



Специальная серия по мерам финансовой политики в ответ на COVID-19

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом денежно-кредитных систем и рынков капитала для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

Принципы общественных коммуникаций во время финансового кризиса

В настоящей записке отражены основные принципы коммуникаций по вопросам государственной политики во время системных финансовых кризисов. В ситуациях, когда официальные органы считают, что существует большой риск массового изъятия средств из финансовых организаций или неопределенность относительно платежеспособности или ликвидности важнейших элементов финансовой системы, коммуникации, способствующие восстановлению доверия, имеют первостепенное значение. Для достижения успеха принципиально важна заблаговременная подготовка, в том числе в периоды нормальных условий в рамках деятельности антикризисного комитета. Хотя в настоящей записке основное внимание уделяется коммуникациям в случае финансового кризиса, многие из ее рекомендаций справедливы в отношении кризисных ситуаций в более общем плане¹.

I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Каждый кризис имеет свои особые истоки и развивается не так, как другие; тем не менее, существуют основные принципы для общественных коммуникаций. Эти принципы кратко изложены ниже и более подробно раскрываются в следующих разделах.

- **Ясность целей.** Основная цель коммуникаций с общественностью в условиях высокого риска системного финансового кризиса заключается в том, чтобы внушить доверие с целью предотвращения или прекращения массового изъятия средств кредиторами из финансовых организаций и рынков. Коммуникационная стратегия должна быть частью комплексного пакета мер политики, призванных решать глубинные проблемы, а не просто выиграть время.

¹ За дополнительной информацией официальные органы стран могут обратиться к Марине Моретти (mmoretti@IMF.org), начальнику Отдела по вопросам готовности к кризисам и их урегулирования Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала.

- **О чем информировать?**

- *Кого затрагивают возникающие проблемы и какие принимаются меры.* Основные сообщения должны отражать суть проблемы, кого она затрагивает и что делается для ее решения. Ответные меры политики должны быть связаны с вопросами, беспокоящими участников рынка. Защищены ли мои деньги? Могу ли я вести обычную банковскую деятельность? Будет ли у меня доступ к финансовым средствам? Не оставляйте вопросы без ответа.
 - *Сообщайте плохие новости ясно, четко, но стараясь не допустить паники.* Если вкладчики или кредиторы должны понести убытки, следует уведомить их об этом прямо, объяснив, почему это необходимо, и не пересматривать это решение (если ситуация существенно не изменится).
 - *Информирование о проблемах без предлагаемых решений повышает неопределенность.* Если выявленные проблемы остаются нерешенными, это может подтолкнуть кредиторов к уходу с рынка.
 - *Не обещайте слишком много.* Важно решать четко определенные проблемы, не утверждая и не подразумевая, что на этом плохие новости закончатся, — если в этом пока нет уверенности. Например, утверждение, что больше никакие банки не обанкротятся, когда ситуация все еще остается беспокойной, может привести к утрате доверия, если впоследствии произойдет банкротство хотя бы небольшого банка, не являющегося системообразующим.
- **Коммуникации «в один голос».** Органы регулирования финансового сектора должны сообщать информацию ясно и последовательно, без противоречий или несогласованности между различными государственными ведомствами.
 - **Готовность к «войнам в СМИ».** Заинтересованные стороны могут выступать против версии событий, представляемой официальными органами, их политики или даже лично конкретных руководителей. Необходимо быть готовым дать решительный и единый ответ на такие выпады.
 - **Координация.** Комплексный пакет мер и согласованные коммуникации через одного или небольшое число представителей требуют эффективной координации между государственными ведомствами и финансовыми органами, а также гибкости и способности быстро реагировать на события.
 - **Тщательная подготовка.** Во время всякого кризиса необходимо принимать мгновенные решения, но многие решения, материалы и процедуры можно подготовить заранее.

II. ЦЕЛИ

Стабилизировать экономическую ситуацию и восстановить рост невозможно, если возникнет финансовая паника, поэтому первоочередная цель антикризисных коммуникаций до или после начала паники состоит в том, чтобы внушить уверенность. Эта цель достигается путем информирования об ответных мерах государственной политики в связи с кризисом. Необходимые ответные действия могут включать меры макроэкономической политики и политики в отношении финансового сектора, например, если конечной причиной напряженности в финансовом секторе является кризис платежного баланса или суверенной задолженности. В условиях финансовой паники первоначально можно адресовать общие коммуникации всем сегментам вашей аудитории, поскольку все стороны хотят получить заверения в том, что официальные органы принимают обоснованные меры в ответ на кризис. По мере стабилизации условий связанные с кризисом коммуникации могут

осуществляться более адресно для конкретных групп инвесторов, например, оптовых кредиторов или иностранных инвесторов, на определенных форумах или с отражением аспектов мер политики, затрагивающих их интересы. Проведение информационных встреч, таких как круглые столы или презентации по важным темам политики, с ведущими журналистами и группами средств массовой информации может способствовать улучшению осведомленности и повышению качества освещения.

Коммуникации должны касаться не только симптомов, но и глубинных причин. Например, помимо неотложных мер, призванных остановить массовое изъятие вкладов или успокоить других кредиторов, можно упомянуть о намерении принять чрезвычайную макроэкономическую программу или обратиться к МВФ с предложением утвердить договоренность о программе. Наряду с этим, важными факторами повышения уязвимости, приводящей к кризису, нередко являются чрезмерно рискованные действия банков и слабые места в системе финансового надзора, и официальным органам необходимо заверить общественность в том, что финансовый сектор будет укреплен, с тем чтобы снизить такую уязвимость в будущем. Публичные заявления с целью успокоить рынки и «выиграть время», не затрагивающие при этом коренные причины ухода кредиторов, не дадут результата и могут серьезно ослабить доверие к официальным органам.

III. О ЧЕМ ИНФОРМИРОВАТЬ

Коммуникации официальных органов должны откликаться на основные проблемы, беспокоящие общественность, и не оставлять важнейшие вопросы без ответа. Необходимо заверить население, вкладчиков и рынки в том, что официальные органы контролируют ситуацию, — поэтому нужно предвидеть возможные вопросы и готовить ответы на них. Следует указать, какими принципами руководствуются официальные органы, например, что проводимые (или планируемые) меры политики направлены на минимизацию экономических и финансовых издержек, предотвращение цепной реакции, защиту вкладчиков и отказ от предоставления экстренной поддержки акционерам. Следует сделать упор на наличие механизмов, призванных защитить клиентов банков, например, программы страхования вкладов. Конкретные сведения об ответных мерах — например, возможные механизмы рекапитализации банков — могут быть необходимы для подготовки внушающих доверие сообщений, но их не следует представлять вне связи с остальной информацией. Следует увязывать меры политики с тем, что более всего интересует участников рынка. В чем состоит проблема? Кого она затрагивает? Какие меры принимаются для ее решения? Защищен ли мой вклад? Могу ли проводить обычные банковские операции и переводить средства из-за границы? Потерял ли я деньги? Будут ли принятые меры действовать постоянно?

Следует сообщать плохие новости четко и лаконично. Информацию следует представлять в доступной форме с учетом различий в уровне финансовой грамотности клиентов банков. Если вкладчики и другие кредиторы должны понести убытки в той или иной форме, следует четко сообщить об этом и кратко объяснить, почему такие убытки необходимы. Высказываться двусмысленно или затенять неприятные факты — непродуктивно, поскольку эти факты, скорее всего, станут известны и будут представлены в преувеличенном виде, причем пробелы в официальной информации будут заполняться домыслами. Следует по мере возможности избегать пересмотра заявлений об убытках для вкладчиков и кредиторов (особенно объявлений о большем размере потерь, чем сообщалось первоначально). Многократные сообщения плохих известий подрывают доверие и стабильность, и для уменьшения этого риска следует придерживаться консервативного подхода к разработке политики. Если такой пересмотр становится необходимым из-за непредвиденных событий, следует приложить все усилия для того, чтобы причины внесенных изменений были ясны и понятны.

Сообщения о проблемах без предлагаемых решений усиливают неопределенность. Если меры политики по конкретному вопросу, такому как несостоятельность банков или изъятие вкладов, все еще являются предметом рассмотрения или переговоров, лучше избегать заявлений по этому вопросу, чем указывать (прямо или косвенно), что ответные меры еще окончательно не определены. При этом, разумеется, во избежание паники чрезвычайно важно в короткие сроки определить внушающие доверие меры политики. Это повышает значимость заблаговременного планирования, снижающего риск того, что в критические моменты придется хранить молчание, пока идет разработка мер политики.

IV. «ГОВОРИТЬ В ОДИН ГОЛОС»

Противоречивые или несогласованные заявления различных организаций государственного сектора вызывают путаницу и еще более ослабляют доверие. Чтобы избежать противоречий, как правило, необходимо делегировать одного высокопоставленного члена руководства, например, министра финансов, для выступлений по всем вопросам, касающимся кризиса в финансовом секторе. Как минимум, необходимо четко определить, кто будет высказываться по каким аспектам антикризисного управления (например, центральный банк об экстренной поддержке ликвидности, министерство финансов об использовании государственных средств). Следует подготовить и согласовать аргументацию для всех других должностных лиц, которым могут быть адресованы вопросы прессы, с общей установкой — отсылать СМИ к назначенному официальному представителю и имеющимся в открытом доступе материалам.

V. «ВОЙНЫ» В СМИ

Стороны, которых затрагивают меры политики, могут оспаривать официальную версию или пытаться дискредитировать официальные органы в СМИ. Пострадавшие стороны (как правило, владельцы и управляющие банков) могут использовать традиционные СМИ и социальные сети для личных нападок на отдельных лиц, определяющих политику, перекладывать ответственность за кризис на регуляторов или правительство или пускать ложные слухи о финансовом состоянии других финансовых учреждений. Если не выступить с опровержениями, такая стратегия может позволить виновным уйти от ответственности и даже вызвать сочувствие общественности, а также препятствовать действенным ответным мерам со стороны официальных органов. В рамках коммуникационной стратегии необходимо подготовить решительный и единый публичный ответ, опирающийся на убедительные факты и излагаемый через официальных представителей и, желательно, также известных независимых экспертов.

VI. КООРДИНАЦИЯ

Координация имеет ключевое значение для согласования мер политики, подхода к работе с прессой и выбора представителей. Этого можно достичь при помощи небольшой группы высокопоставленных должностных лиц в составе комитета по антикризисному управлению. В комитет должны входить все организации, задействованные в урегулировании финансового кризиса (например, министерство финансов, центральный банк, надзорные органы, орган по санации, программа страхования вкладов), и она должен нести основную ответственность за согласование коммуникационной стратегии, а в разгар кризиса — также конкретных тезисов коммуникации. Комитет также может обеспечить последовательный характер сообщений с течением времени, в том числе на этапе послекризисного восстановления, с тем чтобы обеспечить ясное понимание действий властей и их

обоснования, и для содействия подотчетности. Если в работе задействованы иностранные организации и события в других странах имеют существенное значение (или действия, предпринимаемые на национальном уровне, могут влиять на ситуацию в других странах), то может также потребоваться сотрудничество с зарубежными ведомствами.

VII. ПОДГОТОВКА

Качественная подготовка к преодолению кризиса — ключ к успеху. Подготовительную работу может осуществлять комитет по антикризисному управлению (или подкомитет комитета по финансовой стабильности), проводящий периодические заседания в нормальные периоды. Конкретно по вопросам коммуникаций может быть назначена группа с участием старших технических специалистов, которая будет участвовать в разработке и принятии ключевых мер политики. Основные задачи подготовки включают следующие:

- определение протоколов для информирования других органов государственного управления о важнейших событиях;
- ознакомление основных должностных лиц с соответствующими лицами в других государственных ведомствах и СМИ, а также с их обязанностями в случае кризиса;
- урегулирование процедурных ограничений и совершенствование процесса принятия решений посредством имитационного моделирования;
- заблаговременная подготовка типовых форм сообщений (например, образцов пресс-релизов) для использования на всех медийных платформах с возможностью быстрого заполнения информации или внесения изменений в случае необходимости;
- продумывание вероятных вопросов в связи с возможными мерами политики и подготовка материалов типа «часто задаваемые вопросы»;
- разработка процедур мониторинга социальных сетей и возможной работы с ними.

Подготовленные заранее заявления для СМИ должны:

- делаться сразу после важного события или принятия меры политики и содержать описание принятой меры и информацию позитивного характера для внушения уверенности общественности;
- подчеркивать, что официальные органы приняли решительные меры для укрепления финансового сектора с целью защиты интересов вкладчиков и поддержания финансовой стабильности;
- быть краткими и верными фактам и быть изложены просто в письменной или устной форме во избежание путаницы и неопределенности.

Следует уделять должное внимание потребностям и подходам для конкретных видов СМИ. До начала кризиса необходимо составить списки и контактную информацию основных групп и сотрудников СМИ. Работа с репортерами в нормальных условиях может помочь укрепить доверие, что может способствовать коммуникации во время кризиса. Создание форума для «фоновых» взаимодействий по конкретным вопросам политики, таким как планы рекапитализации банков, защита вкладчиков или окончательное урегулирование банков, может помочь обеспечить более информированную и

качественную работу со СМИ и не допустить распространения ошибочной информации. Следует подумать о том, как организовать работу со СМИ: нужно ли предусматривать время для вопросов и ответов после заявлений для прессы? Следует ли отвечать на комментарии и вопросы по сообщениям в социальных сетях? Кто будет этим заниматься и каков будет порядок одобрения материалов? Следует ли официальным органам стремиться взаимодействовать с известными деятелями, формирующими общественное мнение? В каких случаях? Конкретные ответы на эти вопросы будут зависеть от условий и культуры страны.

В коммуникациях следует раскрывать как можно больше информации о процессе работы, не отсекая при этом каких-либо вариантов политики. Максимально полное информирование СМИ о том, как и когда будут происходить определенные процессы, может помочь укрепить взаимопонимание и добрую волю. Вместе с тем, следует соблюдать принцип: не сообщать о проблемах, не предлагая при этом решений. Что касается основных вариантов политики, предпочтительно использовать простые и ясные заявления общего характера: предоставление очень подробной информации может исключить варианты, которые могут понадобиться по мере развития событий, или привести к последующим пересмотрам или противоречиям в сообщениях. Существует компромисс между детализацией в информировании о вопросах политики и обеспечением согласованности сообщений.