

ции: она становится системной в том смысле, что коммуникация происходит в замкнутой системе, а субъект и объект неотделимы от системы. Смысл автономности субъектов и объектов таких коммуникаций сводится к тому, чтобы поддерживать определенные демократические мифы, создавая правила игры, по которым в дальнейшем будут разыгрываться ресурсы и полномочия. Каковы бы ни были эти мифы, когда дело доходит до вполне конкретных коммуникаций, обнаруживается, что никакого смысла в автономности нет, наоборот, субъект целенаправленно отказывается от своего автономного положения.

¹ О корпоративном лоббизме в Совете Федерации см.: Макаркин А. Совет Федерации и отраслевые лобби. 25.01.2002. http://www.politcom.ru/2002/aaa_c_econ5.php; Михайлов Р. Кто управляет Советом Федерации: Кремль, ФПГ, КПРФ или региональные элиты? 12.03.2002. <http://www.smi.ru/02/03/12/254052.html>; Ми-

хеев С. Совет Федерации между прошлым и будущим. 31.01.2003. <http://www.politcom.ru/2003/zloba1744.php>.

² Михеев С. Указ. соч.

³ О лоббистских стратегиях «Альфы» и «СУАЛа» см.: Макаркин А. «Альфа-Ренова»: коллективный портрет лоббистов. 13.03.02 http://www.politcom.ru/2002/aaa_c_econ5.php

⁴ В настоящее время наиболее престижными из них являются Национальное административное училище (Ecole nationale d'Administration обеспечивает кадрами Государственный Совет), Политехнический Институт (Ecole Polytechnique), Парижский горный институт (Ecole des Mines является поставщиком кадров «технической бюрократии»), Высшая Нормальная Школа (Ecole Normale superieure) и др.

⁵ Бирнбаум П., Барук Ш., Беллэш М., Марие А. Французский правящий класс. М.: Прогресс, 1981. С. 82.

⁶ Там же. С. 100.

⁷ См.: Квателадзе И., Гордиевских В. Основы моделирования // БОСС. 2003. №12.

ФАЗОВЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕДИА-РИЛЕЙШНЗ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

А.И. Зверев

Одной из основных функций государства в современном демократическом обществе является, пожалуй, охранительная функция, которая заключается в обеспечении безопасности жизни и имущества граждан. Государство должно обеспечить правопорядок в обществе, блюсти права и свободы своих граждан. К сожалению, далеко не всегда наша собственная жизнь и жизнь наших близких остается в безопасности. Возникают ситуации, когда безопасность гражданина кто-то или что-то нарушает. Ежедневно в мире происходит масса подобных событий: падают самолеты, тонут корабли, рушатся дома, поезда сходят с рельс, весенние реки смыывают города, землетрясения уничтожают кварталы. Преступность растет, терроризм и экстремизм давно стали профессиональной деятельностью. Люди гибнут из-за халатности строителей, случайно, от рук убийц, от смертельных болезней. Кто-то называет такие ситуации катастрофическими, кто-то — критическими, кто-то — чрезвычайными. Мы придерживаемся мнения, что это разные стороны одной медали. В любом случае все такие происшествия являются ситуациями нарушенной безопасности. Если посмотреть на них с точки зрения происхождения, то можно называть их авариями, если это взрыв на химическом заводе, бедствиями, если это лесной пожар или наводнение, терактами. С точки зрения последствий, которые такие события способны вызвать их называют катастрофами, если масштаб разрушений превосходит обычные представления, скандалами, если последствия приобретают политическую окраску, и наконец чрезвычайными ситуациями, если происшествие напрямую связывать с системой и вопросами государственного управления, как например утечка отравляющих веществ на государственном оборонном предприятии. При таком подходе очевидны две вещи: во-первых, все ситуации нарушенной безопасности (не только граждан, но и самого государства тоже) — являются по своей сути критическими, то есть такими, в которых порог адаптации



Алексей Игоревич Зверев,
аспирант Уральской академии
государственной службы

гражданина и или государственной машины к возможным негативным воздействиям внешней среды превышен. Например вы «готовы» к тому, что вашу машину могут угнать из гаража, ведь вы поставили железные ворота, установили новый надежный замок и сигнализацию, знаете телефонный номер милиции. Но готовы ли вы к тому, что землетрясение разрушит не только ваш гараж вместе с машиной, но обратит еще и пол-города в руины, возможно вместе с вашим новым домом, который вы, кстати, тоже защитили от воров... Или например массовые гражданские волнения, беспрецедентная засуха, взрыв в министерстве или убийство президента — готова ли к этому государственная власть? Вот что мы понимаем под кризисами.

Во-вторых, если посмотреть на кризис с политической, государственно-управленческой, технической точек зрения, то мы увидим, как одна и та же ситуация является чрезвычайной для системы государственного управления, катастрофической

для общества, скандальной для власти.

В сферу наших интересов входят чрезвычайные ситуации — то есть критические ситуации в сфере государственного управления. Соответственно, государственные медиа-рилейшнз в подобных ситуациях — это, по сути, процесс взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации в чрезвычайных ситуациях.

Зачастую, органам власти трудно сориентироваться в подобных ситуациях, так как совсем нет времени и достаточной для принятия управленческого решения информации, особенно если ситуации неожиданные и вызывают сильный резонанс в обществе. Потому очень важно представлять архитектуру процесса кризисной коммуникации со СМИ.

Руководствуясь такой необходимостью, в данной статье мы подробнее остановимся именно на фазах чрезвычайного взаимодействия власти и СМИ, выделим их и подвергнем анализу. Как уже ранее говорилось, взаимодействие органов власти и СМИ интересует нас главным образом в неожиданных чрезвычайных ситуациях.

Именно такие ситуации вызывают наибольший общественный резонанс, динамично развиваются и требуют от органов власти подготовки и высокого профессионализма. С. Катлип, А. Сентер и Г. Брум в своей книге «Эффективный Паблик Рилейшнз» так описывают неожиданные чрезвычайные ситуации: «это наиболее ужасный тип кризисов, которые происходят настолько внезапно и неожиданно, что остается очень мало или совсем не бывает времени для подготовки и планирования. Они требуют заблаговременного согласования между основными руководителями плана действий, который позволил бы избежать недоразумений, препирательств и неоперативности реагирования»¹. Учитывая такую специфику, а также наши собственные выводы, сделанные в процессе изучения данного круга вопросов, можно выделить такие характерные признаки и свойства неожиданных чрезвычайных ситуаций, как: локальность, неожиданность, непредсказуемость и динамичность развития (склонность к эскалации). Бытует мнение, что нельзя быть готовым к тому, чего никогда не происходило и не известно где и когда произойдет, да и произойдет ли вообще. Мы принимаем такую точку зрения и согласны с тем, что неожиданные ситуации никто не ожидает.

Вместе с тем, несмотря на то, что место и время возникновения такого рода ситуаций предсказать нельзя, все же возможно выделить некие общие черты и фазы развития, так называемый сценарий чрезвычайной ситуации. Ведь все ситуации в теоретическом плане схожи. В общем виде существует несколько фаз чрезвычайной ситуации: задержка, нарастание, пик, спад, стабильное состояние, снятие напряжения. Подчеркнем, что данные фазы развития можно выделить не только у рассматриваемых нами, но также у большинства природных, социально-экономических, физических и иных явлений.

Графически динамика чрезвычайной ситуации выглядит следующим образом (см.: *Рис. 1*):

Как видно из схемы, ситуация практически сразу, без задержки (время между непосредственно началом ситуации и ростом) начинает развиваться, расти подобно снежному кому. Достигнув пика своей активности, она некоторое время сохраняет

пиковую интенсивность, затем интенсивность падает, но не до конца, а до определенного стабильного значения, в котором сохраняется некоторое время. Как правило, фаза стабильности, наиболее результативна. Здесь есть достаточно времени для принятия управленческих решений, существует гораздо меньше неопределенностей внешней среды, чем, допустим, во время роста (особенно) и пика активности, ясна диспозиция и пик уже миновал. Это «рабочая» фаза чрезвычайной ситуации. Далее динамика плавно угасает, напряжение снимается. Фаза снятия напряжения, как правило, самая продолжительная.

Из практики можно заключить, что чрезвычайная ситуация может иметь несколько пиков в развитии, динамика и продолжительность той или иной фазы могут меняться, но в целом форма кривой динамики чрезвычайной ситуации остается такой же.

Естественно, что взаимодействие органов власти и СМИ обусловлено динамикой развития той или иной чрезвычайной ситуации. Например, если рассматривать динамику журналистской активности (см. *Рис. 2*), то здесь мы найдем много общего с динамикой развития чрезвычайной ситуации.

Главное различие заключается здесь в том, что всегда существует фаза задержки между началом развития событий и возрастанием журналистской активности, появлением публикаций. Это объясняется тем, что журналистская активность — это реакция на чрезвычайную ситуацию, которая не может быть мгновенной. В таком случае, у органов государственной власти есть в запасе немного времени, для того, чтобы оперативно собрать информацию о происшествии, подготовить сообщения в прессу, активизировать штаб чрезвычайной ситуации, поставить всех необходимых лиц в известность о случившемся и т. д.

Также, одной из самых важных фаз во взаимодействии со СМИ, наряду с задержкой ростом и пиком, является фаза снятия напряжения. Неверно построенная коммуникация в этой фазе способна надолго обеспечить чрезвычайной ситуации общественный резонанс. Здесь мы можем говорить о долгосрочном публицистическом кризисе².

Иными словами, сама чрезвычайная ситуация может быть уже ликвидирована, но еще долгое время, по тем или иным причинам, обсуждается в прессе. Со стороны СМИ это приведет к новому всплеску активности масс-медиа по обсуждению чрезвычайной ситуации. В этом случае речь идет о социально-политических последствиях чрезвычайной ситуации, которые, к слову, не закреплены ни в одном нормативно-правовом акте и до сих пор не рассматриваются органами власти среди иных последствий чрезвычайных ситуаций, таких как, например, загрязнение окружающей среды, материальный ущерб и т. д. А ведь именно социально-политические последствия наиболее опасны для действующей власти, ее имиджа и легитимности. Поэтому, с политологической точки зрения, стратегически важными являются не только фазы задержки роста и пика, но и снятия напряжения. Многие чиновники, представители пресс-служб забывают об этом. Необходимо же заботиться не только о решении сегодняшних, насущных проблем, но и о благополучии в будущем. Например, тот факт, что в ситуации с АПЛ «Курск» представители власти так и не предоставили общественности свою офи-

циальную точку зрения по поводу причин и общей картины случившегося, породил новую волну общественного недовольства, слухи, различные, порой противоположные точки зрения. В результате не власть, а СМИ объясняли общественности, что произошло, порой не всегда честно и правильно.

Итак, в связи с рассмотренными нами графиками динамики чрезвычайной ситуации и активности СМИ, необходимо определить общий характер действий органов власти в подобной ситуации.

Очевидно, что рассматриваемые нами неожиданные чрезвычайные ситуации труднее всего прогнозировать. Например, как можно прогнозировать тот или иной террористический акт. Ведь, по сути, каждый дом в России потенциально может быть заминирован, каждое публичное место подвержено опасности, каждый человек может стать мишенью. С другой стороны, практически все теракты происходят по одному общему сценарию:

* без захвата заложников — это, как правило, взрыв, выброс отравляющих веществ, выведение из строя тех или иных объектов;

* с захватом заложников — это захват, далее переговоры, потом те или иные действия террористов и, наконец — штурм.

В таком случае при взрыве, например, или при захвате заложников через некоторое время представители пресс-служб местной администрации и федеральных исполнительных органов власти, силовых ведомств попадают в зону пристального внимания прессы и телевидения. От них требуют разъяснить, что произошло. К этому надо быть готовым. Подчеркнем — не к каждому теракту в отдельности, а к активности журналистов через некоторое время после теракта.

Для этого необходимо оперативно и по возможности точно собирать и передавать информацию, сведения, для того, чтобы в максимально короткие сроки успеть как можно лучше прояснить для себя картину произошедшего, оценить шансы заложников, выяснить подробности и т.д. К приходу журналистов пресс-служба должна иметь официальную точку зрения на происходящее, ответы на главные вопросы. По этому поводу американский специалист по коммуникациям Д. Хантер отмечает следующее: «четкое и своевременное реагирование (органов государственной власти — А.З.) на инициативы СМИ, а также на чаяния людей, перед которыми специалист по связям с общественностью несет ответственность, — все это позволяет сохранить незыблемой репутацию и целостность органов власти на долгие годы»³.

Почему неожиданные чрезвычайные ситуации так сильно привлекают журналистов? Видимо, это происходит по той причине, что неожиданные чрезвычайные ситуации вызывают широкий общественный резонанс в силу своей природы. А, как известно, освещение такого события привлекает читателя, и, следовательно, повышает популярность того или иного издания или телеканала. Основными критериями общественного резонанса являются:

(1) опасность жизни каждого человека;

(2) отсутствие у государства возможности защитить гражданина (террористические акты), или несостоятельность, халатность, недееспособность органов государственной власти в различных сферах государственного управления, приводящая к смерти людей или значительным материальным потерям (обрушение здания аквапарка в Москве).



Рис. 1. Кривая динамики чрезвычайной ситуации

Неготовность органов власти бороться с возникшей ситуацией, отсутствие сочувствия, объяснения произошедшего, комментария чрезвычайной ситуации, отстраненность государства от произошедшего — все это также вызывает общественный резонанс.

Таким образом, взаимодействие со СМИ в каждой фазе чрезвычайной ситуации важно по-своему. Поэтому необходимо учитывать специфику каждой фазы развития чрезвычайной ситуации и активности СМИ. На основе этого можно определять характер взаимодействия для каждой фазы, а затем, строить механизм взаимодействия органов государственной власти и СМИ.

Сразу оговоримся, что действия органов власти в той или иной фазе чрезвычайной ситуации должны быть заранее спланированы и обдуманы. В связи с тем, что самым недостающим и ограниченным управленческим ресурсом в данной ситуации будет являться время, в чрезвычайной ситуации представители властных структур должны задумываться не над тем, что делать, а над тем, как более эффективно достичь уже заранее поставленных, разработанных целей исходя из тех или иных уникальных обстоятельств. Для каждой фазы взаимодействия со СМИ нужно определять свои цели и задачи и с учетом условий и специфики происшествия оптимизировать процесс их выполнения и максимизировать результат. Кроме того, необходимо производить постоянную целевую корректировку. Без предварительной подготовки эффективное взаимодействие со СМИ невозможно.

Итак, рассмотрим пять фаз взаимодействия органов государственной власти и СМИ в чрезвычайных ситуациях: 1. фаза роста (эскалации); 2. фаза пика; 3. фаза спада; 4. фаза стабильности; 5. фаза снятия напряжения.

Фаза задержки не включена в данный список по той простой причине, что органы власти и СМИ на протяжении этого отрезка времени не взаимодействуют между собой. Это время органы власти могут использовать для корректировки целей и задач, а также для сбора и обработки информации о произошедшем и дальнейшего предоставления ее СМИ.

1. Фаза роста. Фаза эскалации самая напряженная с точки зрения взаимодействия со СМИ. Еще не до конца определен статус чрезвычайной ситуации, масштаб и нет детальных, подробных сведений о произошедшем. Кроме того, события постоянно и необычайно быстро развиваются, нарастает общая напряженность. СМИ также не знают подробностей произошедшего. Они только начинают анализиро-

вать ситуации и сразу же выдвигают альтернативные, новостные, «громкие» версии. СМИ стараются представить события в более ярком свете. Необходимо предоставить им свою, официальную версию того, что произошло, чтобы избежать неразберихи. Нужно сразу же привлекать «официальные» федеральные телеканалы, такие как Первый канал, канал «Россия» к освещению официальной точки зрения органов власти. Посредством телевидения можно не только рассказать, но и показать общественности, что происходит.

Одним из главных моментов, на который органам власти стоит обратить внимание, является демонстрация открытости, уверенности, сострадания и соучастия перед СМИ и общественностью. Если государством с первых минут чрезвычайной ситуации будет принята оборонительная, осадная тактика в отношении СМИ, то успешно наладить коммуникацию, взаимодействие в этом случае не удастся. Потому эффективность взаимодействия власти со СМИ в фазе эскалации во многом зависит от результативности мероприятий, проведенных органами государственной власти в фазе задержки. В противном случае пресс-службы окажутся информационно неподготовленными к напору СМИ в фазе роста и не смогут удовлетворить их потребности в сведениях. Отсюда ясно, что именно в этой фазе определяется тон и характер взаимодействия со СМИ в течение всей ситуации. Открытость, оперативность органов власти в первые, самые тяжелые минуты чрезвычайной ситуации будет говорить СМИ и общественности о профессиона-

связанные с неожиданным поворотом событий, решающими, переломными моментами, внезапно возникшими подробностями и фактами, слухами, «утками» в прессе и т.д.

В такие моменты власть должна вести себя наиболее спокойно и профессионально, быстро и четко принимать решения, разъяснять, комментировать любые свои действия, приводить только факты (не догадки), демонстрировать благоразумность и проявлять заботу об общественности. Важной задачей здесь будет не усугублять и без того тяжелую ситуацию лишним резонансом.

3. Фаза спада. Фаза спада, то есть снижения активности, динамики взаимодействия органов власти и СМИ следует после фазы пика активности, который, предваряет фазу роста и предшествует фазе стабильности. То есть, динамика взаимодействия снижается во время этой фазы с пиковой до «рабочей», стабильной. Иными словами, это временной промежуток между пиками или между пиком и снятием напряжения во взаимодействии органов государственной власти и СМИ. Характеризуется, соответственно, ослаблением активности СМИ, но на протяжении всей фазы активность СМИ все равно более высокая, чем в фазе стабильности (см. Рис. 2.). Поэтому, несмотря на то, что критический период уже миновал, органам власти необходимо своевременно и в необходимых объемах предоставлять СМИ информацию о происходящих событиях. Одним из главных принципов взаимодействия органов государственной власти и СМИ в этой и других фазах является соответствие содержания и объема предоставляемой органами власти информации о ситуации, потребностям СМИ. Если этот принцип будет нарушен, то СМИ будут вынуждены самостоятельно, из своих источников пополнять информационный дефицит. Поэтому органы власти должны ориентироваться прежде всего на динамику активности СМИ, которая в свою очередь во многом предопределяется динамикой и характером развития чрезвычайной ситуации.

4. Фаза стабильности. Она, пожалуй, самая спокойная, если так вообще можно назвать какую-нибудь фазу чрезвычайной ситуации. В данный отрезок времени, который обычно совпадает с фазами стабильности в развитии чрезвычайной ситуации и в активности СМИ, происходит оперативная работа по взаимодействию со СМИ. Она так же, как и в других фазах, заключается в своевременном, систематическом предоставлении СМИ в разных формах оперативных данных о ситуации. Важным, по нашему мнению, является то, что в этот период у органов государственной власти есть достаточно времени для того, чтобы, проанализировать сложившуюся ситуацию и в зависимости от результатов анализа скорректировать свои действия по взаимодействию со СМИ.

5. Фаза снятия напряжения. Как уже отмечалось выше, от взаимодействия власти и СМИ в фазе снятия напряжения зависит то, насколько эффективно в общественно-политическом плане разрешится чрезвычайная ситуация. Опасность этой фазы для органов власти кроется в том, что события уже не развиваются с необычайной быстротой, нет такого ажиотажа вокруг ситуации, внимание со стороны СМИ практически исчезает. И представители органов власти либо пытаются «замять» случившееся или же просто прекращают взаимодействие со СМИ. На этом этапе необходимо подвести итоги:



Рис. 2. Кривая динамики журналистской активности

лизме, легитимности действующей власти.

2. Фаза пика. Пик активности органов государственной власти при взаимодействии со СМИ может приходиться на разные этапы развития чрезвычайной ситуации. Стоит отметить, что взаимодействие государственных органов и СМИ на протяжении всей чрезвычайной ситуации само по себе является пиком активности по отношению к штатному, рабочему взаимодействию. Все же, в ходе той или иной чрезвычайной ситуации можно выделить возможные наиболее критические периоды в отношениях между органами власти и СМИ, которые, по мнению автора, и стоит считать пиковыми. Таким образом, получается, что во взаимодействии, в коммуникации между пресс-службами и СМИ в период одной чрезвычайной ситуации может существовать как один, так и несколько пиков. По сути, автор определяет пики, как точки наибольшей напряженности в чрезвычайных ситуациях,

количество жертв, масштаб и число разрушений, стоимость поврежденного имущества. Нужно разобраться в причинах случившегося, установить виновников, выразить соболезнования семьям погибших. Эту итоговую информацию и нужно предоставить СМИ, чтобы не осталось вопросов, на которые власть не дала ответы. Тогда у СМИ не будет лишнего информационного повода снова возвращаться к той или иной ситуации.

Фазой снятия напряжения заканчивается информирование общественности о чрезвычайной ситуации. Но не прекращается оперативная, повседневная работа со СМИ. Кроме того, к другим возможным происшествиям надо также быть готовым, иными словами, «ждать» неожиданную ситуацию в любой момент. От эффективности такого «ожидания» будет зависеть эффективность дальнейшей коммуникации, в том числе и чрезвычайной.

Естественно, что рассмотрев фазы работы органов власти со СМИ, мы не ответили на вопрос, как с успехом выйти из кризиса в неожиданной чрезвычайной ситуации. Но такая цель и не ставилась. Мы хотели лишь показать, что управлять информацией и коммуникациями можно даже в самой критической ситуации. А начинать надо с моделирования, структуризации процесса взаимодействия в общем и целом. Таким началом, на наш взгляд, и может стать фазовый анализ.

¹ Culp S. M., Center A. H., Broom G. M. Effective Public Relations: 7th ed. — N.J., 1994.

² M. Knill «Krisenkommunikation und Medien», Muenchen 2000.

³ Общий курс по коммуникациям в кризисных ситуациях, подготовленный специалистами Университета штата Оклахома (Dan Hunter, Darren Berry, Rebecca Goodrich-Hinton, Bill Lincicome) для Министерства обороны США: перевод с англ. Л. И. Пигнастой // <http://www.pr-club.com>.

«БИЕННАЛЕ» ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТА: 2+2=5

А.В. Бочаров

*Каждая местность имеет свой идеал...
И.В. Вернадский*

Чего не хватает современным территориальным образованиям для эффективного использования своего потенциала и интенсификации развития? Почему, оказавшись вне условий централизованного планирования и относительно равномерного распределения социально-экономических ресурсов, практиковавшихся в рамках доминировавшей в СССР политико-экономической концепции, российские города и веи до сих пор не могут выстроить эффективную парадигму политического, экономического, наконец, культурного самосовершенствования?

Еще Макс Вебер в своей работе «Город» отмечал: «Так, в нынешней России есть «деревни» со многими тысячами жителей, которые значительно больше ряда старых «городов» (например, в области поселения поляков на востоке нашей страны), население которых едва составляет несколько сот человек».¹ В рамках данной статьи, нацеленной на выявление сущности понятия «муниципальный маркетинг», связанных с ним дефиниций и путей их практического применения, речь идет не только о городах как об «экспериментальных площадках» апробации муниципального маркетинга, поскольку классификация муниципальных образований намного шире и, помимо городов, может включать в себя, например, целые районы и отдельные поселки. Но замечание Вебера относительно «деревень» и «городов» само по себе показательное: роль населенного пункта далеко не в первую очередь зависит от численности проживающего в нем населения — гораздо важнее умение как самих жителей, так и формируемых им органов местного самоуправления понимать и применять на практике адекватные современным вызовам концепции, к которым от-



Алексей Васильевич Бочаров,
управляющий Фонда «Малая Родина»

носятся и муниципальный маркетинг.

Муниципальный маркетинг, если анализировать разные стороны этого термина, по своему понятийному содержанию неоднороден в силу того, что неоднозначно рассматривается исследователями. Выделяется понятие «территориальный маркетинг», причем ошибочно полагать, что он идентичен маркетингу территорий. Среди отечественных исследователей наиболее близко к разноаспектному изучению фундаментальных принципов территориального маркетинга и их реализации в реальных условиях подошел доктор экономических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ, научный руководитель Гильдии маркетологов Александр Павлович Панкрухин. Согласно его исследовательской позиции, «территориальный маркетинг — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория».² Территориальный маркетинг подразделяется на маркетинг терри-