

Аналитический обзор по информационно-коммуникационной стратегии для российской программы содействия международному развитию: анализ опыта стран-доноров

К. Нил, С. Маркова*

Нил Кристофер – старший советник по информационно-коммуникационным вопросам в Группе Всемирного банка; экс-генеральный директор по вопросам информационно-коммуникационного обеспечения Канадского агентства международного развития (CIDA); E-mail: Cneal1@worldbank.org

Маркова Светлана Всеволодовна – консультант по информационно-коммуникационной стратегии в Группе Всемирного банка; E-mail: smarkova@worldbank.org

Ключевые слова: содействие международному развитию, официальная помощь развитию, коммуникационные стратегии, Всемирный банк, страны-доноры, страны-партнеры, Российская Федерация.

Key words: international development assistance, ODA, the World Bank, communication strategy, donor countries, partner countries, Russian Federation.

*В настоящем обзоре рассматривается позиционирование программ официальной помощи развитию (ОПР), которые реализуются некоторыми странами-донорами** и международными организациями развития. В обзоре сопоставляются цели информационно-коммуникационного обеспечения, его основные стратегии, подходы и инструменты. Также рассматривается организационная структура подразделений в правительствах отдельных стран и международных организациях, которые курируют информационно-коммуникационное сопровождение программ содействия развитию. При подготовке аналитического обзора была проведена серия интервью с международными экспертами, представителями национальных агентств международного развития различных стран-доноров. На основе анализа и результатов опроса экспертов, а также Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию предлагаются вопросы для обсуждения с целью выработать информационно-коммуникационную стратегию и план для российской программы ОПР.*

Контекст и общая информация

Помощь развитию, которая в настоящее время является элементом внешней политики всех развитых стран, как явление возникла лишь после Второй мировой войны. Некоторые действия по оказанию гуманитарной помощи предпринимались и в XIX в., однако они, как правило, имели временный характер и осуществлялись частными лицами или организациями. До 1950-х годов о таком понятии, как предоставление помощи другим странам на цели облегчения страданий людей или борьбы с бедностью, не слышали и не могли себе этого даже представить¹.

Данный обзор посвящен анализу информационно-коммуникативного компонента в программах помощи развитию, однако он теснейшим образом связан с конечной целью оказания помощи, как ее формулируют доноры. Информационно-коммуникационные кампании, призванные сформировать общественную под-

держку оказанию помощи, главным образом предусматривают разъяснение, пропаганду и обоснование как целей помощи, так и полученных результатов.

Итак, почему страны оказывают помощь? За последние полвека в мире сформировалось единое мнение, что правительствам «богатых» стран следует предоставлять государственные средства (как правило, безвозмездно) правительствам развивающихся стран для повышения качества жизни последних.

Эта идея впервые была озвучена в 1949 г., когда президент США Г. Трумэн в своей речи во время инаугурации объявил, что его страна приступит к осуществлению «амбициозной новой программы, направленной на то, чтобы плодами нашего научно-технического прогресса можно было воспользоваться в интересах улучшения положения и поощрения экономического роста в менее развитых странах». Трумэн четко обозначил эту новую программу – «Четвертый пункт» – как один из элементов

* Взгляды, представленные в настоящей работе, принадлежат авторам и никоим образом не отражают позиции Группы Всемирного банка.

** Великобритания, США, Канада, Германия, Швеция, Япония, Испания и Польша.

¹ В [1] представлен прекрасный анализ истории и мотивов оказания помощи на пяти подробных примерах из опыта США, Франции, Японии, Германии и Дании.

усилий его администрации, направленных на противодействие влиянию коммунистической модели, сложившейся в СССР, которое рассматривалось в качестве угрозы для США и их союзников².

Несмотря на то что помощь другим странам изначально являлась инструментом «жесткой» дипломатии в борьбе за мировое влияние в период «холодной войны», ее оказание продолжилось, а по окончании «холодной войны» объемы такой помощи существенно выросли. Самыми щедрыми донорами (с точки зрения объема официальной помощи развитию, выраженного как доля в валовом национальном доходе (ОПР/ВНД)) являются страны Скандинавии и Северной Европы, причем их помощь в основном не связана с геополитическими соображениями. Помощь предоставляют все страны – члены ОЭСР; на долю 15 стран – членов Европейского союза, которые входят в состав Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР, приходится 60% совокупного объема помощи развитию, предоставляемой странами – членами КСР³.

Начиная с 2005 г. темпы роста объемов предоставляемой официальной помощи замедлились (главным образом потому, что в предшествующие годы эти объемы вышли на беспрецедентно высокий уровень); вместе с тем на этой площадке появилось немало новых «игроков». Страны, не входящие в КСР, такие как Российская Федерация, Чешская Республика, Венгрия, Исландия, Корея, Латвия, Литва, Польша и Республика Словакия, запустили собственные программы оказания помощи и/или стали принимать участие в международных инициативах; аналогичные действия наблюдаются и среди стран с формирующимися рынками – в Китае, Индии и Турции.

Во многих новых странах-донорах программы помощи были обусловлены требованиями, связанными с обретением ими членства в Европейском союзе. Другие страны используют помощь как инструмент внешней политики, преследуя цель содействовать сокращению бедности, вместе с тем укрепляя дипломати-

ческие, торговые и инвестиционные связи с развивающимися странами. Как и в случае со многими «опытными» донорами, программы помощи на цели развития обусловлены различными мотивирующими факторами, среди которых:

- пропаганда идей и ценностей, таких как демократия, демократическое управление, экономическая свобода и капиталистическая экономика, уважение прав человека, гендерное равенство;
- гуманитарные соображения, призванные смягчить страдания, вызванные бедностью, засухой, эпидемиями, войной, стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами;
- необходимость решать глобальные проблемы, касающиеся всех стран, но которые ни одна страна не в состоянии решить в одиночку (изменение климата, ухудшение состояния окружающей среды), бороться с заболеваниями (ВИЧ/СПИД, малярия и туберкулез) и эпидемиями (птичий грипп, атипичная пневмония), терроризмом, который находит пристанище в нестабильных и недееспособных государствах, а также реагировать на проблемы, связанные с беженцами;
- получение доступа к природным (нефть, газ, полезные ископаемые) и сырьевым (зерновые культуры, древесина, каучук) ресурсам;
- получение доступа к рынкам развивающихся стран для осуществления прямых и портфельных инвестиций, ведения торговли и оказания услуг;
- желание помочь людям своей расы, национальности, языка, религии, разделяющим аналогичные философские воззрения и имеющим аналогичные профессиональные характеристики;
- дипломатические усилия по сохранению политических и/или военных союзников, особенно располагающих важными ресурсами и/или занимающих стратегическое географическое положение, в том числе сопредельных стран.

Большинство таких мотивов можно отнести к одной из трех категорий:

- 1) ценности морального характера и связанные с развитием;
- 2) экономические и торговые интересы;
- 3) соображения национальной безопасности.

² Truman H. Inaugural Address. 20 January 1949. URL: <http://www.bartleby.com/124/pres53.html> (date of access: 03.03.2011).

³ В 2007 г. совокупное значение помощи, предоставленной странами – членами ЕС, составило 62,1 млрд долл. США, что соответствует 0,4% их совокупного ВНД. Более подробно см.: Debt Relief is Down: Other ODA Rises Slightly // OECD Aid Statistics. 04 April 2008: URL: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1.00.html (date of access: 03.03.2011).

Кроме того, многие из этих мотивов оказания помощи имеют важную общую черту: они формируются теми или иными заинтересованными группами в самих странах-донорах.

Мотив моральных ценностей, как правило, формулируется неправительственными организациями (НПО) – как светскими, так и религиозными, действующими в общественных интересах, и поддерживаются некоторыми политическими партиями, профсоюзами и молодежными/студенческими объединениями, а также видными деятелями культуры и искусства.

Мотив экономических и торговых интересов выражен в заинтересованности промышленных, производственных, сельскохозяйственных групп, компаний в сфере услуг и торговли выделять средства на цели оказания помощи. Сюда же относятся частные компании, желающие воспользоваться программами помощи для получения доступа к рынкам и/или ресурсам.

Соображения национальной безопасности обычно выдвигаются ведомствами в самом правительстве – министерствами иностранных дел и обороны, которые рассматривают программу помощи на цели развития в качестве эффективного инструмента для решения задач страны-донора в сфере безопасности, так как благодаря ей можно укрепить положение своих союзников и получить доступ к лидерам регионов, имеющих стратегическое значение.

Глобальные общественные блага и «новый мир» развития

Видение помощи развитию претерпевает изменения: на смену трем вышеуказанным мотивам, предполагающим оказание помощи одним национальным государством другим, все чаще приходит понятие «глобальных общественных благ» (ГЛОБ). Под этим термином подразумевают явления и проблемы, касающиеся всех стран и народов, для решения которых одного только сотрудничества между государствами недостаточно: необходимо также вовлечение частных компаний и гражданского общества. К действиям в этой области относятся попытки: остановить распространение ВИЧ/СПИДа, малярии и других заболеваний; реализовать меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним; найти пути выхода из кризисов (например, энергетического и продовольственного); отладить систему мировой торговли; а также «переустроить» нестабильные государства, которые несут угро-

зу миру и превращаются в базу терроризма. В рамках этих проблем мотивы оказания помощи объединяются, поскольку аргументы в пользу их решения одновременно имеют как моральные, так и коммерческие соображения, а также соображения безопасности.

Такое «слияние» целей при оказании помощи совпало с постепенным изменением состава поддерживающих ее сил. Там, где оказание помощи другим странам традиционно шло «сверху вниз», по инициативе политических лидеров и политиков, которые разрабатывали соответствующие программы с учетом целей внешней политики, сегодня получает обратное движение. Процесс все чаще развивается «снизу вверх», т.е. именно общественные организации и отечественные заинтересованные группы (в том числе политические партии) формулируют «моральные ценности» и аргументы ГЛОБ, побуждают свои правительства продолжать программы внешней помощи и заинтересованы участвовать в определении их содержания и целей. Это особенно верно в случае основных европейских стран-доноров (с точки зрения ОПР/ВНД), где программы помощи другим государствам превратились во внешнее выражение глубокого демократического консенсуса в обществе, согласно которому государство должно перераспределять доход для обеспечения определенной степени социальной справедливости.

Вследствие этого изменения роль информационно-коммуникационной стратегии для подобных государственных программ помощи развитию возрастает, так как государству необходимо продемонстрировать различным группам внутри страны, заинтересованным в существовании программы внешней помощи («заинтересованным сторонам»), что их интересы принимаются во внимание. В иной ситуации, когда программа внешней помощи, которую реализует государство, не имеет достаточной поддержки в обществе, правительству необходимо найти убедительные аргументы для формирования такой поддержки и упреждения возможной критики⁴.

⁴ Так, правительство Канады в 2006 г. приступило к реализации мощной информационно-коммуникационной кампании, призванной продемонстрировать результаты оказания помощи на цели развития Афганистану. Масштабы этой программы помощи быстро росли, и в итоге она стала крупнейшей программой, реализуемой Канадой на двусторонней основе. Расширение программы шло параллельно с наращиванием численности канадского воинского контингента в Афганистане, направленного в страну для поддержки правительства Х. Карзая. Информационно-коммуникационная кампания имела

Такое давление «снизу вверх» и пристальное внимание к программам помощи развитию со стороны правительств стран – явление не локального, но глобального порядка. В течение последнего десятилетия международные организации, такие как Всемирный банк (ВБ), Международный валютный фонд (МВФ), Организация Объединенных Наций (ООН) и ее различные агентства, а также региональные организации (Азиатский банк развития (АБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)) также ощутили пристальный интерес со стороны активной глобальной сети общественных организаций, среди которых представители частного сектора, добровольные НПО, а также организации, занимающиеся конкретными проблемами. Объединяющим фактором для всех этих организаций стала работа, направленная на обеспечение глобальных общественных благ.

Кроме того, появляются и новые «действующие лица». Помимо новых двусторонних доноров, отмеченных выше, были созданы целевые международные фонды для решения конкретных проблем, такие как *Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией*, куда с момента его создания в 2001 г. различными донорами (в том числе правительствами стран и частными фондами) было перечислено 10,5 млрд долл. США⁵. Силами различных доноров во Всемирном банке было создано несколько *Фондов углеродного финансирования*. Эти фонды сформированы с учетом обязательств в рамках Киотского протокола, согласно которым средства, вырученные от продажи квот на выброс парниковых газов крупными корпорациями из развитых стран, используются для финансирования проектов по смягчению последствий изменения климата или адаптации к ним⁶.

своей целью сохранить в канадском обществе поддержку общего участия Канады в многонациональных силах в Афганистане. Согласно опросам общественного мнения, в 2006 г. присутствие в Афганистане поддерживали около 50% населения, однако этот показатель мог снизиться, так как росло число потерь среди канадских военнослужащих. Благодаря акценту на сокращении бедности, улучшении положения афганских женщин и расширении охвата детей школьным образованием уровень поддержки присутствия Канады в Афганистане (50%) удалось сохранить, несмотря на усиление критики со стороны противников этого присутствия.

⁵ На текущий момент взнос Российской Федерации в Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией составил 118 млн долл. США. Данные по текущим поручительствам стран доступны на сайте: URL: <http://www.theglobalfund.org/en/resources/?lang=en> (дата обращения: 03.03.2011).

⁶ World Bank Carbon Finance Unit: URL: <http://carbonfinance.org/> (date of access: 03.03.2011).

Важная роль в сфере развития принадлежит и частным фондам. *Фонд Билла и Мелинды Гейтс*, основанный в 1990-х годах, располагает целевым капиталом в размере 37,3 млрд долл. США. Ежегодно американский инвестор У. Баффет вносит в Фонд вклад в размере 1,5 млрд долл. США. Объем выданных из Фонда грантов в 2007 г. превысил 2 млрд долл. США, что превышает суммы, ежегодно выделяемые в виде помощи правительствами многих суверенных государств⁷.

В последние несколько лет появились и другие частные и добровольные организации. В качестве примеров можно привести «*Транспаренси Интернешнл*» – частную инициативу, направленную на борьбу с коррупцией, поскольку, как считают ее члены, «коррупция вредит всем, и сильнее всего – бедным», а также «*Kiva.org*» – американскую интернет-организацию, посредством которой 270 тыс. кредиторов напрямую предоставили заемные средства в виде малых кредитов 40 тыс. малоимущих заемщиков в 40 странах на общую сумму около 27 млн долл. США [2].

Эти организации возникли на волне резкого повышения интереса к проблемам развития; огромная роль в формировании этого интереса принадлежит информационно-коммуникационным кампаниям и обсуждению этого вопроса в обществе. Развитие и глобальные общественные блага стали лейтмотивом нашего времени. Те, кто определяет «повестку дня» (например, лауреаты Нобелевской премии мира М. Юнус, основатель «Банка Грамин», и В. Матхаи, лидер движения «Зеленый пояс» в Кении, экономисты Дж. Сакс и Дж. Стиглиц), стали знаменитостями. Кроме того, проблемами бедности, развития и глобальных общественных благ стали заниматься видные (в прошлом и настоящем) политики и деятели культуры (Б. Клинтон, А. Гор, Боно, А. Джоли, О. Уинфри и др.).

Эти люди и организации, которые они поддерживают для того, чтобы добиваться развития и изменений в обществе, – часть нового глобального общества инициативных, неравнодушных граждан, которые прекрасно умеют пользоваться Интернетом, в том числе его последними «новинками» – Youtube, Facebook и блогами. Ежедневно создается более 120 тыс. блогов, многие из которых посвящены проблемам развития; некоторые служат своего рода

⁷ Фонд Билла и Мелинды Гейтс: URL: <http://www.gatesfoundation.org/AboutUs/> (дата обращения: 03.03.2011).

«церберами» для правительств, контролируя деятельность агентств по оказанию внешней помощи и финансируемые ими мероприятия⁸.

Итак, мы наблюдаем чрезвычайно масштабное движение, благодаря которому вопросы развития оказались в центре внимания общественного дискурса. Применяя последние достижения информационных технологий, разнообразные участники этого движения проливают свет на результаты деятельности правительств и международных организаций, заставляя их искать новые, более действенные подходы для решения задач в сфере развития, а также повышать прозрачность и подотчетность в своей работе.

При планировании программы помощи развитию необходимо задаться вопросом о том, как ее воспримут на этом тесном «рынке» идей и интересов, и подумать об информационно-коммуникативной составляющей этой работы.

Для чего нужна информационно-коммуникационная программа в поддержку содействия развитию?

Программы помощи суверенных государств

Все государственные программы нуждаются в информационно-коммуникационном сопровождении

Как уже отмечалось, информационно-коммуникационная стратегия в поддержку государственной программы помощи развитию на определенном уровне преследует те же цели, что и любая другая такая стратегия, реализуемая государством: она призвана *разъяснять, пропагандировать и отстаивать* программы и услуги, которые государство предоставляет своим гражданам. На этом уровне существует фидуциарная ответственность государства перед гражданами и налогоплательщиками: оно обязано объяснять, каким образом расходуются их деньги, и какие блага и услуги государство производит. В последнее время страны-доноры перенесли акцент в своих информационно-коммуникационных кампаниях для внутренней аудитории на «демонстрацию

результатов» помощи. Для того чтобы развеять сомнения в том, что помощь действительно доходит до бедных, а также опровергнуть широко распространенное убеждение (согласно опросам общественного мнения во многих странах), что значительная часть средств, выделяемых на помощь развитию, расхищается коррумпированными чиновниками в развивающихся странах или расходуется впустую из-за неэффективной работы бюрократических структур. Подотчетность предполагает некие базовые информационно-коммуникационные усилия. Если действия правительства подвергаются критике или общество реагирует на них скептически, такие усилия следует интенсифицировать.

Помощь развитию: особый случай вследствие дефицита информации

Когда речь заходит о помощи развитию, во многих странах в дополнение к этой чисто «корпоративной» информационно-коммуникационной функции предусматривают еще одну: ставится задача информирования общественности и формирования понимания проблем в сфере развития, которые требуют оказания помощи. Эта функция была реализована многими донорами, поскольку, в отличие от государственных программ в поддержку здравоохранения, образования, устройства дорог, укрепления правоохранительных органов или обеспечения безопасности на границе, необходимость помощи развитию для многих налогоплательщиков не столь очевидна. Для того чтобы поддерживать оказание такой помощи, люди должны понимать, зачем она нужна; иными словами, они должны иметь некое базовое представление о таких проблемах, как бедность, голод, болезни и изменение климата, решению которых способствует оказываемая помощь. Кроме того, важно, чтобы людям предъявляли доказательства результативности такой помощи в виде измеряемого прогресса в преодолении этих проблем. Действительно, опросы общественного мнения показывают, что граждане, лучше знакомые с вопросами международного развития, более охотно поддерживают программы помощи.

Многие доноры стараются обеспечить такую информированность посредством долгосрочных программ, рассчитанных на школьников и молодежь: соответствующая информация отражается в информационных кампаниях, учебных программах и образовательных материалах, проводятся специальные тематические

⁸ Блог в Великобритании “Burning our Money: How the Government Spends the Money We Earn & How We Can Stop Them”. URL: <http://burninourmoney.blogspot.com/2008/06/more-aid-waste.html> (дата обращения: 03.03.2011).

дни и недели, посвященные проблемам развития, для выступлений приглашаются «звезды», производятся плакаты и материалы рекламно-информационного характера.

Консультации с основными заинтересованными сторонами внутри страны и учет их мнения

Определенные группы в стране-доноре, интересующиеся программами помощи, захотят принять в них участие, предлагая свои знания, опыт и ресурсы. Они также захотят определять направление, предназначение и содержание таких программ. В большинстве стран-доноров понимают и поощряют такие желания, сознавая, что участие подобных групп (будучи должным образом организовано) обеспечит более высокую результативность помощи. Их участие в программах помощи приводит к тому, что они публично выражают поддержку этим программам, а это, в свою очередь, позволяет получить поддержку со стороны общества в целом.

По этим причинам большинство доноров прилагают значительные усилия и выделяют немалые ресурсы для того, чтобы сформировать партнерские отношения с такими группами и вести с ними консультации. Среди этих групп научная общественность, представители вузов и аналитических центров, различные организации, консультанты и частные компании, работающие в сфере здравоохранения, образования, сельского хозяйства, НИОКР и инфраструктуры; религиозные группы, торговые ассоциации, профсоюзы, женские организации, муниципальные и субнациональные органы власти, коммунальные предприятия и компании связи, а также разнообразные добровольческие структуры.

Несмотря на то что сообщество, занимающееся проблематикой развития, в целом согласилось, что предоставление помощи может не быть обусловлено конкретными требованиями или условиями, программы помощи по-прежнему реализуются с опорой на имеющийся в стране опыт, в том числе опыт частных структур и специализированных организаций. Отказ от жесткой привязки помощи не вытеснил эти заинтересованные группы из сферы ее оказания: они приняли новые, более конкурентные «правила игры» и ведут активную деятельность. Во многих федеративных государствах такие вопросы, как образование, здравоохранение, деятельность муниципалитетов, находятся в ведении субнациональных органов власти, и потому их участие в программе ока-

зания международной помощи представляется совершенно необходимым.

Во многих странах-донорах правительства проводят официальные консультации с заинтересованными группами для того, чтобы учесть их мнение при формировании политики и программ правительства в области оказания помощи. Имея соответствующий опыт, многие из таких групп успешно выигрывают тендеры и получают от соответствующих агентств страны-донора контракты на осуществление программ помощи и реализацию проектов в развивающихся странах. Подобные партнерские отношения распространяются и на сферу информационно-коммуникационной деятельности. Компании и организации, нанятые правительствами для реализации проектов помощи, нередко обязаны (и это предусмотрено положениями их контрактов) разрабатывать информационно-коммуникационные мероприятия для информирования отечественной аудитории о результатах своей работы.

Пропаганда деятельности стран-доноров за рубежом

До настоящего момента речь шла в основном об отечественной аудитории, так как именно она является целевой для информационно-коммуникационных мероприятий правительства. Однако для большинства стран-доноров помощь развитию имеет также важный дипломатический аспект, который тоже нуждается в информационно-коммуникационном сопровождении. Как было показано выше, страны-доноры выбирают страны-получатели исходя из меняющегося набора критериев, среди которых соображения национальной безопасности, коммерческие интересы и, разумеется, моральные ценности и ценности, связанные с развитием (например, сокращение бедности). Информационно-коммуникационные мероприятия обычно проводятся в странах-получателях для того, чтобы объявить о проектах и программах (особенно в ходе государственных визитов должностных лиц из стран-доноров). С помощью таких мероприятий в стране-получателе также освещаются обмен студентами по программам стипендий, работа кооперантов и добровольцев, проезд технических специалистов. Новостные сюжеты о таких мероприятиях нередко проходят в СМИ страны-донора. Так, генерал-губернатор Канады М. Жин, гаитянка по происхождению, при посещении стран Африки, Латинской Америки и Гаити часто обращала внимание на канадские программы

сотрудничества и получала положительные отклики в канадских СМИ. Аналогичным образом во время зарубежных визитов С. Огата, известного руководителя Национального агентства международного сотрудничества Японии, вместе с ней отправляется съемочная группа Национального японского телевидения NHK, благодаря чему в эфир выходят яркие, позитивные материалы о подобных визитах.

Большинство доноров также проводят информационно-коммуникационные мероприятия для представления своего вклада в развитие во время крупных международных конференций; обычно в ходе конференций министры объявляют о выделении крупных объемов помощи.

Управление рисками

Информационно-коммуникационные стратегии преследуют не только цели разъяснения и пропаганды. Они помогают *отстаивать* стратегии и программы правительства в условиях публичной критики или политически мотивированного сопротивления. Кроме того, такие стратегии необходимы в случаях, когда вследствие неудач при оказании помощи или снижения уровня общественного доверия ставится под сомнение целесообразность программ и возникает угроза утраты доверия к ним в обществе. Таким образом, информационно-коммуникационные стратегии необходимы для управления политическими рисками, которые присутствуют при разработке и реализации программ содействия международному развитию.

Главной целевой аудиторией, с которой приходится работать в рамках таких стратегий, являются выборные законодатели. Если политическая система страны-донора такова, что решения в отношении программы внешней помощи принимают парламентарии, то следует разработать адресную информационно-коммуникационную кампанию, предназначенную именно для этого контингента. Так, в Канаде и Японии в этом направлении ведется непрерывная информационно-коммуникационная работа.

Кроме того, новостные СМИ могут самым серьезным образом влиять на отношения к программам помощи в обществе. В связи с этим в большинстве информационно-коммуникационных программ доноров весьма важное место принадлежит связям со СМИ (этот аспект мы рассмотрим в разделе, посвященном обзору информационно-коммуникацион-

ной деятельности международных донорских организаций).

Международные организации развития

Международные организации развития, в частности Всемирный банк (ВБ) и агентства ООН, также осознают необходимость многосторонних информационно-коммуникационных программ для поддержки своей деятельности. Цели, которые они преследуют при реализации таких программ, во многом совпадают с целями, которыми руководствуются соответствующие агентства национальных правительств. Но вместе с тем существуют и различия; это несколько иной подход, отражающий глобальный или региональный консенсус, и правительства отдельных стран могут использовать его для дополнения собственных мероприятий информационно-коммуникационного плана.

Так, *Группа Всемирного банка* формулирует свою миссию следующим образом: построение «мира, свободного от бедности». Посредством предоставления займов и кредитов, консультаций и информации она помогает странам достичь Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), а также обеспечить поступление глобальных общественных благ, таких как прекращение распространения ВИЧ/СПИДа, малярии и других заболеваний, смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним, пересмотр системы мировой торговли, содействие доступу развивающихся стран к финансированию для инвестиций в инфраструктуру, развитие сельского хозяйства и частного сектора.

Всемирный банк и другие международные организации, такие как *Программа развития ООН, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)* наряду с региональными банками развития используют информационно-коммуникационные программы для продвижения консенсуса, достигнутого представителями стран – членов этих организаций. Они стараются заручиться поддержкой такого консенсуса со стороны общественных организаций и частного сектора, а также со стороны своих акционеров и доноров, включая сами страны-члены. Организации, занятые решением конкретных проблем, такие как *Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев* или *ЮНЭЙДС*, проводят информационно-коммуникационные мероприятия для того, чтобы разъяснять ключевым аудиториям важ-

ность этих проблем и представлять результаты, полученные благодаря своим проектам и программам. Такие мероприятия в конечном счете направлены на то, чтобы сохранять финансовую поддержку своей деятельности со стороны доноров, а также политическую поддержку со стороны принимающих стран.

Как и в случае правительств суверенных государств, работа международных организаций в информационно-коммуникационной сфере призвана обеспечить управление рисками, возникающими в случае неудачных проектов, обвинений в злоупотреблениях или нецелевого использования средств. И здесь, как и в отдельных странах, особое значение приобретает работа со СМИ, которые имеют глобальный охват, работают по сетевому принципу и ведут непрерывное круглосуточное вещание.

Обзор информационно-коммуникационных стратегий правительств стран-доноров

Основные послылы

Как следует из Табл. 1, информационно-коммуникационные программы стран-доноров, входящих в ОЭСР, удивительным образом похожи друг на друга с точки зрения основных посылов и подходов, что отражает консенсус, сформировавшийся в последнее десятилетие вокруг ЦРТ.

Из всех рассмотренных стран лишь США и Япония не заявляют в явном виде о поддержке ЦРТ в своих стратегических приоритетах и публичных заявлениях. Они – главные исключения, так как к настоящему времени консенсус вокруг ЦРТ разделяют почти все остальные доноры. Вместе с тем, по мнению некоторых высокопоставленных чиновников, правительство США «рассматривает цели в качестве целей, а не стратегии», поскольку политическая система этой страны (в которой полномочия по формулированию политики и ассигнованию средств закреплены за Президентом и Конгрессом, соответственно) не позволяет правительству в рамках соглашений, отражающих международный консенсус, брать на себя обязательства, которые препятствовали бы проведению им своей внешней политики. Это обстоятельство отражено в положениях, касающихся Агентства международного развития США (USAID), где в качестве одной из целей заявлено «содействие достижению целей внешней политики США». Такая позиция отличается от поведения

других доноров, которые стараются умалить этот аспект программ помощи и акцентировать их исключительно альтруистическое предназначение.

Наличие широкого консенсуса относительно ЦРТ в качестве приемлемых целей для доноров и реципиентов обусловило потребность в информационно-коммуникационных мероприятиях доноров в этом направлении. Помимо того что восемь ЦРТ являются обоснованными и здоровыми политическими целями, *они обладают значительными достоинствами в качестве информационно-коммуникационных инструментов убеждения.*

Во-первых, цели просто сформулированы, легки для понимания и убедительны: искоренение бедности и голода, спасение жизни детей, возможность для всех детей ходить в школу, обеспечение равенства женщин, безопасности материнства, прекращение распространения ВИЧ/СПИДа, малярии и других болезней, защита окружающей среды и формирование глобального партнерства в интересах развития. Все эти цели достойны и мало кто не согласится с ними. Они опираются на консенсус среди доноров и стран-реципиентов, а также пользуются поддержкой общественности в странах-донорах. Так, в ходе недавно проведенного в Великобритании опроса общественного мнения выяснилось, что содержание этих целей (хотя их не обозначали специально как «ЦРТ») имеет сильнейшую поддержку. Например, 92% респондентов отметили, что сокращение заболеваемости малярией, ВИЧ/СПИДом и другими серьезными заболеваниями «очень важно», а еще 7% посчитали, что это «достаточно важно». Примерно такое же число респондентов посчитали «очень важным» достижение следующих целей: сокращение числа детей, не доживающих до пятилетнего возраста (91%), возможность для всех детей посещать школу (90%), сокращение числа женщин, гибнущих при родах (88%) [3]. Хотя о самих ЦРТ хорошо знают лишь в нескольких странах, данные, полученные из стран, где они акцентировались в рамках информационно-коммуникационного сопровождения программ помощи, говорят о том, что уровень таких знаний повысился⁹.

⁹ В странах, где информационные кампании продолжались в течение нескольких лет, больше респондентов заявляли о том, что они слышали о ЦРТ, а некоторые даже могли назвать цель (или цели), которая акцентировалась в рамках этой кампании (например, Нидерланды, Финляндия). В Нидерландах более половины респондентов, которые сообщили о том, что знают о ЦРТ, смогли назвать одну из них. В Финлян-

Таблица 1. Стратегические приоритеты и ключевые послы стран-доноров

Страна	Стратегические приоритеты	Основные послы
Велико-британия	DFID оказывает странам содействие в достижении ЦРТ к 2015 г. и управляет помощью, которую Великобритания направляет на борьбу с крайней бедностью ; оказывает помощь в случае стихийных бедствий и антропогенных катастроф. Полномочия определяются Актом о международной помощи, согласно которому программа помощи должна сосредотачиваться на борьбе с бедностью	DFID: возглавляет борьбу правительства Великобритании с бедностью в мире. Более эффективная работа = более эффективная помощь
Германия	Германское агентство сотрудничества в области развития (BMZ) поддерживает международные усилия, направленные на достижение ЦРТ: Программа действий-2015 в интересах сокращения бедности (2001 г.). Основными целями BMZ являются сокращение бедности в мире, сохранение мира и обеспечение справедливых и устойчивых результатов глобализации	«Лишь в мире, свободном от бедности, люди могут раскрыть лучшее в себе» (К. Аннан); «Сегодня мы – поистине глобальная семья. То, что происходит в одной части мира, может повлиять на всех нас» (Далай-Лама). «Отрицать чьи-либо права человека – то же самое, что подвергнуть сомнению саму человеческую сущность этих людей» (Н. Мандела)
Швеция	ЦРТ – отправная точка стратегии Швеции в области международного развития; акцент – на сокращении бедности	Цель SIDA – помочь бедным повысить уровень жизни; в части сотрудничества в области развития роли SIDA таковы: анализ бедности в мире и ее тенденций, поддержание диалога и направление финансовых и иных ресурсов в программы бедных стран для борьбы с бедностью
Канада	Цель SIDA – сокращение бедности , поощрение и защита прав человека, поддержка устойчивого развития. Несмотря на то что нынешнее правительство (Консервативная партия) Канады явным образом не поддерживает ЦРТ, проект закона, который был внесен членом парламента от оппозиционной Либеральной партии и определяет в качестве цели помощи, оказываемой Канадой, «сокращение бедности и защиту прав человека», был принят единогласно	Поддержка устойчивого развития, сокращение бедности и оказание гуманитарной помощи в интересах построения более безопасного, справедливого и процветающего мира. «Измени свой мир... потому что ты можешь это сделать!»
Япония	Деятельность JICA реорганизована и построена в соответствии со следующими принципами: (1) акцент на «полевую» работу, (2) безопасность человека, (3) действенность, эффективность и оперативность. Мы развиваем международное сотрудничество посредством обмена знаниями и опытом, ведя работу, направленную на достижение более прочного мира и процветания. JICA содействует достижению ЦРТ, осуществляя разнообразные проекты в разных странах мира. Предоставление помощи на цели развития не регламентируется какими-либо уставами или законами; ее предназначение и объемы определяются на усмотрение правительства	«Мост», связывающий Японию с развивающимися странами. Борьба с мировыми проблемами. Разные подходы для достижения одной цели. Люди движутся вперед неуклонно, шаг за шагом. Действия, направленные на обеспечение миллионам наиболее уязвимых жителей планеты доступа к образованию, медицинским услугам и социальному обеспечению
Польша	Цели международной помощи, которую оказывает Польша, включают: 1) сокращение бедности и достижение прочих ЦРТ; 2) распространение демократии, диктатуры закона, поддержка развития гражданского общества и соблюдения прав человека, главным образом в странах Восточной Европы	Поощрение демократических перемен и перехода к демократическим формам правления; совершенствование «благого управления» и эффективное формирование потенциала; поддержка свободных и независимых СМИ; укрепление общественных организаций; поддержка соблюдения прав человека, гражданских свобод, активной гражданской позиции
Испания	Цель AECI – содействовать искоренению бедности в мире посредством предоставления людских и материальных ресурсов. AECI делает акцент на содействии экономическому, социальному, человеческому и устойчивому развитию в бедных странах	Человек – объект помощи на цели развития; права и свободы без дискриминации; поддержка устойчивого и справедливого развития, в котором участвуют как мужчины, так и женщины; поддержка справедливого экономического роста; соблюдение международных обязательств

Страна	Стратегические приоритеты	Основные послылы
США	Задача МСС – сокращение бедности в мире посредством поддержания устойчивого экономического роста. МСС исходит из принципа, согласно которому помощь наиболее результативна в том случае, когда она дополняет собой «благое управление», экономическую свободу и инвестиции в человека. Прежде чем предоставить стране право на получение помощи, МСС анализирует ее результаты, применяя независимые и прозрачные стратегические индикаторы	Сокращение бедности благодаря экономическому росту; выстраивание партнерских отношений для улучшения положения бедных; «Помощь, которую оказывает мир, должна побуждать развивающиеся страны к тому, чтобы сделать верный выбор в интересах своих народов. Выбор этот прост. Благое управление – необходимое условие развития. Поэтому средства из фонда Millenium Challenge Account будут поступать в те государства, которые искореняют коррупцию, уважают права человека и следуют диктатуре закона» (Дж. Буш)
США	USAID содействует долгосрочному и справедливому экономическому росту и содействует достижению целей внешней политики США , работая в следующих сферах: 1) поддержание экономического роста, сельского хозяйства и торговли, 2) обеспечение глобального здоровья, 3) поддержка демократии, предупреждение конфликтов и гуманитарная помощь. USAID принадлежит важная роль в решении задач в сфере национальной безопасности и внешней политики США, а также в борьбе с терроризмом	USAID: от имени американского народа; USAID предоставляет экономическую и гуманитарную помощь более чем в 100 странах, обеспечивая лучшее будущее для всех; USAID работает от имени граждан Америки, чтобы улучшить жизнь людей во всем мире; USAID показывает всему миру истинный характер нашей нации
Япония	ОПР Японии способствует поддержанию мира и обеспечивает развитие международного сообщества, а также безопасность и процветание самой Японии . Япония использует ОПР для содействия развитию социально-экономической инфраструктуры, развитию человеческого потенциала, формированию институтов, особенно в регионе Восточной Азии	Международное сотрудничество Японии: во имя будущего мира и планеты; поддержка собственных усилий развивающихся стран; использование опыта и возможностей Японии; партнерство и сотрудничество с международным сообществом; акцент на «безопасности человека».
Турция	ТИКА определяет потребности в развитии и его направления, а также возможные сферы сотрудничества и оказания помощи с учетом национальных приоритетов ; более качественное сотрудничество в коммерческой, технической, социальной, культурной и образовательной областях; укрепление независимых органов управления; поддержка усилий по переходу страны к рыночным отношениям	Осуществление сотрудничества с развивающимися странами в коммерческой, технической, социальной, культурной и образовательной области посредством проектов, призванных содействовать развитию этих стран. Акцент на опыте Турции в сфере сельского хозяйства: «Сельское хозяйство – основа нашей национальной экономики» (М. Ататюрк)

Во-вторых, большинство ЦРТ измеряемы, и предпринимаются попытки отследить прогресс в их достижении. В-третьих, действительно имеет место прогресс, который можно проверить. Эти два аспекта чрезвычайно важны, учитывая, что при информационно-коммуникационном сопровождении программ помощи все больше акцентируется «демонстрация результатов», чтобы развеять скептические настроения в обществе. Для того чтобы продемонстрировать результаты и прогресс, должны быть сформулированы ясные цели для проектов и программ помощи. Необходимо иметь системы мониторинга и оценки для сбора и представления доказательств связи между

дией лишь пятая часть (22%) респондентов, заявивших о том, что слышали о ЦРТ, не смогли назвать хотя бы одну или дали неверный ответ, в то время как в Швеции таких было 73%. См. [4].

такими программами и прогрессом в достижении восьми ЦРТ. Сделать это непросто, однако на решение этой задачи структурами, которые занимаются помощью в целях развития, было потрачено немало средств. В странах-донорах, где ЦРТ диктовали приоритетные направления программ помощи, ответственные за информационно-коммуникационное сопровождение рассматривают этот шаг как явное преимущество при проведении кампаний, призванных обеспечить или сохранить поддержку программ содействия развитию в обществе. Полезно также, чтобы эта функция была закреплена за программами помощи законодательно: благодаря этому цели оказания помощи не меняются при смене политических партий у власти по итогам выборов. Это важно, так как для того, чтобы кампании, «рекламирующие» помощь развитию, возымели эффект, нужно,

чтобы они проводились в течение ряда лет, тогда как ресурсы, выделяемые на их проведение, обычно ограничены (в отличие от коммерческой рекламы).

Разумеется, когда программа помощи не меняет приоритеты, она способна лучше обеспечивать результаты в области развития, это ее главное преимущество. Но имеется и еще один плюс с точки зрения информационно-коммуникационного обеспечения. Защищая программу помощи от смены политических приоритетов, законодательная база, регламентирующая оказание страной помощи развитию, позволяет разрабатывать образовательные программы, посвященные развитию, предназначенные для школьников. Они должны иметь в своей основе проблемы развития и не быть политизированными: когда программа помощи финансируется исключительно исходя из приоритетов конкретных политических партий, возникает ощущение, что подобные образовательные инициативы являются всего лишь замаскированной пропагандой.

В 2002 г. в Великобритании был принят Акт о международной помощи; согласно его положениям помощь развитию может предоставляться только в том случае, если министр уверен в том, что она «будет способствовать сокращению бедности»¹⁰. Этот Акт, отражающий внимание, которое уделяло развитию правительство Т. Блэра, дал Министерству международного развития Великобритании (DFID), по словам руководителя его информационно-коммуникационного подразделения, «возможность четко представлять и аргументировать программы международного развития в ходе межведомственного взаимодействия и при общении с другими структурами, а также существенно облегчил работу, поскольку «продукт» один и понятен»¹¹.

В качестве противоположного примера можно привести Канаду, где отсутствие законодательной базы для программ помощи привело к тому, что приоритеты таких программ менялись при смене правительств и даже при смене министров в составе одного правительства. Правительство, сформированное Консервативной партией и утвержденное парламентом в январе 2006 г. с незначительным большинством

голосов, возможно, по примеру США не стало обозначать ЦРТ в качестве явных приоритетных направлений в работе канадского Агентства международного развития (CIDA). В отсутствие информационно-пропагандистской кампании, которая бы акцентировала внимание в процессе оказания помощи на борьбе с бедностью, сигналы, поступающие от CIDA, были нечеткими, из-за чего доверие к агентству в вопросах оказания помощи ослабло. В мае 2008 г. всеми партиями был поддержан и принят проект закона, предложенный членом парламента от оппозиционной Либеральной партии. Подобно Акту в Великобритании этот закон требует, чтобы помощь развитию, предоставляемая Канадой, «направлялась главным образом на борьбу с бедностью и не противоречила канадским ценностям, соответствовала интересам внешней политики Канады, устойчивому развитию и поощрению демократии, обеспечивая международные стандарты в области прав человека»¹². Этот закон, который получил название «билль об улучшении помощи», предусматривает регулярное предоставление отчетов о результатах в области развития. Кроме того, благодаря биллю программа помощи Канады может быть пересмотрена в сторону более тесной увязки с ЦРТ, а направление работы CIDA станет более четким¹³.

Польша, где в 1998 г. было принято решение поддержать сотрудничество в области развития, а в 2003 г. была утверждена первая стратегия оказания помощи, пришла к пониманию необходимости делать следующий шаг и формировать законодательную базу, которой регламентировалось бы предоставление помощи. Министерство иностранных дел Польши готовит проект закона «О предоставляемой Польшей помощи развитию». В нем иностранная помощь будет определена как элемент внешней политики страны, направленный на укрепление и продвижение демократии и формирование гражданского общества, а также оказание Польшей помощи на цели развития. Власти Польши посчитали, что такой закон «совершенно необходим», поскольку необходимо:

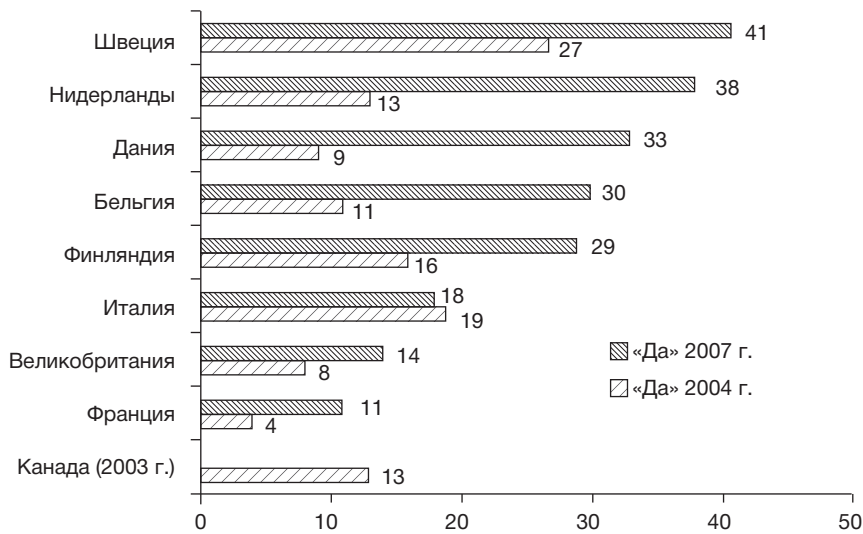
- обеспечить должную координацию помощи развитию (в соответствии с требованиями ЕС);

¹⁰ International Development Act, 2002. Office of Public Sector Information. United Kingdom. URL: http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_en_2649_34101_39869_615_1_1_1_1,00.html (date of access: 03.03.2011).

¹¹ Из интервью с директором по коммуникационным стратегиям Департамента международного развития Великобритании Т. Ингелем.

¹² См. веб-сайт Дж. МакКея (John McKay, MP). URL: <http://www.johnmckaymp.on.ca/nm-show.asp&story=4676> (дата обращения: 03.03.2011).

¹³ Эти наблюдения основаны на опыте работы автора в качестве генерального директора по вопросам информационно-коммуникационного обеспечения CIDA в период с июня 2006 по февраль 2008 г.



Источник: Евробарометр. 2007. № 280; 2005. № 222 (выпуски подготовлены Европейской комиссией); Фокус Канады, Исследовательская группа Энвироникс (2004 г.); Отношение канадцев к содействию международному развитию, Оттава.

Рис. 1. Слышали ли Вы о ЦРТ? (репрезентативный опрос в странах – членах КСР ОЭСР, 2004–2007 гг., %)

- создать действенный и эффективный механизм финансирования;
- сформировать ясную институциональную и законодательную базу;
- внедрить и применять решения, успешно опробованные в других развитых странах, и гарантировать преемственность политики Польши в области развития и эффективное достижение поставленных целей¹⁴.

Среди стран – членов КСР ОЭСР, в которых были проведены публичные кампании в поддержку ЦРТ, – Норвегия, Швеция, Финляндия, Нидерланды, Бельгия, Дания и Австрия. Кроме того, американский фонд Millenium Campaign поддержал проведение весьма успешной «Кампании ЦРТ» в Италии, которая была также реализована в Испании, Германии и Португалии [4].

Как видно из Рис. 1, результаты опросов общественного мнения в странах, где прошли кампании в поддержку ЦРТ, показывают, что благодаря этим кампаниям повысилась степень информированности о целях. Они также подтверждают аргумент, согласно которому акцент на ЦРТ позволяет стране-донору «привязывать» оказываемую ею помощь к четким и

ясным посылам. Эти послы раскрываются в ходе информационно-пропагандистской кампании, которая задействует обеспокоенность общества такими проблемами, как бедность, болезни, детская смертность и неграмотность, и обеспечивает более прочную поддержку программе помощи, реализуемой страной.

Использование данных, полученных в ходе опросов общественного мнения

Большинство специалистов по информационно-коммуникационному сопровождению в агентствах и министерствах, занимающихся предоставлением помощи, проводят опросы общественного мнения и анализ заинтересованных сторон. Это делается для того, чтобы оценить, насколько население информировано о проблемах развития и насколько интересуется ими, в какой степени оно поддерживает программы иностранной помощи, реализуемые страной, в какой мере граждане знакомы с ними, с ведомством, ответственным за их проведение, каковы наиболее распространенные критические замечания в адрес помощи и источники информации по вопросам развития.

Данные, полученные в ходе таких опросов, нередко имеют настолько общий характер, что их сложно использовать сколько-нибудь си-

¹⁴The Ways of Providing Polish Foreign Assistance. URL: <http://www.polskapomoc.gov.pl/The.Ways.of.Providing.Polish.Foreign.Assistance,166.html> (дата обращения: 03.03.2011).

стематическим образом для отбора сообщений и выработки коммуникационных стратегий. Тем не менее большинство ответственных за информационно-коммуникационное обеспечение рассматривают такие базовые данные как важную отправную точку при анализе существующих в обществе отношений; она помогает определять общие подходы к организации информационно-коммуникационных кампаний и разъяснять логику таких подходов

руководству соответствующих агентств и министерств.

В Табл. 2 представлены результаты шести опросов общественного мнения, в ходе которых выяснялось отношение к ОПР в США, Великобритании, Швеции, Канаде, Польше и 27 странах – членах ЕС [5–10].

Опросы общественного мнения, проводившиеся в разные периоды времени, дают удивительно схожие результаты. Подробный

Таблица 2. Результаты опросов общественного мнения относительно помощи на цели развития [5–10]

	Уровень поддержки	Основные темы	Почему поддерживают	Против чего / почему против
США	54% выступают за «предоставление экономической помощи другим странам» и поддерживают такую помощь в качестве важной федеральной программы	84% поддерживают оказание «продовольственной и медицинской помощи жителям нуждающихся бедных стран»; 75% поддерживают «помощь, благодаря которой бедные страны развивают свою экономику»; 80% поддерживают «помощь для обеспечения образования женщин в бедных странах с тем, чтобы снизить темпы роста народонаселения»	71% согласны с тем, что «для будущего нашей страны лучше, если мы будем играть активную роль в процессах, происходящих в мире, а не стоять в стороне»	48% хотели бы «сократить объемы экономической помощи другим странам»
Великобритания	81% респондентов очень или в значительной степени обеспокоены проблемой бедности в развивающихся странах; 37% слышали о DFID	Подавляющее большинство респондентов (92%) полагают, что сокращение распространенности малярии, ВИЧ/СПИДа и других серьезных болезней является очень важным; почти столько же посчитали важным сокращение числа детей, не доживающих до пятилетнего возраста (91%), обеспечение всем детям возможности учиться в школе (90%), сокращение числа женщин, умирающих при родах (88%), наличие доступа для мужчин и женщин к услугам по планированию семьи (83%)	Примерно ¾ респондентов (77%) считают очень важным сокращение числа людей, живущих в крайней бедности, и снижение ущерба для окружающей среды	53% респондентов считают, что обязательства правительства Великобритании в части сокращения бедности в развивающихся странах недостаточны; 41% согласны с заявлением: «Говорят, что основная часть помощи, идущей развивающимся (бедным) странам, тратится впустую»
Швеция	Более 80% полностью или частично согласны с заявлением: «Мне кажется важным то, что Швеция поддерживает развитие в бедных странах»	Пять главных «направлений и тем», на которых «вы хотели бы сосредоточить сотрудничество в области развития»: школы и образование (76%), здравоохранение и медицинские услуги (72%), последствия стихийных бедствий, войн или конфликтов (52%), развитие демократии (48%), инфраструктура (47%)	Подавляющее большинство (около 70%) уверены в том, что сотрудничество, реализуемое Швецией, действительно улучшает положение в других странах мира	Около 40% полностью или частично согласны с заявлением: «У Швеции есть свои собственные проблемы, которые нужно решить в первую очередь, а потом мы сможем подумать и о других странах»

	Уровень поддержки	Основные темы	Почему поддерживают	Против чего / почему против
Канада	Большинство респондентов (70%) в настоящее время поддерживают канадскую программу помощи; 77% полагают, что предоставление финансовых средств международным или канадским организациям, работающим в бедных странах, – наиболее действенный способ помочь населению этих стран	Наиболее важными действиями представляются следующие: обеспечить, чтобы продукция, производимая в развивающихся странах, продавалась на мировых рынках по справедливой цене (96%); помочь бедным странам снизить вероятность вооруженных конфликтов и войн (92%). 74% указали как важный шаг списание задолженности развивающихся стран перед развитыми. 72% согласны с тем, что Канада должна помочь в становлении частного сектора в развивающихся странах, чтобы они могли конкурировать на мировом рынке	Для 60% респондентов главными причинами для существования программы помощи в Канаде были оказание помощи нуждающимся, моральный долг и обязанность богатой страны; 30% полагали, что наличие программы помощи полезно для имиджа Канады и ее экономики, а также для мира и стабильности на планете; 45% считали, что если бы Канада и другие богатые страны предоставляли больше помощи бедным странам, в мире было бы меньше войн и терроризма	Подавляющее большинство (82%) согласно с заявлением: «Значительная часть помощи, выделяемой бедным странам, так и не доходит до тех, кто в ней больше всего нуждается»
Польша	77% респондентов заявляют, что Польше следует поддерживать развитие в бедных странах	В числе главных проблем для развивающихся стран респонденты назвали инфекционные заболевания, включая ВИЧ/СПИД (65%), отсутствие доступа к чистой питьевой воде (43%), военные и различные внутренние конфликты (40%). Направления, по которым Польша могла бы оказать помощь развивающимся странам: повышение качества образования (49%), совершенствование здравоохранения (39%), предупреждение кризисов и восстановление после конфликтов (20%)	Большинство респондентов указывают моральную обязанность помогать бедным странам (60%) и необходимость «вернуть долг», – помощь, которую в прошлом получала сама Польша (41%). Все больше граждан Польши убеждены в том, что помощь другим странам дает самой Польше значительные выгоды в виде укрепления мира (25%)	Большинство респондентов, которые отрицательно относятся к польской программе помощи, заявляют, что государство не располагает достаточными средствами, чтобы помогать бедным странам (68%), и что «сначала нужно решить собственные проблемы» (45%)
ЕС-27	80% европейцев не знают о ЦРТ; они полагают, что основные решения относительно предоставления помощи на цели развития должны принимать европейские структуры (Европейская комиссия (32%) и Европарламент (28%)), но при этом национальные правительства должны сохранять определенное влияние (26%)	Главным приоритетом является борьба с крайней бедностью и голодом (66%); также среди важных направлений указывалась борьба с распространением ВИЧ, СПИДа и малярии (46%). Всеобщее начальное образование, обеспечение устойчивости окружающей среды и снижение детской смертности основными приоритетами считают около трети респондентов (34%, 32% и 31% соответственно)	Основные мотивы предоставления помощи – собственные интересы (например, обеспечение того, чтобы бедные страны могли покупать больше продукции, произведенной в богатых странах) (28%) и поддержание глобальной стабильности (28%). Также указывались следующие соображения: развитие демократии и благого управления (22%), предотвращение эмиграции жителей бедных стран в богатые (20%), меры, препятствующие формированию благоприятной среды для терроризма (19%), приобретение политических союзников (15%)	Большинство респондентов (53%) заявляют, что лучшим способом повысить эффективность помощи на цели развития, которую предоставляет ЕС, была бы гарантия справедливого ее распределения исходя из потребностей, а также обеспечение прозрачности

анализ таких опросов и обследований, осуществленный Центром проблем развития КСР ОЭСР, показал, что «общественная поддержка (в странах-донорах, являющихся членами КСР) помощи бедным странам стабильно оставалась высокой на протяжении двух десятилетий; усталости от помощи не наблюдается» [11].

В ходе последующих опросов находят подтверждение и другие наблюдения, которые были представлены в этом исследовании:

- во время стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций в развивающихся странах взносы, которые поступают от общественности в НПО, занимающиеся проблемами развития и оказанием помощи при чрезвычайных ситуациях, увеличивались;
- одновременно с сохранением высокой степени поддержки помощи присутствует озабоченность ее результативностью;
- в странах с наиболее высокой степенью поддержки помощи доля такой помощи, выраженная как часть ВНД, также более высока;
- несмотря на значительную поддержку ОПР, понимание обществом проблем развития имеет поверхностный и неглубокий характер;
- разъяснение, информационно-пропагандистские кампании, общественные обсуждения и освещение в СМИ способствуют лучшей информированности населения, однако на них по-прежнему выделяется мало средств;
- большинство респондентов отмечают, что они получают информацию о развитии и помощи по каналам СМИ, особенно через новостные телепередачи;
- более образованные молодые городские жители демонстрируют более высокий уровень поддержки помощи на цели развития.

Уровень расходов на ОПР и доля, направляемая на поддержку информационно-коммуникационных программ

Какой уровень государственных расходов страны-донора на проведение информационно-коммуникационных мероприятий и образовательных программ в области развития можно считать приемлемым? В целом совокупные рас-

ходы на информационно-коммуникационные цели стран-доноров, входящих в КСР ОЭСР, составляют около 200 млн евро, или 0,26% от совокупных объемов выделяемой ими ОПР [12]. За этим общим показателем скрывается значительный разброс по странам (Табл. 3). Так, Нидерланды на информационно-пропагандистские цели выделяют до 4% от объема своей ОПР, в то время как Австралия направляет на аналогичные мероприятия лишь 0,8% ОПР.

Распределение средств, выделяемых на проведение информационно-коммуникационных мероприятий (ведомственные информационно-коммуникационные программы и образовательные программы, посвященные проблемам развития / глобальным проблемам)

Из шести рассматриваемых стран-доноров наибольшая доля ресурсов на проведение образовательных мероприятий, посвященных вопросам развития и глобальным проблемам, выделяется в Германии, Швеции и Великобритании. В Германии на эти цели направляется 10 млн евро, в то время как на «информирование общественности и коммуникационные программы» выделяется всего 1 млн евро; в Швеции размер бюджета национального агентства развития SIDA, выделяемого на образовательные и разъяснительные мероприятия в сфере помощи развитию (13 млн евро), почти вдвое превышает средства, которые направляются на ведомственные информационно-коммуникационные мероприятия (7,6 млн евро) [12]. Министерство международного развития Великобритании (DFID) также направляет на эти цели наибольшую часть своего информационно-коммуникационного бюджета (80%, или 20 млн фунтов стерлингов), и лишь 5 млн фунтов стерлингов – на ведомственные информационно-коммуникационные мероприятия. Несмотря на то что после 2004 г. общие расходы DFID на информационно-коммуникационную деятельность выросли почти в 2 раза, это соотношение сохранилось [12].

Примером разъяснительно-пропагандистской и образовательной деятельности в области развития, которая проводится DFID, является работа Фонда информации по вопросам международного развития (Development Awareness Fund), в который ежегодно перечисляется 1,5 млн фунтов стерлингов. Из этих средств

Таблица 3. Расходы стран-доноров (членов КСР ОЭСР) на информационные и образовательные программы по вопросам содействия международному развитию

Страна-донор	Год	Информационно-коммуникационные кампании, млн евро	Образовательные программы, млн евро	Общие расходы, млн евро	Доля от общего объема ОПР, %	Удельные подушечные расходы, евро
Австралия	2004/05	1,28	0,45	1,74	0,15	0,08
Австрия	2004	1,38	4	5,38	0,96	0,67
Бельгия	2003	21	Н. д.*	21	1,79	2,02
Канада	2004	8,6	3,8	12,4	0,60	0,38
Дания	2004	1,48	7,09	8,57	0,52	1,59
ЕС (DG DEV)	2004	3,04	0,16	3,2	Н. д.	Н. д.
Финляндия	2004	1,45	1,62	3,07	0,58	0,59
Франция ^{а)}	2004	2	2,6	4,6	0,07	0,08
Германия	2004	1	10	10	0,18	0,12
Греция	2004	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Ирландия	2004	0,85	2,9	3,75	0,79	0,94
Италия	2004	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Япония	2004	6,1	0,18	6,28	0,09	0,04
Люксембург	2004	0,24	0,96	1,2	0,62	2,5
Нидерланды	2004	4	60	64	1,86	3,96
Новая Зеландия	2004	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Норвегия ^{б)}	2005	11,6	Н. д.*	11,6	0,65	2,56
Португалия	2004	0,25	0	0,25	0,03	0,006
Испания ^{в)}	2003	Н. д.	3,18	3,18	0,15	0,08
Швеция	2005	7,58	13	20,58	0,94	2,29
Швейцария	2004	5,85	1,94	7,79	0,70	1,05
Великобритания	2004/05	2,98	9,01	12	0,19	0,2
США	2005	2,48	Н. д.	2,48	0,02	0,008
Итого		83,16	120,71	203,87	0,26	

Примечания:

* Объем средств, используемых для проведения образовательных программ, не удалось выделить из общего значения расходов на информационно-коммуникационную деятельность.

^{а)} В том числе средства Министерства иностранных дел (DGCID) и Французского агентства по вопросам развития (Agence Francaise de Developpement).

^{б)} Только средства Министерства иностранных дел.

^{в)} Примерная оценка расходов для Испании из данных, представленных в КСР согласно коду 99820 «Информирование о развитии».

Источник: опросники, предложенные на ежегодном совещании руководителей информационно-коммуникационных служб КСР ОЭСР в 2005 г. Дополнительные данные получены от должностных лиц, представляющих агентства / министерства развития. Значения ОПР: предварительные данные за 2004 г. Статистический сборник КСР ОЭСР. URL: www.oecd.org/dataoecd/59/51/34700392.pdf (дата обращения: 03.03.2011).

финансируется предоставление грантов организациям и физическим лицам, предлагающим проекты, в рамках которых распространяются знания и формируется понимание проблем раз-

вития¹⁵. Среди других стран-доноров из числа членов КСР ОЭСР, где присутствует аналогич-

¹⁵ Критерии отбора правомочных получателей представлены на веб-сайте DFID.

ное распределение ресурсов, выделяются Австрия, Дания, Нидерланды и Ирландия.

В США «разъяснительно-пропагандистские программы в области развития» не финансируются, так как эта деятельность воспринимается как слишком близкая к «политической пропаганде», на которую, согласно американским законам, запрещено тратить деньги налогоплательщиков. Некоторые аналитики полагают, что именно отсутствие такого финансирования частично объясняет слабую поддержку помощи на цели развития со стороны общественности, которая выявляется в ходе опросов общественного мнения (в отличие от европейских стран) [14].

Канада и Япония направляют на ведомственные информационно-коммуникационные мероприятия больше средств, чем на образовательные программы по вопросам содействия развитию; тем не менее они постоянно используют инновационные подходы в образовательной и разъяснительно-пропагандистской деятельности. В рамках «Программы информирования о развитии» (Development Information Program), которая была начата канадским Агентством международного развития CIDA в 1984 г., предоставляется финансирование кинодокументалистам, продюсерам телепередач, журналистам, работающим на радио и в печатных изданиях, для подготовки передач и сюжетов, посвященных проблемам развития. Результаты недавно проведенной оценки этой программы показали, что разработанная под ее эгидой медийная продукция в период с 2003 по 2006 г. предлагалась аудитории 63 млн раз. В рамках той же программы предоставляются средства школьным советам и объединениям учителей для подготовки образовательных материалов для школьников. Всего было охвачено 1,2 млн учителей и учеников [15].

Подобно CIDA программа создания и распространения в школах материалов, посвященных проблемам развития, существует и в Агентстве международного сотрудничества Японии (JICA). Программа охватывает учеников средних и старших классов: проводится ежегодный конкурс сочинений на темы, связанные с развитием. Победителей конкурса вместе с группой учителей приглашают посетить проекты и программы JICA, осуществляемые в Африке¹⁶.

Участие общественных организаций в информационно-коммуникационных мероприятиях

Одним из важных концептуальных выводов из анализа современных подходов, которые используются для донесения информации о помощи развитию до отечественной аудитории, является вывод о необходимости привлечения гражданского общества – как коммерческих частных структур, так и добровольческих организаций. Основания для этого таковы:

- Многие из таких организаций – естественные партнеры в реализации программ помощи. Они необходимы для их успешности и будут рады возможности пропагандировать свою работу, выступая в качестве партнеров государства.
- Опросы общественного мнения во многих странах показывают, что информации, исходящей от НПО, которые занимаются проблемами развития, доверяют больше, чем чиновникам и политикам.
- Работая вместе с общественными организациями (ОО) при проведении информационно-коммуникационных мероприятий, государство может добиваться большего эффекта благодаря объединению своих ресурсов с ресурсами ОО.
- Открытые консультации с ОО по программам помощи помогают заручиться поддержкой таких программ, а также вовлечь в обсуждение проблем развития более широкую аудиторию.

В Канаде, Японии и Швеции проводятся консультации и исследовательские семинары по проблемам развития с участием общественных организаций и экспертов, владеющих данной тематикой.

В Канаде уже длительное время действует Исследовательский центр содействия международному развитию (International Development Research Centre, IDRC), который поддерживает исследования в сфере развития, осуществляемые вузами развивающихся стран. IDRC организует публичные мероприятия, чтобы привлечь внимание к своей работе. В Канаде также проводятся ежегодные консультативные совещания, в которых принимают участие CIDA и основные группы отечественных производителей и экспортеров, а также канадская организация, объединяющая НПО, занимающиеся вопросами развития. На эти мероприятия приглашают представителей СМИ. Кроме того, в начале февраля каждого года CIDA

¹⁶ Из интервью с директором по коммуникациям Агентства международного сотрудничества Японии А. Ямамото.

проводит «Неделю международного развития» (International Development Week). В ее рамках НПО и ОО, занимающиеся развитием, организуют различные мероприятия: выставки, конференции, лекции и демонстрации фильмов по всей стране, привлекая внимание к своей деятельности.

В 1990-е годы правительством Японии были созданы несколько организаций, которые должны были осуществлять исследовательскую и образовательную деятельность в сфере развития и выступать площадками для общественных дискуссий по проблемам развития. В качестве примера такой организации можно упомянуть Фонд передовых исследований проблем развития (Foundation for Advanced Study of Development, FASID). Ежегодно при поддержке правительства в Токио проходил «Фестиваль международного сотрудничества» (International Cooperation Festival), выделялись средства местным органам власти для проведения мероприятий в области международного сотрудничества, предоставлялась информация по вопросам международного развития для создания соответствующих блоков в школьных программах. Кроме того, были проведены многочисленные конференции с участием отечественных и зарубежных партнеров. Так, Япония приняла ряд Токийских международных конференций по проблемам развития Африки, конференцию 10 стран – членов АСЕАН, Китая и Кореи в 2002 г. в рамках конференции «Инициативы для развития в странах Восточной Азии» [15]. В 2006 г. Япония принимала Ежегодную конференцию Всемирного банка по проблемам экономики развития, следуя примеру многих европейских стран-доноров, которые ранее принимали это мероприятие у себя.

«Кампания ЦРТ» (MDG Campaign) в Швеции с 2002–2006 гг. опиралась на партнерство и сотрудничество с 85 членами сети национальных представителей гражданского общества, частного сектора, профсоюзов, исследовательских кругов и вузов страны. МИД Швеции и шведское Агентство международного развития (SIDA) регулярно взаимодействуют с Общественным центром проблем развития (Civil Society Centre for Development). МИД также финансирует работу Экспертной группы по проблемам развития (Expert Group on Development Issues, EGD), в которой представлены национальные и зарубежные эксперты и которая готовит рекомендации для правительства применительно к его политике в области развития.

Обзор информационно-коммуникационной деятельности международных донорских организаций

Как отмечалось в разделе, посвященном основным предпосылкам создания информационно-коммуникационной программы в поддержку содействия развитию, международные организации развития тоже выделяют значительные ресурсы на информационно-коммуникационную деятельность, чтобы акцентировать свои основные послы и донести их до целевой аудитории; это один из компонентов работы этих организаций по реализации своих мандатов и миссий.

Самой крупной организацией развития является *Группа Всемирного банка*. С начала 1990-х годов масштабы ее информационно-коммуникационной программы (с точки зрения охвата, разнообразия и степени проработки) расширились. Активизация информационно-коммуникационной деятельности, в том числе интенсификация работы с гражданским обществом, СМИ, частным сектором и парламентариями, а также активное проникновение в Интернет, были продиктованы необходимостью реагировать на растущие протесты против деятельности Всемирного банка (ВБ). Эти протесты нарастали как в богатых, так и в бедных странах, подрывая доверие к организации. В 1994 г. М.М. Браун, занимавший пост вице-президента ВБ по внешним связям, организовал опрос лидеров общественного мнения в ключевых странах-донорах. Результаты обследования показали, что, по мнению значительной доли респондентов, ВБ слишком односторонне акцентирует применение положений «вашингтонского консенсуса», не считается с чужим мнением и непрозрачен в своей деятельности. Время проведения обследования совпало со сроками проведения 50-го ежегодного совещания Всемирного банка и МВФ в Мадриде, во время которого новая группа протестующих «Пятидесяти лет хватит!» организовала привлекавшие внимание демонстрации, требуя «преобразования» Бреттон-Вудских институтов.

Шокирующие результаты обследования заставили ВБ уделять больше внимания и ресурсов информационно-коммуникационной деятельности; этот подход был поддержан Дж.Д. Вулфенсоном, который в 1995 г. стал президентом ВБ. К 1998 г. аналогичный опрос показал, что отношение к ВБ улучшилось.

Разумеется, к концу 1990-х годов ВБ снова попал под огонь критики, на этот раз со стороны правительства США. Его представители критиковали ВБ за его действия во время финансового кризиса в Восточной Азии в 1997–1998 гг. В 1999–2000 гг. в полную силу развернулось движение антиглобалистов, которые организовывали масштабные уличные акции протеста во время проведения всех крупных мероприятий, проводившихся ВБ. Негативный фон обсуждений в обществе (как официальными, так и неофициальными участниками таких дискуссий) заставил ВБ резко активизировать свои усилия на информационно-коммуникационном фронте и сделать подобные кампании постоянным элементом своей деятельности.

В настоящее время информационно-коммуникационная стратегия ВБ – подобно аналогичным стратегиям правительств отдельных стран – призвана разъяснять, пропагандировать и отстаивать шесть тематических целей его деятельности, шаги, предпринимаемые для их достижения, и полученные им (совместно с клиентами, правительствами стран-акционеров, гражданским обществом и прочими участниками процесса) результаты в области развития.

Деятельность ВБ определяют шесть стратегических направлений:

- 1) интеграция страны с низким уровнем доходов в глобальную экономику;
- 2) поддержка восстановления в нестабильных странах и странах, преодолевающих последствия конфликтов;
- 3) борьба с бедностью и неравенством в странах со средним уровнем доходов;
- 4) содействие развитию в странах арабского мира;
- 5) поддержка, анализ, лидирующая роль в сфере обеспечения глобальных/региональных общественных благ;
- 6) формирование и распространение знания, обучающие подходы в области благого управления и борьбы с коррупцией.

В этой части информационно-коммуникационная деятельность ВБ преследует четыре цели:

- 1) разъяснение и донесение до общественности понятного «продукта»;
- 2) использование шести стратегических направлений для освещения изменений и инноваций;
- 3) укрепление результатов, полученных Группой ВБ, и их демонстрация;
- 4) «рекламирование» ВБ в качестве «мозгового центра», т.е. источника знаний.

Будучи международной организацией, представляющей различные группы интересов, ВБ организует свою информационно-коммуникационную деятельность на основе следующих принципов:

- присутствие информационно-коммуникационного компонента в любом элементе деятельности;
- прозрачность;
- поддержка двустороннего диалога: не только говорить, но и слушать;
- инклюзивная работа, но с соблюдением дисциплины;
- избирательный подход (к основным темам, сообщениям, кампаниям);
- руководство анализом и данными;
- сосредоточение на результатах.

Использование этих принципов обусловлено тем, что информационно-коммуникационные мероприятия ВБ направлены на разнообразные типы аудиторий, что требует создания специальных «продуктов» для каждой из них. Примеры разных типов аудиторий приведены ниже:

- лидеры общественного мнения в развивающихся и развитых странах (СМИ, представители научных кругов, аналитические центры, общественные деятели и т.п.);
- лица, принимающие решения (члены правительств, парламентарии, руководители центральных банков и т.п.);
- партнеры в области развития (доноры, фонды, международные банки развития, НПО, занимающиеся практической деятельностью, участники рынка капитала, представители частного сектора);
- заинтересованные стороны на уровне конкретных проектов;
- добровольные участники (исследователи, учащиеся, бизнесмены, предприниматели, активные граждане и т.п.);
- новая интернет-аудитория.

Для реализации этой сложной системы информационно-коммуникационной деятельности в ВБ предусмотрен Департамент внешних связей, руководитель которого имеет ранг вице-президента, а также «Информационно-коммуникационная сеть», охватывающая все подразделения ВБ. Функционирование системы поддерживают 276 штатных сотрудников (3,2% от общей численности персонала ВБ) и 350 консультантов и специалистов в других областях, имеющих отношение к этой сети, которые работают в других тематических подразделе-

ниях и региональных представительствах ВБ в более чем 100 странах мира. В сети задействованы специалисты в области информационно-коммуникационных стратегий и маркетинга, СМИ, издательской деятельности, разработки веб-сайтов и управления ими, дипломатических отношений, производства видеоматериалов, организации и проведения конференций и выставок.

В рамках информационно-коммуникационной деятельности ВБ расширяет свое присутствие в Интернете, реализуя новые функциональные возможности, в том числе ведение интернет-трансляций, блогов и публикация материалов на разных языках, так как веб-сайт является важнейшей платформой для осуществления всех прочих видов информационно-коммуникационных мероприятий. Банком также проведены целевые кампании, в частности в поддержку 16-го пополнения средств Международной ассоциации развития (МАР) – подразделения ВБ, которое предоставляет средства на льготных условиях. Кампания, в итоге оказавшаяся успешной, представляла собой скоординированную программу, направленную на то, чтобы убедить доноров увеличить свои обязательства в части пополнения средств МАР. Она предусматривала подготовку и распространение в электронной и печатной форме страновых отчетов, в которых акцентировались результаты, достигнутые благодаря кредитам МАР; кроме того, потребовалась серьезная работа по разъяснению выгод от работы МАР лицам, принимающим решения в соответствующих министерствах стран-доноров, а также парламентариям.

Информационно-коммуникационная деятельность международных организаций нередко имеет сугубо адресный характер: она призвана обеспечить взятие донорами на себя обязательств и перевод ресурсов в поддержку согласованных между странами целей, за достижение которых та или иная организация несет частичную ответственность. По этой причине их информационно-коммуникационная деятельность явным образом связана с функцией «мобилизации ресурсов». В структуре Всемирной продовольственной программы (ВПП) функционирует Департамент внешних связей и привлечения ресурсов.

В *Табл. 4* представлен обзор стратегических приоритетов, ключевых посылов и кампаний основных международных организаций развития.

Работа со СМИ

Результаты опросов общественного мнения стабильно демонстрируют, что главным источником информации о проблемах развития для жителей стран-доноров (к которому при этом они испытывают наибольшее доверие) являются новостные СМИ, особенно телевизионные передачи. Так, в ходе опроса, проводившегося в 2006 г. в Великобритании, обнаружилось, что 76% населения узнали о помощи, предоставлявшейся странам Африки, из теленовостей, в то время как лишь 47% заявили, что обнаружили эту информацию в газетах и журналах [16]. В то же время опрос граждан «новых» европейских стран, проведенный в рамках программы «Евробарометр» в 2007 г., показал, что источником информации о помощи на цели развития и о развивающихся странах, который вызывает наибольшее доверие, являются журналисты – их упомянули 30% респондентов. Затем были названы Европейская комиссия (24%), НПО (12%) и правительства собственных стран (11%) [17].

Поскольку новостные СМИ являются наиболее действенным средством охвата многочисленных аудиторий, в рамках информационно-коммуникационных программ большинство организаций-доноров до половины от общего объема выделяемых ресурсов направляют на связи со СМИ. Несмотря на то что эффективно выстроенная система отношений со СМИ способна обеспечить значительные выгоды, в этой сфере имеются также определенные риски и проблемы.

Во-первых, ответственные за информационно-коммуникационную деятельность во многих странах-донорах заявляют, что СМИ по большей части «не интересуются» вопросами развития; исключением являются ситуации, когда при крупном стихийном бедствии оказывается чрезвычайная помощь, или когда имеет место «скандал», связанный с нецелевым или неэффективным использованием или хищением средств, отпущенных на оказание помощи. «Журналисты считают сферу оказания помощи непрозрачной, коррумпированной, приводящей к бессмысленной трате ресурсов», отметил специалист по информационно-коммуникационной работе в Японии. «В США у прессы интерес пробуждается только тогда, когда есть кровь», – заявил один из руководителей USAID. Ответственный за проведение информационно-коммуникационных кампаний в DFID пожаловался, что в Великобритании ни

Таблица 4. Стратегические приоритеты и ключевые послы международных организаций развития

Организация	Стратегические приоритеты	Основные сообщения
<p>Группа Всемирного банка</p>	<p>Шесть стратегических тем Всемирного банка (основанных на ЦРТ ООН): (1) оказывать содействие в преодолении бедности и стимулировать устойчивый рост в беднейших странах, особенно африканских; (2) помогать в решении конкретных проблем государствам, восстанавливающимся после конфликта; (3) выработать конкурентоспособное «меню» «решений в области развития» для стран со средним уровнем доходов, в том числе – оказывать специально разработанные услуги и предоставлять финансовые средства; (4) играть активную роль в обеспечении региональных и глобальных «общественных благ» в отношении проблем, выходящих за пределы границ отдельных стран, таких как изменение климата, ВИЧ/СПИД, малярия, а также содействовать торговле; (5) поддерживать усилия, направленные на обеспечение развития и формирование возможностей в странах арабского мира; (6) поощрять аспект «знаний и обучения» в деятельности Группы Всемирного банка в поддержку ее роли как «банка» прикладного опыта</p>	<p>МБРР и МАР: действовать в интересах построения мира, свободного от бедности; «Группа Всемирного банка намерена способствовать устойчивой и охватывающей разнообразие группы глобализации, чтобы преодолевать бедность, ускорять темпы роста с учетом необходимости защищать окружающую среду и формировать возможности и надежды для людей» (Р.Б. Зеллик, президент ВБ). Миссия: бороться с бедностью убежденно и профессионально для достижения долговечного результата; помогать людям самостоятельно заботиться о себе и об окружающей среде, предоставляя ресурсы, делясь знаниями, формируя потенциал и выстраивая партнерские отношения с государством и частным сектором; Кампании: «Преодоление продовольственного кризиса (План из 10 пунктов)»; Международная ассоциация развития (МАР) – подразделение Банка, которое работает с беднейшими странами мира; Институт Всемирного банка (ИВБ) помогает странам обмениваться глобальными и региональными знаниями и применять их для решения проблем в области развития</p>
<p>ПРООН</p>	<p>Программа развития ООН – глобальная программа ООН, посвященная проблемам развития, организация, поощряющая изменения и обеспечивающая странам доступ к знаниям, опыту и ресурсам, благодаря которым люди получают возможность улучшить качество своей жизни. Сеть ПРООН связывает между собой и координирует международные и национальные программы по достижению ЦРТ ООН; основное направление ее деятельности – помощь странам в выработке подходов и обмене ими для решения следующих задач: (1) развитие демократического управления; (2) сокращение бедности; (3) предупреждение кризисов и восстановление после них; (4) решение проблем в области окружающей среды и энергетики; (5) ВИЧ/СПИД. ПРООН содействует развивающимся странам в привлечении помощи и результативном ее использовании. Во всех своих мероприятиях ПРООН выступает за соблюдение прав человека и обеспечение самостоятельности женщин</p>	<p>ПРООН: мир развития; «Защита и продвижение всеобщих ценностей диктатуры закона, прав человека и демократии – целей, достижение которых важно само по себе и необходимо для того, чтобы в мире были справедливость, возможности и стабильность. Никакие программы обеспечения безопасности или инициативы в области развития не будут успешными, если в их основе не лежит прочная база обязательного уважения к человеческому достоинству» (К. Аннан); ПРООН выступает за то, чтобы подходы в сфере борьбы с бедностью и человеческого развития разрабатывали сами страны; Кампании: Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению занимается снижением риска стихийных бедствий, предупреждением конфликтов и миротворческой деятельностью, реформированием систем юстиции и безопасности, обеспечением гендерного равенства и пр.; ПРООН, которая также является одним из спонсоров ЮНЭЙДС, помогает странам включать проблематику ВИЧ/СПИД в свои программы национального развития и сокращения бедности в качестве одного из центральных элементов</p>
<p>ВПП</p>	<p>Продовольственная программа ООН призвана выделить проблеме голода центральное место в международной повестке дня, поддерживая программы, стратегии и проекты, которые непосредственным образом улучшают положение бедных и голодающих. Главной среди ЦРТ ООН является сокращение вдвое численности голодающих в мире. Деятельность ВПП имеет своей задачей: (1) спасти жизни людей во время кризисов с беженцами и других чрезвычайных ситуаций, (2) улучшить качество питания и жизни наиболее уязвимых групп населения планеты в особо сложные периоды их существования, (3) содействовать развитию посредством (а) помощи в формировании активов, которые обеспечивают непосредственные выгоды для населения и (б) формирования самостоятельности бедного населения и сообществ</p>	<p>ВПП: всемирная организация, находящаяся на передовом рубеже борьбы с голодом; «От катастроф – к развитию»; «Найти голодающих, удовлетворить их нужды»; «Вырваться из “ловушки бедности”»; ВПП – крупнейшая международная организация по оказанию продовольственной помощи, осуществляющая борьбу с голодом в развивающихся странах, испытывающих острый дефицит продовольствия. Миссия: ВПП использует свои продовольственные ресурсы для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и поддержки социально-экономического развития. ВПП также осуществляет организационное содействие для доставки продовольствия туда, тому и тогда, когда это нужно. Кампании: «Циклон Наргиз: помощь пострадавшим» (в настоящее время осуществляется в Мьянме) и др.</p>

Организация	Стратегические приоритеты	Основные сообщения
ЮНИСЕФ	<p>...работает на основании мандата от Генеральной Ассамблеи ООН для защиты прав детей, содействия в удовлетворении их базовых потребностей и расширения их возможностей для реализации ими своего потенциала в полной мере. Основные направления: (1) обеспечение жизнедеятельности и развитие детей раннего возраста, (2) базовое образование и гендерное равенство, (3) дети и ВИЧ/СПИД, (4) защита детей от насилия, эксплуатации и жестокого обращения, (5) информационно-пропагандистская деятельность и партнерства в области защиты прав детей. «Шестьдесят лет опыта говорят нам о том, что мы можем обратить вспять тенденции в области детской смертности и достичь ЦРТ ООН к 2015 г.»</p>	<p>ЮНИСЕФ: Объединяйтесь во имя детей; Работа для того, чтобы обеспечить здоровье, образование, равенство и защиту прав каждого ребенка; Улучшать качество жизни детей во всех странах; Формирование среды, обеспечивающей защиту детей; Придание теме прав детей центрального места в публичной политике; Почему мы этим занимаемся? Потому, что у детей есть права; Мир поставил цели для детей; Дети требуют, чтобы их услышали; Сокращение бедности начинается с детей; Народы мира говорят детям «Да!»; Дети не должны погибать от предупреждаемых причин; Кампании: «Объединяйтесь во имя детей, объединяйтесь против СПИДа!»; «Голоса молодых»; Послы доброй воли; Молодежный саммит «Группы восьми» и проч.</p>
ВОЗ	<p>Всемирная организация здравоохранения – руководящий и координирующий орган в системе ООН по программам и инициативам в области здравоохранения. Играет лидирующую роль в рассмотрении глобальных проблем в сфере здравоохранения, формирует повестку для исследований в сфере здравоохранения, устанавливает нормативы и стандарты, формулирует программы, основанные на доказательствах, предоставляет техническое содействие странам и осуществляет мониторинг и оценку тенденций в области здоровья. Три из восьми ЦРТ ООН (снижение детской смертности, улучшение состояния материнского здоровья, борьба с ВИЧ/СПИДом) непосредственным образом касаются сферы здоровья. Программа из шести пунктов по улучшению качества общественного здоровья: (1) содействие развитию, (2) поощрение безопасности здоровья, (3) совершенствование систем здравоохранения, (4) использование результатов исследований, информации и доказательств, (5) укрепление партнерских отношений, (6) повышение эффективности</p>	<p>Работаем во имя здоровья; деятельность ВОЗ призвана обеспечить доступ к качественным медицинским услугам; в XXI в. здоровье – общая ответственность, предполагающая справедливый доступ к необходимой помощи и коллективную защиту от транснациональных угроз; «Я хочу, чтобы о моем руководстве судили по результатам нашей работы в части здоровья двух групп населения: женщин и жителей стран Африки» (М. Чан, генеральный директор ВОЗ). Кампании: деятельность группы «Медицинские услуги во время кризисов» направлена на минимизацию страданий и смертности во время всех кризисных ситуаций, особенно в странах Азии; Международные положения о здравоохранении (МПЗ), согласованные странами – членами ВОЗ, устанавливают правила, обязательные для соблюдения, с целью выявлять вспышки заболеваний и предупреждать их распространение; Глобальная стратегия в области питания, физической активности и здоровья</p>
Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией	<p>Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией был создан, чтобы существенно увеличить объем ресурсов для борьбы с тремя серьезнейшими заболеваниями в мире, и чтобы направлять эти ресурсы туда, где в них более всего нуждаются. Будучи построен на принципах партнерских отношений между правительствами стран, гражданским обществом, частным сектором и страдающими от заболеваний сообществами, Глобальный фонд являет собой новый подход к привлечению международного финансирования на цели обеспечения здоровья</p>	<p>«Инвестируем в наше будущее»; СПИД: согласно прогнозам, благодаря средствам Глобального фонда в течение 5 лет антиретровирусную терапию пройдут 1,8 млн человек; 62 млн человек будут охвачены программами добровольных консультаций и анализов для профилактики ВИЧ. Туберкулез: с помощью грантов Фонда обнаружено 5 млн случаев заболевания инфекционным штаммом туберкулеза, благодаря получившей международное признание терапии DOTS вылечено 3 млн человек, пролечено 24 тыс. случаев заболевания мультирезистентным штаммом туберкулеза. Малярия: из средств Фонда финансируется приобретение 190 млн противомоскитных сеток для защиты семей от передачи возбудителя малярии; поставлено 264 млн доз препарата комбинантной терапии для лечения резистентной разновидности малярии</p>
АБР	<p>Азиатский банк развития – международная организация для финансирования развития, задачей которой является содействие развивающимся странам – членам АБР в сокращении бедности и повышении качества жизни населения. АБР реализует три взаимодополняющих стратегических направления своей работы: (1) обеспечение экономического роста, несущего выгоды самым разным группам, (2) обеспечение экологически устойчивого роста и (3) обеспечение региональной интеграции</p>	<p>АБР: борьба с бедностью в Азии и Тихоокеанском регионе; «Наша цель – свободные от бедности страны Азии и Тихоокеанского региона»; в Азии и Тихоокеанском регионе проживает две трети жителей планеты, которые находятся в крайней бедности; в проектах, программах и стратегиях АБР придается важность направлениям, которые могут улучшить жизнь людей, особенно 621 млн жителей Азии, существующих менее чем на 1 долл. США в день; Кампании: Азиатский фонд развития (АФР), который финансируется странами – членами АБР, предлагает кредиты под низкий процент и беспроцентные ссуды на цели борьбы с бедностью в беднейших странах – членах АБР; Азиатский центр региональной интеграции (АЦРИ); Институт Азиатского банка развития: распространение и обмен знаниями в области развития, накопленными в странах Азии и Тихоокеанского региона</p>

один журналист не освещает вопросы, связанные с развитием.

Но даже несмотря на это, поскольку СМИ влиятельны и часто транслируют негативные сюжеты, которые могут подорвать доверие к программе помощи и нанести ущерб имиджу организаций развития, ответственные за информационно-коммуникационную деятельность согласны с тем, что необходима эффективная стратегия работы со СМИ и наличие профессионалов в этой области. Примерно половина из 75 штатных сотрудников DFID, занимающихся информационно-коммуникационной деятельностью, работают со СМИ, и в значительной мере их работа предполагает реагирование на публикации в СМИ и ответы на вопросы журналистов¹⁷.

Поскольку в информационно-коммуникационные отделы в организациях развития, как и в другие государственные ведомства, ежедневно поступает масса запросов и звонков от представителей СМИ, в большинстве из них имеется специальный порядок работы пресс-службы; с его помощью пытаются обеспечить равновесие между необходимостью контролировать информацию, которая доводится до СМИ, и необходимостью быстро отвечать на вопросы, предоставляя журналистам доступ к наиболее информированным источникам в зависимости от рассматриваемой проблемы. Как правило, подобный порядок предусматривает наличие системы согласований интервью с пресс-службой и другими должностными лицами, перечня выступающих от лица организации/экспертов и программ обучения таких выступающих правилам общения с прессой во время интервью (например, Порядок информационно-коммуникационного взаимодействия правительства Канады или Порядок организации общения со СМИ в DFID).

Большинство организаций-доноров также проводят специальные мероприятия для журналистов, организуют пресс-туры в развивающиеся страны с посещением проектов, финансируемых донорами, предлагают семинары для СМИ по проблемам развития. Эти меры призваны повысить информированность и понимание журналистами проблем развития, чтобы в итоге сформировать некую «критическую массу» представителей СМИ, которые сознают, насколько важно решать проблемы развития, и поэтому будут поддерживать работу соответствующих организаций.

Пресс-туры с посещением проектов могут стать действенным инструментом, однако требуют эффективного и внимательного управления. Представитель одной из организаций в Японии отметил, что наиболее эффективными являются туры, проводимые для отдельных журналистов, а не для группы журналистов с единой программой. «При проведении групповых пресс-туров мы обнаружили, что поскольку все журналисты получают одну и ту же информацию, они в итоге не делают сюжетов», – заявил он. В результате JICA использует тот же механизм, что и CIDA в своей «Программе информирования о развитии»: она предоставляет индивидуальные гранты журналистам как центральных, так и местных СМИ в 47 провинциях Японии; из этих средств финансируется полевая работа журналистов, освещающих проекты развития, которые поддерживает Япония. По словам А. Ямамото, успех таких туров во многом зависит от подготовительной работы, проводимой сотрудниками JICA на местах¹⁸. Аналогичная программа существует и у DFID; она оказывает содействие продюсерам основных радио- и телепередач, которые хотели бы подготовить документальные фильмы о проблемах развития [18].

Помимо проведения специальных программ, пресс-службы отслеживают поступающие от журналистов звонки, чтобы понять, кто из них проявляет интерес к проблемам развития, а затем направляют таким журналистам электронные информационные бюллетени. В бюллетенях предлагаются сюжеты, содержится информация об успешных проектах, сообщается о визитах партнеров в области развития, проведении актуальных конференций и т.п. Некоторые доноры, такие как США и Япония, направляют в свои представительства в других странах специалистов в сфере информационно-коммуникационного взаимодействия, где они работают с приезжающими в страну журналистами или репортерами, аккредитованными в этих странах.

В большинстве стран СМИ неоднородны. Они включают как средства, рассчитанные на массовую аудиторию (общенациональные ТВ-каналы и радиостанции, крупные ежедневные газеты), так и СМИ регионального и местного уровня. Во многих случаях информационно-коммуникационные подразделения (например, в Японии, Канаде, Швеции) добиваются более позитивного освещения программ своих ор-

¹⁷ Из интервью с директором по коммуникационным стратегиям Департамента международного развития Великобритании Т. Ингелем.

¹⁸ А. Ямамото – директор по коммуникациям Агентства международного сотрудничества Японии.

ганизаций, предлагая сюжетные идеи именно второй группе СМИ.

Организация работы информационно-коммуникационного подразделения

Во многих странах-донорах предоставление помощи на цели развития характеризуется разобщенностью: процессом руководят сразу несколько министерств, имеющих разные полномочия и интересы. Такая разобщенность (в сочетании с тем, что в большинстве стран министры финансов и иностранных дел обычно имеют более высокий статус, чем министры, отвечающие за оказание помощи на цели развития) негативно сказывается на качестве информационно-коммуникационного обеспечения и формировании имиджа программ помощи.

Так, в США за отношения с ВБ и МВФ отвечает Министерство финансов, вопросами внешней политики и внешних связей (в том числе некоторыми программами помощи) занимается Государственный департамент, предоставление иностранной и гуманитарной помощи и находится в ведении USAID, кооперантов направляет за рубеж «Корпус мира» (еще одна организация, занимающаяся проблемами развития), а еще одна организация – Millenium Change Corporation, которая возникла относительно недавно, – занимается также финансированием проектов сокращения бедности в развивающихся странах.

Аналогичная ситуация наблюдается и в Японии, где за программу помощи одновременно отвечают министерства финансов, иностранных дел, торговли и промышленности, а также национальное Агентство международного сотрудничества (JICA) и Банк международного сотрудничества Японии (JBIC).

В Германии деятельностью GTZ (Агентства технической помощи), KfW (организации, предоставляющей финансирование на льготных условиях) и InWEnt (организации, занимающейся программами обучения) руководит Министерство развития (BMZ). Наличие энергичного министра экономического сотрудничества и развития Х. Вицорек-Цойль в сочетании с поддерживающими развитие многочисленными заинтересованными группами, не входящими в правительство, позволило BMZ настоять на том, чтобы помощь Германии действительно направлялась на цели развития [1].

В Канаде предоставлением помощи на цели развития руководит Национальное агентство CIDA, которое возглавляет министр по вопросам международного сотрудничества; при этом вопросы внешней политики находятся в ведении Министерства иностранных дел Канады, а отношения с ВБ и МВФ – в ведении Министерства финансов, и главы этих ведомств имеют гораздо больший «вес», чем руководитель CIDA.

Для преодоления и предупреждения разобщенности и межведомственного соперничества при осуществлении программ помощи, а также примирения различных интересов, которые часто являются их причиной, в большинстве стран-доноров создаются отдельные агентства или структуры, занимающиеся внешней помощью на цели развития, которые управляют соответствующими программами. Практически всегда статус такого агентства в ведомственной иерархии ниже, чем статус Министерства иностранных дел или Министерства финансов; соответственно, ему приходится согласовывать с руководителями этих министерств программы или инициативы, предусматривающие расходование средств. Тем не менее наличие отдельной структуры, имеющей собственный бюджет и полномочия, обеспечивает некоторую защиту от внешнего вмешательства и позволяет сохранить в программах помощи акцент на борьбе с бедностью. Положение такой структуры укрепляется и благодаря законодательному закреплению за ней соответствующих полномочий. В свою очередь, эти структуры тоже обычно осуществляют информационно-коммуникационную деятельность.

В CIDA Отдел информационно-коммуникационных программ возглавляет генеральный директор; в штате отдела работают 85 сотрудников. Отдел включает три группы.

Ведомственные информационно-коммуникационные программы и связи со СМИ

Это подразделение разрабатывает и проводит все публичные мероприятия, в том числе пресс-конференции с участием министра и (где это необходимо) прочих руководителей CIDA. Его сотрудники готовят тексты выступлений, информационно-пропагандистские материалы и информационные бюллетени, отвечают на все запросы СМИ от имени CIDA. Они также разрабатывают информационно-коммуникационные стратегии и планы для министра. В структуре отдела есть подразделение внутренних инфор-

мационно-коммуникационных программ, в его штате 30 сотрудников.

Информационно-пропагандистские кампании

Отдел занимается проведением информационно-пропагандистских кампаний CIDA, в том числе «Программой информации о развитии», в которую входят три подпрограммы: «Инициатива СМИ» (поддержка производства фильмов, предназначенных для показа на телевидении), «Журналисты в программе развития» (организация зарубежных пресс-туров) и «Глобальный класс» (финансирование производства учебных материалов, посвященных развитию, для школ и учителей). Также в ведении этого отдела находятся программа командирования сотрудников и партнеров CIDA в различные регионы Канады для проведения лекций о развитии, организация «Недели международного развития» и программы работы с парламентариями. Отдел организует конференции по проблемам развития; его сотрудники отвечают на вопросы населения, поступившие по телефону и электронной почте. В штате отдела около 30 сотрудников, шесть из них работают в региональных отделениях, расположенных в разных провинциях Канады.

Планирование, исследования и креативные услуги

В отделе, численность которого составляет около 30 сотрудников, три секции. Первая (три человека) занимается исследованиями и планированием коммуникационной стратегии: она проводит опросы общественного мнения, собирает информацию о результатах в области развития от сотрудников, занятых в различных программах CIDA, предоставляет результаты анализа и рекомендации по вопросам деятельности CIDA, связанным с информационно-коммуникационным обеспечением, готовит годовой отчет CIDA, поддерживает связи с внешними партнерами, такими как сеть организаций развития, входящих в КСР ОЭСР. Вторая секция занимается финансовыми и кадровыми вопросами, технической поддержкой ИТ-систем, учетом, закупками и заключением контрактов. В ведении третьей секции – производство публикуемых материалов, в том числе поддержание внешнего и внутреннего веб-сайта CIDA, производство брошюр, информационных наборов и пропагандистских материалов, плакатов, карт и презентаций. Секция обеспечивает

корректуру, редактирование, правку, а также перевод (в Канаде два официальных государственных языка – английский и французский).

Информационно-коммуникационная стратегия для программы ОПР России: на что следует обратить внимание

Руководящие принципы

Опыт «старых» доноров свидетельствует о том, что при разработке информационно-коммуникационной стратегии и плана для российской программы помощи следует руководствоваться следующими принципами:

- необходимо обеспечить непротиворечивость и последовательность содержания программ помощи и сообщений о них;
- необходимо располагать информацией об отношениях в обществе, чтобы корректировать информационные сообщения с их учетом, или стараться влиять на общественное мнение по ключевым вопросам, таким как бедность, недоедание и детская смертность, ВИЧ/СПИД, малярия, изменение климата, неграмотность и неравенство между мужчинами и женщинами;
- важно формировать авторитетность на основании честных и вызывающих доверие действий в прошлом;
- в информационные сообщения необходимо включать данные о результатах развития;
- необходимо выявить заинтересованные стороны (НПО, вузы, представители частного сектора) и привлечь их к реализации формирующейся программы помощи.

Конкретные вопросы

- Как Россия хотела бы позиционировать свою программу ОПР?
- Что указанные в Концепции направления будут означать для информационно-коммуникационного сопровождения (например, подразумеваемые послылы)?
- Учитывая, что информационные сообщения должны отражать политику российского правительства и соотноситься с отношениями в обществе, какие типы сообщений способны решить эту задачу?

- Некоторые возможные варианты:
 - Россия – страна, способная сострадать другим: «борьба с бедностью и помощь бедным» (скандинавская модель, ЦРТ);
 - Россия – конструктивный участник глобальных отношений: «продвижение развития, мира и сотрудничества» (Великобритания, Канада);
 - Россия – лидер: «продвижение рыночных отношений, демократии, борьба с терроризмом» (США);
 - Россия – «добрый сосед»: установление связей со странами Восточной Европы и Центральной Азии на принципах сотрудничества.

Решив эту задачу, следует провести анализ SWOT («сильные стороны / слабые стороны / возможности / угрозы») при рассмотрении следующих вопросов:

- Каково отношение к вопросам развития в обществе? Какие источники по данной тематике для россиян являются основными?
- Каков медийный контекст для реализации посылов, касающихся развития? Какие пробелы в знаниях и информации имеются у СМИ?
- Кто является заинтересованными сторонами, партнерами и потенциальными партнерами в информационно-коммуникационном обеспечении программы помощи?
- Какие риски связаны с осуществлением информационно-коммуникационной поддержки программы содействия международному развитию в России?

Освещение в СМИ

В последние годы СМИ широко и разнообразно освещали вопросы, касающиеся благотворительности, помощи развитию и социальной помощи. Таким образом, они могли бы позитивно освещать и мероприятия в сфере ОПР России.

Такое освещение связано с рядом вопросов, касающихся помощи; так, СМИ представляют результаты опросов общественного мнения (которые проводятся российскими и зарубежными исследовательскими компаниями), обсуждают вопросы морально-этического характера, распространяют международный опыт (прежде всего США, Европы и ООН) в оказании помощи развитию, предоставляют экспертные мнения по актуальным вопросам и описывают участие известных людей (государственных

чиновников, бизнесменов, знаменитостей и т.п.) в благотворительных мероприятиях. Некоторые газеты предлагают своим читателям поработать в качестве добровольцев, заняться социальной работой или помочь нуждающимся, обозначая аспект служения и гуманитарные соображения в качестве желательной и ценной для общества установки.

В СМИ появляются сообщения о том, что помощь одобряют российские знаменитости; их участие может оказаться действенным инструментом формирования поддержки помощи (так произошло в других странах)¹⁹.

Вместе с тем в СМИ присутствуют и скептические настроения: согласно недавнему опросу (ВЦИОМ, 2007), около 50% россиян не участвуют в каких-либо благотворительных акциях или мероприятиях, связанных с оказанием социальной помощи. Сотрудники российских благотворительных фондов заявляют о том, что в стране слаба институциональная основа для организаций, оказывающих социальную помощь; это свидетельствует о неэффективности налоговых стимулов и необходимости совершенствования системы²⁰.

Тем не менее существует прочный фундамент для помощи развитию: в ходе одного из опросов обнаружилось, что 56% респондентов желают, чтобы правительство поощряло благотворительную деятельность, а еще 40% были бы готовы работать в соответствующих организациях на добровольной основе²¹.

Продвижение в сети Интернет

По результатам недавнего обследования (ФОМ, зима 2007/2008) 30,6 млн (или 27%) россиян в возрасте старше 18 лет являются пользователями Интернета. Большинство из них – образованные представители среднего класса, проживающие в крупных городах. Вот некоторые из веб-сайтов Рунета, посвященных благотворительности, помощи развитию и социальной помощи: www.helpchildren.ru, форум «Поможем вместе» на сайте www.eva.ru; www.donots.ru; www.otkazniki.ru; www.sosdeti.ru; www.nastenka.ru; www.fondsozidanie.narod.ru; www.donatenow.ru; www.childrenshearts.ru; www.

¹⁹ См., например, заявления актрис Т. Лазаревой и Ч. Хаматовой: URL: <http://video.google.com/videoplay&docid=8934449565703780704>; <http://video.google.com/videoplay?docid=1929870768855103930&hl=en> (дата обращения: 03.03.2011).

²⁰ РБК ТВ. 2007.

²¹ ВЦИОМ. 2006, 2008.

detskiedomiki.ru; www.blago.ru; www.pomogi.org и др.

Кроме того, существует несколько интернет-сообществ в русскоязычном сегменте «Живого журнала» (популярен в России среди молодежи и лиц среднего возраста): deti_life, donors, help_save_child, nastenka_fund, nuzhna_pomosch, rdkb, rentgenorad, ru_adopt, vmeste_smozhem.

Рунет (русскоязычный сегмент Интернета) – очень перспективный инструмент с точки зрения возможностей охвата целевых аудиторий. Новый веб-сайт, посвященный российской программе ОПР, мог бы содержать информацию о вопросах, связанных с помощью развитию, распространять информационные бюллетени, предлагать форум для онлайн-дискуссий и т.п.

Доступ к информации

Федеральный закон об информации, информационных технологиях и защите информации (2006 г.) включает Раздел 7 – «Свободный доступ к информации» (Федеральный закон № 149-ФЗ). Согласно положениям действующего законодательства, государственная информация открыта для общественности и предназначена для публичного использования [19].

Вовлечение частного сектора

По сообщениям Фонда благотворительной помощи (Великобритания), несмотря на отмену в 2002 г. налоговых льгот на благотворительную деятельность, частные компании в России ежегодно направляют на цели благотворительности и социальной помощи больше средств, чем корпорации во многих странах Запада (1,5 млрд долл. США, или 17% от совокупной прибыли).

В 2007 г. правительством РФ был введен новый стимул для благотворительности: было разрешено называть государственные учреждения в честь тех, кто предоставляет им финансирование. Эта инициатива была предложена Общественной палатой РФ для того, чтобы стимулировать поддержку бизнесом благотворительности. Д.А. Медведев, занимавший в то время пост вице-премьера правительства РФ, поддержал это решение и отметил, что оно будет способствовать развитию гражданского общества в России²².

Данные опросов общественного мнения также свидетельствуют о том, что российские предприниматели демонстрируют значительную поддержку концепции социальной ответственности бизнеса, а 6% россиян заявляют, что социальную ответственность и подотчетность российского бизнеса должно регулировать государство²³. Кроме того, российские предприниматели и общественность полагают, что бизнес должен предоставлять финансовую помощь наиболее уязвимым социальным группам (41% и 53% респондентов соответственно) и материальную поддержку для оказания услуг здравоохранения, образования и культуры (33 и 39% соответственно)²⁴.

Вовлечение гражданского общества

Давление со стороны общественных организаций оказалось решающим фактором, повлиявшим на решение правительства объявить 2006 г. в России Годом благотворительности. Среди этих организаций Общественная палата РФ, в состав которой входят известные люди: общественные лидеры и представители научной и художественной интеллигенции²⁵, и Комитет развития благотворительности, занимающийся разнообразной деятельностью (например, им была предложена система наград для филантропов и НПО, чья работа в области оказания социальной помощи способствовала развитию России, – благотворительные фонды «Созидание», «Подари жизнь» и др.). Большинство общественных организаций сосредоточены на сотрудничестве внутри страны, а не на международной деятельности. Тем не менее они и представители ОП РФ могли бы сформировать некий Консультационный совет, либо – если подобная структура будет создана в поддержку программы ОПР в России – сотрудничать с ним.

Вовлечение молодежи и разъяснительно-пропагандистская работа по вопросам содействия международному развитию

В России время от времени проводятся семинары и конференции, посвященные вопросам благотворительности, развития и социальной помощи. Так, двумя федеральными газетами («Известия» и «Комсомольская правда») в 2006 г. в Москве был организован круглый

²³ ВЦИОМ, 2006.

²⁴ ВЦИОМ, 2008.

²⁵ Общественная палата РФ. URL: <http://www.oprf.ru> (дата обращения: 03.03.2011).

²² «Взгляд». 2007.

стол «Социальная ответственность российского бизнеса: от спонтанной благотворительности к общественному движению». Российские и иностранные эксперты приняли участие в работе конференции «Сбор средств для развития людей, организаций и территорий» (Санкт-Петербург, 2007). В 2004 г. газета «Комсомольская правда» организовала в Москве семинар «Филантропия и спонсорство: инвестиции в будущее». Однако для участия в этих мероприятиях редко приглашают молодежь. В России можно было бы использовать опыт других стран (например, опыт CIDA) в привлечении молодежи к программам социальной помощи.

Учитывая относительно высокую степень осведомленности государственных и частных структур, СМИ и общественности о вопросах благотворительности, развития и социальной помощи, имеется хорошая база для внедрения государством в школах и вузах «обучения по вопросам развития». Подразделение, которое будет заниматься ОПР на государственном уровне, могло бы разрабатывать специальные учебно-методические и образовательные материалы для учителей и распространять их в школах. В свою очередь, школы могли бы включать элементы такого обучения в существующие учебные программы (например, в курс «Окружающий мир», обязательный для изучения в начальных школах Российской Федерации) или даже разрабатывать новые учебные программы для новых курсов в этой сфере.

Рекомендации для России

1. *Создание временной структуры для управления программой помощи на этапе ее становления.* Это важно с точки зрения информационно-коммуникационного сопровождения, так как позволяет определить, кто будет «пресс-секретарем», представляющим правительство по вопросам, связанным с развитием, а также обозначить процесс формирования программы помощи. В состав такой структуры целесообразно включить подразделение для мониторинга результатов и сбора данных, чтобы с самого начала своего существования российская программа помощи была нацелена на достижение таких результатов²⁶. Со временем многие доноры решали создать агентство развития. В некоторых случаях его главой становится кто-либо из министров; в иных случаях им руководит чиновник, подчиняющийся министру ино-

странных дел и/или финансов. В любом случае помощь развитию – достаточно сложная сфера, и те, кто управляет ею, должны иметь или приобрести определенный уровень знаний и опыта, достижение которого требует существенной институциональной поддержки.

2. *Разработка постоянной стратегии или хартии, которые определяли бы предназначение ОПР.* По этому пути пошла Великобритания, привязав оказание помощи к ЦРТ, а также Германия, где была создана «Программа действий-2015». В Канаде такую хартию принял парламент страны, и правительство Канады (поскольку не сумело занять по этому вопросу лидирующую позицию) теперь вынуждено руководствоваться хартией, которая в большей части своего содержания составлена членом парламента от оппозиции²⁷. Наличие юридически обязывающей хартии, регламентирующей помощь развитию, обеспечивает политическую преемственность и последовательность целей, защищает предназначение программы помощи от критики этического характера, а также позволяет сохранить бюджет программы, успешно устанавливать цели, вести мониторинг и оценку и представлять результаты – все это существенно улучшает условия для проведения информационно-коммуникационной кампании.

3. *Опрос общественного мнения.* Важной отправной точкой в этой связи является проведение исходного обследования, призванного выяснить отношения россиян к помощи развитию. С советских времен прошло немало времени и многое изменилось; программы советской помощи больше не существует. Ответственным за управление помощью в России было бы полезно выяснить «исходное состояние» мнения разных категорий населения по вопросу помощи развитию. Это позволит разрабатывать необходимые информационные сообщения, рассматривать вопросы, которые беспокоят широкую общественность, а также устранять пробелы в знаниях о развитии.

4. *Проведение консультаций с заинтересованными сторонами.* Благодаря таким консультациям можно получить ценную информацию для формируемой программы помощи, а также выявить потенциальных партнеров, заинтересованных участников и сторонников создаваемой в России программы помощи. Кроме того, подобные консультации помогают начать общественное обсуждение этих вопро-

²⁶ В этой связи полезным может оказаться опыт Millennium Challenge Corporation (США).

²⁷ См. веб-сайт члена парламента Канады Дж. МакКея. URL: <http://www.johnmckaymp.on.ca/nm-list.asp?thisnewscat=19> (дата обращения: 03.03.2011).

сов и определить, чьи интересы при этом затрагиваются.

5. Мероприятия, посвященные началу работы программы помощи, а также «рекламная поездка» для разъяснения ее сути. После того как вид и наполнение программы помощи, направления, страны, где она будет осуществляться, а также ее бюджет будут определены, президент или министр соответствующего ведомства могли бы объявить в Москве о начале ее реализации, а затем провести поездку по странам, где ожидается ее осуществление, разъясняя и подчеркивая суть такой программы. Подобный «тур» можно приурочить к дате крупной международной встречи, например заседанию Генеральной Ассамблеи ООН и/или Ежегодным совещаниям ВБ и МВФ. Кроме того, можно провести в Москве представительную международную конференцию с участием видных экспертов в области развития: она станет фоном, на котором правительство приступит к осуществлению новой программы помощи.

Помимо представленных выше рекомендаций можно привести несколько более детальных предложений по программе информационно-коммуникационного сопровождения:

1. Пригласить экспертов по информационно-коммуникационному сопровождению из КСР ОЭСР, которые консультировали бы соответствующих сотрудников ведомств, ответственных за российскую программу помощи.

2. Сформулировать основные информационные послы, описывающие мандат, миссию, основные направления и страны – получатели российской помощи развитию, и повторять их при любой возможности.

3. Разработать веб-сайт. Веб-сайт – важнейший инструмент донесения информации о том, что происходит в рамках программы помощи, даже на ранних этапах ее существования. Наличие веб-сайта свидетельствует о прозрачности; он служит платформой для донесения информационных сообщений до целевых аудиторий, в том числе СМИ. Целесообразно подготовить в электронном виде форму информационного бюллетеня, посвященного программе помощи, и рассылать его ведущим журналистам.

4. Вовлекать общественные организации в программу помощи и ее информационно-коммуникационное сопровождение.

5. Создать программу финансирования пресс-туров для журналистов с целью освещения проектов и программ развития, в ходе которых представители СМИ должны будут гото-

вить материалы и сюжеты для трансляции или публикации.

6. Подготовить проект руководства по работе со СМИ и обучить правилам взаимодействия со СМИ нескольких лиц, которые будут выступать в роли пресс-секретарей и которые способны разъяснять СМИ (как зарубежным, так и отечественным) суть российских программ помощи.

7. Создать подразделение для внутреннего информационно-коммуникационного сопровождения программы помощи. Уяснение сути программы помощи и ее поддержка формируются изначально внутри самого правительства, поэтому необходимо освещать успехи российской программы помощи и те выгоды, которые они обеспечивают для укрепления роли России в мире.

Литература и источники

1. Lancaster C. Foreign Aid – Diplomacy, Development, Domestic Policies. Chicago and London. University of Chicago Press, 2007.
2. When Small Loans Make a Big Difference // Forbes Magazine. 2008. June 3. URL: http://www.forbes.com/entrepreneursfinance/2008/06/03/kiva-microfinance-uganda-ent-fin-cx_0603whartonkiva.html (date of access: 03.03.2011).
3. Public Attitudes towards Development – Knowledge and Attitudes concerning poverty in developing countries (Report by Deborah Lader, 1 Drummond Gate, London SW 1V 2QQ, January 2007) // Office for National Statistics (UK), 2006. P. 11.
4. McDonnell I. Public Campaigns about MDGs since 2003 // OECD/DAC. URL: http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_en_2649_34101_38405727_1_1_1_1,00.html (date of access: 03.03.2011).
5. U.S. Public Opinion on Development Assistance // USAID, 2003.
6. Public Attitudes towards Development // DFID, 2007.
7. Swedish Viewpoints on Development Cooperation // SIDA, 2005.
8. Canadian Attitudes toward Development Assistance // CIDA, 2004.
9. Poles about Development Assistance, 2007.
10. Europeans and Development Aid // Eurobarometer, 2007.
11. Public Opinion and the Fight against Poverty. Paris: OECD Publishing, 2003. P. 10.
12. MDGs, Taxpayers and Aid Effectiveness // Policy Insights. 2005. No.13. P. 4.

13. Статистический сборник КСР ОЭСР. URL: www.oecd.org/dataoecd/59/51/34700392.pdf (дата обращения: 03.03.2011).
14. Organizing U.S. Foreign Aid – Confronting the Challenges of the 21st Century. Brookings Institution Press, 2005. P. 40.
15. Evaluation of the Development Information Program // CIDA, 2007.
16. Public Attitudes Towards Development // Office of National Statistics. P. 73.
17. Citizens of new EU Member States and Development Aid // European Commission, Directorate General – Communication. Special Eurobarometer 286/Wave 67.3-TNS Opinions and Social. September 2007. P. 19.
18. Commonwealth Broadcasters Association – DFID Programme Development and Travel Bursary Funds. URL: <http://www.cba.org.uk/CBA-DFID/index.php> (date of access: 03.03.2011).
19. Трушина И.А. Коррупция и прозрачность в России: роль библиотек в борьбе с коррупцией. URL: http://www.ifla.org/faife/report/ifla-faife_world_report_2007-article-trushina.pdf; <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> (дата обращения: 03.03.2011).
20. Mobilizing Public Opinion against Global Poverty // Policy Insights. 2004. No. 2.
21. Веб-сайт Агентства Канады по международному развитию (CIDA). URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm> (дата обращения: 03.03.2011).
22. Веб-сайт Департамента международного развития Великобритании (DFID). URL: <http://www.dfid.gov.uk/> (дата обращения: 03.03.2011).
23. Веб-сайт Министерства сотрудничества и развития Германии (BMZ). URL: <http://www.bmz.de/en/> (дата обращения: 03.03.2011).
24. Веб-сайт USAID. URL: <http://www.usaid.gov/> (дата обращения: 03.03.2011).
25. Веб-сайт Корпорации «Вызовы тысячелетия» (Millennium Challenge Corporation). URL: <http://www.mcc.gov/> (дата обращения: 03.03.2011).
26. Веб-сайт Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству (SIDA). URL: <http://www.sida.se/English/> (дата обращения: 03.03.2011).
27. Веб-сайт Министерства иностранных дел Польши. URL: <http://www.mfa.gov.pl/> (дата обращения: 03.03.2011).
28. Веб-сайт Министерства иностранных дел Испании. URL: <http://www.maec.es/en/Home/Paginas/HomeEn.aspx> (дата обращения: 03.03.2011).
29. Веб-сайт Министерства иностранных дел Японии. URL: <http://www.mofa.go.jp/> (дата обращения: 03.03.2011).
30. Веб-сайт Всемирного банка. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 03.03.2011).
31. Веб-сайт Азиатского банка развития. URL: <http://www.adb.org/> (дата обращения: 03.03.2011).
32. Веб-сайт Всемирной продовольственной программы. URL: <http://www.wfp.org/> (дата обращения: 03.03.2011).
33. Веб-сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: <http://www.who.int/en/index.html> (дата обращения: 03.03.2011).
34. Веб-сайт Глобального фонда для борьбы с малярией, СПИДом и туберкулезом и др. URL: <http://www.theglobalfund.org/en/> (дата обращения: 03.03.2011).
35. Веб-сайт Центра развития ОЭСР. URL: http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33731_1_1_1_1_1,00.html (дата обращения: 03.03.2011).