С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами. Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования.

Рекомендации авторам размещены на сайте редакции: www.mgs.migsu.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru; mgs@migsu.ru



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОНТРАКТЫ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

Виктория ЕВЛИКОВА
аспирантка кафедры интегрированных коммуникаций НИУ ВШЭ

В последнее время российские государственные ведомства и министерства все активнее привлекают внешние организации (PR-компании, коммуникационные группы, рекламные агентства) к информационной работе с населением. Так, с 2002 г. количество контрактов, заключенных между PR-компаниями и различными государственными структурами, увеличилось в 10-12 раз. Выросла и цена контрактов. Только в 2009 г. министерства и ведомства России потратили на PR и маркетинг 5,2 млрд руб. [1], что позволило еще формирующемуся рынку стать одним из самых перспективных и широко обсуждаемых в СМИ. Претерпели существенные изменения и технические задания – документ, в котором прописываются требования государственного заказчика к исполнителю.

История развития

Привлечение государством коммерческих организаций для осуществления информационных кампаний – явление в России достаточно новое. Одним из первых примеров можно считать информационную кампанию по подготовке к проведению Всероссийской переписи населения 2002 г. Федеральная служба государственной статистики в 2000 г. заключила договор с ЗАО «Компания развития общественных связей» на два года. Информационная кампания предполагала: проведение социологических опросов, подготовку мониторингов, организацию специальных мероприятий и т. д. Через год Министерство образования и науки РФ также обратилось к услугам PR-компании для информирования населения о реформе образования (в тот период обсуждалась Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.), ее этапах и значимости.

Некоторые эксперты считают, что первые информационные кампании по заказу государства были проведены в начале 90-х гг. XX в. и касались поддержки приватизации. Существуют также свидетельства того, что во время дефолта в 1998 г. государственные ведомства и министерства обращались к ряду внешних экспертов-консультантов, которые разрабатывали и реализовывали информационные стратегии на практике.

Больший опыт в заключении подобных государственных контрактов с 1970-х гг. имеют США. Правительство страны ежегодно выделяет сотни миллионов долларов PR-компаниями на проведение информационной работы по различным направлениям. Согласно данным Счетной палаты США за январь 2006 г., в период с 2003 по 2005 г. было заключено 343 контракта с рекламными и PR-агентствами на сумму $1,62 млрд, из них 87% контрактов – с рекламными агентствами, 12% – с PR-агентствами, 1% – с медиаагентствами и менее 1% – с частными лицами [2].

Пресс-служба и PR-компании: отличие функций

Для обоснования необходимости привлечения внешних компаний к реализации информационного сопровождения государственных программ рассмотрим отличительные особенности деятельности таких внутренних подразделений государственных структур, как пресс-служба, департамент (отдел) по общественным связям, отдел информации и связи и т. д. и привлекаемых PR-компаний.

Одной из главных задач пресс-службы государственной структуры, по мнению американского ученого Скотта М. Катлипа, является информирование общественности о реализуемых государственных программах. Не менее важно обеспечить возможность участия населения в государственных программах, выявить отношение общественности к ним и использовать эти данные для дальнейшей работы [3]. PR-службы должны устанавливать и поддерживать контакты с аудиторией, информировать население о принимаемых решениях, анализировать общественную реакцию и прогнозировать социально-политический процесс.

Пресс-служба в государственных структурах России – это подразделение, которое координирует и обрабатывает «входящие» (как сообщения СМИ, так и настроения общественности) и «исходящие» потоки информации (заявления), взаимодействует со СМИ и общественностью, консультирует ру-

ководство государственной структуры, проводит мероприятия для СМИ.

По мнению исследователей общественных связей в России А.Н. Чумикова и М.П. Бочарова, дилеммы собственная PR-служба или внешнее PR-агентство нет, так как даже в случае наличия собственной PR-службы, существует целый ряд ситуаций, обуславливающих необходимость обращаться к специализированным PR-фирмам. Привлечение частных PR-компаний позволяет решить как минимум две проблемы: организационную (PR-компании обладают значительными человеческими ресурсами, которые необходимы для проведения масштабных, многоуровневых кампаний, возможность привлечения субподрядчиков и специалистов разного уровня) и ресурсную (наличие широких связей и возможностей, а также большого спектра контактов, отвечающих требованиям текущего момента) [4].

В.Г. Королько считает, что «внешние консультанты, как правило, имеют более широкий диапазон знаний, необходимых для разрешения нестандартных PR-проблем, владеют практическими навыками такой специфической деятельности, с которой редко приходится сталкиваться штатным PR-специалистам» [5]. Они обладают большим опытом разрешения нестандартных проблем, гибкостью.

Благодаря PR-компаниям государственное ведомство или министерство может решать сложные комплексные задачи в масштабах всей страны, а также за рубежом, использовать новые технологии и ресурсы.

Правовые аспекты

В 2005 г. начал действовать Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», согласно которому все государственные органы, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны открыто размещать заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. PR-компании, принявшие участие в конкурсе, автоматически становились участниками размещения заказов. Оценивать результаты торгов стала специальная комиссия, созданная в соответствии с законодательством РФ.

По мнению вице-президента по государственным контрактам «Компании развития общественных связей» О.Ю. Солодухина, ФЗ № 94 имеет ряд существенных недостатков и его надо полностью менять [6]. Одним из спорных вопросов является критерий оценки участника конкурса. Федеральный закон ограничил оценку по критериям качества предложения («креативная часть»), квалификации участника (опыт, наличие специалистов), цены контракта, расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание товара, сроков выполнения работ, оказания услуг, сроков предоставления гарантий объема и качества предоставляемых работ, услуг. Первое время определяющим критерием для государственных заказчиков являлся критерий «предлагаемая цена контракта». Это привело к массовому демпингу со стороны малоизвестных фирм, нацеленных исключительно на хищение аванса, и низкому качеству. Затем государственные заказчики обратили внимание на сроки выполнения работ и услуг. Так, вес критерия «срок выполнения работ» конкурса Федерального медико-биологического агентства на право заключения государственного контракта на размещение материалов в рамках реализации комплекса мероприятий по пропаганде массового донорства крови и ее компонентов в России на 2009 г. составил 60%. В результате компания «ИнтерАвиаМедиа» предложила выполнить эту работу за 1 час. Или другой пример, когда участник конкурса ООО «Мосспортмедиагрупп» сразу предложил государственному заказчику (Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ) стратегию информационно-разъяснительной работы с населением по конкурсу на разработку и реализацию мероприятий по информационно-пропагандистскому обеспечению федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 – 2015 годы», декларируя срок исполнения в 0 (ноль) дней.

Получается, что критерием отбора исполнителя является не идейно-смысловая часть предложения, а предложения по цене, сроках исполнения работ и другим, по сути, формальным признакам. По итогам конкурсной процедуры в государственном контракте фиксируются виды, сроки и количественные показатели работ и услуг. Причем количественные показатели зачастую очень детализированы. Например, в ряде государственных контрактов прописывается не только количество выходов в СМИ, но и объем (или количество знаков), периодичность, номер и цвет полосы, на которой материалы должны выйти.

По мнению ряда исследователей Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», которые проводили мониторинг нарушений ФЗ № 94, можно выделить следующие проблемы: невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий, высокие риски поставки товара ненадлежащего качества, ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного заказчика и др. [7] В прошлом году в России развернулась большая дискуссия о проблемах ФЗ № 94 и возможности введения альтернативы – законопроекта, разработанного Министерством экономического развития РФ (18 октября 2011 г. № Б/Н) «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Данная система (ФКС) вводит разные способы государственных закупок, а также предполагает проведение двух этапов конкурса для «сложных закупок» – науки, искусства, реставрации, проектных работ. В эту же категорию попадают и PR-компании, рекламные и коммуникационные агентства.

На первом этапе обсуждаются концепции, заказчик определяется с требованиями к результату работы, а на втором этапе по окончательному техзаданию заказчика участники выдвигают свои коммерческие предложения. Также законопроект предусматривает наличие комиссий, которые оценивают концепции еще до этапа обсуждения финансирования. Таким образом, решение принимается без учета цены и ориентируется исключительно на оригинальность предложения и его соответствия поставленным задачам. Государственный заказ на проведение информационной кампании будет входить в число «сложных закупок». Если законопроект вступит в силу, он существенно изменит подходы к государственным закупкам в информационной сфере.

Основные проблемы взаимодействия

В 2010 г. Ассоциация компаний-консультантов в области связей с общественностью (АКОС) разработала Меморандум о проведении тендеров на закупку PR-услуг, в котором прописываются базовые критерии качества организации тендеров. В создании документа приняли участие ведущие игроки современного рынка государственных заказов в информационной сфере: КРОС, Никколо М, Тайный Советник, Edelman Imageland, FD, Fleishman-Hillard Vanguard, Maslov PR, PR Inc./DDB, PROПАГАНДА.

По мнению разработчиков, «в повсеместной практике проведения таких конкурсов в России нет четко определенных правил и подходов. В результате отсутствия общепринятых стандартов проведения тендеров повышаются экономические потери как самих заказчиков, так и агентств-участников рынка профессиональных услуг в сфере PR» [8]. Среди основных проблем, возникающих при участии в таких тендерах, были названы: отсутствие полноценной обратной связи от организатора всем участникам конкурса (возможность обсуждения результатов); отказ от объяснения причин проигрыша; отсутствие у организатора тендера бюджета на проведение работ после сбора тендерных предложений; неподведение итогов тендера после получения предложений от всех его участников.

Согласно меморандуму, одним из важ-

ных условий проведения качественного конкурса является его прозрачность: все участники конкурса находятся в равных условиях, организатор тендера не скрывает количество участников, он доступен для всех, в случае необходимости уточнения ряда вопросов по окончании тендера государственный заказчик сообщает всем участникам о результатах.

Стоит рассмотреть цели, достижение которых предлагает государственный заказчик исполнителю. По мнению А.Н. Чумикова, их нельзя назвать конкретными и впоследствии невозможно определить, сумел ли исполнитель достичь желаемого. Примерные коммуникационные цели PR могут быть следующими: «улучшение имиджа организации в глазах журналистов изданий A, B, C; увеличение количества участников на специальных мероприятиях на 20% и т. д.» [4]. Иными словами, если информационная кампания осуществляется в поддержку мероприятий по пропаганде массового донорства крови, ее конечной целью должно быть привлечение потенциальных доноров крови, а значит, целью может быть увеличение количества пришедших в пункты сбора с начала проведения кампании.

Конечно, не всегда целью является мотивация людей на действие. Зачастую государственный заказчик нуждается в информировании общественности о ходе реализации программы, реформы, нововведениях, дополнительных возможностях и прочее. В этом случае целью может стать повышение степени информированности: от начала проведения до завершения информационной кампании.

Существуют также проблемы с оценкой эффективности реализованных информационных кампаний: в большинстве технических заданий отсутствует пункт «оценка эффективности» и критерии оценки. Государственный заказчик оценивает выполненную работу по предоставленным исполнителем в виде отчета количественным показателям. В техническом задании ее фиксируют пункты «Качество выполненных работ» или «Отчетность».

Если же исходить из понимания термина «эффективность» как достижения поставленных заказчиком целей, то тогда необходимо провести исследования с тем, чтобы определить общественное мнение. Возможно, государственные заказчики полагают, что следование заранее обговоренному плану действий позволит прийти к желаемой цели. Однако это нисколько не уменьшает значимость и необходимость исследований. Отсутствие опросов общественного мнения в государственном контракте может свидетельствовать о двух вещах: либо государственный заказчик не считает необходимым выделять дополнительные средства, либо отдает это другому исполнителю, например, непосредственно специализированным организациям – ФОМ, ВЦИОМ, Левада-центр и др.

В очень редких случаях государственный заказчик использует формулировку «Оценка эффективности» в техническом задании. Показателен пример Министерства здравоохранения и социального развития РФ и конкурса на разработку и координацию комплекса федеральных и региональных мероприятий государственной программы развития добровольного донорства крови в России на 2009 г. В техническом задании указано, что оценка эффективности работы должна производиться по разработанной системе с применением двух международных систем: KPI (ключевые показатели эффективности) и Сбалансированной системы показателей (ССП/BSC). Более того, в документе прописана необходимость проведения регулярных исследований общественного мнения, причем как количественных опросов, так и фокус-групп, в том числе на начальной стадии работы с целью изучения текущей ситуации.

Бытует традиционно устойчивое представление о том, что оценка должна проводиться после окончания работ. Исследования на начальной стадии позволят видеть динамику изменений или их отсутствие, а значит, дадут возможность внести изменения в план реализации информационной кампании.

Для государственных заказчиков характерно отсутствие мобильности – в большинстве случаев они не готовы оперативно реагировать на изменения внешних условий. Кроме того, зачастую они отличаются закрытостью – доступ для СМИ затруднителен.

Сложности во взаимодействии государственного заказчика и PR-компании возникают и из-за сроков реализации контракта. Наиболее распространенный срок – 1 год. Однако, как правило, на его реализацию отводится от 3-4 до 8-9 месяцев. Сроки исполнения зависят от даты подписания контракта. Таким образом, контракт между государственным заказчиком и исполнителем может быть подписан только в августе или сентябре.

Возможно, стоит подумать о разработке специальной системы сбора и хранения данных, которые обеспечат соблюдение «преемственности» и позволят наращивать имеющиеся ресурсы. Сегодня государственный заказчик не заботится о создании архива данных СМИ, подрядчиков, экспертов, которые были привлечены PR-компанией. По мнению автора, необходимы сбор и хранение подобной информации, поскольку это откроет возможность индивидуального обращения к подрядчику, к определенным СМИ, что сэкономит время и повысит качество взаимодействия.

Выводы

Завершая обзор существующих проблем во взаимодействии государственных заказчиков и коммуникационного бизнеса, следует помнить, что современный мир находится в состоянии постоянной информационной эволюции. Сегодня огромную роль начинают играть социальные медиа. Информацию больше нельзя контролировать. Американские эксперты отмечают, что только диалог и «двусторонняя коммуникация» могут привести к желаемому результату. Более того, нельзя говорить только о PR или рекламе, необходимо рассматривать целый комплекс коммуникационных возможностей в рамках единой концепции. Вновь становится актуальным подход интегрированной маркетинговой коммуникации. Глобальные изменения, безусловно, отразятся и на рынке государственных заказов, и в скором времени остро встанут вопросы о том, готов ли государственный заказчик вступить в настоящий диалог с аудиторией, станет ли он более мобилен, открыт, доступен обществу, на каком языке он будет говорить и др.

Ответы на эти вопросы позволят определить, какую модель взаимодействия с обществом предпочтет государство, а значит, в каком направлении оно развивается.

Литература

1. *Болецкая К.* Кто продвигает чиновников // Ведомости. 2010. № 54(2572). 29 марта. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/03/29/229442
2. GAO Report to Congressional Requesters Media contracts: activities and financial obligations for Seven federal department, 2006. URL: http://www.gao.gov/new.items/d06305.pdf
3. *Каттлип С.М.* Паблик рилейшнз, теория и практика / Скотт М. Катлип, Аллен Х. Сентер, Глен М. Брум. 8-е изд.: пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2001.
4. *Чумиков А.Н.* Актуальные связи с общественностью: сфера, генезис, технологии, области применения, структуры / А.Н. Чумиков, М.П. Бочаров. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009.
5. *Королько В.Г.* Основы паблик рилейшнз. М.: «Рефл-бук», Киев: «Ваклер», 2001.
6. *Солодухин О.Ю.* Учебник по госконтрактам. URL: http://slon.ru/authors/1493/
7. Система госзакупок: на пути к новому качеству: докл. Гос. ун-та – Высшей школы экономики / отв. ред. А. А. Яковлев. М.: Изд. дом Гос.ун-та – Высшей школы экономики, 2010.
8. Меморандум АКОС о проведении тендеров на закупку PR-услуг. URL: http://www.akos-icco.ru/img/FullMemorandum.pdf