



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

# СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под редакцией **М. М. Васильевой**

*Допущено Учебно-методическим отделом  
высшего образования в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся  
по экономическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 35(075.8)  
ББК 67.401я73  
В19

**Ответственный редактор:**

**Васильева Мария Михайловна** — кандидат политических наук, доцент кафедры связей с общественностью Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета.

**Рецензенты:**

*Белозеров В. К.* — доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета;

*Бочаров М. П.* — доктор социологических наук, профессор, заместитель генерального директора Международного пресс-клуба;

*Небренчин С. М.* — доктор исторических наук, профессор, заместитель директора по связям с общественностью и СМИ Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

**Васильева, М. М.**

В19 Связи с общественностью в органах власти : учебник для академического бакалавриата / М. М. Васильева [и др.]. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 495 с.

ISBN 978-5-9916-3940-8

Учебник посвящен организации связей с общественностью в органах государственной власти. Наряду с развитием научно обоснованного подхода к данной проблеме, в учебнике систематизируется и раскрывается опыт практической деятельности сотрудников государственных PR-структур России и зарубежных стран.

Проанализирован инструментарий деятельности PR-служб и его особенности применительно к государственному аппарату. Уделяется внимание системе установления и поддержания взаимобратной связи между общественными объединениями и госструктурами, рассмотрены основные направления и принципы взаимодействия PR-службы в качестве посредника между государством и общественными организациями в целях формирования гражданского общества.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования четвертого поколения.

*Для преподавателей, студентов и практиков, работающих в сфере государственного PR.*

УДК 35(075.8)  
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-9916-3940-8

© Коллектив авторов, 2014  
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

## Оглавление

|  |           |
|--|-----------|
| Авторский коллектив.....   | 7         |
| Предисловие .....  | 9         |
| <b>Глава 1. История развития связей с общественностью в государственном управлении .....</b>                             | <b>13</b> |
| 1.1. PR в государственной системе: модели, генезис, функции.....   | 13        |
| 1.2. Состояние и перспективы развития связей с общественностью в государственном управлении.....                         | 32        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 43        |
| <b>Глава 2. Развитие структур и институтов по связям с общественностью в России.....</b>                                 | <b>44</b> |
| 2.1. Эволюция связей с общественностью и их структур в России.....   | 44        |
| 2.2. Отраслевые организации по связям с общественностью в России как инструмент саморегулирования отрасли.....           | 56        |
| 2.3. Современные тенденции развития связей с общественностью и их структур в России.....                                 | 64        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 67        |
| <b>Глава 3. Информационный процесс и информационное пространство .....</b>   | <b>69</b> |
| 3.1. Информационный процесс.....   | 69        |
| 3.2. Информационное пространство .....   | 71        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 87        |
| <b>Глава 4. Государственная информационная политика Российской Федерации и ее влияние на деятельность PR-служб .....</b> | <b>88</b> |
| 4.1. Государственная информационная политика (ГИП): сущность и содержание .....  | 88        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.2. Особенности деятельности PR-служб<br>в условиях реализации государственной<br>информационной политики в Российской<br>Федерации ..... | 104        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 112        |
| <b>Глава 5. Правовые и этические основы деятельности<br/>PR-служб в органах власти и управления .....</b>                                  | <b>115</b> |
| 5.1. Концептуальные основы информационного<br>права и его понятийный аппарат .....   | 116        |
| 5.2. Особые правовые режимы в практической<br>деятельности PR-подразделений органов<br>государственной власти разных уровней .....         | 198        |
| 5.3. Особенности этического регулирования<br>PR-деятельности .....   | 203        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 218        |
| <b>Глава 6. Организация деятельности PR-служб<br/>в органах государственной власти и управления<br/>на федеральном уровне .....</b>        | <b>221</b> |
| 6.1. Сущность и особенности деятельности<br>PR-служб в органах федеральной власти .....  | 222        |
| 6.2. Особенности функционирования пресс-служб<br>различных органов федеральной власти .....  | 228        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 246        |
| <b>Глава 7. Организация деятельности PR-служб<br/>в органах государственной власти и управления<br/>на региональном уровне .....</b>       | <b>248</b> |
| 7.1. Основные цели деятельности PR-служб<br>на региональном уровне .....   | 248        |
| 7.2. Особенности деятельности PR-служб<br>на региональном и муниципальном уровнях .....  | 252        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 260        |
| <b>Глава 8. Информационно-аналитическое<br/>обеспечение и планирование деятельности<br/>PR-служб .....</b>                                 | <b>262</b> |
| 8.1. Изучение общественного мнения по результатам<br>мониторинга целевых средств массовой<br>информации .....                              | 262        |
| 8.2. Планирование и оценка эффективности<br>деятельности PR-служб .....  | 281        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 288        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Глава 9. Инструменты деятельности PR-служб.....</b>  | <b>290</b> |
| 9.1. Инструментарий PR-служб и особенности его применения в органах государственной власти и управления.....  | 290        |
| 9.2. Методы использования инструментов, основные приемы и технологии.....   | 318        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....  | 325        |
| <b>Глава 10. Внутрикorporативный менеджмент PR-служб .....</b>  | <b>327</b> |
| 10.1. Внутрикorporативный менеджмент PR-служб: сущность и содержание.....   | 327        |
| 10.2. Инструментарий внутрикorporативного PR .....  | 340        |
| 10.3. Организационные и обучающе-стимулирующие ресурсы .....  | 355        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....  | 365        |
| <b>Глава 11. Взаимодействие структур государственной власти и общественных объединений в России .....</b>   | <b>367</b> |
| 11.1. Общественные объединения и организации.....   | 367        |
| 11.2. Система и инструменты связи между общественными объединениями и государственными структурами, основные направления и принципы взаимодействия..... | 381        |
| 11.3. Особенности PR и GR, лоббирование на региональном и местном уровнях в Российской Федерации .....  | 389        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....  | 399        |
| <b>Глава 12. Работа PR-служб со средствами массовой информации .....</b>  | <b>402</b> |
| 12.1. Основные формы и методы взаимодействия PR-служб государственных органов со средствами массовой информации.....                                    | 402        |
| 12.2. Особенности организации взаимодействия PR-служб и средств массовой информации.....  | 422        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....  | 429        |
| <b>Глава 13. Деятельность PR-служб по формированию имиджа организации и лидера .....</b>  | <b>433</b> |
| 13.1. Имидж и его природа.....  | 433        |
| 13.2. Имидж лидера и организации: технологии формирования.....  | 440        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....  | 457        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Глава 14. Деятельность PR-служб органов государственной власти и управления в кризисных ситуациях .....</b> | <b>461</b> |
| 14.1. Кризисная ситуация и кризисное управление.....   | 461        |
| 14.2. Организация деятельности PR-служб органов государственной власти и управления в кризисных ситуациях..... | 477        |
| <i>Контрольные вопросы и задания</i> .....   | 490        |
| <b>Рекомендуемая литература.....</b>   | <b>494</b> |

## Авторский коллектив

**Васильева Мария Михайловна** — кандидат политических наук, член Российской ассоциации политической науки (РАПН). Автор работ, научных статей и методических разработок по связям с общественностью, политологии и международным отношениям, изданным в России и за рубежом, доцент кафедры связей с общественностью Московского государственного лингвистического университета.

**Жеглова Юлия Генриховна** — журналист-международник, член Союза журналистов России. Автор работ по проблемам журналистики, связям с общественностью и политологии. Преподаватель Московского государственного лингвистического университета.

**Мехонцев Владимир Вячеславович** — заместитель начальника Управления оперативной информации пресс-службы Мэра и Правительства Москвы. Более 30 лет работал в области международной журналистики и PR. Автор учебника и ряда научных статей по теории и практике журналистики и связей с общественностью. Член исполкома Российской Ассоциации преподавателей по связям с общественностью (АПСО). Преподаватель кафедры связей с общественностью Московского государственного лингвистического университета.

**Монахов Виктор Николаевич** — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН, советник юстиции 1 класса. Член Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по безопасности. Заместитель председателя палаты медиааудитории Общественной коллегии по жалобам на прессу. Член Попечительского совета Фонда защиты гласности. Имеет опыт успешного представительства интересов российских журналистов в Европейском суде по правам человека. Профессор кафедры журналистики Московского государственного лингвистического университета и кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим

отраслям права интеллектуальной собственности при НИУ-ВШЭ.

**Погребенков Валерий Иванович** — кандидат филологических наук. Работал журналистом (РИА «Новости»). Руководил пресс-службами государственных организаций и частных структур. Автор нескольких учебных пособий по прикладной журналистике и PR. Профессор кафедры связей с общественностью Московского государственного лингвистического университета.

**Попкова Екатерина Евгеньевна** — преподаватель связей с общественностью, автор ряда статей по PR. Окончила Московский государственный лингвистический университет, кафедра связей с общественностью.

**Чашихин Борис Дмитриевич** — кандидат исторических наук, почетный работник высшего профессионального образования России. Действительный член Академии политической науки России, награжден Почетной грамотой Министерства образования и науки. Автор ряда публикаций, включая изданные массовым тиражом на иностранных языках по проблемам глобализации, PR & GR, актуальным проблемам развития современной политической науки. Профессор кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета.



## Предисловие

Иные рождаются великими, другие достигают величия, а третьи нанимают специалистов по связям с общественностью.

*Дэниэл Бурстин*

Консультант по связям с общественностью — это агент, который внедряет в общественное сознание идею, используя для этого современные средства связи и групповую структуру общества. Он работает со стратегиями, доктринами, системами и мнениями и добивается их публичной поддержки.

*Эдвард Бернейз*

Опыт осуществления связей с общественностью в государственных структурах, как западных стран, так и России, свидетельствует, что эта сфера существенно отличается от других областей взаимодействия органов власти и общества в формате PR (англ. *public relations* — связи с общественностью).

Практика PR в органах власти и государственного управления<sup>1</sup> предполагает принципиально иной масштаб и уровень согласования интересов. С одной стороны, общественные и экономические субъекты, интересы которых надо учитывать, представляют большее число людей. К тому же число

---

<sup>1</sup> Термин «органы государственной власти и управления» (ОГВУ) в нашем случае предлагается использовать как обобщенное понятие, относящееся к федеральным, региональным и муниципальным структурам. ОГВУ — это граждане или коллективы граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, призваны осуществлять определенные государством задачи и функции и действуют в установленном им порядке.

самих субъектов, с которыми ведется работа сотрудниками PR-подразделений государственных структур, тоже больше. По сути дела, в поле зрения специалистов государственного PR должны находиться, как минимум, три группы интересов, а именно: общесоциальные, корпоративные и частные. Поэтому можно говорить о том, что в государственных структурах перед подразделениями по связям с общественностью стоят более глобальные задачи, чем, например, в бизнесе, где речь идет, прежде всего, о согласовании корпоративного и частного интереса.

На современном этапе в центре внимания PR-подразделений оказываются отношения структур государственного аппарата с институтами гражданского общества, социальными группами. Именно новые принципы взаимоотношений между органами власти федерального и регионального уровня и гражданами, их общественными объединениями, предприятиями (учреждениями) лежат в основе реформирования государственной службы в Российской Федерации. Только налаженная «обратная связь» с общественностью и контроль органов государственной службы институтами гражданского общества могут предотвратить всевластие и произвол управленческого аппарата. Все это относится к сфере деятельности специалистов по связям с общественностью, работающих в государственных структурах.

Перед *public relations* в структурах власти стоит несколько важнейших задач. Во-первых, стараться изменить отношение государственного аппарата к гражданину, который должен восприниматься как субъект, а не только как объект управления. Во-вторых, наладить сотрудничество и координацию усилий между структурами государственного аппарата и гражданами и их организациями. И наконец, способствовать развитию контроля деятельности государственного аппарата не только «сверху», но и «снизу».

Эти задачи реализуются в конкретных направлениях деятельности государственных *public relations*, а именно: установлении и поддержании контактов с гражданами и организациями, информировании общественности о принимаемых решениях, изучении общественного мнения, анализе реакции общественности на действия должностных лиц и органов власти, прогнозировании общественно-политического процесса и др.

Все это не может не накладывать свой отпечаток на средства и методы, применяемые специалистами по государ-

ственному PR, на выбор ими инструментов и технологий, способных наиболее эффективно реализовывать задачи, стоящие перед PR-специалистами в органах власти. В связи с чем возникает насущная необходимость в улучшении качества подготовки в вузах бакалавров по направлению «Реклама и связи с общественностью» (031600), по профилю «Реклама и связи с общественностью в политике». Это и явилось основной целевой установкой авторского коллектива данного учебника, включающего специалистов — теоретиков и практиков в области PR.

В учебнике «Связи с общественностью в органах власти» не только подробно проанализирована история развития связей с общественностью в государственном управлении, но и обобщены новые тенденции в деятельности государственных PR-структур. Особое внимание уделяется вопросам выстраивания отношений органов власти федерального и регионального уровня с гражданами, их общественными объединениями, предприятиями и учреждениями в современных условиях; соотношению понятий *public relations* (PR), *public affairs* (PA), *government relations* (GR), *lobbying* и др.

Знакомясь с содержанием учебника, обучаемые смогут получить углубленные знания об основных тенденциях развития структур по связям с общественностью в России в контексте мировых трендов, ситуации в области реализации государственной информационной политики как внутри страны, так и на международной арене, способах повышения эффективности коммуникационного аудита информационной деятельности государственных структур для подготовки аналитических решений, экспертных заключений и рекомендаций по совершенствованию политики государства.

В результате освоения данной темы студент должен:

**знать**

- историю развития связей с общественностью в сфере государственного управления;
- природу и специфику связей с общественностью в политике, современном гражданском обществе;

**уметь**

- ориентироваться в подходах к анализу связей с общественностью, демонстрировать их понимание;
- анализировать процесс развития теоретического знания гуманитарных наук в области связей с общественностью;

- анализировать актуальные проблемы современного общества и роль в них связей с общественностью;

***владеть***

- навыками научного анализа проблем и процессов в политике, современном гражданском обществе;

- навыками осуществления эффективного коммуникационного аудита информационной деятельности государственных структур;

***быть компетентным***

- в вопросах социальной сущности коммуникационных и информационных технологий в государственных структурах.

Структурно учебник состоит из 14 глав, содержащих, помимо анализа понятийно-категориального аппарата и теоретических положений, примеры деятельности отечественных и зарубежных PR-структур органов государственной власти и управления, примеры из практики, кейсы, контрольные вопросы и задания, что способствует более глубокому усвоению учебного материала.

Учебник подготовлен коллективом авторов, основу которого составили преподаватели Московского государственного лингвистического университета и других вузов, имеющих опыт преподавания профильных учебных дисциплин и опыт практической работы в PR-подразделениях органов государственной власти и управления.

*Глава 1* — М. М. Васильева, Б. Д. Чащихин; *гл. 2* — Ю. Г. Жеглова; *гл. 3* — М. М. Васильева; *гл. 4* — В. И. Погребенков; *гл. 5* — В. Н. Монахов; *гл. 6* — М. М. Васильева, В. И. Погребенков; *гл. 7* — В. И. Погребенков; *гл. 8* — М. М. Васильева, В. В. Мехонцев, Е. Е. Попкова; *гл. 9* — В. В. Мехонцев; *гл. 10* — В. И. Погребенков; *гл. 11* — Ю. Г. Жеглова, Б. Д. Чащихин; *гл. 12* — М. М. Васильева, В. В. Мехонцев, В. Н. Монахов; *гл. 13* — М. М. Васильева, Ю. Г. Жеглова; *гл. 14* — М. М. Васильева, Е. Е. Попкова.

# Глава 1

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

---

В результате освоения данной темы студент должен:

**знать**

- основные тенденции развития связей с общественностью в сфере государственного управления;
- природу и специфику рекламы и связей с общественностью в политике, современном гражданском обществе;
- структуру государственного рынка PR;
- цели и направления связей с общественностью в России;
- теоретические модели связей с общественностью;

**уметь**

- ориентироваться в основных теоретических подходах к анализу связей с общественностью, демонстрировать их понимание;
- анализировать процесс развития теоретического знания в области связей с общественностью;
- анализировать актуальные проблемы современного общества и роль связей с общественностью в их разрешении;
- производить, отбирать, обрабатывать и анализировать данные о процессах в политике, современном гражданском обществе;

**владеть**

- навыками научного анализа актуальных проблем в политике;
  - навыками поиска информации о социальных процессах в современном гражданском обществе.
- 

### 1.1. PR в государственной системе: модели, генезис, функции

Связи с общественностью принято называть особым инструментом организации коммуникативного пространства современного общества, где PR — это важная составная

часть государственной и негосударственной управленческой деятельности. Учебный словарь языка связей с общественностью дает следующее определение.

**Связи с общественностью** (*public relations*) – *функция менеджмента, представляющая собой сознательную организацию коммуникации*. Цель связей с общественностью – достижение взаимопонимания и установление плодотворных отношений между организацией и ее общественностью путем двусторонней коммуникации<sup>1</sup>.

В 2012 г. по инициативе Американского общества по связям с общественностью (Public Relations Society of America, PRSA, образовано в 1947 г.) и при поддержке Международной ассоциации бизнес-коммуникаторов (International Association of Business Communicators, IABC, образована в 1970 г.) путем открытых обсуждений было принято новое международное определение *public relations*: «**Связи с общественностью** – это процесс стратегической коммуникации, который выстраивает взаимовыгодные отношения между организацией и ее аудиториями»<sup>2</sup>.

Американский исследователь Джеймс Грунинг (**James Gruning**) рассматривал **практику связей с общественностью как управление информационными потоками и коммуникациями между организацией и общественностью** и выделил **четыре исторические модели последовательного развития и расширения функций PR**:

1. *Пресс-посредническая модель, или «наблисити» XIX в.* Аналогом этой модели является первый этап становления связей с общественностью как профессиональной системы в США. Главной целью этого периода была пропаганда той или иной организации, производимой ею продукции и оказания услуг всеми возможными способами. Подобная активность, как правило, ограничивается односторонней коммуникацией и направлена на оказание помощи организации в контроле и управлении тех групп общественности, от которых зависит ее работа.

---

<sup>1</sup> Учебный словарь языка связей с общественностью / под ред. Л. В. Минаевой. М. : Рус. яз. – Медиа ; Дрофа, 2010. С. 283.

<sup>2</sup> «Public relations is a strategic communication process that builds mutually beneficial relationships between organizations and their publics» A Modern Definition of Public Relations / Public Relations Society of America. 2012. URL: <http://prdefinition.prsa.org/index.php/2012/03/01/new-definition-of-public-relations> (дата обращения: 21.06.2012).

## 2. Модель, подчиненная информированию общественности.

Такой подход получил развитие на втором этапе становления профессиональных связей с общественностью в США (1900—1939), когда специализированные службы по связям с общественностью стремились предоставлять населению как можно более правдивую и точную информацию. Он и сегодня используется государственными учреждениями, общественно-политическими организациями, ассоциациями и некоммерческими структурами.

3. *Двусторонняя асимметричная модель.* Такой подход призван, прежде всего, защищать интересы учреждения или организации. Здесь связи с общественностью используются для того, чтобы заставить публику согласиться с точкой зрения организации или учреждения. Обратная связь используется в основном в манипуляционных целях, чтобы выяснить отношение общественности к организации и отыскать пути укрепления этого отношения в пользу организации.

4. *Двусторонняя симметричная модель.* При таком подходе учреждение или организация стремятся установить деловые отношения со «своей» общественностью, приемлемые для обеих сторон. В данном случае цель связей с общественностью заключается в достижении взаимопонимания между руководством организации и общественностью, влияющей на данную организацию<sup>1</sup>.

Последние две модели активно используются при организации паблик рилейшнз в государственных и коммерческих структурах в настоящее время.

Выполняя эти функции, паблик рилейшнз способствуют осознанию всеми институтами общества — государственными и общественными, политическими и хозяйственными, благотворительными и сугубо коммерческими — социальной ответственности перед обществом, нынешними и будущими поколениями людей.

## **Становление связей с общественностью в государственном управлении США**

Как новое направление деятельности «паблик рилейшнз» зародилось и получило активное развитие в США, а затем нашло распространение в Европе, а в дальнейшем и по всему

---

<sup>1</sup> Grunigames J. What Kind of Public Relations do you Practice? New Theory of Public Relations Present Four Models // Pr Reporter: Purview. 1984. April 9. Vol. 27. P. 1.

миру. Так, термин «*public relations*» впервые появился более 200 лет назад в 1807 г. Третий президент США (1801–1809), Томас Джефферсон (Thomas Jefferson, 1743–1826), автор «Декларации независимости США» (1776), впервые употребил это выражение в черновике своего «Седьмого обращения к Конгрессу». Он считал, что демократия немыслима без целенаправленного выстраивания отношений с общественностью и под связями с общественностью он понимал усилия политических институтов для создания климата доверия в национальном масштабе.

В годы правления седьмого президента США (1829–1833) Эндрю Джексона (Andrew Jackson, 1767–1845) у него **впервые в американской истории появился пресс-секретарь** Амос Кендал (Amos Kendall, 1789–1869) — в прошлом журналист, талантливый коммуникатор и знаток общественного мнения. В его функции входило составление речей, проведение опросов, написание статей, подготовка PR-акций, способствующих созданию положительного имиджа президента США.

Основными целями деятельности по связям с общественностью в это время являлось воспитание патриотизма у населения штатов Северной Америки; создание образа благородного, предприимчивого и свободолюбивого жителя новой страны, героя, который борется за независимость от Англии.

С этого периода пресс-служба стала необходимым и неотъемлемым компонентом администрации всех американских президентов.

В мае 1917 г. при правительстве 28-го президента США (1913–1921) Томаса Вудро Вильсона (Thomas Woodrow Wilson, 1856–1924) был создан *Комитет по общественной информации (СТИ)*. В его состав, наряду с К. Бьером, Д. П. Джонсоном и другими выдающимися личностями, входил и Эдвард Бернейз (Edward L. Bernays, 1891–1995) — один из патриархов американского и мирового PR. Комитет был создан для оказания влияния на американское общественное мнение, в частности для пропаганды позиции США в Первой мировой войне и агитации американцев для вступления в армию и участия в боевых действиях на европейском театре войны. Для популяризации военных действий предоставлялись бесплатные печатные площади, освещались выступления известных лиц страны, проводились различные мероприятия в рамках реализации программ Комитета, вводилась прямая цензура информации военного характера.



Новый импульс правительственный PR получил в годы Второй мировой войны. В феврале 1942 г. в США был создан *Военный рекламный совет (War Advertising Council, WAK)* с целью мобилизации рекламной индустрии в интересах военной деятельности, поддержки и продвижения имиджа правительства внутри страны и за рубежом, создания потока военной информации под контролем правительства.

После окончания войны *Рекламный комитет (Advertising Council, AC)* продолжил свою деятельность под эгидой неправительственной организации — *Совета по безопасности жизнедеятельности (National Safety Council, NSC)*, который решал стратегические задачи мирного времени по продвижению имиджа США, обеспечению доминирования страны в мире.

### **Становление связей с общественностью в государственном управлении Германии**

В конце XIX в. PR-технологии проникают в Европу, сначала в бизнес-структуры, а затем и в правительственные учреждения. Так, например, в Германии в 1893 г. крупнейший промышленный концерн «Фридрих Крупп АГ» (Friedrich Krupp AG) организовал специальный отдел по работе с прессой. На уровне муниципального образования ***одно из первых городских пресс-агентств*** возникло в Магдебурге в 1906 г., по указанию городских властей оно занималось связями с общественностью. Развитие PR-структур происходило в контексте развития рекламной деятельности, помимо продвижения в общественное сознание необходимости тех или иных товаров и услуг, происходило и продвижение имиджа фирмы-производителя, эти же приемы использовались и в политической пропаганде.

В марте 1933 г. в Германии для «консолидации действий по ведению пропаганды» было создано *Имперское министерство народного просвещения и пропаганды (Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda)*, помимо всего прочего внесшее большой вклад в развитие немецкого радио- и телевидения (выпуск в 1933 г. «народного радиоприемника» в количестве полумиллиона экземпляров, появление первой в мире регулярной телевизионной передачи 22 мая 1935 г. и др., использовавшихся в пропагандистских целях). Решая пропагандистские задачи по консолидации нации, министерство, по сути, занималось формированием и продвижением имиджа нацистской партии, ее лидера, Гер-

мании в целом как внутри страны, так и за рубежом, осуществляло политическую и военную цензуру. В 1945 г. после поражения Третьего рейха была проведена денацификация и на базе оставшейся инфраструктуры возникло современное немецкое радио- и телевидение — *Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)*.

После Второй мировой войны первыми PR-специалистами стали специалисты в области рекламы, пришедшие в качестве PR-консультантов в министерства и ведомства, технологии связей с общественностью становятся необходимым элементом в качестве «обратной связи» между государством и обществом. Постепенно связи с общественностью становятся существенным элементом гражданского общества и с 1970-х гг. получают широкое распространение по всей Германии.

### **Становление связей с общественностью в государственном управлении Великобритании**

В Великобритании через несколько дней после начала Второй мировой войны — 5 сентября 1939 г. было образовано *Министерство информации*. Этот орган исполнительной власти был призван осуществлять на территории государства политику в сфере информации. В его цели входило информирование населения о ходе военных действий, освещение событий в выгодном для правительства свете. Особенно, когда неудачи Великобритании в войне становились все более очевидными. Во главе министерства премьер-министр Уинстон Черчилль (Sir Winston Leonard Spencer-Churchill, 1874—1965) поставил лорда Бивербрука (Уильям Максвелл Эйткен, Бивербрук, Max Aitken, 1<sup>st</sup> Baron Beaverbrook, 1879—1964) — владельца газетно-информационной империи, в том числе самой популярной в то время газеты «Дейли экспресс». Однако вскоре обнаружилось, что Министерство информации ассоциируется с советской пропагандой, поэтому в 1946 г. оно было переименовано в *Центральное управление информации (Central Office of Information, COI)*. Новая структура существенно отличалась от Министерства информации — в его состав вошли бывшие журналисты, поступившие на государственную службу, и сотрудники, работавшие до этого в различных министерствах и ведомствах (Министерстве образования, Министерстве транспорта и т.д.).

Центральное управление информации имело ряд служб по распространению необходимых материалов, снабжало подразделения информацией по вопросам технической рекламы, а также занималось подготовкой и выпуском фильмов, фотоматериалов и публикаций, проведением выставок и т.д. Интересно, что Управление имело свой собственный бюджет и самостоятельно отчитывалось перед парламентом по финансовым вопросам. За годы войны в корреспондентских службах и Министерстве военной информации для Соединенного Королевства Великобритании были подготовлены высококлассные PR-специалисты, которых после войны стали активно приглашать в Британскую национальную ассоциацию муниципальных и правительственных чиновников (NALGO), чтобы создавать отделы по связям с общественностью. Таким образом, к 1979 г. в каждом министерстве уже существовали структурные подразделения по связям с общественностью — пресс-службы.

Также в Великобритании была создана *Правительственная система по связям с общественностью (Government PR Network)*, которая к 2005 г. была преобразована в *Систему правительственных коммуникаций (Government Communication Network, GCN)* и в настоящее время является ядром правительственной системы по связям с общественностью. В ее функции входит исследование информационного пространства и политической обстановки, быстрое реагирование путем опубликования или рассылки необходимых материалов потребителям информации, предоставление населению ясной объективной информации о деятельности правительства.

Аналогичные структуры с разными названиями, но схожими функциями стали создаваться и развиваться во всех странах мира, например, во Франции после войны в органах государственной власти появились первые *службы внешних отношений*.

### **Соотношение понятий и функций: public relations (PR), public affairs (PA), government relations (GR), lobbying**

Следует отметить, что, например, в США, впервые применивших связи с общественностью как бизнес-коммуникацию, по закону запрещено использовать сам термин «*public relations*» в деятельности государства по информационной политике, вместо этого для обозначения деятельности органов власти внутри страны принято использовать термин

«*public affairs*», а во внешней политике «*public diplomacy*». При этом формально власть не имеет права использовать деньги налогоплательщиков для привлечения внешних PR-агентств или напрямую использовать средства массовой информации (СМИ) для «раскрутки» проекта или имиджа.

Раскрывая содержание своей работы, многие работники сферы публик рилейшнз используют понятие «общественные дела» (*public affairs*). Однако это ошибка. Работа служб или отделов государственных учреждений по делам общественности — особый вид связей с общественностью, связанный с налаживанием и поддержанием доброжелательных отношений между правительственными учреждениями, органами самоуправления и широкой общественностью. На национальном уровне такая деятельность связана как с официальным общением государственных учреждений с гражданами, отдельными их группами, так и с информационной работой. То есть это сфера официальных контактов с должностными лицами определенного административного уровня, представителями законодательных органов и различными инициативными группами влияния (например, лоббистами). Она является составной частью большинства программ по связям с общественностью, но далеко не всех. На уровне федерального правительства США, в том числе и военного ведомства, под понятием «служба по делам общественности» обычно имеют в виду более широкую по содержанию деятельность, нежели просто «информирование общественности», когда задача сводится в основном к публицити, т.е. к информационной работе. В отличие от служащего, отвечающего за информирование общественности (например, пресс-секретаря), сотрудник службы по делам общественности правительственного ведомства или органа местного самоуправления отвечает за разработку принципиальных вопросов их политики. Что касается лоббирования, то оно является особой частью общественных дел, призванных налаживать и поддерживать связи между заинтересованными группами и правительственными органами, чтобы воздействовать на законодательный и управленческий процессы.

Существуют разные подходы к трактовке понятия «*public affairs*». Одни специалисты определяют *public affairs* как более узкую область связей с общественностью, выстраивание отношений лишь с теми участниками, которые вовлечены в процессы публичной политики, постановки обществен-

ного дискурса, повестки дня и др. Согласно этой концепции, *public affairs* включает в себя такие функциональные области, как *community relations* (связь с местным сообществом) и *social responsibility* (социальная ответственность). Западные специалисты А. Кёхер и Э. Бирхмайер выделяют пять вариантов соотношения *public affairs* (с лоббизмом в основе) и связей с общественностью<sup>1</sup>:

- вид связей с общественностью;
- альтернатива связям с общественностью;
- специальная область связей с общественностью;
- отчасти самостоятельная функция предприятия, цели которой периодически пересекаются с целями связей с общественностью;
- самостоятельная функция предприятия наряду с существующими связями с общественностью.

Другие авторы идентифицируют *public affairs* с *government relations* (GR) и лоббизмом (*lobbying*). Это особенно актуально для Европы, где термин «лоббизм», как правило, нагружен негативными коннотациями, и его заменяют термином «*public affairs*». Например, в Великобритании, где развит рынок профессиональных лоббистских услуг, в целом нетипичный для Европы, все лоббистские агентства называют себя *PA-consultants* или *public policy consultants*. То же и в странах континентальной Европы. В рамках второй группы трактовок в последнее время намечается новое ответвление. *Public affairs* понимается как более общая функциональная область, которая помимо лоббизма включает также решение вопросов в неполитической сфере (*issues management*), связь с медиа-сообществом (*media relations*), продвижение интересов при помощи рядовых граждан, симпатизирующих лобби (*grass roots*), и ряд других форм.

Несмотря на активное использование терминов, как в научной, так и в профессиональной среде, крайне незначительное число специалистов выделяют различия между ними: многие считают, что понятия «*government relations*» и лоббизм идентичны<sup>2</sup>, другие, — что одно включает в себя другое, и т.д. Ключевую функцию GR и его отличие от лоб-

---

<sup>1</sup> *Otmar Baereswyl*. *Lobbying in der Schweiz (Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel)*, Switzerland, 2005. P. 19.

<sup>2</sup> *Толстых П. А.* Лоббизм, GR и Public Affairs. 2007. URL: [http://www.dv-reclama.ru/others/articles/detail.php?ELEMENT\\_ID=9236](http://www.dv-reclama.ru/others/articles/detail.php?ELEMENT_ID=9236) (дата обращения: 20.06.2012).

бизма определил сопредседатель комитета по Government Relations РАСО И. Минтусов: «Специалисты в области GR — это люди, которые строят мост между властью и бизнесом, для того, чтобы по этому мосту могли свободно идти лоббисты с “интересными” предложениями для власти»<sup>1</sup>.

Зачастую можно увидеть перевод термина «government relations», как «связь с правительственными организациями». Понятие «government» следует переводить как «государственная система управления» в целом, которая включает все ветви государственной и муниципальной власти. Дело в том, что ранее, вплоть до середины прошлого века, под «правительством» понималась вся система государственного управления, данные термины считались идентичными.

Если обратиться к исследованиям классика лоббизма Брюса Вулпа (B. Wolpe) и его книге «Лоббирование в Конгрессе: как это происходит» (Lobbying Congress: how the system works), можно увидеть разницу этих понятий: «Существенное отличие внутрикорпоративных специалистов по GR от специалистов, нанимаемых по контракту, состоит в том, что сотрудники корпорации получают заработную плату и представляют только одну организацию: своего работодателя. Также корпоративный GR-специалист часто взбирается по корпоративной лестнице — отдел маркетинга, отдел продаж, головной офис, — а лоббист по контракту прокладывает свой путь в органах власти». Другими словами, GR — это сфера общего менеджмента, а лоббизм — это технология. В настоящее время существует огромная литература о лоббистской деятельности в России и за рубежом, в частности, в сети Интернет. Ввиду отсутствия надлежащей правовой базы, терминология лоббирования не устоялась, имеется множество американизмов, часто встречается взаимозаменяемость терминов (например, «лоббизм — лоббирование»).

В последние годы резко возрос интерес международной лобби к такой специфической сфере деятельности лоббистов, как «отношения с правительством» — GR (англ. *government relations*, что в СМИ трактуется как «взаимоотношения власти и бизнеса»).

**Пример из практики.** Так, в России Первая и Вторая международные GR-конференции состоялись в 2009 и 2010 гг., Третья — в 2011 г.

---

<sup>1</sup> Толстых П. А. Лоббизм, GR и Public Affairs. URL: [http://www.dv-reclama.ru/others/articles/detail.php?ELEMENT\\_ID=9236](http://www.dv-reclama.ru/others/articles/detail.php?ELEMENT_ID=9236) (дата обращения: 15.06.2012).

А уже в 2012 г., ввиду особого интереса к успехам лоббистского сообщества России в области GR, в Москве, в отеле «Ритц Карлтон» начала работу IV Международная конференция «GR-конгресс 2012: эффективный диалог бизнеса и власти», посвященная деятельности специалистов по связям с органами государственной власти. Интернет-страничка [www.gr-congress.ru](http://www.gr-congress.ru) представляет конгресс следующим образом: «Международная коммуникационная площадка для обсуждения актуальных вопросов и тенденций в бизнес-среде, а также специфики взаимодействия бизнеса и власти, выход российского бизнес-сообщества на международный рынок и вхождение зарубежных компаний на отечественный рынок; на конгрессе устанавливаются партнерские контакты между бизнесом и властью, развиваются международные деловые связи».

Отметим, что сегодня в стране активно действует Ассоциация лоббистов России, тесно связанная с бизнесом, партийными, правительственными структурами и СМИ. В Национальном исследовательском университете — Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) работает кафедра теории и практики взаимодействия бизнеса и власти. С 1 августа 2007 г. выходит журнал «Lobbing.ru», где имеются разделы: теории лоббистского процесса (история и методология, правовые аспекты, зарубежный опыт и т.д.), практика (технологии продвижения интересов в органах государственной власти, интервью с практикующими лоббистами и специалистами в области GR) и др. И это только небольшой сегмент лоббистской деятельности в Российской Федерации сегодня.

Сегодня объектами лоббистской деятельности являются: Администрация Президента РФ, Правительство РФ, министерства и федеральные службы, Государственная Дума, Совет Федерации, судебная власть.

Субъекты лоббистской деятельности включают: отраслевой лоббизм, общественно-политический лоббизм, региональный лоббизм, профессиональные организации, иностранный лоббизм в России.

В Интернете ([Lobbing.ru](http://Lobbing.ru)) сегодня можно найти странички о лоббистской деятельности за рубежом (США, Великобритания, Канада и Австралия; Европейский Союз, Восточная Европа и Юго-Восточная Азия), узнать все новости о лоббизме, ознакомиться с публикациями о лоббизме и GR, мероприятиях по лоббизму и GR, о назначении отрасли, еженедельных прогнозах и издательских проектах.

Сегодня существует более 400 различных определений лоббизма. Тем не менее отметим, что **лобби** — в переводе