DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-44-48

Социальная реклама в целях обеспечения интересов государства: проблемы и перспективы

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ГРИНЕНКО, директор Колледжа многоуровневого профессионального образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (109316, Российская Федерация, Москва, Волгоградский проспект, 43). E-mail: grinenko-sa@ranepa.ru

НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА КРЕЛЬ, кандидат педагогических наук, ведущий специалист учебно-методического отдела Колледжа многоуровневого профессионального образования
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (109316, Российская Федерация, Москва, Волгоградский проспект, 43). E-mail: krel-na@ranepa.ru

Аннотация: Статья посвящена поиску дополнительных ресурсов, которые влияют на эффективность реализации национальных проектов в области повышения качества жизни россиян. К одному из них авторы относят информационно-просветительский потенциал социальной рекламы. Она может воздействовать на формирование общественного мнения, восприятие гражданами проблематики и ценностей, отраженных в федеральных документах стратегического планирования. В Федеральном законе Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» имеется ссылка на социальную рекламу, направленную на обеспечение интересов государства. Однако отсутствие в законе определения этого понятия стало причиной того, что на практике рассматриваемый тип рекламы представлен преимущественно в виде информации об отдельных государственных институтах и некоторых аспектах их деятельности. В работе дана обобщенная характеристика понятия «государственные интересы», позволяющая рассматривать федеральные программы национальных проектов в качестве инструментов реализации этих интересов на практике. Авторы обосновывают предложение о внесении поправки в Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» в виде уточнения дефиниции понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства».

Ключевые слова: государственные интересы, национальные проекты, социальная реклама, информационно-просветительский потенциал социальной рекламы, формирование общественного мнения, документы стратегического планирования, качество жизни

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2019 года.

Гриненко С.А., Крель Н.А. Социальная реклама в целях обеспечения интересов государства: проблемы и перспективы. *Государственная служба.* 2019. № 5. С. 44–48.

SOCIAL ADVERTISING AIMED AT ENSURING THE INTERESTS OF THE STATE: PROBLEMS AND PROSPECTS

SERGEY A. GRINENKO, Director of the College of Multilevel Professional Education
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (43, Volgogradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 109316). E-mail: grinenko-sa@ranepa.ru

NATALIYA A. KREL, Cand. Sci. (Pedagogy), Leading Specialist of Educational and Methodical Department of the College of Multilevel Professional Education
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (43, Volgogradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 109316). E-mail: krel-na@ranepa.ru

Abstract: The aim of the article is to search for additional resources that have an effect on the implementation of national projects in the field of improving the quality of Russian people's life. As one of them, the authors consider the information and educational potential of social advertising. It can influence the formation of public opinion, the perception by citizens of the problems and values reflected in federal strategic planning documents. The federal law of the Russian Federation № 38 - FL of 13 March 2006 'On advertising' refers to social advertising aimed at ensuring the interests of the state. However, the absence of a definition of this concept in the law has led to the fact that in practice this type of advertising is presented mainly in the form of information about individual state institutions and some aspects of their activities. The paper gives a generalized description of the concept of 'state interests', which allows considering federal programs of national projects as instruments for the implementation of these interests in practice. The authors substantiate the proposal to amend the Federal law of the Russian Federation № 38 - FL of 13 March 2006 'On advertising' in the form of clarification of the definition of 'social advertising aimed at ensuring the interests of the state'.

Keywords: state interests, national projects, social advertising, information and educational potential of social advertising, formation of public opinion, strategic planning documents, quality of life

The article was received on September 30. 2019.

Grinenko S.A., Krel N.A. Social advertising aimed at ensuring the interests of the state: problems and prospects. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No 5. P. 44–48. In Russian

Введение

Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены двенадцать направлений развития, объединенных в три основных блока: человеческий капитал, комфортная среда для жизни, экономический рост[1]. Реализация национальных проектов сопряжена с мобилизацией значительных финансовых, кадровых, материальных и технологических ресурсов. Данный перечень не является исчерпывающим.

К ресурсам, способным повлиять на эффективность выполнения национальных проектов, мы относим положительное восприятие обществом их ключевых ценностей. В первую очередь, рассматривается такая сфера, как улучшение качества жизни россиян (экология, демография, безопасность, доступная среда, здравоохранение, образование и т.д.). Учитывая, что социальная реклама имеет своей стратегической целью изменение поведенческой модели общества по отношению к объекту рекламы, а в некоторых случаях – создание новых социальных ценностей [Володеева, Дорошев, 2015. С. 113], то она могла бы стать оперативной и действенной формой донесения до граждан Российской Федерации основных положений национальных проектов.

Социальная реклама: ее роль и назначение в современном российском обществе

Назначение социальной рекламы в современном российском обществе состоит в привлечении общественного внимания к актуальным проблемам и путям их решения, совершенствовании социальной жизни, формировании общественного самосознания, активной жизненной позиции. Основная функция такой рекламы – информационно-разъяснительная, что подтверждает ее управленческую сущность [Белянин, 2007. С. 13]. Эксперты признают наличие высокого уровня потребности населения в социальной рекламе (85,4%). Большинство из них объясняют это необходимостью использования социорекламного ресурса для совершенствования общественной жизни [Гершун, 2007. С. 25; Carpio, Isengildina-Massa, 2016. P. 241–259].

Наше исследование показало, что в Российской Федерации отсутствует правовой механизм, позволяющий активно использовать информационно-просветительский потенциал социальной рекламы для подобных целей. Одна из причин – несовершенство Федерального закона Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», в котором отсутствует четкая классификация потенциально востребованных видов такой рекламы и их дефиниции. Согласно российскому законодательству, «социальная реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства»[2]. Термин «благотворительная деятельность» определяется в Федеральном законе Российской Федерации от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»[3]. При этом нормативное толкование понятия «интересы государства» в российском законодательстве представлено не в полной мере.

Согласно Конституции Российской Федерации к исключительному ведению России отнесено установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Далее в данном юридическом документе говорится о том, что «права и свободы человека и гражданина определяют смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления»[4]. С этой точки зрения государственные интересы в самом общем виде представляют собой обусловленную потребностями социума легитимную фиксацию нормами позитивного (статутного) права официально декларированных направлений государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества [Иванова, 2013. С. 252].

Государственные интересы и формирование общественного самосознания

Государственные интересы – это комплексная категория, включающая в качестве основных компонентов следующие: общенациональные интересы (общества в целом, социальных корпораций и отдельных индивидов) и интересы государственной власти [Колокольцев, 2005. С. 29]. В рамках данного исследования под интересами государства мы понимаем выраженные обществом направления государственной политики, зафиксированные в Основном законе страны. Как следует из Конституции Российской Федерации, федеральные программы являются одним из механизмов их реализации[5].

1 Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: https://base.garant.ru/71937200/#friends

2 Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»: http://docs.cntd.ru/document/901971356

3 Федеральный закон Российской Федерации от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»: https://base.garant.ru/77662930

4 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Федеральными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

5 Конституция Российской Федерации, статья 71: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

В зарубежной практике социальная реклама делится на четыре вида: некоммерческую, общественную, государственную и собственно социальную[6]. Этой классификации придерживается и ряд российских специалистов в рассматриваемой области. Так, по мнению Г.Г. Николайшвили, государственная реклама – это реклама государственных институтов (таких как Вооруженные силы Российской Федерации, Федеральная налоговая служба Российской Федерации, Госкомстат России и др.) и продвижение их интересов [Николайшвили, 2008. С. 14]. Необходимо отметить, что в современной российской практике данный вид социальной рекламы используется преимущественно с указанной в его определении целью.

Государственной предлагается называть такую рекламу, заказчиком которой выступают органы государственной власти и местного самоуправления и которая направлена на поддержание интереса к их идеям и начинаниям[7]. На наш взгляд, наиболее полно содержание рассматриваемого понятия отражает определение Е.В. Ромат и Д.В. Сендерова. Государственная реклама представляет собой один из типов некоммерческой рекламы, направленной на формирование установок у отдельных граждан, их объединений и населения в целом, которая способствует достижению общегосударственных целей и задач отдельных субъектов государственного управления и направлена на формирование благоприятного имиджа государственной власти и политики в обществе [Ромат, Сендеров, 2013. С. 74].

Помимо общественных и некоммерческих организаций, заказчиками социальной рекламы в России выступают органы власти. Такая реклама представляет собой информацию о существующих государственных институтах и продвижении их требований в обществе (безопасность на дорогах, окончание налогового периода, противопожарная безопасность и др.). Комплексные рекламные кампании, как правило, проводят налоговые службы, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, другие министерства и ведомства, администрации городов и регионов России.

Информационно-просветительский потенциал социальной рекламы. Реализация государственных программ и повышение качества жизни

Наше исследование показало, что просветительские возможности социальной рекламы крайне редко используются для продвижения государственных интересов, отраженных в документах стратегического планирования, ориентированных на повышение качества жизни населения: «Доступная среда»[8], «Окружающая среда»[9], «Повышение безопасности дорожного движения»[10].

Практически отсутствуют государственные рекламные проекты, направленные на формирование в обществе гуманного отношения к гражданам с особенностями развития и здоровья. Есть потребность в рекламе, объясняющей необходимость в бережном отношении к исчерпаемым ресурсам, экологическую и экономическую важность раздельного сбора мусора, значение профилактики сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний и др.

Мы полагаем, что эффективность выполнения федеральных программ, направленных на повышение качества жизни россиян, зависит в том числе и от настроя граждан, сформировавшегося общественного мнения / поведения в конкретной области. Тем не менее, анализ ряда федеральных программ показал, что в них отсутствуют конкретные мероприятия, имеющие своей целью подготовку населения к осуществлению этих проектов, несмотря на то, что в их паспортах имеются соответствующие целевые показатели.

В частности, государственная программа «Доступная среда» на 2011–2025 годы предусматривает широкомасштабное техническое перевооружение всех социальных объектов под нужды людей с ограниченными возможностями. В перечне целевых показателей этой госпрограммы указаны следующие характеристики:

1. Доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности респондентов.
2. Доля граждан, признающих навыки, достоинства и способности инвалидов, в общей численности опрошенных граждан[11].

При этом, исходя из содержания программы, невозможно получить ответы на принципиальные вопросы: каким образом лишь за счет технического переоснаще-

6 *Николайшвили Г.* Государство и социальная реклама: http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=4940&SECTION_ID=107

7 *Беляков Д.* Индустрия рекламы: https://www.media-online.ru/index.php3?&id=2619

8 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»»: http://docs.cntd.ru/document/554102819

9 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»» (с изменениями и дополнениями): https://base.garant.ru/70643488

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 (ред. от 13 декабря 2017 года) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152847

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363 «Об утверждении государственной программы «Доступная среда»»: http://docs.cntd.ru/document/554102819

ния может измениться отношение общества к проблемам инвалидов и какие формы воздействия на общественное мнение должны быть задействованы в рамках государственной программы, для того чтобы инвалиды были признаны равноправными членами общества? Можно предположить, что поставленной цели помогла бы достичь социальная реклама, отражающая, например, жизненные успехи конкретных россиян с ограниченными возможностями здоровья.

В федеральном проекте «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» предусмотрено «*содействие* в освещении государственными средствами массовой информации экологической и ресурсосберегающей тематики»[12]. В качестве ответственных исполнителей указаны Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако в документе не прописан конкретный механизм содействия и перечень мероприятий, способных оперативно донести до общества жизненную необходимость, к примеру, перехода на раздельный сбор мусора. Вместе с тем без продвижения идеи экологизации данной сферы в общенациональном масштабе, в том числе посредством регулярной социальной рекламы, эта проблема будет трудноразрешимой даже при наличии соответствующих экономических мер.

В рамках федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» были заложены финансовые средства на «проведение информационно-пропагандистских кампаний, использующих наиболее действенные каналы коммуникаций». В качестве основной цели этих расходов обозначено «формирование у водителей и пассажиров ценностно-нормативной мотивации, направленной на повышение правового сознания»[13].

Обзор проектов на телевидении и в сети Интернет (как наиболее действенных каналов коммуникации) не обнаружил системной, общенациональной рекламной кампании в рамках этой федеральной программы. Реклама указанного содержания размещена преимущественно на автомобильных дорогах в виде плакатов, растяжек, билбордов. Она находится в поле зрения автолюбителей, но не всегда бывает доступной для большинства пешеходов.

Основная причина создавшейся ситуации нам видится в том, что в российском законодательстве отсутствует понятие «информационно-пропагандистская кампания» и его толкование. Следовательно, не существует адекватных правовых средств для его эффективного применения на практике. Исходя из целевых установок рассматриваемой программы, можно предположить, что в документе речь идет именно о возможностях социальной рекламы, которая «благодаря своей тиражности, многообразию, лаконизму и эмоциональности обладает значительными возможностями воздействия на массовое сознание» [Иваненко, 2015. С. 434].

Если обратиться к федеральным программам национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (2018 год), то видим следующие задачи:

- проведение социальных кампаний, направленных на привлечение внимание населения к основным факторам риска в дорожном движении и их профилактика;
- повышение правового сознания участников дорожного движения[14].

Однако в этом документе не указаны конкретные мероприятия, способные обеспечить заявленные результаты.

Заключение

Таким образом, анализ структуры и содержания ряда федеральных программ в области улучшения качества жизни населения показал, что в этих документах имеет место нарушение логики проектирования. Речь идет об отсутствии корреляции между целевыми показателями федеральных программ, отражающими изменение общественного мнения, и мероприятиями, способными их обеспечить.

К важнейшим из таких мероприятий мы относим общенациональные информационные кампании, способные оперативно донести до населения проблематику и ценности реализуемых в стране национальных проектов в области здравоохранения, экологии, доступной среды, безопасности и др. Устранить имеющиеся недостатки правового регулирования в рассматриваемой области возможно путем внесения обоснованных поправок в Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе».

Мы полагаем, что основой правового механизма, способного эффективно задействовать просветительские возможности социальной рекламы, могла бы стать актуальная дефиниция понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства». Качество нормативно-правового акта во многом зависит от языка, которым он написан. Огромное значение имеет не только то, что зафиксировано в тексте в

12 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 года № 1124-р «План мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»: http://static.government.ru/media/files/8JZnJlTgyjhYA9AyYoDVKBmD9jLi8yGK.pdf

13 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 (ред. от 13 декабря 2017 года) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152847

14 Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 года № 15): http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q87lXXYaktpKWGc0NY.pdf

качестве норм права и других правовых средств, но и при помощи каких языковых единиц они выражены и закреплены [Мамедов, 2014. С. 164].

Современная трактовка понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства», на наш взгляд, должна включать в себя два важных элемента:

- информацию о реализации государственных стратегических интересов;
- информацию о деятельности государственных институтов.

В связи с этим предлагается дополнить статью 3 Федерального закона Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» предложением следующего содержания: «Социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства – это вид социальной рекламы, системно распространяемой в общенациональном масштабе и направленной на информирование населения о реализации государственных стратегических интересов, отраженных в федеральных документах стратегического планирования, а также о деятельности государственных институтов».

Предложенная поправка поможет обеспечить достижение поставленных социально полезных целей, что в совокупности позволит:

- использовать в национальном масштабе информационно-просветительский ресурс социальной рекламы, ориентированный на подготовку общества к восприятию идей и ценностей, заложенных в документах стратегического планирования и направленных на улучшение качества жизни россиян;
- мотивировать исполнительные органы государственной власти на целенаправленное и системное информирование общества о проблемах и перспективах реализации национальных проектов посредством социальной рекламы (а не только освещение отдельных аспектов своей деятельности);
- корректно обозначать в документах стратегического планирования мероприятия, способные обеспечить выполнение утвержденных целевых показателей, отражающих изменение общественного мнения / поведения в ходе реализации конкретного национального проекта («Здравоохранение», «Экология», «Демография» и др.).

Литература

Белянин А.Б. Социальная реклама как коммуникативный ресурс управления: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М.: МГУ, 2007. 27 с.

Володеева В.Н., Дорошев В.И. Основы психологии рекламы: Учеб. пособие. СПб.: СПбТЭИ, 2011. 478 с.

Гершун М.В. Социальная реклама как коммуникативный инструмент государственного управления: Автореф. дис. ... канд. пол. наук. М.: РАГС, 2007. 29 с.

Иваненко Н.Н. Социальная реклама как способ воздействия на общество. *Материалы XI международной научно-практической конференции* (27 февраля 2015 года): В 2-х ч. Ч. 2. / Отв. ред. Н.В. Уварина. Прага, 2015. С. 433–435.

Иванова Н.Н. К вопросу о правовой природе государственных интересов: конституционно-правовой аспект. *Известия Оренбургского государственного аграрного университета*. 2013. № 1(39). С. 251–253.

Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: Автореферат дис. ... докт. юрид. наук: СПб.: С.-Петерб. ун-т МВД РФ, 2005. 53 с.

Мамедов Э.Ф. Язык закона: к вопросу о значении терминов и дефиниций в текстах нормативных правовых актов. *Вестник Иркутского государственного лингвистического университета*. 2014. № 1(26). С. 163–168.

Николайшвили Г.Г. Социальная реклама. Теория и практика. М.: Аспект Пресс, 2008. 191 с.

Ромат Е.В., Сендеров Д.В. Реклама: Учебник для вузов: 8-е изд. СПб.: Питер, 2013. 512 с.

Carpio C.E., Isengildina-Massa O. Does government-sponsored advertising increase social welfare? A theoretical and empirical investigation. *Applied Economic Perspectives and Policy.* 2016. Vol. 38. Issue 2. P. 239–259.

References

Belyanin A.B. Social advertising as a communicative resource of management: Cand. Sci. (Sociology) Diss. Abstract. M.: MSU, 2007. 27 p. In Russian

Carpio C.E., Isengildina-Massa O. Does government-sponsored advertising increase social welfare? A theoretical and empirical investigation. *Applied Economic Perspectives and Policy.* 2016. Vol. 38. Issue 2. P. 239–259. In English

Gershun M.V. Social advertising as a communicative tool of public administration: Cand. Sci. (Politics) Diss. Abstract. M.: RAPA, 2007. 29 p. In Russian

Ivanenko N.N. Social advertising as a way to influence society. *Proceedings of the XI International Scientific and Practical Conference* (February 27, 2015): In 2 parts. Part 2. / Ed. by N.V. Uvarina. Prague, 2015. P. 433–435. In Russian

Ivanova N.N. On the legal nature of state interests: constitutional and legal aspect. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta.* 2013. № 1(39). P. 251–253. In Russian

Kolokoltsev V.A. Ensuring the state interests of Russia in the context of the concept of national security: Dr. Sci. (Law) Diss. Abstract. St. Petersburg: St. Petersburg University of the MIA of Russia, 2005. 53 p. In Russian

Mamedov E.F. Language of law: on the meaning of terms and definitions in the texts of normative legal acts. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta.* 2014. № 1(26). P. 163–168. In Russian

Nikolaishvili G.G. Social advertising. Theory and practice. M.: Aspekt Press, 2008. 191 p. In Russian

Romat E.V., Senderov D.V. Advertising: Textbook for universities: 8th Ed. St. Petersburg: Piter, 2013. 512 p. In Russian

Volodeeva V.N., Doroshev V.I. Foundations of the psychology of advertising: Textbook. St. Petersburg: SPbTEI, 2011. 478 p. In Russian