам административной реформы, пресс-туры на объекты пилотных проектов, выпуск пресс-релизов, создание рубрики на телеканале «ТВЦ-Тула», организация конкурсов среди СМИ области на лучшее освещение административной реформы, проведение обучающих семинаров для журналистов и некоторые другие.

Мы видим достаточно внушительный список, в который включены уже не только информирующие, но и обучающие мероприятия. С одной стороны, это значительный шаг вперед и приближение к идеям, описанными нами во втором параграфе первой главы. Но с другой стороны, поиск не позволил установить, проводились ли все эти мероприятия в реальности. Мы можем предположить несколько объяснений: возможно, тогда не все тульские СМИ имели свои сайты, и поэтому информация не сохранилась; возможно, мероприятия проводились, но были недостаточно яркими, чтобы о них писать; и, наконец, возможно, что мероприятия либо не проводились вообще, либо проводились частично.

Хотя документ с сайта Минэкономразвития 2008 года публикации[[64]](#footnote-64) сообщает нам, что некоторые из них действительно проводились. Также из этого документа можно узнать, что планы мероприятий, подобные описанному выше, утверждались и, соответственно, проводились далеко не во всех регионах страны; с чем это связано — непонятно.

Таким образом, подводя итоги можно сказать, что административная реформа в Российской Федерации изначально не обладала полноценной коммуникационной стратегией. Впоследствии были законодательно оформлены некоторые элементы коммуникационной стратегии, определенные мероприятия, которые определялись как «информационное и PR-сопровождение», но данные мероприятия на федеральном уровне[[65]](#footnote-65) проводились очень разрозненно и непланомерно. Начиная с уровня субъектов федераций, мы наблюдаем спецификацию коммуникационных мероприятий, формальное увеличение их количества и разнообразия, мы можем наблюдать даже зачатки некого качественный переход от информирования к обучению, но оценить его эффективность представляется затруднительным в рамках данной работы.

По данным опроса Левада-центра в 2004 году, 50% граждан либо не ожидали ничего от реформы, либо ожидали плохого, а 26% вообще не слышали об административной реформе[[66]](#footnote-66). Возможно, поэтому на втором этапе реформы в законодательных актах уделялось больше внимания коммуникационной составляющей. К тому времени реформа шла уже больше 3 лет, состав Правительственной комиссии успел много раз поменяться; реформа успела потерять свой первоначальный «политический импульс», обещанный Президентом Путиным. К началу третьего этапа реформа шла уже 8 лет и во многом распалась на направления, на некоторых из которых и было сконцентрировано коммуникационное внимание, ключевым из которых было предоставление государственных услуг в электронной форме. Если рассматривать уровень доверия к Правительству Российской Федерации как один из показателей эффективности коммуникационного сопровождения административной реформы, то стоит признать, что на протяжении всех лет он остается стабильно низким[[67]](#footnote-67).

Значительная часть специалистов оценивают реформу как неудачную, хоть и обладающую некоторыми достоинствами[[68]](#footnote-68). У нас нет возможности сказать, насколько в этом печальном результате виновато отсутствие коммуникационной кампании. Как отмечалось выше, с одной стороны, люди не очень понимали, как именно происходит реформирование государственного аппарата и какая им от этого польза; но с другой стороны, совершенно понятно, что коммуникация не может решить проблем реформы, если эти проблемы лежат не в коммуникационной плоскости, а именно так и обстояло дело в России[[69]](#footnote-69). Однако же мы предполагаем, что планомерное качественное коммуникационное сопровождение административной реформы могло позволить решить проблемы с непониманием ее целей гражданами, с продвижением новых форм взаимодействия с государственными органами и с общим представлением о реформе как чем-то необходимым и важных для самих граждан.

Сравнивая административную реформу в России с реформами в Боснии и Герцеговине и Болгарии, можно увидеть определенные сходства: все они являются либеральными, они направлены на оптимизацию работы государственных органов. Но на уровне коммуникации явными становятся различия между ними: во-первых, реформы в западных странах обладали коммуникационной стратегией, вписанной в общий план реформ, во-вторых, они использовали более широкий набор средств, технологий коммуникации для достижения стоящих перед ними целей, в-третьих, коммуникация являлась не просто дополнением, а неотъемлемой частью плана реформ (естественно, все эти три особенности взаимосвязаны).

Таким образом, несмотря на определенные сходства, мы видим больше различий формального и содержательного характера между описанными реформами в Российской Федерации и в Боснии и Герцеговине и Болгарии. Принимая во внимание все отличая стран и их социально-экономических и политических контекстов, а также общие трудности подобного сравнения, мы должны признать, что подход, практиковавшийся в двух этих европейских странах, выглядит более рациональным и эффективным, чем подход, практиковавшийся в России.

# **Заключение**

Таким образом, нами была описана государственную реформа как политический феномен и политологический концепт, а также как объект коммуникационного сопровождения; были изучены основные теоретические модели и наработки в этой области; были исследованы и проанализированы технологии коммуникационного сопровождения государственных реформ, применявшиеся в Боснии и Герцеговине в 2002–2005 годы, Болгарии в 2005–2007 годы и Российской Федерации в 2003–2018 годы; было проведено сравнение зарубежного и отечественного опытов коммуникационного сопровождения государственных реформ.

Подводя итог, можно сказать, что основной технологией и основным принципом коммуникации в ходе реформ является простое распространение информации, притом, что государства в принципе не всегда считают нужным как-либо продвигать реформу. Иногда реформаторы осознают существование разных групп интересов и групп общественности, с которыми необходимо по-разному работать, но чаще всего это вызвано необходимостью прохождения проекта реформы через бюрократические препятствия и политических оппонентов реформаторов по власти.

В настоящее время существуют теоретические подходы, объясняющие, как нужно продвигать реформы. Ключевыми принципами для них являются двухсторонняя коммуникация, клиенто-, стейкхолдероориентированность, вовлечение граждан в диалог и планомерная долгосрочная работа по изменению их знаний, аттитюдов и образцов поведения.

Говоря о том, как можно дополнить рассмотренную нами теоретическую модель продвижения реформ стоит отметить два значимых момента. Во-первых, в данной модели мало внимания уделяется имиджу государства и правительства, которые являются субъектами коммуникации и, как правило, инициаторами реформ. Можно предположить, что низкая оценка гражданами качества государственного управления, низкая степень доверия к государственным институтам способна нанести вред коммуникационным усилиям государства при продвижении реформ. Предполагается, что проблема построения более положительного имиджа должна решаться в ходе продвижения реформ: государство меняет способы работы на более эффективные и становится лучше в глазах общественности, но это не обязательно будет происходить именно так. Следовательно, отдельное внимание нужно уделить вопросу о доверии граждан к институтам государственной власти и попыткам построить имидж более эффективного, прозрачного и открытого государственного управления. Второй момент заключается в создании некоего бренда реформы, особенно, если эта реформа включает в себя большое количество преобразований, как было в случаях Боснии и Герцеговины и России. Имплицитно эта проблема решалась в Боснии и Герцеговине, так как был создан специальный комитет, использован нейминг, в ивентах применены узнаваемые обобщающие образы. Но отдельно проблема создания имиджа не ставилась, хотя нам кажется, что это может оказать плодотворное влияние на успех продвижения: благодаря бренду набор реформ может восприниматься целостно и понятно. Так что этот вопрос требует дальнейшего изучения и разработки.

К сожалению, очень часто государство, не продвигает реформу вообще, или считая, что в этом нет необходимости, или пытаясь таким способом перехитрить граждан. Нам кажется, что разобранные теоретические подходы обладают несколькими важными качествами: они уважительно относятся к людям и их интересам и они доказывают свою эффективность. Хотя, конечно, реформы не всегда оказываются успешными, как и коммуникационные кампании их сопровождающие.

В разобранных нами кейсах Боснии и Герцеговины и Болгарии можно увидеть все эти принципы, но не значит, что они всегда применяются на практике. В данном случае мы можем наблюдать все эти принципы и технологии во многом потому, что разработчики концепций коммуникационного сопровождения государственных реформ так или иначе участвовали в проведении реформ и, соответственно, создании коммуникационных стратегий в этих странах. В случае России дела обстоят сложнее: с одной стороны, политическая элита осознавала необходимость продвижения административной реформы с помощью технологий коммуникации, но с другой стороны, реформаторами не была сформулировано целостной и последовательной коммуникационной стратегии, которая бы обеспечивала эффективную имплементации преобразований. В итоге, как правило, коммуникационное сопровождение административной реформы ограничивалось простым информирование и часто не граждан вообще, а чиновников. Конечно, можно сказать, что по большей части преобразования затрагивали именно чиновников, и коммуникация с ними должна была быть первостепенной, но также многие преобразования затрагивали и обыкновенных граждан, тем более если учитывать цель реформы, а именно создание эффективно работающего государственного механизма. В этом отношении общественное мнение принципиально важно.

Здесь также необходимо сказать о проблеме с исследованностью темы продвижения реформ государствами. Об этом написано очень мало, особенно, в России. Это представляется очень странным, потому что, как отмечалось в обеих главах, во-первых, мир меняется очень быстро и государствам также необходимо постоянно подстраиваться под изменения окружающей среды, а во-вторых, коммуникация — это важнейший аспект деятельности любого предприятия на рынке. Очевидно, что государству необходимо заниматься продвижением своего «продукта» — реформы, так как, в отличие от обычного товара, реформа — это нечто, что касается жизней миллионов людей и часто успешность реформы зависит от того, насколько хорошо люди понимают ее и готовы менять свои аттитюды и поведение.

В работе было не так много сказано именно о современных информационно-коммуникационных технологиях коммуникационного сопровождения государственных реформ, что связано с плохой проработанностью темы не только на теоретическом, но и на практическом и публицистическом уровнях. Но, размышляя, можно сказать, что в русле описанного выше современного подхода к продвижению реформ новые технологии создают больше возможностей для обращения к конкретным людям с их конкретными потребностями через таргетинг, вовлечением людей в диалог через социальные сети, большим погружением людей в суть реформ через сторителлинг и иные новые способы интерактивного взаимодействия.

Таким образом, данная работа не охватывает всех теоретических и практических аспектов, связанных с реформами, но, как нам кажется, закладывает хороший фундамент для дальнейших исследований в этой сфере.

# **Список источников и литературы**

1. А. Голов: массовое восприятие происходящих в России реформ: 2001-2004 // URL: <https://www.levada.ru/2004/06/15/a-golov-massovoe-vospriyatie-proishodyashhih-v-rossii-reform-2001-2004/> (Дата обращения: 18.04.2018).
2. Административная реформа в России (государственное управление) // URL: <http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
3. Административная реформа в Российской Федерации. Материалы «круглого стола» аспирантов и студентов Российского университета дружбы народов // URL: <http://grachev62.narod.ru/Grachev/vestnik_2008_5.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
4. Административная реформа и проблемы государственного управления // URL: <http://aisup.economy.gov.ru/pubportal/downloadfile?uuid=pprtdco2k03380000hrbladpptpei1h0> (Дата обращения: 18.04.2018).
5. Административная реформа: итоги 2009 года и проекция на будущее // URL: <https://ria.ru/press_video/20091215/199442434.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
6. Асмолов А.Г. Психология современности: вызовы неопределенности, сложности и разнообразия // Психологические исследования (электронный журнал). — 2015. — Т. 8. — № 40.
7. Аузан А.А. Развитие и «колея» зависимости // Мировая экономика и международные отношения. — 2017. — Т. 61. — № 10. — С. 96-105.
8. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/v-poiskah-dostoinstv-smysl-i-logika-administrativnoy-reformy> (Дата обращения: 18.04.2018).
9. Гельман В., Травин Д. «Загогулины» российской модернизации: смена поколений и траектории реформ // Неприкосновенный запас. — 2013. — № 4. — С. 14–38.
10. Гельман В.Я., Стародубцев А.В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Полития. — 2014. — No 4. — С. 6–30.
11. Д. Дэвид, Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. Экономическое и социальное развитие // URL: <https://www.psyoffice.ru/6-567-yekonomicheskoe-i-socialnoe-razvitie.htm> (Дата обращения: 18.04.2018).
12. Дмитрий Травин. Возможна ли модернизация в России? // URL: <https://www.youtube.com/watch?v=te4xB79ktVQ> (Дата обращения: 18.04.2018).
13. Доверие россиян институтам власти и общества // URL: <https://www.levada.ru/2011/11/24/doverie-rossiyan-institutam-vlasti-i-obshhestva/> (Дата обращения: 18.04.2018).
14. Золотые правила американского маркетинга – цифровая эпоха // URL: <http://www.sostav.ru/publication/zolotye-pravila-amerikanskogo-marketinga-tsifrovaya-epokha-29414.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
15. Иванова А.А. Транзитология и ее критики о трансформации политического режима // Вестник БГУ. — 2011. — №6. — С. 173-178.
16. Казаков А.А. Фрейминг медиа-текстов как инструмент воздействия на аудиторию: обзор распространенных трактовок // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. — 2014. — №4. — С. 85-90.
17. Как работать со стейкхолдерами? (Stakeholder Analysis) // URL: <http://powerbranding.ru/biznes-analiz/stakeholders/> (Дата обращения: 18.04.2018).
18. Канеман, Даниэль. Думай межденно… решай быстро: [перевод с английского] / Даниэль Канеман. — Москва: АСТ, 2014. — 653 с.
19. Комплекс маркетинговых коммуникаций: элементы, их формы и содержание // URL: <http://www.marketing.spb.ru/read/article/a44.htm> (Дата обращения: 18.04.2018).
20. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах // URL: <http://base.garant.ru/188767/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (Дата обращения: 18.04.2018).
21. Кутыркина, Л.В. Оценка эффективности PR-сопровождения социально-экономических реформ в России / Л.В. Кутыркина // Коммуникация в современном мире. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2017. — С. 43-45.
22. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по информированию граждан о преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме // URL: <http://egov.ulregion.ru/assets/files/meropriyatiya/pravitelstvo/8/rekomendacii.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018).
23. Направления административной реформы // URL: <http://www.admreforma.ru/page/napravleniya-administrativnoi-reformy> (Дата обращения: 18.04.2018).
24. Об организации информационного и PR-сопровождения административной реформы в Топкинском районе // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/11951450/> (Дата обращения: 18.04.2018)
25. Об утверждении основных направлений действий по реализации административной реформы в тульской области (программы на 2006 - 2010 годы) (с изменениями на: 27.05.2009) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/801203101> (Дата обращения: 18.04.2018).
26. Огнева В.В. Реформа государственного управления в современной России: в поисках новой модели // Научные ведомости Белгородского государственного университета. — Серия: История. Политология. — 2012. — №7 (126). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-gosudarstvennogo-upravleniya-v-sovremennoy-rossii-v-poiskah-novoy-modeli> (Дата обращения: 18.04.2018).
27. Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. — М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Пропект, 2008. — 618 с.
28. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43628/> (Дата обращения: 18.04.2018).
29. Промежуточные институты. Почему в России нельзя построить все сразу // URL: <http://carnegie.ru/commentary/73216> (Дата обращения: 18.04.2018).
30. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115467/> (Дата обращения: 18.04.2018).
31. Слотина Т.В. Психология личности: Учебное пособие. — СПб: Питер, 2017. — 448 с.
32. Социокультурные факторы инновационного развития и успешного внедрения институциональных преобразований // URL: <https://www.csr.ru/issledovaniya/sotsiokulturnye-faktory-innovatsionnogo-razvitiya-i-uspeshnogo-vnedreniya-institutsionalnyh-preobrazovanij/> (Дата обращения: 18.04.2018).
33. Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
34. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (Дата обращения: 18.04.2018).
35. Филипп К. Шмиттер. Угрозы и дилеммы демократии // URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/schmitter.php> (Дата обращения: 18.04.2018).
36. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.
37. Штомпка С. Социология социальных изменений // URL: <http://polbu.ru/sztompka_sociology/ch109_all.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
38. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — №1. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kachestvo-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-usiliya-i-rezultaty-administrativnoy-reformy> (Дата обращения: 18.04.2018).
39. AFP Article on Bulldozer Initiative: «Entrepreneurs get task of making Bosnia more business-friendly» // URL: <http://www.ohr.int/?p=47844> (Дата обращения: 18.04.2018).
40. Benjamin Herzberg, and Andrew Wright. Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate—A Resource Drawn from the Review of 40 Countries’ Experiences. — Washington D.C.: The World Bank, 2005. — 55 p.
41. Benjamin Herzberg. Investment Climate Reform—Going the Last Mile: The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina. — Washington D.C.: The World Bank. — 51 p.
42. Brochure 50 reforms in 150 days // URL: <http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/bulldozer-initiative/pdf/eng-bulldozer-brochure.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018).
43. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. Building Commitment to Reform through Strategic Communication. — Washington D.C.: The World Bank, 2009. — 133 p.
44. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. People, Politics and Change: Building Communication Capacity for Governance Reform. — Washington D.C.: The World Bank, 2011. — 465 p.
45. Christopher Sabatini. Economic Reforms and Democratic Transitions: Summary of a Workshop. — Washington D.C.: National Academy Press, 1993. — 17 p.
46. Communicating tax reforms in Bulgaria // URL: <https://www.adamsmithinternational.com/explore-our-work/europe-former-soviet-union/bulgaria/communicating-tax-reforms-in-bulgaria> (Дата обращения: 18.04.2018).
47. Communication for Good Governance // URL: <http://www.gsdrc.org/document-library/communication-for-good-governance/> (Дата обращения: 18.04.2018).
48. Evaluation Framework for Governance Programs: Measuring the Contribution of Communication // URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c0740f0b652dd00107c/MDTFEvaluationFrameworkFINALC.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018).
49. Handbook on privatization // URL: <http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/pdf/WEB-privatization-brochure-english.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018).
50. Media and communication // URL: <https://www.giz.de/expertise/html/1941.html> (Дата обращения: 18.04.2018).
51. Media, future reforms, and performance in the public sector: A cross-cultural model and preliminary findings based on a study of knowledgeable citizens // URL: <https://www.academia.edu/8738453/Media_future_reforms_and_performance_in_the_public_sector_A_cross-cultural_model_and_preliminary_findings_based_on_a_study_of_knowledgeable_citizens> (Дата обращения: 18.04.2018).
52. National Revenue Agency web-site // URL: http://www.nap.bg (Дата обращения: 18.04.2018).
53. Normal Countries // URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-10-20/normal-countries> (Дата обращения: 18.04.2018).
54. November 30, 2007 - Floods in Turkey, Greece, Bulgaria // URL: <https://modis.gsfc.nasa.gov/gallery/individual.php?db_date=2007-11-30> (Дата обращения: 18.04.2018).
55. Paolo Mefalopulos. Development Communication Sourcebook. — Washington D.C.: The Wolrd Bank, 2008. — 244 p.
56. Persuasion: The Science and Art of Effective Influence // URL: <http://slideplayer.com/slide/4476813/> (Дата обращения: 18.04.2018).
57. Prochaska, J. O., di Clemente C. C., and Norcross J. C. In Search of How People Change: Applications to the Addictive Behaviors // American Psychologist. — 1992. — Vol. 47 (9). — P. 1102-1114.
58. Robert C. Hornik. Public Health Communication: Evidence for Behavior Change. — Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2002. — 452 p.
59. Sina Odugbemi, Thomas Jacobson. Governance Reform under Real-World Condition. — Washington D.C.: The World Bank, 2008. — 525 p.
60. What is Deliberative Polling? // URL: <http://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/> (Дата обращения: 18.04.2018).

# **Приложения**

## **Приложение 1**

**План работы с группами общественности на разных этапах восприятия проблемы**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Неосведом­ленность** | **Осведомлен­ность** | **Понимание** | **Принятие** | **Поддержа­ние** |
| **Характери­стики человека на каждом этапе** | Не информированПротивится изменениямВовлечен в небезопасные практики | ИнформированОсведомлен о преимуществахЗнает о необходимости вырабатывать новые практики | Ценит преимущества изменения поведенияМотивирован принять новые практики | Решает действоватьПробует новые практики | Постоянно использует новые практики |
| **Коммуникационная стратегия на макроуровне** | Повышение осведомленности публики и стейкхолдеров через информирующую кампанию | Налаживание пониманияУстановка двусторонней коммуникации, чтобы реагировать на сомнения и проблемыПроведение мероприятий по информированию населенияРеализация пропагандистской кампанииОткрытие национального диалогаРабота с медиа | Достижение консенсуса для поддержания диалогаСтроить коммуникационные способности через тренингиПроведение PR-кампанииПоддержание пропагандистской кампании | Формирование права собственности на реформуДостижение социального партнерстваСоздание «клиентуры» для реформыПоощрение общественной вовлеченности | Укрепление приверженности реформеПоддержание «клиентуры» реформыАнализ контента медиа в освещении реформы |
| **Коммуникационная стратегия на микроуровне** | Повышение осведомленностиПроведение разъяснительной и пропагандисткой кампа­нийПроведение тренинг для реформато­ров для эффективного взаимодействия с медиаОбращение внимания медиа на реформируемую проблему | Запуск мультимедийных кампаний для увеличения знаний, выработки новых умений и продвижения преимуществ реформы | Продолжение мультимедийных кампанийОрганизация консультаций для разных группМобилизация сообществ | Поощрение использования новых практик, указывая на их преимуществаПривлечение ранних последователей к моделированию нового поведенияПредложение общественной поддержки | Повторение преимуществ новых практикУсиление способности поддерживать новое поведениеОбеспечение общественной поддержки |
| **Стратегия реализации участия** | Распространение информационных материаловОбщественные мероприятияПрезентации, семинары | КонсультацииВстречиРабота в поле и интервью | Оценка участияОценка преимуществ | Совместные комитеты с представителями стейкхолдеровОтветственность стейкхолдеров за имплементацию  | Выработка способностей организаций стейкхолдеров |

## **Приложение 2**

**План работы с важными группами общественностями в ходе реформ в Боснии и Герцеговине**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Целевые группы** | **Ожидаемое поведение** | **Месседж** | **Вспомога­тельная информация** | **Каналы** | **Оценка эффективности** |
| Совет министров, правительство, политики | Активный и открытый диалог с представителями частного сектора | «Правительству необходимо услышать взгляд бизнеса. Диалог критически важен в процессе реформ» | Данные исследованийОценки частного сектора | Встречи и консультацииМастер-классы и семинары | Число госслужащих, участвовавших во встречахКачество и количество предложенийЧисло групп в поддержку реформ |
| Бизнесмены и бизнес-сообщество | Поддержка реформ и внесение предложений по улучшению бизнес-климата | «Бюрократическая волокита должна быть исключена, чтобы сохранить время и деньги бизнесменов. Бизнесмены должны помочь найти узкие административные горлышки, внести предложения и лоббировать их принятие» | Исследования на предприятиях Консультации | Пресс-конференцииНеформальные завтраки |  |
| Оппозици­онные группы | Участие в публичных дебатах, чтобы понять неблагоприятные последствия устаревших законов, административных барьеров, преимущества реформыПоддержка реформы для экономического роста | «Я поддержу реформы и принятие поправок в законах. Они приведут к экономическому росту и не вызовут снижения компетентности в правительстве» | Фокус-группыИсследования общественного мнения | Брошюры, руководства, информационные материалыРоуд-шоу и публичные собранияПечатные СМИВстречи и консультаци |  |

1. Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. — М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Пропект, 2008. — С. 583. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же, С. 342. [↑](#footnote-ref-2)
3. Штомпка С. Социология социальных изменений // URL: <http://polbu.ru/sztompka_sociology/ch109_all.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-3)
4. А.Ю. Мельвиль, указ. соч. С. 581. [↑](#footnote-ref-4)
5. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — С. 343. [↑](#footnote-ref-5)
6. Канеман, Даниэль. Думай межденно… решай быстро: [перевод с английского] / Даниэль Канеман. — Москва: АСТ, 2014. — С. 327. [↑](#footnote-ref-6)
7. Асмолов А.Г. Психология современности: вызовы неопределенности, сложности и разнообразия // Психологические исследования (электронный журнал). — 2015. — Т. 8. — № 40. [↑](#footnote-ref-7)
8. Иванова А.А. Транзитология и ее критики о трансформации политического режима // Вестник БГУ. — 2011. — №6. — С. 175. [↑](#footnote-ref-8)
9. Филипп К. Шмиттер. Угрозы и дилеммы демократии // URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/schmitter.php> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-9)
10. Normal Countries // URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-10-20/normal-countries> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-10)
11. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — С. 345. [↑](#footnote-ref-11)
12. Промежуточные институты. Почему в России нельзя построить все сразу // URL: <http://carnegie.ru/commentary/73216> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-12)
13. Дмитрий Травин. Возможна ли модернизация в России? // URL: <https://www.youtube.com/watch?v=te4xB79ktVQ> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-13)
14. Гельман В., Травин Д. «Загогулины» российской модернизации: смена поколений и траектории реформ // Неприкосновенный запас. — 2013. — № 4. — С. 14–38. [↑](#footnote-ref-14)
15. Аузан А.А. Развитие и «колея» зависимости // Мировая экономика и международные отношения. — 2017. — Т.61. — № 10. — С. 96–105. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cоциокультурные факторы инновационного развития и успешного внедрения институциональных преобразований // URL: <https://www.csr.ru/issledovaniya/sotsiokulturnye-faktory-innovatsionnogo-razvitiya-i-uspeshnogo-vnedreniya-institutsionalnyh-preobrazovanij/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-16)
17. Communication for Good Governance // URL: <http://www.gsdrc.org/document-library/communication-for-good-governance/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-17)
18. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — С. 344. [↑](#footnote-ref-18)
19. Christopher Sabatini. Economic Reforms and Democratic Transitions: Summary of a Workshop. — Washington D.C.: National Academy Press, 1993. — P. 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Кутыркина, Л.В. Оценка эффективности PR-сопровождения социально-экономических реформ в России / Л.В. Кутыркина // Коммуникация в современном мире. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2017. — С. 43-45. [↑](#footnote-ref-20)
21. Д. Дэвид, Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. Экономическое и социальное развитие // URL: <https://www.psyoffice.ru/6-567-yekonomicheskoe-i-socialnoe-razvitie.htm> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-21)
22. Paolo Mefalopulos. Development Communication Sourcebook. — Washington D.C.: The Wolrd Bank, 2008. — P. 5. [↑](#footnote-ref-22)
23. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. Building Commitment to Reform through Strategic Communication. — Washington D.C.: The World Bank, 2009. — P. 5. [↑](#footnote-ref-23)
24. Как работать со стейкхолдерами? (Stakeholder Analysis) // URL: <http://powerbranding.ru/biznes-analiz/stakeholders/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-24)
25. Слотина Т.В. Психология личности: Учебное пособие. — СПб: Питер, 2017. — С. 176. [↑](#footnote-ref-25)
26. Золотые правила американского маркетинга – цифровая эпоха // URL: <http://www.sostav.ru/publication/zolotye-pravila-amerikanskogo-marketinga-tsifrovaya-epokha-29414.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-26)
27. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. Building Commitment to Reform through Strategic Communication. — Washington D.C.: The World Bank, 2009. — P. 12. [↑](#footnote-ref-27)
28. Persuasion: The Science and Art of Effective Influence // URL: <http://slideplayer.com/slide/4476813/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-28)
29. Prochaska, J. O., di Clemente C. C., and Norcross J. C. In Search of How People Change: Applications to the Addictive Behaviors // American Psychologist. — 1992. — Vol. 47 (9). — P. 1109. [↑](#footnote-ref-29)
30. Комплекс маркетинговых коммуникаций: элементы, их формы и содержание // URL: <http://www.marketing.spb.ru/read/article/a44.htm> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-30)
31. Media, future reforms, and performance in the public sector: A cross-cultural model and preliminary findings based on a study of knowledgeable citizens // URL: <https://www.academia.edu/8738453/Media_future_reforms_and_performance_in_the_public_sector_A_cross-cultural_model_and_preliminary_findings_based_on_a_study_of_knowledgeable_citizens> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-31)
32. Robert C. Hornik. Public Health Communication: Evidence for Behavior Change. — Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2002. — P. 200. [↑](#footnote-ref-32)
33. Evaluation Framework for Governance Programs: Measuring the Contribution of Communication // URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c0740f0b652dd00107c/MDTFEvaluationFrameworkFINALC.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-33)
34. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. People, Politics and Change: Building Communication Capacity for Governance Reform. — Washington D.C.: The World Bank, 2011. — P. 62. [↑](#footnote-ref-34)
35. What is Deliberative Polling? // URL: <http://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-35)
36. Казаков А.А. Фрейминг медиа-текстов как инструмент воздействия на аудиторию: обзор распространенных трактовок // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2014. №4. С. 87. [↑](#footnote-ref-36)
37. «Media and communication» // URL: https://www.giz.de/expertise/html/1941.html (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-37)
38. Benjamin Herzberg. Investment Climate Reform—Going the Last Mile: The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina. — Washington D.C.: The World Bank. — P. 4. [↑](#footnote-ref-38)
39. AFP Article on Bulldozer Initiative: «Entrepreneurs get task of making Bosnia more business-friendly // URL: <http://www.ohr.int/?p=47844> (Дата обращения: 18.04.2018) [↑](#footnote-ref-39)
40. Cecilia Cabañero-Verzosa, Helen R. Garcia. Building Commitment to Reform through Strategic Communication. — Washington D.C.: The World Bank, 2009. — P. 32. [↑](#footnote-ref-40)
41. Brochure 50 reforms in 150 days // URL: <http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/bulldozer-initiative/pdf/eng-bulldozer-brochure.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-41)
42. Handbook on privatization // URL: <http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/pdf/WEB-privatization-brochure-english.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-42)
43. Benjamin Herzberg, and Andrew Wright. Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate—A Resource Drawn from the Review of 40 Countries’ Experiences. — Washington D.C.: The World Bank, 2005. — P. 6. [↑](#footnote-ref-43)
44. Communicating tax reforms in Bulgaria // URL: <https://www.adamsmithinternational.com/explore-our-work/europe-former-soviet-union/bulgaria/communicating-tax-reforms-in-bulgaria> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-44)
45. Sina Odugbemi, Thomas Jacobson. Governance Reform under Real-World Condition. — Washington D.C.: The World Bank, 2008. — P. 415. [↑](#footnote-ref-45)
46. National Revenue Agency web-site // URL: <http://www.nap.bg> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-46)
47. November 30, 2007 - Floods in Turkey, Greece, Bulgaria // URL: <https://modis.gsfc.nasa.gov/gallery/individual.php?db_date=2007-11-30> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-47)
48. Sina Odugbemi, Thomas Jacobson. Governance Reform under Real-World Condition. — Washington D.C.: The World Bank, 2008. — P. 417. [↑](#footnote-ref-48)
49. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-49)
50. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43628/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-50)
51. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/v-poiskah-dostoinstv-smysl-i-logika-administrativnoy-reformy> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-51)
52. Огнева В.В. Реформа государственного управления в современной России: в поисках новой модели // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. — 2012. — №7 (126). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-gosudarstvennogo-upravleniya-v-sovremennoy-rossii-v-poiskah-novoy-modeli> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-52)
53. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах // URL: <http://base.garant.ru/188767/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-53)
54. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. —2014. — №1. // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kachestvo-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-usiliya-i-rezultaty-administrativnoy-reformy (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-54)
55. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115467/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-55)
56. Направления административной реформы // URL: <http://www.admreforma.ru/page/napravleniya-administrativnoi-reformy> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-56)
57. Административная реформа в России (государственное управление) // URL: <http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-57)
58. Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-58)
59. Административная реформа в Российской Федерации. Материалы «круглого стола» аспирантов и студентов Российского университета дружбы народов // URL: <http://grachev62.narod.ru/Grachev/vestnik_2008_5.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-59)
60. Там же. [↑](#footnote-ref-60)
61. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по информированию граждан о преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме // URL: <http://egov.ulregion.ru/assets/files/meropriyatiya/pravitelstvo/8/rekomendacii.pdf> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-61)
62. Об утверждении основных направлений действий по реализации административной реформы в тульской области (программы на 2006 - 2010 годы) (с изменениями на: 27.05.2009) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/801203101> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-62)
63. Об организации информационного и PR-сопровождения административной реформы в Топкинском районе // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/11951450/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-63)
64. Административная реформа и проблемы государственного управления // URL: <http://aisup.economy.gov.ru/pubportal/downloadfile?uuid=pprtdco2k03380000hrbladpptpei1h0> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-64)
65. Административная реформа: итоги 2009 года и проекция на будущее // URL: <https://ria.ru/press_video/20091215/199442434.html> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-65)
66. А. Голов: массовое восприятие происходящих в России реформ: 2001-2004 // URL: <https://www.levada.ru/2004/06/15/a-golov-massovoe-vospriyatie-proishodyashhih-v-rossii-reform-2001-2004/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-66)
67. Доверие россиян институтам власти и общества // URL: <https://www.levada.ru/2011/11/24/doverie-rossiyan-institutam-vlasti-i-obshhestva/> (Дата обращения: 18.04.2018). [↑](#footnote-ref-67)
68. Гельман В.Я., Стародубцев А.В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Полития. — 2014. — № 4. — С. 20. [↑](#footnote-ref-68)
69. Там же, С. 22. [↑](#footnote-ref-69)