

GR-связи с государством



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством

Учебное пособие
Под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой



Москва
РОССПЭН
2012

УДК 32
ББК 66.0
Г72

Издание осуществлено при финансовой поддержке
ЗАО «Мерседес-Бенц РУС».

Авторы благодарят Российский профессиональный портал о лоббизме
lobbing.ru и Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти
за помощь в издании книги.

Г72 **GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие** / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. — 407 с. — (Политология России).

ISBN 978-5-8243-1533-2

Пособие является первым в России учебным изданием по проблемам GR-менеджмента. В нем раскрываются теоретические основы «GR-связей с государством», система частно-государственного партнерства и политика государства по развитию гражданского общества. Описываются теория и практика принятия государственных решений и способы влияния негосударственных акторов на этот процесс. Особое внимание уделяется профессиональным аспектам GR-деятельности, ее организации, механизмам и технологиям, месту в медийном пространстве, соотношению социально-ориентированной деятельности бизнеса и GR.

Учебное пособие предназначено для специалистов GR-менеджмента, для преподавания в системе высшего образования и повышения квалификации по направлениям менеджмент, экономика, политология.

УДК 32
ББК 66.0

ISBN 978-5-8243-1533-2

© Коллектив авторов, 2012
© Российская политическая
энциклопедия, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

К читателю	7
Введение	8
Глава 1. Теоретические основы GR-связей с государством	15
1.1. Методологические подходы к GR-деятельности	15
1.2. GR и теории взаимодействия групп интересов и политики	29
1.3. История становления и соотношение «связей с государством» и «связей с общественностью»	48
Глава 2. Отношения бизнеса, власти и гражданского общества: сравнение и история	63
2.1. GR-связи с государством в западных странах	63
2.2. Взаимодействие бизнеса и государства: немецкая модель	72
2.3. Власть и предпринимательство в России: историко-культурный аспект взаимоотношений	81
Глава 3. Современная государственная политика РФ в отношении бизнеса и гражданского общества	96
3.1. Система государственно-частного партнерства	96
3.2. Современная государственная политика по взаимодействию с гражданским обществом	110
3.3. Открытость власти как фактор повышения эффективности GR-деятельности: критерии и показатели оценки	133
Глава 4. Государственные решения и влияние на процесс их принятия	146
4.1. Государственные решения	146
4.2. Влияние на процесс выработки государственных решений	156
4.3. Экспертная деятельность как форма участия в процессе государственного управления. Экспертные сети	166
4.4. Механизмы партнерского взаимодействия общественных организаций, власти, бизнеса на уровне субъектов РФ и муниципалитетов	176
Глава 5. Органы государственной власти РФ и «связи с государством»	191
5.1. Федеральное Собрание Российской Федерации и его взаимодействие с обществом	191
5.2. Исполнительная власть в РФ и особенности ее взаимодействия с обществом и бизнесом	198

5.3. Судебная власть и ее взаимодействие с обществом и бизнесом	203
5.4. Ответственность органов государственной власти	208
5.5. Современные технологии противодействия коррупции	212
Глава 6. Связи с государством как вид профессиональной деятельности	219
6.1. Профессионализация GR-деятельности. Компетенции и профиль GR-специалиста	219
6.2. Департамент по связям с органами государственной власти (GR-департамент): история появления, структура, формы работы	231
6.3. Этика GR-деятельности	246
6.4. Психология GR-деятельности	258
Глава 7. Механизмы и технологии GR-деятельности	264
7.1. GR-стратегия организации	264
7.2. Лоббизм как особая технология GR-деятельности	272
7.3. Формирование общественной поддержки	287
7.4. Коммуникационные механизмы и технологии GR-деятельности	299
7.5. Мониторинг государственной политики и деятельности органов власти	306
7.6. GR-коммуникации в процессе размещения государственного и муниципального заказов	321
7.7. Специальные GR-мероприятия	331
Глава 8. GR и медийное пространство. Формирование событий	338
8.1. Основные характеристики медийного пространства.	338
8.2. Комплекс технологий медиарелейшнз и функции GR-специалиста	350
8.3. Паблицити и распространение информации	364
Глава 9. Социально-ориентированная деятельность бизнеса и GR-отношения с государством	371
9.1. Спонсорство и корпоративная филантропия как механизмы GR-взаимодействия	371
9.2. Корпоративная социальная ответственность бизнеса и роль социального инвестирования в решении проблем местных сообществ	388
9.3. Механизмы социальных инвестиций – важный элемент GR-менеджмента российского бизнеса	394
Заключение	406

К ЧИТАТЕЛЮ

Учебное пособие «GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством» вводит нас в интересный и непростой мир взаимоотношений между государством и бизнесом. Это тема одновременно и новая, и старая для России. Новая — поскольку сейчас эти связи находятся на стадии обретения цивилизованных форм, знакомых нам из опыта Западной Европы и США. Старая — поскольку у этих взаимоотношений очень долгая традиция. Наша компания знает специфику этих взаимоотношений очень хорошо — первые автомобили для Российского Императорского двора начали поставляться еще в начале прошлого века. До сегодняшнего времени автомобили Mercedes-Benz самого разного назначения на тендерной основе закупаются для выполнения многих государственных задач.

Касаясь современных взаимоотношений между бизнесом и властью, нельзя обойти одну принципиальную для развития России тему — борьбу с коррупцией. Руководство страны занимает по этому вопросу активную позицию, и бизнес должен поддерживать эти усилия. Наша компания способствует развитию гражданского общества в России. В 2010 г. ЗАО «Мерседес-Бенц РУС» стало одним из инициаторов Соглашения о соблюдении принципов корпоративной этики при ведении бизнеса на территории России, борьбы с коррупцией и обеспечения долгосрочной здоровой конкуренции.

Предлагаемая вашему вниманию книга будет иметь практическое значение как для студентов, изучающих GR-деятельность, так и для менеджмента и специалистов государственного управления.

Юрген Зауэр,
генеральный директор
ЗАО «Мерседес-Бенц РУС»

ВВЕДЕНИЕ

Российская политика (2000–2009 гг.) может быть описана как сеть взаимодействий различных политических акторов по установлению некоторого порядка, который получил официальное наименование «стабилизация», а в научной и публицистической литературе называется «управляемой демократией», «системой навязанного консенсуса», «картельной системой политического управления», «системой ограниченного плюрализма» и др. Данный порядок можно считать сложившимся в результате не пересмотра основополагающих договоренностей транзитного периода 1990-х гг., а их завершения и рационализации.

К основным характеристикам этого периода можно отнести ряд условий, определяющих взаимодействие бизнеса и власти. Во-первых, центральная власть начинает движение за «укрепление вертикали власти», что означает стремление понизить значимость других властных центров принятия политических решений и политического влияния. Центральная власть берет на себя ответственность за политическую и экономическую стабилизацию в обществе. Во-вторых, заявление о равной удаленности крупного бизнеса от власти на деле означает дифференцированное отношение центральной власти к крупному бизнесу в зависимости от участия последнего в политике стабилизации на условиях власти. В-третьих, общественные настроения, связанные с несправедливостью проведенной в 1990-е гг. приватизации и значительным имущественным расслоением населения, определили ряд требований, сформулированных центральной властью от имени общества по отношению к бизнесу. Требования патриотической позиции от бизнеса и «социально ориентированного бизнеса» выступили здесь центральными установками на взаимодействие между властью и бизнесом. В-четвертых, тезис о «диктатуре закона» (хотя и критикуемый рядом аналитиков) в конечном итоге сопровождался политикой создания равных правовых условий для деятельности бизнеса на всей территории России (приведение в соответствие законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством, налоговая реформа, судебная реформа и др.).

Новая политика государственной власти по отношению к бизнесу заставила изменить позицию бизнеса по отношению к власти. Крупный бизнес вынужден был отказаться от политики, направленной на прямое участие в государственном управлении, и от «диктата» в процессе принятия государственных решений. Стратегия «навязанного сотрудничества», принятая властью, была принята и крупным бизнесом. Можно отметить, что требования, предъявленные бизнесу со стороны общества и власти, привели к тому, что бизнес стал более внимательно относиться к перспективам экономического развития страны в целом. Он вынужден был отказаться от доминирования в своей системе отношений с властью ориентации на проталкивание своих особых интересов, что не означает, конечно, полного отказа от защиты этих интересов. Стратегически важным стало увязывание особых интересов бизнеса с интересами экономического развития в целом. Все это не означало, что бизнес стал уходить из политики. Существенным стало то, что в условиях невозможности прямого осуществления власти, бизнес стал выражать свою политическую позицию другими методами — через политические партии, средства массовой информации, на форумах и совещаниях и т. д. Важным стало и понимание бизнесом в целом значимости равных политических и правовых условий экономической деятельности, что повышает ее эффективность за счет экономики на условиях взаимодействия.

Объявленная в 2009 г. политика модернизации, конечно, опирается на механизмы взаимодействия государства и бизнеса предыдущего периода стабилизации, однако требует их развития и обновления, а также заставляет государство более внимательно относиться еще к одной структуре взаимодействия — гражданскому обществу. Особое значение модернизация государства в соответствии с новыми подходами к публичному управлению приобретает в тех условиях, когда исторически роль государства в политике развития является довольно большой. Поэтому политика модернизации в России не может не сопровождаться модернизацией государства, если иметь в виду, что современное развитие не может осуществляться путем простой мобилизации, а требует участия и кооперации государства с негосударственными акторами — бизнесом и гражданским обществом.

Заявленная политика модернизации в России имеет ряд направлений. Она касается различных аспектов модернизации технической базы производства, экономики, структурных составляющих народного хозяйства, кадрового потенциала и т. д. Но особое значение приобретает совершенствование институциональных условий про-

водимых преобразований. В связи с этим роль государства повышается в трех аспектах. Во-первых, государство способствует формированию институциональной базы модернизации, в том числе путем принятия целой серии нормативно-правовых актов и формирования административно-правовых режимов модернизации в различных сферах экономики и социальной сферы. Во-вторых, политика модернизации предполагает высокий уровень автономии деятельности различных агентов преобразований. Однако это не означает, что государство сокращает свое присутствие в качестве регулятора взаимодействий. На наш взгляд, в условиях усложнения системы отношений между агентами преобразований государство сокращает прямое администрирование, но остается важнейшим фактором и агентом общественной координации взаимодействий. В-третьих, государство, конечно, не должно способствовать сужению сферы публичности. Наоборот, его задача состоит в привлечении к публичным делам тех агентов, которые по своей природе ориентированы на частные интересы. В этом отношении речь не идет о принуждении или о насильственной мобилизации для развития. Вместе с тем современная система экономики и общества в целом может эффективно функционировать, только если соблюдается требование социальной ориентированности деятельности для всех агентов. Государство как раз и выполняет функцию вовлечения в публичные дела. Все эти три аспекта деятельности государства, конечно, предполагают его демократический характер и ответственность перед обществом. А для этого нужны определенные способности, которые вырабатываются в ходе административно-политических трансформаций. Но и обратный процесс влияния на государство не менее важен. Отсюда и внимание к такому виду деятельности и управления как GR-деятельность.

В изменившихся условиях власть стала использовать другие, нежели ранее стратегии взаимодействия с бизнесом. Хотя, конечно, не все из них обладают равной значимостью и приветствуются всеми бизнес-структурами. Тем не менее бизнес вынужден встраиваться в эту систему взаимоотношений. Государственная власть ориентируется в целом на развитие корпоративистских отношений с бизнесом, что предполагает использование ею таких стратегий, как патронаж, сдерживание, сотрудничество (партнерство), подчинение. Бизнес, в свою очередь, начинает все более активно использовать такие стратегии и механизмы, которые позволяют ему в сформировавшихся условиях получать максимальную выгоду. Отсюда то особое внимание, которое начинает приобретать проблема лоббизма в России.

Во-первых, лоббизм как способ влияния на органы государственной власти для проведения своих интересов различными ассоциациями через государственные решения всегда встроен в систему отношений власти и общества, власти и бизнеса. Следовательно, современная политика центральной власти в России по отношению к бизнесу модифицирует место и роль лоббистской деятельности в этой системе. Потребовалось, таким образом, рассматривать лоббизм с системных позиций, учитывать историю развития отношений бизнеса и власти, новые условия и новые стратегии.

Во-вторых, Россия имела опыт лоббистской деятельности в далеком и недалеком прошлом. Заметим, например, что продажа Союзным Штатам Аляски сопровождалась лоббистской деятельностью со стороны Российского правительства в конце XIX в. Лоббизм стал распространенным со второй половины 1990-х гг. в период экономической трансформации современной России. Вместе с тем имелся значительный зарубежный опыт лоббизма и его регулирования. По какому пути может идти и идет Россия в регулировании лоббистской деятельности — американскому или европейскому континентальному?

В-третьих, в современной системе организации взаимоотношений власти и бизнеса лоббистская деятельность составляет лишь часть более общей системы, которая получила наименование GR (government relations) — «связи с государством». Для России пока в целом это — новый термин, хотя бизнес и начал использовать его технологии в своей деятельности¹. Легитимация этой профессиональной сферы стала одной из задач данного учебного пособия.

В-четвертых, лоббистская деятельность как технологическая часть GR подчинена, как и вся система взаимоотношений власти и бизнеса, некоторой этике, моральным принципам и нормам, следование которым и делает ее цивилизованной. И здесь речь должна идти не только об этике бизнеса, но и об этике власти по отношению к бизнесу и обществу. В связи с этим и возникла тема различных этических кодексов поведения бизнеса и государственных служащих.

¹ В России одна из первых работ, посвященных GR, была выпущена в Санкт-Петербурге в 2006 г. на основе обсуждения институционализации лоббизма в стране. См.: Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.

В целом же следует отметить, что сегодня бизнес может оказывать влияние на принятие решений государственными органами посредством использования системы GR (government relations) — отношения с правительством, влияния на законные каналы политической деятельности (например, партии) путем в том числе и представительства в них (что подтверждается эмпирически), такой институционализации отношений с государственными органами, как создание различного рода форумов, совещаний, совместных структур, представительства в парламентах и др.

Создание системы цивилизованного лоббизма в России в этой связи означает совершенствование системы отношений бизнеса, власти и гражданского общества. Лоббизм, будем ли мы его понимать в широком или узком смысле, является определенной технологией, зарекомендовавшей себя в качестве действенного средства системы GR. «Связи с государством» — это особая организация взаимодействий негосударственных структур (ассоциаций гражданского общества, бизнеса) с государством для влияния на власть с целью согласования интересов и принятия эффективных решений. В настоящее время подразделения GR имеются в фирмах, университетах, общественных организациях в качестве самостоятельных структурных единиц, осуществляющих функции мониторинга государственных условий деятельности соответствующих организаций, определения оптимальных для них параметров политико-государственной среды, выстраивания эффективных отношений с государственными органами, определения соответствующих стратегий деятельности, проведения конкретных мероприятий по взаимодействию и др. Отделы GR состоят из специалистов, имеющих знания и навыки в различных областях общественного знания (политологии, социологии, права, экономики, психологии), которые позволяют эффективно реализовывать поставленные перед ними задачи. Сюда могут входить и профессиональные лоббисты, бывшие депутаты, работники органов государственной власти и местного самоуправления. В России, как правило, пока подразделения GR входят в структуру отделов по отношениям с общественностью, являются малочисленными и в профессиональном отношении слабо подготовленными.

Данное учебное пособие — одно из первых в России, которое представляет системный подход к GR-деятельности и менеджменту. Оно написано коллективом авторов, которые в своей профессиональной научной, преподавательской, консультационной, экспертной и т. д. деятельности занимаются теорией и практикой организации управления отношениями с государством. Работа со-

стоит из семи глав, которые последовательно раскрывают вопросы теоретической основы «отношений с государством», современную государственную политику по отношению к бизнесу и гражданскому обществу, сущность государственных решений и особенности влияния на процесс их принятия и реализации. Особое внимание уделяется вопросам GR-деятельности как профессии. Раскрываются проблемы компетенции и профиля GR-специалиста, как строятся департаменты по управлению «отношениями с государством», каковы этика и психология соответствующего вида деятельности. Большая часть учебного пособия посвящена технологическим аспектам и темам GR-менеджмента в организации. Эти вопросы разбиты на три части — общие технологии и механизмы, GR и медийное пространство (формирование событий) и роль социально-ориентированной деятельности бизнеса в современном обществе.

В написании книги участвовали ученые, преподаватели и консультанты из Москвы и Санкт-Петербурга. Здесь представлены Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт социологии РАН, Гуманитарный университет — Высшая школа экономики, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. Бонч-Бруевича.

В составе авторов учебного пособия: д.ф.н., проф. Сморгун Л. В. (отв. ред., введение, 1.1; 2.1); д.п.н., проф. Тимофеева Л. Н. (отв. ред., введение, 1.3); д.п.н., проф. Ачкасова В. А. (7.3; 7.7; гл. 8); к.п.н. Бурикова Н. А. (6.4); к.с.н., доц. Волкова В. А. (6.3); д.п.н., проф. Ильичева Л. Е. (9.1; 7.2); д.ф.н., проф. Ирхин Ю. В. (3.2); к.ф.н., доц. Климов В. Н. (5.2); к.ф.н., доц. Колганова Л. С. (5.4); д.ф.н., проф. Комаровский В. С. (3.3); к.с.н., доц. Кулакова Т. А. (4.1; 4.2; 6.1; 7.1); Лобачева Е. А. (2.2); к.ф.н., доц. Мизулин М. Ю. (5.3); д.и.н. Михеев В. А. (3.1); д.ф.н., проф. Осипов И. Д. (2.3); к.п.н., доц. Павлютенкова М. Ю. (7.4); к.п.н., доц. Павроз А. В. (1.2); д.п.н., проф. Попова О. В. (7.5); к.п.н. Пушкина М. А. (6.4); к.п.н., доц. Сергеева С. Л. (5.1); к.п.н. Толстых П. А. (6.2; 5.5); к.э.н., доц. Фалина А. С. (5.5); к.п.н. Шерстобитов А. С. (7.6); к.ф.н., доц. Шишко П. М. (5.2); д.с.н. Якимец В. Н. (4.4; 9.3), к.п.н., доц. Мирошниченко И. В. (9.2), д.п.н., проф. Сунгуров А. Ю. (4.3).

Авторский коллектив надеется, что данное пособие принесет пользу для практических работников, консультантов, преподавателей и всех интересующихся проблематикой GR-деятельности. Мы

надеемся, что в системе высшего образования и повышения квалификации появятся курсы, спецкурсы и магистерские программы по данному весьма важному и интересному направлению, которое является междисциплинарным и включает в себя вопросы политологии, социологии, менеджмента, психологии, государственного управления и политики.

Глава 1.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ GR-СВЯЗЕЙ С ГОСУДАРСТВОМ

1.1. Методологические подходы к GR-деятельности

Взаимодействие государства и общества (государство-бизнес, государство-гражданские ассоциации, государство-организации публичного сектора) имеют многообразный и динамичный характер. В последние годы появилась особая отрасль деятельности фирм, гражданских ассоциаций и организаций публичного сектора по налаживанию отношений с органами государственной власти. У нас и в некоторых странах она получила наименование «GR-деятельность» (деятельность по связям с правительством; связи с правительством; связи с государством). В англо-саксонских странах (преимущественно) эта отрасль имеет другое наименование — «Public affairs» (публичные вопросы; публичные дела; занятие публичными вопросами). Подобная активность во взаимодействии с государством определяется многими обстоятельствами, которые связаны, с одной стороны, с изменением политики государства в отношении негосударственных образований; с другой стороны, с большей зависимостью частной активности (особенно крупного масштаба) от государственной политики и от необходимости вовлечения в публичное пространство.

Соотношение этих двух понятий не до конца ясно. Часто «отношения с государством» трактуются как некоторая объективная данность, составляющая основу некоторой субъектной активности бизнеса, ассоциаций гражданского общества и других акторов по налаживанию отношений с государственными органами. Последнее находит выражение в таких понятиях, как «GR-management» (управление отношениями с государством), «Public policy» (публичная политика), «Political Strategy» (выработка политической стратегии), «Public affairs» (занятие публичными делами), «Lobbying» (лоббирование), «Issues management» (проблемный менеджмент) и др. Иногда считается, что «Public affairs» является более узким, чем «GR», так как «отношения с государством» не всегда строятся, исходя из значимости публичных интересов. Но некоторые полагают, что «занятие публичными вопросами» является более широким из-за включения

в него не только отношений с государством, а и с другими акторами публичной сферы, корпоративных стратегических исследований и вопросов коммуникации¹.

Не совсем проясненными являются отношения «Public affairs» и «Public relations».

Термину «занятие публичными делами» часто отдается предпочтение из-за негативной коннотации термина «Пиар». В то же время «PR» в западной версии² шире «РА», так как охватывает отношения со всеми акторами окружающей организацию среды, тогда как «РА» касается отношений с органами государственной власти. Дж. Уайт в книге «Как понимать публичные отношения и управлять ими» пишет: «Занятие публичными делами (public affairs) является специализированной практической отраслью внутри публичных отношений (public relations). Оно касается отношений, включенных в развитие публичной политики, законодательства и управления, которые влияют на организации, их интересы и действия»³. Совет по занятию публичными делами США (the US Public Affairs Council) отметил, скорее, бесполезность данной дискуссии о двух терминах, говоря о различной направленности этих двух видов деятельности: «РА» — на отношения с государством; «PR» — на коммуникационные отношения в широком смысле слова⁴.

Определения «Public affairs». Для краткости изложения мы не будем дискутировать о понятии данного термина, а просто приведем ряд его предметных и функциональных определений.

1. Совет по занятию публичными делами США (the US Public Affairs Council) определяет четыре основных функций, вокруг которых действуют подразделения «Public affairs»: (1) отношения с правительством; (2) политические действия (включая политическое образование, организацию низовой активности и коммуникации по политическим проблемам); (3) вовлечение в сообщества (отноше-

¹ Harris Ph., Moss D. In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity // Journal of Public Affairs. 2001. Vol. 1. № 2. P. 102; Allen G. Public Affairs — New Wave of Research // Journal of Public Affairs. 2006. Vol. 6. № 3. P. 310.

² В России данный термин устойчиво используется как «связи с общественностью», что уже отличается от западного его понимания. На Западе PR — скорее «отношения публичные» со всеми «стейкхолдерами»: другими организациями, гражданским обществом, государством, СМИ, потребителями и др.

³ White J. How to Understand and Manage Public Relations. L.: Business Book, 1991. P. 5.

⁴ Harris Ph., Moss D. In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity. P. 103.

- ния с сообществами, филантропия, социальная ответственность, социальные программы); (4) международная деятельность (оценка политического риска, мониторинг международного социально-политического развития)¹.
2. Под публичными делами понимается «обобщенный термин, отсылающий к тому, как фирма развивает и внедряет свою предпринимательскую стратегию (т. е., какова ее цель?), к ее корпоративной публичной политике (с акцентом на публичной, социальной или контрагентской окружающей среде или на особых проблемах внутри этой среды), к ее стратегии публичных дел (здесь наиболее значим проблемный и кризис менеджмент) и к тому, как все эти процессы могут быть совмещены в рамках функции (департамента) публичных дел»².
 3. Дуглас Шулер объединяет проблематику «публичных дел», «проблемного менеджмента» и «политической стратегии», формируя модель «корпоративного политического цикла», состоящего из четырех основных частей: (1) детерминант политических установок фирм и их поведения; (2) соответствующая деятельность, включая такие корпоративные политические процессы, как проблемный менеджмент и менеджмент публичных дел; (3) сфера публичной политики (политическая конкуренция за особые «события»); (4) результат публичной политики (с воздействием на результативность фирмы в краткой и долгосрочной перспективе)³.
 4. «Стратегическая функция публичных дел состоит в признании и развитии институциональных ресурсов, которые используются для создания устойчивых конкурентных преимуществ»⁴.
 5. В учебнике «Публичные дела» (2005 г.) обращается внимание на три составляющих «занятия публичными делами»: (1) влияние публичных дел на результативность фирмы; (2) создание «политического капитала» фирмы; (3) влияние на законодательство, на получение дополнительных ценностей, на поддержание кор-

¹ Harris Ph., Moss D. In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity. P. 103.

² Carroll A. Business and Society: Ethics and Stakeholder Management. 3d edn. Cincinnati: Southwestern, 1996. P. 3.

³ Schuler D. Public Affairs, Issues Management and Political Strategy: Methodological Approaches that Count // Journal of Public Affairs. 2002. Vol. 1. N 4. Vol. 2. № 1. P. 337.

⁴ Oberman W. A Conceptual Look at the Strategic Resources Dynamics of Public Affairs // Journal of Public Affairs. 2008. Vol. 8. № 3. P. 252.

поративной репутации или на все проблемы стратегического менеджмента¹.

Теоретические основания описания функции «связей с государством». Теоретические основания для развития функции «связей с государством» выражены рядом концепций, среди которых отметим следующие:

- Концепция «governance».
- Теория политических сетей.
- Концепция возрождения государства и усиление его координирующей функции.

Концепция «governance» и «связи с государством». Общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных действиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т. е. вырабатывать социально значимые решения.

В противовес привычной практике публичного управления, основанной на иерархии и предполагающей неукоснительное выполнение приказов, главными параметрами новой концепции становятся согласие и договор. Традиционное администрирование уделяло преимущественное внимание праву и регламентам, современное — нормам, коллективным рекомендациям, моральным соглашениям. Традиционная власть осуществлялась правительствами, бюрократией и парламентами, новая все больше вовлекает в свою орбиту комиссии, форумы, большие демократически организованные группы. Если раньше информация в управленческой сфере была централизованной и закрытой, то сейчас она доступна и открыта для всех.

Понятие «governance» отражает изменения в отношениях между гражданским обществом и публичной властью, а также внутри организационной структуры государства. Межорганизационные сети

¹ Harris, Fleischer, 2005. Цит. по.: Allen G. Public Affairs — New Wave of Research // Journal of Public Affairs. 2006. Vol. 6. № 3. P. 312–313.

нового публичного управления (совместные предприятия, стратегические альянсы, деловые группы, организации с особыми правами, исследовательские консорциумы, контрактные, межминистерские, межведомственные и межотраслевые образования и т. п.) отличаются от внутриорганизационных сетей бюрократических иерархий, где отношения между акторами зависят от управленческой структуры, которая регулирует разрешение конфликтов и направляет поведение. Хотя в межорганизационных сетях тоже возникают конфликты, уровень доверия и кооперативного сотрудничества там существенно выше, что ведет к значительному сокращению транзакционных издержек, более рациональному использованию совместных ресурсов, большей открытости к инновациям, т. е. к повышению эффективности управленческой деятельности. Интернет и новые информационные технологии создают для этого дополнительные стимулы.

В принципе, данная концепция является подходящей для описания таких административных изменений, которые включают в систему как инструментальные (в том числе и бюрократические) элементы, так и механизмы нового государственного менеджмента и концепции политических сетей. Йохан Олсен — известный норвежский исследователь проблем публичного управления и один из пионеров неоинституционализма — фиксирует многообразие внутри национальных административных систем и говорит о необходимости обновленного подхода к теории бюрократии в условиях сочетания бюрократической организации, эффективного управления и сетевого демократического участия: «Бюрократическая, рыночная и сетевая организации обычно рассматриваются в качестве альтернативных, основанных соответственно на иерархической власти, конкуренции и кооперации. С аналитической точки зрения, они являются различными механизмами достижения рациональности, подотчетности и контроля, мобилизации ресурсов и согласия, организации обратной связи с обществом. В современных плюралистических обществах с разнообразными критериями успеха и различным пониманием причин невероятно, чтобы публичное управление организовывалось на основе одного принципа. Администрация, которая одновременно должна справляться с противоречивыми требованиями и стандартами, балансировать систему координации и легитимизировать организационно и технологически разнообразие, вероятно, требует большей сложности, чем это может обеспечить единственный принцип»¹. При этом все инструментальные механизмы подчиняются общему режи-

¹ Olsen J. *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 16. № 1. P. 16.

му государственного управления, который и характеризуется понятием «governance»¹.

Между тем данный подход имеет и свои ограничения. Анализ административных реформ в ряде стран и дискуссия о «качественном управлении» демонстрируют, что данная концепция, в случае умаления роли государства, ведет к нежелательным последствиям, когда активные заинтересованные группы укрепляют свои позиции в горизонтально-сетевом взаимодействии и за счет общих ресурсов увеличивают свой выигрыш. Ситуация меняется с восстановлением государства как центрального актора разработки и внедрения политических решений относительно публичных дел. Конечно, при этом сохраняются и формы сетевого взаимодействия, и общий этос кооперации. При этом следует подчеркнуть изменение и идейное наполнение термина «государство». «В противоположность институционалистским теоретическим подходам к государству, порождающим опасность его материализации, — пишет Ганс-Юрген Билинг, — имеются другие подходы, при которых государство рассматривается не в качестве политико-юридического института, налагаемого извне на общество, а как, в известной степени, всеобъемлющее социальное отношение и, следовательно, интегральная часть общества. Это означает, что автономия государства является только относительной, так как она ограничена преобладающими структурами социальной власти»².

Теория политических сетей. Исходным пунктом рассмотрения различий между плюралистическим, корпоративистским и сетевым подходами в исследовании взаимодействия государства и общества, представленного заинтересованными группами, выступает отнесение всех трех аналитических моделей к концепциям, описывающим процесс посредничества между интересами в политике.

Плюралистическая концепция посредничества рассматривает политический процесс как давление различных групп интересов и распределение соответственно власти в обществе. Цитируемое определение плюрализма, предложенное Филиппом Шмиттером, раскрывает наиболее существенные стороны плюралистического подхода к политике интересов: «Плюрализм может быть определен как система представительства интересов, в которой составляющие ее элементы организованы в неопределенное множество сложных,

¹ Сморгунув Л. В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Политические исследования (Полис). 2003. № 4.

² Bieling H.-J. The Other Side of the Coin: Conceptualizing the Relationship between Business and the State in the Age of Globalisation // Business and Politics. 2007. Vol. 9. № 3. P. 5.

добровольных, конкурирующих, неиерархичных и самоопределяющихся (как относительно типа, так и сферы интересов) образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются или каким-либо образом не контролируются (в отношении выбора лидерства или выражения интересов) государством и которые не стремятся к монополии репрезентационной активности среди соответствующих образований»¹. При данном подходе политика представляет собой властное распределение правительством дефицитных ресурсов под давлением заинтересованных групп, которые являются активным фактором политического процесса, тогда как государство в лице правительства выполняет в целом пассивную функцию реагирования на деятельность заинтересованных групп. Правительство обеспечивает сохранение баланса интересов в определенное время, принимая то или иное решение относительно комбинации интересов и ресурсов. Как специально подчеркивают Р. Родес и Д. Марш, «в то время как заинтересованные группы постоянно предъявляют требования правительству, и такое предъявление может даже стать институционализированным, правительство остается независимым от заинтересованных групп»². Эффективность деятельности заинтересованных групп определяется наличием ресурсов давления, которые они используют для получения хороших политических результатов. Вместе с тем концепция ресурсов здесь не используется для описания взаимодействия групп давления. Плюралистический подход ограничен также в том отношении, что он акцентирует внимание скорее на правительстве, чем на государстве в целом. Он не учитывает очень важное обстоятельство, что участники политической деятельности со стороны государства имеют свои собственные интересы, которые включаются в процесс формирования политики. Следовательно, плюралистический подход не позволяет исследовать политику как систему взаимосвязанных отношений государства и общества, в которой государство является не просто агентом ответа на вызовы групп давления, а активным участником кооперации.

Аналитическая модель *корпоративизма* по-своему решает проблему взаимоотношений между общественными интересами и государственными структурами. Она возникла отчасти как критический отклик на недостатки плюралистического подхода к посредниче-

¹ Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Review of Politics. 1974. Vol. 26. № 1. P. 85–86.

² Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford: Clarendon Press, 1992. P. 2.

ству интересов. В противоположность плюрализму корпоративизм рассматривает государство в качестве важнейшего конституирующего элемента отношений между группами интересов и политикой. В соответствии с концепцией корпоративизма в политике действует ограниченное число сингулярных, принудительных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые получают одобрение или лицензируются государством и стремятся к монополии в представительстве интересов в соответствующей области¹. Здесь основное внимание уделяется экономическим группам, монополизирующим процесс выражения интересов в соответствующем секторе общества и тесно связанным с государством и с точки зрения своего формирования, и с точки зрения возможностей оказывать влияние на государство, поддерживать его в обмен на участие в принятии политических решений. Как правило, корпоративистская литература включает в рассмотрение наиболее влиятельные группы — бизнес и труд — и в этом смысле оставляет в тени множество других участников политического процесса, которые сегодня противостоят корпоративизму в политике и которые строят свои отношения с государством не руководствуясь иерархическими отношениями. Следует заметить, что понятие центральной роли государства, как она описана в корпоративизме, в условиях глобализации отношений и децентрализации властных функций государства в определенном аспекте выступает в своей консервативной функции легитимации того понимания государства, которое вступает в противоречие с сегодняшним днем. Подход, предполагающий тесную связь между государством и корпорациями, с точки зрения теоретиков политических сетей, формируют представление о том, что политика и политический процесс формируется в рамках жесткого государственно-корпоративного консенсуса.

Сетевой подход к политике и управлению строит свою исследовательскую стратегию, исходя из нового характера отношений между государством и обществом, между публичной и частной сферами общественной жизни. Р. Родес, например, анализируя современную политику и государственное управление в Великобритании, подчеркивает, что за последние двадцать лет политическая система здесь уже не может выразить то, чем ранее характеризовалась так называемая «Вестминстерская модель», которая базировалась на сильном правительстве, парламентской суверенности, «оппозиции Ее Королевского Величества» и министерской ответственности. Британская

¹ Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? P. 93–94.

политическая система лучше описывается как дифференцированная полития, которая характеризуется взаимозависимостью, сегментированной исполнительной властью, самоуправляемыми политическими сетями и снижением роли государства. Общее кредо «сетевиков» состоит в том, что сетевой подход в противоположность плюрализму и корпоративизму способен охватить сложность и текучесть современного процесса принятия политических решений и формирования политики. Политическая сеть предстает в качестве аналитического инструмента анализа неустойчивости и открытости взаимодействия множества политических акторов, объединенных общим интересом, взаимозависимостью, добровольным сотрудничеством и равноправием. Важно отметить, что концепция политических сетей будь то в версии англо-саксонской или германской школ модифицирует понимание властно централизованной политики в направлении политики взаимной ответственности и обязательств. В этих условиях GR-деятельность представляет собой не только процесс влияния на политику и деятельность органов государственной власти со стороны фирм, бизнес-ассоциаций, гражданского общества, организаций публичного сектора, но и способом, активизирующим их участие в выработке и внедрении политики. Особенно это значимо для секторальной политики, в которой заинтересованы государство совместно с соответствующими акторами.

Концепция возрождения государства и усиление его координационно-коммуникативной функции. Где-то в 1980–1990-е гг. в западной практике взаимоотношения государства и крупного бизнеса (и бизнеса вообще) господствовали корпоративистские модели. Появился даже термин «корпоративный капитализм», который выражал ситуацию, когда государство перешло от жесткой функции давления на бизнес к такому принципу взаимодействия государства и бизнеса, как сотрудничество с определенным центрированием отношений в государстве. Это стало довольно распространенным принципом взаимодействия. Потом эти отношения стали критиковаться за узость, за ограниченность участников этого сотрудничества, которое, как правило, сводилось к так называемому «трипартизму», с учетом интересов трех партий — государства, бизнеса, профсоюзов. Появилась сетевая концепция управления, которая строилась на принципах открытости и уравнивания отношений государства, ассоциаций гражданского общества и бизнеса в этом взаимодействии. Что происходит сейчас? Сейчас наблюдаются интересные подвижки в отношении места государства вообще в управлении экономикой и управлении обществом. Необходимо связывать это изменение, на наш взгляд, с постглобальным миром, который начался после известных событий 2001 г. в США, а если брать нашу

историю, то 2004 г. — беслановские события. Глобальный мир характеризовался ослаблением роли национального государства. По этому вопросу было написано много работ. Казалось, что на смену национальным интересам идет глобальный интерес, а глобальное управление начинает утверждать свое первенство по отношению к национальному, или государственному. В 2001 и в 2004 гг. становится ясным, что без государства невозможно противостоять ряду угроз. Прежде всего борьбе с терроризмом, когда государство было вынуждено вмешиваться сначала в политические отношения, а потом стала постепенно возрождаться роль государства и в экономических отношениях. В экономическом смысле финансовый кризис 2008 г. вновь выявил потенциал национального государственного управления. Хотя глобальные структуры остались, но уже нельзя опираться только на них. «Возрождение национального государства» стало описываться в терминах возрождения «реализма», т. е. национальных интересов в международных отношениях, возрождения бюрократии применительно к публичному управлению, государственных способностей по отношению к политике развития и т. д. Вместе с тем, хотя наблюдается возрождение государства, ясно, что оно уже не может использовать старые, доглобальные методы управления. Это касается и отношений бизнеса и государства. Появился новый термин для фиксации этих отношений — так называемый «координируемый капитализм». Когда возникают вопросы относительно приватизации и деприватизации как основной меры взаимодействия или основного способа взаимодействия крупного бизнеса и государства в России, то не означает ли это, что Россия встраивается в эту общую тенденцию формирования координируемого капитализма, а не корпоративного или старого корпоративного капитализма, который был характерен для послевоенного времени? В чем основная особенность этого координируемого капитализма?

Изменяются способности государства. Государство перестает просто владеть собственностью и в этом смысле быть непосредственным экономическим агентом действия, а переходит к так называемым «трансформативным способностям», т. е. способностям оказывать помощь, координируя экономические отношения и повышая тем самым конкурентоспособность экономики в целом. Поэтому страх национализации является преувеличенным. Она не выгодна уже и государству. Конкурентоспособность экономического развития сейчас, этого нового рынка, как раз связана не с такими функциями, когда государство берет на себя выполнения чисто экономических задач, а конкурентоспособность повышается в условиях усиления управленческой функции государства, в центре которой лежит координация. Координация выступает не только внешней функцией

по отношению к некоторому объекту управления. Согласование структур и деятельности сегодня не может не включать когнитивный компонент, связанный с совместным знанием, доверием и принимаемыми ценностями. Поэтому современная концепция управления, которую можно условно обозначить как «когнитивную», включает ряд основных характеристик.

Если суммировать новые черты возникающей концепции управления, которые бы раскрывали ее особенности в отношении структуры, методов и ориентиров, то «когнитивная теория управления» явилась бы некой моделью, с разной степенью полноты представленной сегодня и в различных отраслевых теориях управления и в управленческой практике. Эти новые подходы представлены в табл. 1.

Таблица 1

Как изменяется управление в условиях «общества знаний»?

Характеристики управления	
<i>Цель</i>	Не устойчивость, а развитие
<i>Организация</i>	Не иерархия, а сети
<i>Методы</i>	Не администрировать, а координировать
<i>Принципы</i>	Не обязывать, а стимулировать
<i>Результативность</i>	Не только эффективность, но и конкурентоспособность
<i>Коммуникация</i>	Не информировать, а общаться
<i>Видение перспективы</i>	Не тактика, а стратегия
<i>Основные ресурсы</i>	Не материальные, а человеческие
<i>Руководители</i>	Не руководство, а лидерство
<i>Способности управления</i>	Не статические, а динамические
<i>Пространство управления</i>	Не закрытое, а публичное
<i>Регулятивные механизмы</i>	Не нормы, а суждения
<i>Характер отношений</i>	Не индифферентность, а взаимность

Все эти характеристики можно найти при описании теории «governance», стратегического управления в бизнесе, ресурсной теории организации, сетевого подхода к управлению, управленческой герменевтики, менеджмента знаний и т. д. Современное управление

окончательно теряет смысл технической работы и превращается в значимый фактор порождения знания посредством управленческой коммуникации. Где-то можно сказать, что в политическом отношении современная система управления характеризуется демократическим потенциалом и новыми гуманитарными подходами, учитывающими истинно человеческий характер взаимодействия людей, решающих разные задачи, но все же остающихся разумными и способными понимать друг друга.

GR-деятельность в этой системе является политико-коммуникативным фактором, используемым не только бизнесом, гражданским обществом, но и активностью, в которой заинтересовано государство, чья функция координации не может осуществляться односторонне без участия и коммуникации, основанном на сотрудничестве и взаимной ответственности. Государство сегодня не может выступать единственным проводником всеобщих интересов. Его символическая функция представлять все общество остается, но такие категории, как «социальная ответственность бизнеса», «корпоративная гражданственность», «солидарность», «сотрудничество» ограничивают ее монополизм.

Необходимость интегративной теории «связей с государством». В аналитической литературе подчеркивается, что данные области деятельности не имеют какой-либо единой методологической платформы, одной концептуальной схемы, одного подхода. Об этом говорит Кэтлин Гетц, анализирующая проблемы политического влияния, связанного с «Public affairs»¹. Мартин Мезнар пишет в связи с этим: «Неудивительно, что не существует доминирующей теории политической стратегии. Мы все еще находимся в самом начале, даже задавая правильные вопросы»². В уже упоминавшемся учебнике по «публичным делам» (2005 г.) Дуэйн Виндзор, признавая растущее значение этой отрасли деятельности, указывает на то, что данная отрасль «остается в поисках идентичности, концептуализации, теории эффективной корпоративной организации, наилучшей практики и социальной легитимности <...> Не существует “большой” теории публичных дел — нет интегративной или обобщающей [теоретической] структуры»³. В схематическом виде все же

¹ Getz K. Public Affairs and Political Strategy: Theoretical Foundations // Journal of Public Affairs. 2002. Vol. 2. № 1.

² Meznar M. The Theoretical Foundations of Public Affairs and Political Strategy. Where do we go from here? // Journal of Public Affairs. 2002. Vol. 1. № 4. Vol. 2. № 1. P. 331.

³ Harris, Fleischer, 2005; цит. по: Allen G. Public Affairs — New Wave of Research. 2006. P. 311.

покажем, какие теории здесь используются и для каких объяснительных целей¹.

Таблица 2

**Отрасли знания и концепции, используемые для объяснения
«Public affairs»**

Отрасль знания/ теория, концепция	Аналитическая цель
Политическая наука:	
Теория заинтересованных групп	Теория объясняет мотивы вовлечения бизнеса в политику, идеологию политической стратегии бизнеса
Концепция политического лоббирования	Концепция описывает формы, способы и методы влияния на принимаемые политико-административные решения
Концепция политических сетей	Концепция описывает формы политических сетей, формирование общего интереса в секторальной политике, сетевой менеджмент
Экономическая наука:	
Теория коллективного действия	Описывает обеспечение коллективных благ частных акторов; объясняет, почему большие фирмы более склонны к политической активности
Теория публичного выбора	Объясняет политическую активность фирм как покупку желаемой публичной политики; описывает выбор корпоративной тактики, основываясь на намерениях и границах, определяемых государственными служащими
Теория транзакционных издержек	Объясняет, почему фирмы действуют независимо или объединяются в ассоциации во взаимоотношениях с правительством
Теория игр	Объясняет тактику поведения фирм во взаимодействии с государством с учетом поведения своих конкурентов

¹ Getz K. Public Affairs and Political Strategy: Theoretical Foundations; и др. источники из сносок.

Отрасль знания/ теория, концепция	Аналитическая цель
Социология:	
Теория ресурсной зависимости	Объясняет взаимодействие с правительством как деятельность по снижению неопределенности в зависимости фирм от политики, что повышает ресурсы эффективности фирмы
Институциональная теория	Объясняет поведение фирмы в зависимости от институциональной окружающей среды (государства, в данном случае), способы ее трансформации и получения необходимых институциональных политических ресурсов (политический капитал)
Отрасль знания/ теория, концепция	Аналитическая цель
Менеджмент:	
Концепция принципал-агентских отношений	Объясняет политическую активность фирмы как средство агентского контроля (фирма-принципал, государство-агент) путем создания своих агентов внутри госслужбы и доведения до них своей проблематики
Поведенческая теория фирмы	Объясняет внутренне поведение фирмы, ее реакцию (активизация/безразличие и др. в ответ на окружающую среду — правительство)
Ресурсная теория организации (стратегическое управление)	Объясняет взаимодействие с правительством как практику формирования стратегических ресурсов, повышения своей компетентности в рыночной активности и повышения конкурентоспособности фирмы

Здесь представлены только некоторые основные подходы, используемые в современной науке для объяснения включения бизнеса (прежде всего) в нерыночные формы деятельности. Помимо этого

есть работы, описывающие взаимодействие некоммерческих организаций с правительством/государством¹.

* * *

«Занятие публичными делами» в современном постиндустриальном мире становится функцией не только государства. Бизнес, гражданские ассоциации, экспертное сообщество включаются в этот процесс все более и более активно. Профессионализация этой деятельности становится одним из условий ее эффективности и результативности. При этом развивается публичная природа самого государства, его связи с социально-властными структурами. В противоположность концепциям ослабления роли национального государства в глобальном мире мы придерживаемся подхода, согласно которому государство, стимулируемое вызовом опасности, возрождается, но не в старом смысле интервенционистского института, а как важный субъект общественной жизнедеятельности, включенный в общество и использующий новые координационно-коммуникативные функции. Изменяющиеся условия порождают потребность в новых способностях государства в целом и государственных служащих в отдельности.

1.2. GR и теории взаимодействия групп интересов и политики

Выработка политики в современных обществах основывается на взаимодействии государства как института, целью которого является достижение всеобщего интереса, и гражданского общества, представляющего собой сферу частных целей и интересов; в процессе этого взаимодействия множество частных интересов преобразовывается в единый общественный интерес, который и становится детерминантой выработки политического курса. В этой связи социальный смысл института связей с правительством (GR) заключается в том, что он, дополняя традиционные для репрезентативной демократии системы территориального и партийного представительства, способствует вовлечению в процессы выработки и принятия политических решений всего множества самых разнообразных общественных групп, что ведет к формированию гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики.

¹ Young D. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. Vol. 29. № 1.

Появление и актуализация связей с правительством — GR — как сферы социального взаимодействия объясняется двумя взаимосвязанными процессами: во-первых, усложнением внутренней структуры современных обществ (социальная дифференциация, специализация и т. д.), сопровождающимся выявлением множества партикулярных интересов и формированием на их основе различных групп интересов, и, во-вторых, усилением государственного вмешательства во все сферы жизни общества, расширением законодательной и административной активности правительства, которая стала непосредственно затрагивать интересы подавляющего большинства общественных групп. Исходя из этого, GR-деятельность следует рассматривать, прежде всего, в рамках базовых положений групповой теории политики и обусловленных этой теорией моделей формирования государственной политики.

Базовые положения теории групповой политики. В основе теории групповой политики лежит представление о том, что интересы выступают главной движущей силой социальных действий, а объединенные общими интересами индивиды — группы интересов — являются реальными акторами политического процесса. Социальное развитие общества, связанное с разделением труда и функциональной дифференциацией, порождает множество конкурирующих и конфликтующих между собой интересов. Центральной проблемой теории групп в этой связи является создание такой системы правления, которая могла бы предельно эффективно интегрировать данные интересы в рамках социально-политического процесса с целью максимизации блага всего общества¹.

Впервые подобным образом проблематика групповой политики была сформулирована Дж. Мэдисоном в 10-м номере «Федералиста» (1787 г.). Он не только указал на важную роль групп интересов в качестве субъекта политического процесса (это делали и другие ученые, в частности Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо и пр.), но и обосновал естественность их существования, поставив вопрос о том, как органически вписать деятельность данных групп в систему демократического правления.

Так, исследуя специфику «народных правительств», Дж. Мэдисон установил предрасположенность демократий к существованию различных факций, т. е. групп граждан, объединенных «общим увлечением или интересом, противным правам других граждан или по-

¹ См., подробнее: Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб., 2006; Он же. Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы. СПб., 2009.

стоянным и совокупным интересам всего общества»¹, которые порождают «дух крамолы», вносят неустойчивость, несправедливость и сумятицу в дела общественных институтов, подрывают доверие к ним со стороны общества.

Говоря о возможностях устранения причин, поражающих факции, Дж. Мэдисон пишет о двух способах достижения данного результата: «уничтожении самой свободы, необходимой для их существования», или «внушении всем гражданам одних и тех же мыслей, одних и тех же увлечений, одних и тех же интересов». Относительно первого из вышеназванных способов автор 10-го «Федералиста» отмечал, что он «хуже самой болезни», поскольку, хотя «свобода для факций все равно что воздух для пламени — пища, без которой они немедленно иссякнут», «было бы величайшей глупостью уничтожить свободу единственно потому, что она питает факции, равно как желать уничтожения воздуха, без которого нет жизни для всего сущего, единственно потому, что он раздувает разрушительное пламя». Второй из приведенных способов Дж. Мэдисон считал столь же невыполнимым, сколь первый был неразумным, подчеркивая при этом, что «до тех пор пока человеческий разум склонен ошибаться, а человек не ограничен в пользовании им, неизбежны различные мнения. До тех пор пока сохраняется связь между разумом и себялюбием, мнения и увлечения будут взаимно влиять друг на друга и последние будут воздействовать на первые. Разнообразие присущих человеку способностей также является непреодолимым препятствием, не допускающим единообразия интересов. Защита способностей и дарований — первая забота правительства. От защиты различных и неравных способностей приобретения собственности непосредственно зависят различные по степени и характеру формы собственности, а из воздействия их на чувства и воззрения соответствующих собственников проистекает разделение общества по различным интересам и партиям»².

Таким образом, Дж. Мэдисон констатирует, что скрытые причины факционности заложены в природе человека: «...мы зрим, как они повсеместно, хотя и в различной степени, вызывают действия, совместные с различными обстоятельствами гражданского общества. Страсть к различным мнениям касательно религии, правительства и тьмы других предметов, равно как различия в суждениях и в практической жизни, приверженность различным предводителям, добивающимся превосходства и власти, или лицам иного толка, чьи судьбы так или иначе привлекают умы и сердца, в свою очередь, делят человечество

¹ Мэдисон Дж. Федералист № 10 // Федералист. М., 2000. С. 79.

² Там же. С. 79–80.

на партии <...> самым обычным и стойким источником факционности всегда было различное и неравное распределение собственности. Те, кто ею владеет, и те, у кого ее нет, всегда составляют в обществе группы с противоположными интересами. Те, кто является кредиторами, и те, кто состоит в должниках, равным образом противостоят друг другу. У цивилизованных народов необходимо возникают интересы землевладельцев, интересы промышленников, интересы торговцев, интересы банкиров и многих других меньших по значению групп, разделяя общество на различные классы, которыми движут различные чувства и взгляды. Урегулирование этих многообразных и противостоящих интересов и составляет главную задачу современного законодательства, неизбежно окрашивая партийным и групповым духом все необходимые и повседневные действия правительства»¹.

В результате вышеприведенного анализа Дж. Мэдисон пришел к выводу, что «причины, порождающие факции, невозможно истребить», а «спасение от них следует искать в средствах, умеряющих их воздействие»², — в учреждении таких политико-правовых институтов, которые способствовали бы эффективному сдерживанию и контролю различных общественных интересов в процессах социально-политического взаимодействия в рамках демократической системы правления (разделении властей, федеративной модели государственного устройства и т. д.).

Обоснование естественности существования множества конкурирующих групп интересов и признание необходимости эффективной интеграции этих групп в политический процесс заложило фундамент теории групповой политики, систематические основы которой были разработаны только в XX в. А. Бентли и Д. Трумэн.

Главные положения теории групповой политики сформулированы в книге А. Бентли «Процесс осуществления правительственной власти: изучение общественных давлений»³ (1908 г.). Значение данной фундаментальной работы, с которой, собственно говоря, и начинается систематическое исследование рассматриваемой нами проблематики в политической науке, заключается в том, что в ней был взят за основу тезис о группе как базовой единице общества и выдвинута гипотеза о том, что политику следует рассматривать как процесс и результат взаимодействия различных групп интересов.

¹ Мэдисон Дж. Федералист № 10 // Федералист. М., 2000. С. 80–81.

² Там же. С. 82.

³ См.: Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Cambridge, 1967.

Так, А. Бентли, будучи одним из основоположников бихевиористского подхода к исследованию политики, считал, что приоритетным объектом при изучении политических процессов должны быть не конституционные нормы и формальные политические институты, но деятельность людей, предопределенная их интересами и направленная на обеспечение этих интересов. Причем специфика предложенного теоретико-методологического подхода заключалась в утверждении понятия деятельности в качестве интегральной категории для исследования политики с фокусированием всего внимания не на индивидуальном, а на групповом политическом поведении, поскольку деятельность людей, борющихся за достижение и воплощение своих интересов, осуществляется не индивидуально, а посредством объединенных на основе общности интересов групп.

Под группой А. Бентли понимал такое «объединение граждан», которое следует рассматривать «не как абстрактную физическую единицу общества, а как массовую деятельность»¹. В основе существования и деятельности группы лежит общий интерес («нет такой группы, у которой не было бы своего интереса»²). Причем индивидуальные убеждения, отдельные идеи и идеология в целом, личностные характеристики индивидуального поведения имеют значение лишь в контексте деятельности группы и учитываются в той мере, в какой они помогают определению «образцов» группового поведения. Получая ориентацию своей социальной деятельности, которую дают ему идеи и эмоции, сам индивид, однако, слит в одно целое с группой, а отношения между индивидуальным и групповым процессами максимально интегральны. И несмотря на то, что членство в группе не связывает индивида участием только в одной группе, но допускает его деятельность во многих других объединениях, и существует определенное несовпадение целей отдельного индивида и группы, индивидуальные политические убеждения и интересы имеют практическое значение лишь в той мере, в какой они слиты с политическими убеждениями и интересами всей группы. Поскольку не существует групп без общего интереса, а индивидуальное поведение значимо лишь в контексте групповой деятельности, то интерес, деятельность и группа являются, в концепции А. Бентли, весьма близкими понятиями.

Общество в целом, по мнению А. Бентли, представляет собой «совокупность различных групп интересов», количество которых «ограничивается лишь одним показателем — интересами, ради ко-

¹ Bentley A. Op. cit. P. 221–222.

² Ibid.

торых они созданы и действуют»¹. Политическая жизнь общества, в соответствии с его концепцией, представляет собой столкновение и борьбу различных групп, отстаивающих свои интересы. Причем деятельность групп интересов в их отношениях друг с другом рассматривается как динамический, постоянно изменяющийся процесс, в ходе которого осуществляется давление олицетворяемых ими общественных сил на политико-административные институты с целью принудить их подчиниться воле указанных групп интересов. В этом процессе сильные группы доминируют, подчиняя и заставляя повиноваться более слабые, а сам политико-управленческий процесс включает в себя адаптацию, урегулирование конфликтов и достижение равновесия между соперничающими группами. Таким образом, А. Бентли приходит к выводу, что «все явления государственного управления есть явления групп, давящих друг на друга, образующих друг друга и выделяющих новые группы и групповых представителей (органы или агентства правительства) для посредничества в общественном соглашении»².

Важно подчеркнуть, что государственные институты рассматриваются в рамках данной концепции не как «изолированные образования», но в терминах «глубинных интересов». Данные институты, по мнению А. Бентли, представляют собой лишь «официальные» заинтересованные группы, выступающие выразителями групповых интересов и деятельности, отражающих «образцы» группового поведения, которые прослеживаются в относительно стабильных формах во времени. В этой связи А. Бентли писал, что «говорить о конгрессе, президенте, суде и других политических институтах как о понятиях, ничего общего не имеющих с группами интересов, — иллюзия. Данные институты, по существу, являются группами, деятельность которых пересекается с деятельностью других групп»³.

Основная функция политико-административных институтов, согласно А. Бентли, заключается в определении и выражении баланса интересов посредством урегулирования конфликтов и достижения равновесия между соперничающими группами⁴. Так, в одних случаях конфликты и противоречия между группами разрешаются мирно, и достижение равновесия и компромисса фиксируется политико-административными институтами («официальными группами»), выступающими в качестве арбитров. В других случаях, если эти

¹ Bentley A. Op. cit. P. 221–222.

² Ibid. P. 269.

³ Ibid. P. XX.

⁴ Ibid. P. 260.

«официальные группы» (к которым относятся законодательные, исполнительные, административные, судебно-правовые институты, армия и полиция) являются достаточно сильными, они могут навязать урегулирование конфликтующим группам и этим поддерживать более или менее стабильное равновесие. Однако стабильность самих политико-административных институтов («официальных групп») обуславливается не столько возможностью навязать те или иные решения группам интересов, сколько способностью находить приемлемые компромиссные способы разрешения межгрупповых конфликтов и эффективно выступать в качестве арбитров. В этой связи трудно не согласиться с выводом, который позиционируется некоторыми исследователями как один из важнейших в теории А. Бентли: «консенсус, а не сила, является наиболее стабилизирующим фактором любого политического сообщества»¹.

Исходя из всего вышесказанного, А. Бентли рассматривал политический режим не как некую жесткую властно-управленческую структуру, но как определенный способ представительства интересов. Соответственно, различия в политических режимах исследователь представлял как различия в типах групповой деятельности или в технике группового давления. И хотя А. Бентли признавал относительную стабильность политико-административных институтов, он в то же время указывал, что они изменяются вслед за изменчивостью и текучестью процесса группового соперничества и взаимодействия. Так, политический процесс, включающий весь цикл межгрупповой борьбы от конфликта до достижения равновесия, сопровождается развитием формальных и неформальных принципов, заложенных в тот или иной политический режим, и по мере того как в обществе меняется структура баланса интересов. Происходит и трансформация указанных принципов, что выражается в изменениях полномочий различных ветвей властей, в модификации избирательной системы и т. д.

Дальнейшее развитие теория групповой политики получила в книге Дэвида Трумэна «Управленческий процесс. Политические интересы и общественное мнение»² (1951 г.). В данной работе, так же как в исследовании А. Бентли, группа рассматривалась в качестве основной категории для социально-политического анализа, общество определялось как множество взаимодействующих между собой

¹ Бакун Л. А. Группы в политике // Полис: Политические исследования. 1999. № 1. С. 164.

² См.: Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York, 1951.

групп, а политический процесс — как «процесс групповой конкуренции в борьбе за власть над распределением ресурсов»¹.

Рассматривая политический процесс как борьбу групп за власть над распределением ресурсов, Д. Трумэн отмечал, что группы интересов в большинстве случаев действуют через посредство политико-административных институтов, которые являются отражением борьбы групп и зависимы от их деятельности. Подобное положение объясняется в работе тем, что именно через политико-административные институты осуществляется большая часть властного распределения ресурсов. Поэтому группы, конкурирующие между собой, ищут доступ к этому ключевому центру принятия политических решений в стремлении добиться от него благоприятного для себя распределения ресурсов.

Фундаментальным принципом концепции Д. Трумэна является тезис о том, что взаимодействие между группами интересов имеет тенденцию к достижению положения равновесия. Исходя из этого, политический процесс представляется как цикл связанных между собой актов: нарушение прежних образцов взаимодействия вызывает реакцию группы, которая сопровождается усилением активности ее членов, направленной на восстановление прежнего равновесия либо на создание нового. Указанная активность, в свою очередь, нарушает образцы взаимодействия других индивидов и групп до тех пор, пока в результате подобного волнообразного процесса не установится новое равновесие².

Одним из главных факторов в установлении межгруппового равновесия, согласно Д. Трумэну, выступает наличие так называемых потенциальных групп, которые представляют собой конгломерат индивидов с определенными общими установками, но индивидов, не взаимодействующих между собой (то есть не являющихся фактической группой) до тех пор, пока в действиях других групп ими не будет усматриваться покушение на их общий интерес. Потенциальные группы в одних случаях могут представлять интересы местного или профессионального значения, в других — более широкие интересы, вытекающие из общих моральных и ценностных идеалов и принципов общества (вера в демократию, гражданские права и свободы и другие ценностные императивы). В последнем случае потенциальные группы устанавливают правила игры, согласно которым должны действовать различные группы и строиться их внутренняя организация³.

¹ Op. cit. P. 14.

² Ibid. P. 19, 20, 27–31, 58–60, 165.

³ Ibid. P. 138, 512.

В этой связи стабильность демократической системы правления в США Д. Трумэн объяснял тем, что, во-первых, американцы одновременно могут быть членами нескольких, часто конкурирующих между собой групп и поэтому могут иметь множество взаимоперекрывающихся интересов, и, во-вторых, большинство американцев являются членами потенциальных групп, устанавливающих правила игры. Именно указанные факторы способствуют стабильности межгруппового взаимодействия и возможности нахождения межгруппового равновесия.

Таким образом, труды А. Бентли и Д. Трумэна сформировали концептуальную основу групповой теории политики. Исходной посылкой этой теории выступило представление об обществе как совокупности различных групп интересов. Политический процесс интерпретировался в форме борьбы групп интересов, а государственная политика — как результат взаимодействия групп интересов, равнодействующая их социально-политического влияния. Главным постулатом теории групповой политики стал тезис о том, что эффективность формирования политики определяется процессуальными характеристиками политической системы — таким устройством политической системы, при котором обеспечивается оптимальный характер взаимодействия групп интересов и государства. В этой связи Government Relations как вид деятельности, направленный на выстраивание отношений с органами публичной власти, необходимо рассматривать в рамках конкретных моделей взаимодействия государства и групп интересов.

Модели взаимодействия государства и групп интересов: плюрализм и корпоративизм. Модель взаимодействия государства и групп интересов можно интерпретировать как устоявшуюся форму отношений групп интересов в процессах выработки и реализации государственной политики. Подобный подход подводит нас к выделению двух построенных на принципиально отличных принципах систем группового политического взаимодействия: плюралистической и корпоративистской.

Плюралистическая модель основывается на признании существования множества свободно образуемых политических, экономических, религиозных, этнических и других групп интересов, которые конкурируют друг с другом и борются за общественное и политическое влияние. Г. Алмонд и Дж. Пауэлл выделили следующие характерные для плюрализма особенности организации интересов и способов группового участия в политическом процессе: 1) разнообразные группы могут представлять единый социетальный интерес (т. е. имеются не только отдельные группы интересов для особых секторов общества, но каждый из таких секторов может быть представлен множеством групп);

2) членство в группах является добровольным и ограниченным; 3) группы часто имеют свободную или децентрализованную организационную структуру; 4) группы интересов и правительство четко отделены друг от друга; 5) группы конкурируют между собой в борьбе за членов и влияние, и все одновременно пытаются навязать свои требования лицам, определяющим политический курс, и бюрократии¹.

Ф. Шмиттер дал определение плюрализму как «системе представительства интересов, в которой составляющие ее элементы организованы в неопределенное множество сложных, добровольных, конкурирующих, неиерархичных и самоопределяющихся (как относительно типа, так и сферы интересов) образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются или каким-либо образом не контролируются в отношении выбора лидерства или выражения интересов государством и которые не стремятся к монополии репрезентационной активности среди соответствующих образований»².

Процесс выработки политико-административных решений в плюралистических политических системах определяется балансом сил конкурирующих групп интересов. Каждая из групп интересов оказывает влияние на процесс формирования политики, но ни одна не обладает монополией или решающей долей власти, так как другие группы играют роль сдерживающего фактора. Если же «политическое влияние отдельных групп возрастает несоразмерно с их реальной общественной значимостью, а политика, которую проводит правительство под давлением этих групп, не соответствует воле большинства, благодаря механизму конкуренции, заложенному в участии групп интересов, автоматически возрастает численность оппозиционно настроенных групп, ставящих правительство перед выбором — либо изменение или корректировка официального курса, либо утрата общественной поддержки и отстранение от власти»³. Таким образом, в рамках плюралистических систем властные решения представляют собой равнодействующую влияния различных групп интересов, а роль государства сводится к функции независимого и незаинтересованного арбитра, призванного поддерживать «правила игры», сохранять равновесие среди соперничающих групп, обеспечивать им рав-

¹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М., 2002. С. 137.

² Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Trends Toward Corporatist Intermediation. Ed. by Ph. Schmitter, G. Lehmbruch. London: Sage Publications, 1997. P. 15.

³ Золотарева Е. В. Группы интересов в политике // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Серия: Политология. 1999. № 1. С. 68.

ный доступ к процессам выработки политики и фиксировать в своих решениях достигнутый баланс интересов.

Корпоративистская модель в отличие от плюралистической строится на признании существования ограниченного числа функционально упорядоченных и выстроенных по иерархическому принципу групп с монопольным правом представительства определенных интересов. Г. Алмонд и Дж. Пауэлл выделили следующие особенности корпоративизма: 1) каждый социетальный интерес обычно представлен единой головной ассоциацией; 2) членство в такой ассоциации часто является обязательным и почти всеобщим; 3) головные ассоциации имеют централизованную структуру и направляют действия своих членов; 4) во многих случаях группы интересов систематически участвуют в выработке и осуществлении политического курса¹.

Ф. Шмиттер дал определение корпоративизму как «системе представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»².

Процесс выработки политико-административных решений в корпоративистских политических системах основывается не на балансе сил множества конкурирующих между собой групп интересов, но происходит в результате сложного, институционализированного, ориентированного на консенсус взаимодействия между государством и ограниченным числом крупных, агрегированных групп интересов. «Сильное направляющее государство» инкорпорирует группы интересов в политико-административную систему³. Группы интересов оказываются прочно вписанными в правительственный процесс и участвуют в формировании политики на основе монопольного представительства и своеобразного функционального разделения труда⁴. В рамках взаимодействия с группами интересов государство выступает не столько в роли арбитра, призванного поддерживать «правила

¹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Указ. соч. С. 137.

² Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис: Политические исследования. 1997. № 2. С. 15.

³ См.: Wiarda H. Corporatism and Comparative Politics: The Other Great «Ism». New York, 1997. P. 8.

⁴ См.: Lehmbruch G. Introduction: Neo-corporatism in Comparative Perspective // Patterns of Corporatist Policy-making / Ed. by G. Lehmbruch, Ph. Schmitter. London, 1982. P. 5–6.

игры» и фиксировать достигнутый баланс интересов, сколько в качестве доминирующего актора, решающим образом влияющего как на процессы, так и на результат выработки политики.

Сопоставляя плюралистическую и корпоративистскую модели взаимодействия государства и групп интересов, можно сказать, что и плюрализм, и корпоративизм признают сложную структурную дифференциацию и присутствие различных групповых интересов в обществе, однако принципы репрезентации интересов в указанных моделях социально-политического взаимодействия существенно различаются: плюралистический режим предполагает наличие неограниченного множества свободно возникающих, не зависящих от государства и не организованных иерархически групп интересов, в то время как корпоративистский режим подразумевает наличие ограниченного количества регламентированных, функционально упорядоченных, связанных с государством, организованных иерархически групп интересов. В этой связи для плюрализма, по словам Г. Лембруха, характерен «хаос конкурирующих между собой групп интересов», корпоративная же система «как бы сама отбирает и ангажирует группы интересов, не только вступая в контакт с ними, но и привлекая их в качестве прямых участников механизма власти»¹. Таким образом, если в плюралистических системах множество конкурирующих между собой групп интересов влияют на формирование и проведение политического курса, то в корпоративистских системах лишь ограниченное число неконкурирующих, иерархически организованных и находящихся под контролем государства групп реально участвуют в процессах выработки и реализации государственной политики.

Следует сказать, что плюрализм изначально ассоциировался с либерально-демократической системой правления, отвергая идеи единой воли народа и однозначно определенного общественного блага (Ж.-Ж. Руссо, К. Шмитт), настаивая на необходимости множественных центров власти и ограничения народного суверенитета (Р. Даль), признавая различия интересов и мнений в обществе и положение, в соответствии с которым всеобщее благо устанавливается как результат взаимодействия и сбалансированности групповых интересов (Э. Френкель)².

Исходя из принципов классического либерализма, подразумевающих «отношения идеальных людей в ситуации свободного консенсу-

¹ Цит. по: Перегудов С. П. Неокорпоративизм и парламентская демократия // Советское государство и право. 1980. № 3. С. 93.

² См.: Группы интересов // Полис. 1992. № 5–6. С. 164–165; Мэнли Дж. Ф. Нео-плюрализм: анализ двух видов плюрализма с позиций классовой теории // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 326.

са, но не принуждения ни со стороны других индивидов, ни со стороны «общества», политически организованного в государство» (Ф. Кинг), и отрицающих «какое бы то ни было господство», представляя политическую жизнь в качестве «свободной от господства игры равных сил» (Х. Хеллер), где государство «как институт господства» заменяется «свободной от господства ассоциацией граждан»¹, теория плюрализма обосновывает важнейшие постулаты демократии:

- признание социального многообразия как базового принципа организации жизни общества (множественность сфер и образов жизни, укладов, стилей, интересов и т. д.);

- утверждение идеологического многообразия (отсутствие официальной государственной идеологии, наличие различных идеологических течений и направлений, право каждого человека придерживаться любых взглядов и проповедовать их, свобода слова, уважение к инакомыслию и пр.);

- признание за каждой социально-политической группой возможности эффективного влияния на политический процесс (свобода создания ассоциаций, право свободного и равноправного участия в политической жизни, многопартийность, свободные, равноправные и честные выборы, свобода проведения собраний, митингов, демонстраций и пр.);

- максимальное рассредоточение социально-политической власти и ограничение власти государства (разделение власти между политической и экономической элитами, множественность и конкуренция политических элит, разделение государственной власти как по горизонтали (между отдельными ветвями власти), так и по вертикали (между различными уровнями власти), наличие институтов общественно-политического контроля, делегирование отдельных полномочий государства общественным организациям и т. д.).

Классическим примером описания плюралистической системы выработки политики можно признать работу Р. Даля «Кто правит: демократия и власть в американском городе»², посвященную исследованию процессов формирования политики в городе Нью-Хэйвене с точки зрения того, как проходит принятие важных решений и какие группы людей оказывают на него наибольшее влияние. Выделяя три институциональные сферы, имеющие наибольшее значение для жизни социальной общности, — реконструкция города (улучшение го-

¹ Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. М., 1998. С. 244, 343.

² См.: Dahl R. Who Governs: Democracy and Power in an American City. New Haven, 1961.

родского хозяйства, совершенствование инфраструктуры, развитие бизнеса, жилищное строительство и т. д.), образование и назначение на должности, Р. Даль пришел к выводу об отсутствии в Нью-Хэйвене единой правящей элиты, доминирующей во всех сферах политической жизни, в каждой из которых наибольшее влияние оказывает своя конфигурация социальных групп, меняющаяся в зависимости от сферы и характера решаемой политической проблемы. Данное положение автор объясняет тенденцией к фрагментации политических ресурсов, их некумулятивным и неконгруэнтным характером, подчеркивая, что: 1) разные группы граждан обладают различными ресурсами влияния на тех, кто занимает публичные должности; 2) за небольшим исключением эти ресурсы распределены неравномерно; 3) люди, имеющие одни ресурсы, нередко не имеют других ресурсов; 4) ни один из ресурсов не может доминировать над другими во всех ситуациях принятия решений или даже только в наиболее важных; 5) ресурс может использоваться для осуществления влияния лишь в отдельных, но не во всех сферах политической жизни; 6) фактически нет людей и групп, полностью лишенных политических ресурсов. Тем самым в исследовании констатируется, что ни одна из городских социальных групп не находится вне политики, так как у всех групп существуют ресурсы политического влияния, причем аккумуляция данных ресурсов имеет свои пределы и не ведет к диктатуре, поскольку в условиях значительного рассредоточения ресурсов при возникновении угрозы интересам тех или иных групп эти ресурсы могут быть эффективно востребованы для организации оппозиции определенным политическим решениям. Таким образом, по мнению Р. Даля, распределение ресурсов и баланс между их использованием и неиспользованием могут дать лидерам возможность иметь значительную власть в городской общности и одновременно выступать в качестве ее ограничителей, создавая предпосылки как для поддержания стабильности политической системы, так и для ее изменения¹.

Однако несмотря на неразрывную связь теории плюрализма с демократией, в реальности плюралистические системы довольно часто могут иметь и авторитарный характер. Данная весьма типичная ситуация возникает, когда при конкурентном политическом процессе те или иные группы получают привилегии или, наоборот, оказываются дискриминированными в представительстве своих интересов. Если воспользоваться метафорой Р. Даля и Ч. Линдблома о том, что в

¹ См.: Dahl R. *Op. cit.* P. 64, 86, 169, 226–228, 310; Ледаев В. Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля // Социологический журнал. 2002. № 3. С. 31–53.

плюралистической модели соперничество групп за влияние на политический курс аналогично конкуренции в экономике, позволяющей установить равновесие между спросом и предложением¹, то в вышеобозначенных режимах мы сталкиваемся с феноменом недобросовестной конкуренции, которая, тенденциозным образом искажая процесс группового взаимодействия в ходе выработки политических решений, предопределяет определенный результат функционирования политической системы. Подобные политические системы, построенные на сочетании признания политической конкурентности при ограничении группового участия, достаточно широко распространены в странах третьего мира, принимая самые различные формы: соревновательных олигархий, цензовых демократий, систем классового господства и т. д.

Корпоративистские системы в отличие от плюралистических традиционно сопоставлялись с авторитарной формой правления. Дело в том, что корпоративизм возник из альтернативных либеральной идеологии доктрин солидаризма (Л. Дюги, Э. Дюргейм)², а наиболее полное воплощение получил в социально-политическом устройстве фашистских стран. В первую очередь данное положение касается Италии конца 20-х — начала 40-х гг. XX в., где были провозглашены идеи «корпоративного государства» («Хартия труда», 1927 г.) и созданы 22 корпорации (1934 г.), соответствовавшие различным отраслям народного хозяйства: промышленности, сельского хозяйства, торговли, транспорта и т. д., в каждой из которых находились представители профсоюзов, предпринимательских союзов и фашистской партии. Данные корпорации получили не только право регулировать трудовые отношения и производственные процессы в соответствующих областях, но и стали органами политического представительства. Причем специфика указанного представительства заключалась не только в том, что создавался Национальный совет корпораций (1930 г.) — совещательный орган при правительстве по вопросам производства и труда, но, прежде всего, в том, что в ходе реорганизации высших законодательных органов власти упразднилась система классического парламентаризма, а палата депутатов была заменена «палатой фаший и корпораций» (1936 г.), которая формировалась

¹ См.: Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. New York, 1976. P. 34.

² См.: Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Лекции, прочитанные в 1908 г. в Высшей школе социальных наук в Париже. М., 1909; Дюргейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996. С. 5–38.

на принципах корпоративного представительства организаций фашистской партии и корпораций¹.

Значение подобной формы корпоративистского общественно-политического устройства, получившей распространение не только в фашистских, но и в коммунистических режимах, а также во многих странах третьего мира, заключалось не столько в оптимизации представительства общественных интересов, сколько в том, чтобы установить для правящих групп эффективные механизмы общественно-политического господства и управления. Корпоративистские институты позволяли включать значимые общественные группы (финансово-промышленная олигархия, бюрократия, военные) в моноцентрическую политико-административную систему и улучшать управляемость общественно-политическими процессами. Фактически указанный тип корпоративизма стал своеобразной подсистемой тоталитарных и авторитарных режимов, суть которой состояла «в наличии жестких связей между принудительным образом созданными “корпорациями” или “синдикатами” и институтами государства, ответственными за состояние экономики и социальные отношения»². Г. Алмонд и Дж. Пауэлл, в частности, выделили следующие черты подобной управляемой системы представительства интересов: 1) каждый сектор общества представлен одной группой; 2) членство в таких группах часто является принудительным; 3) каждая группа обычно имеет иерархическую структуру; 4) группы контролируются правительством или его органами в целях мобилизации поддержки политического курса правительства. При этом указывалось, что смысл существования данной системы заключается в том, чтобы «облегчать контроль правительства над обществом»³.

Однако дискредитация, связанная с практикой фашистских режимов, не привела к полному уничтожению корпоративизма в послевоенный период в странах Западной Европы. Многие государства, избегая употребления самого термина, продолжали в завуалированных формах проводить корпоративистскую политику, обозначая ее такими ценностно-нейтральными понятиями, как коммунитаризм,

¹ См.: Всемирная история: В 24 т. Т. 22. Канун II мировой войны. Мн., 1997. С. 333–334; История государства и права зарубежных стран: В 2 ч. Ч. 2. М., 2001. С. 368–369; Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 469–471.

² Перегудов С. П. Корпоративизм и неокорпоративизм // Бизнес и политика. 1995. № 8. С. 34.

³ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Указ. соч. С. 140.

трипартизм, социальное партнерство и т. д.¹ Данная политика развивалась, и уже к середине 1970-х гг. в социально-политическом устройстве передовых демократических стран появилось множество элементов, характерных не для плюралистической, а для корпоративистской модели социально-политического взаимодействия. К числу данных элементов Ф. Шмиттер отнес: 1) существование монопольного представительства интересов; 2) возникновение в рамках ассоциаций иерархической организации, которая способна подчинять себе и координировать деятельность целых отраслей экономики, а также социальных классов; 3) не всегда добровольное участие в ассоциациях; существование многообразных фактически и юридически действующих форм и процедур, привязывающих членов к «своим» ассоциациям и препятствующих возникновению конкурирующих ассоциаций; 4) способность выражающих интересы ассоциаций не просто пассивно воспринимать уже сложившиеся групповые интересы, но также играть активную роль в выявлении и формулировании этих интересов; 5) способность выражающих интересы ассоциаций не только сообщать волю своих членов властям, но и активно, с использованием принуждения управлять поведением своих членов, в особенности с помощью механизма приобретения полномочий по осуществлению государственной политики; 6) то, что государство может быть не только объектом столкновения интересов или одной из заинтересованных групп, но и активным элементом, участвующим в определении, извращении, поощрении, регулировании, допущении или подавлении деятельности ассоциаций и опирающимся в своих действиях (по крайней мере, в потенции) на принуждение и апелляцию к закону; 7) положение вещей, при котором ассоциации не всегда являются автономными единицами, оказывающими давление на государство извне и стремящимися получить к нему доступ при всякой возможности, но могут быть, по крайней мере отчасти, зависимы от государственной власти, которая способна возлагать на них частичную ответственность за выработку государственной политики, не говоря о проведении этой политики в жизнь².

Наличие и осознание данных особенностей в процессах репрезентации групповых интересов в демократически развитых странах и

¹ См.: Adams P. Corporatism and Comparative Politics. Is there a New Century of Corporatism? // *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science* / Gen. ed. H. Wiarda. Vol. 1. History, Theory, Concepts. New York, 2005. P. 245.

² См.: Schmitter Ph. Reflections of where the Theory of Neo-corporatism has Gone and where the Praxis of Neo-corporatism May be Going // *Patterns of Corporatist Policy-making* / Ed. by G. Lehmbruch, Ph. Schmitter. London, 1982. P. 260–261.

стало предпосылкой для выявления новой модели демократического корпоративизма (неокорпоративизма). Принципиальным в этой связи было четкое разграничение между старым (авторитарным, этатистским) и новым (либеральным, социетальным) корпоративизмом. Прежде всего новый корпоративизм не выступал в качестве особой идеологии или альтернативной формы государственного устройства, но представлял собой лишь определенную модель взаимодействия государства и групп интересов. Причем характер указанного взаимодействия в новом корпоративизме принципиальным образом отличался от старого корпоративизма в двух моментах: во-первых, «участвующие в неокорпоративном взаимодействии ассоциации являются добровольными», и, во-вторых, «их взаимодействие с государством носит также сугубо добровольный характер, строится на началах равенства сторон, причем они в любой момент вольны либо вообще прервать эти отношения, либо перевести их в категорию “плюралистических”»¹.

И хотя в практическом плане новый корпоративизм, так же как и старый, строится на формировании политики в рамках тесного и зачастую закрытого взаимодействия между наиболее крупными группами интересов и государственными институтами, характер указанного взаимодействия существенно изменился: группы получили большую свободу, а директивная роль государства уменьшилась. При этом новый корпоративизм исходит из идеалов социального консенсуса, предполагая совместное достижение общих целей посредством сближения государства и групп интересов, инкорпорации основных социальных интересов в процессы выработки и реализации государственной политики для гармонизации социальных противоречий и общего решения социально-экономических проблем.

Таким образом, неокорпоративизм базируется на сосуществовании корпоративистских механизмов социально-политического взаимодействия и демократических политико-правовых институтов. Ф. Шмиттер писал по этому поводу, что несмотря на наличие некоторых не типичных для демократии свойств корпоративизма (подмена индивидов как основных участников политической жизни организациями; предоставление отдельным ассоциациям привилегированного доступа к процессу принятия решений; возникновение организационных иерархий вплоть до всеобъемлющих общенациональных ассоциаций, подрывающих автономию мест-

¹ Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 34.

ных и более специализированных организаций и пр.), «многие из отчетливо корпоратистских стран, несомненно, остаются демократическими в том смысле, что в них в полном объеме сохраняются гражданские свободы, дается самое широкое определение понятия “гражданства”, регулярно проводятся состязательные выборы, исход которых не предрешен заранее, органы власти ответственны за свои действия и осуществляют политику, учитывающую требования народа». При этом отмечалось, что «корпоратистские порядки существенным образом видоизменяют условия, определяющие возможности соперничающих интересов влиять на государственные органы. Спонтанные, добровольные и эпизодические отношения, характерные для плюралистической демократии, лишь кажутся более свободными, но на деле порождают большее неравенство доступа к властным структурам. В рамках плюралистической модели привилегированные группы, сравнительно компактно расположенные и обладающие относительно небольшой численностью и концентрированными ресурсами, имеют естественное преимущество перед большими рассредоточенными группами, подобными объединениям рабочих или потребителей. Корпоративизму же, напротив, присуща тенденция к более пропорциональному распределению ресурсов между организациями, охватывающими широкие категории интересов, и обеспечению, по крайней мере, формального равенства доступа к принятию решений. Кроме того, прямое включение ассоциаций в процесс реализации принятых решений гарантирует большую чуткость к групповым нуждам, нежели “сохранение дистанции” между государственной и частной сферами, свойственное плюралистической системе»¹.

Анализируя специфику моделей взаимодействия групп интересов помимо разграничения между плюрализмом и корпоративизмом, необходимо также выделять степень свободы группового политического участия, определяющую адекватность отражения всего многообразия социальных интересов в политической системе. И если демократические режимы таких ограничений практически не имеют и политика данных режимов в целом отражает картину сложившихся в обществе интересов, то авторитарные режимы предусматривают множественные механизмы ограничения политического участия групп, отличаясь диспропорциональным представительством интересов в политической системе. Указанное типологическое деление дополняет базовую для теории групп интересов классификацию политических систем, поскольку и плюралистическая, и корпоративистская модели

¹ Шмиттер Ф. Неокорпоратизм. С. 17–18.

социально-политического взаимодействия имеют как демократическое, так и авторитарное воплощение (см. табл. 3).

Таблица 3

**Модели взаимодействия государства и групп интересов
(свобода группового участия — тип группового взаимодействия)**

		тип группового взаимодействия	
		плюрализм	корпоративизм
свобода группового участия	демократия	<i>демократический плюрализм</i>	<i>демократический корпоративизм</i>
	авторитаризм	<i>ограниченный плюрализм</i>	<i>авторитарный корпоративизм</i>

Отмеченные модели репрезентации групповых интересов определяют общие параметры GR-деятельности в отдельных странах, задавая формальные и неформальные правила эффективного социально-политического взаимодействия в процессах политического отстаивания отдельными группами своих партикулярных интересов. Таким образом, знание базовых положений групповой теории политики и определенных этой теорией моделей группового формирования политических решений жизненно важно для успешного выстраивания эффективной системы отношений с органами государственной власти.

**1.3. История становления и соотношение
«связей с государством» и «связей с общественностью»**

История и современная практика Public Relations, или связей с общественностью и Government Relations, или связей с государством, правительственных связей, хотим мы этого или не хотим, тесно слиты с англо-американской традицией (откуда и пришли к нам эти термины), которая рассматривает становление PR и GR параллельно с историей борьбы за независимость американских штатов, созданием нового политического проекта — американской демократии и развитием свободного рынка.

PR и GR-технологии имеют нечто общее как средство для формирования привлекательности некоего объекта и доверия к нему со стороны либо общественности (PR), либо государства (GR). Меняются только субъекты этих отношений и объекты, с которыми они соотносятся. Впрочем, одни и те же субъекты могут заниматься и связями с общественностью и связями с государством.

Определений PR и GR немало. Дадим сначала самые общие.

Связи с общественностью — это постоянно действующий диалог между организацией и ее общественностью с целью укрепления доверия между ними и получения взаимовыгодного результата. Связи с государством — это также постоянно действующий диалог между бизнесом или общественной организацией с государством также с целью укрепления доверия между ними и удовлетворения потребностей корпорации с помощью этого политического института.

Мы могли бы сразу подчеркнуть, что две предпосылки лежат в основе становления феноменов PR и GR — появление идей либерализма, развитой практики демократии и цивилизованного рынка. Именно они изменили основную парадигму социальной коммуникации в мире.

Вначале в условиях Средневековья в ней преобладали формы массовой пропаганды, связанной с принудительным коллективизмом, который освящался религией и означал подчинение человека феодальному государству, поглощение личности крестьянской общиной, ремесленным цехом, купеческой корпорацией, рыцарским или монашеским орденом, церковью. Для этого периода была характерна личная зависимость человека от коллективных форм производства, ибо само оно было примитивным, труд ручным.

Только на излете средних веков (XVI–XVII вв.) приобрел мощную силу индивидуализм как один из принципов нравственности и общественного взаимодействия. Он стал результатом промышленной революции и одновременно катализатором социально-экономических преобразований, создания условий для самоутверждения личности, ее социальной ответственности. Это нашло свое выражение в западноевропейском гуманизме, постулатах христиан-протестантов, учении о естественном праве и общественном договоре, идеях раннего либерализма. Именно в это время акцент в социальных отношениях перемещается с принудительного коллективного участия на лично мотивированное участие людей в производстве и политических процессах. Меняется и парадигма социальной коммуникации, где монологовые формы или проповедь одного для многих, для толпы, начинают уступать более тонким нюансированным диалоговым формам, когда зарождается PR, а со временем выкристаллизовывается его четвертая модель — симметричная диалоговая, с обратной связью, но это будет гораздо позже.

GR как собрат PR. GR как профессия и услуга, предоставляемая специализированными фирмами, появляется в США гораздо позже PR, лишь в 80–90-е гг. XX в. Именно в это время корпоративный бизнес стал объектом «пристального изучения» и «беспрецедентного регулирования со стороны правительства». Сокращение социальных

программ правительства шло параллельно с формированием в корпорациях философии «социальной ответственности», ответственности перед рабочими и служащими, клиентами, акционерами, пенсионерами. Активность корпораций в социальной сфере стимулировалась не только государством, но и такими организациями, как университеты и церковь, структурами гражданского общества.

Дерегуляция отдельных отраслей администрации Р. Рейгана заставила корпорации пересмотреть возможную степень участия в социальных программах. Одновременно корпорации начали активизировать свою деятельность по установлению связей с правительством не только на федеральном, но и на местном уровнях. Появились совместные социальные программы по строительству и реконструкции дорог, поддержке школ, организации досуга молодежи, заботе о бездомных и т. п.¹

Внимание общественности и СМИ к деятельности корпораций не ослабевало. Объектами внимания стали вопросы несоблюдения трудового законодательства и низкий размер оплаты труда, использование труда малолетних и нарушение прав человека в развивающихся странах, суммы вознаграждения руководителям на фоне сокращения рабочих мест и пр. В результате просветительской деятельности и конкретных мероприятий, проведенных федеральным правительством и местными властями, корпорации стали выделять средства на формирование и реализацию социальных программ, направленных на поддержку образования, здравоохранения, искусства².

На сегодня, к примеру, поддержка средней и высшей школы считается неотъемлемым элементом социальной ответственности корпораций. Это — инвестиции в будущий кадровый состав корпораций и формирование среды, благосклонно относящейся к бизнес-структуре, что является залогом сохранения будущего корпорации. Потому школы и университеты имеют специальные департаменты для связи с правительством и бизнесом. Основательная подготовка инвестиционных проектов, поддержание связей в органах власти — залог развития системы образования, изменения образа жизни граждан. Следует отметить, что на сегодняшний день не только крупные американские производственные, банковские, финансовые офисы, но практически каждая школа, колледж, университет, больница имеют департамент GR.

¹ Катлип С. М., Сенгер А. Х., Брум Г. М. Паблик рилейшнз: теория и практика / Пер. с англ. М., 2001. С. 502.

² Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений // Политэкс. 2005. № 2.

Деятельность отделов GR-организаций формально не является лоббистской, но осуществляет «лоббирующие контакты». Закон 1995 г. «О разглашении сведений, касающихся лоббирования» принят с целью более эффективного регулирования лоббирования и защиты общественного доверия к государству. Он четко определяет, что есть «лоббист», «лоббирование», «лоббирующий контакт», круг лиц, контакт с которыми является лоббистским.

В европейских странах для подготовки каких-либо политических решений правительства формируют специальные комитеты, в которые входят представители деловых кругов, профсоюзов, политических партий. Некоторые авторы, изучающие процесс принятия важных государственных решений, усматривают в этом «своеобразный лоббизм», другие определяют это явление как «корпоративный плюрализм». Учет мнений и интересов различных политических и социальных групп при подготовке законопроектов позволяет принимать согласованные политические решения, что не сводит скандинавскую практику принятия политических решений к лоббизму как форме давления заинтересованных социальных групп или отдельных лиц на политиков и чиновников. От лоббизма GR отличается и тем, что организации представляют коллективные интересы социальных структур, а государственные органы (парламент либо правительство) направляют законопроекты в организации для выяснения мнения их членов¹.

В ряде зарубежных компаний подразделения по связям с госорганами и общественностью объединены в один департамент (GPA или GPR-департамент). Благодаря этому осуществляется комплексное взаимодействие с основными группами, оказывающими влияние на деятельность компании, — органами власти и гражданским обществом (профсоюзы, НКО и др.). В данном случае можно говорить о создании целенаправленной стратегии предпринимательской коммуникации. Фактически возникает некий общий широкоформатный вид воздействия на общественное мнение и органы власти. Таким образом, появляется перспектива расширения средств и методов, используемых в GR-менеджменте, за счет технологий и инструментария рекламы и PR².

Важно подчеркнуть, что становление модели общественно-политического правления предполагает формирование эффективной системы социально-политического взаимодействия, которая

¹ Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. М., 2001. С. 229–235.

² См.: Махортов Е. Что такое GR? // www.lobbying.ru

не ограничивается традиционными институтами репрезентативной демократии (выборы, партии), но предполагает постоянное и максимально активное включение субъектов гражданского общества в процессы выработки и реализации политических решений. В этой связи особую актуальность приобретает GR как институт социально-политического взаимодействия¹.

На Западе и, прежде всего, в США, основные задачи, стоящие перед организациями, специализирующимися на связях с правительством, сводятся к следующему: совершенствовать отношения с сотрудниками правительственных учреждений; наблюдать за работой правительственных органов, которая может затронуть интересы представляемых групп; оказывать влияние на формирование законодательства, которое может отразиться на интересах представляемых групп; способствовать участию представляемых групп в работе правительства на всех уровнях; разъяснять представителям правительственных учреждений, в чем состоит деятельность представляемых групп².

Примером европейской модели GR может служить программа создания и поддержки корпорации Airbus. В 1967 г. французские, британские и немецкие авиапроизводители создали рабочую группу Airbus. В 1970 г. компания Aerospatiale, находившаяся в 100 % собственности французского государства, и немецкая Airbus GmbH заключили соглашение о создании Airbus Industrie. Британский участник на тот момент из группы вышел. Годом спустя к проекту подключилась испанская компания CASA, а в 1979 г. — британская Hawker Siddeley. В качестве ассоциированных членов в корпорацию вступили нидерландская фирма Fokker и бельгийская Belairbus.

Средства на исследовательские разработки выдавались в форме кредитов, возврат которых зависел от коммерческого успеха проекта. Помощь в финансировании сбыта предоставляется в виде экспортных гарантий и поручительств, а также субсидирования процентов. Расчеты по международным сделкам с самолетами осуществляются в долларах США, в то время как большая часть расходов корпорации исчисляется в евро. Федеральное правительство в этой связи согласилось взять на себя риски, связанные с изменением курса валюты платежа, которые в период 1990–1992 гг., например, составили 825 млн DM. Кроме того, с 1995 г. федеральное правительство профинансировало четыре исследовательские программы в сфере граждан-

¹ См.: Павроз А. В. Government Relations как институт социально-политического взаимодействия // Политэкс. 2005. № 2.

² См.: Сайтэл Ф. Современные паблик рилейшнз. М., 2002. С. 503.

ской авиации. Помимо прямых или косвенных ассигнований, многие правительства настаивают на том, чтобы их национальные авиакомпании использовали самолеты европейского производства. Так, под давлением британского правительства British Airways вынуждена была при обновлении парка самолетов, летающих на дальние дистанции, закупить европейские машины и двигатели.

С самого начала европейские усилия в сфере гражданского самолетостроения определялись такими аспектами, как развитие технологий и политика занятости населения. Гражданское самолетостроение рассматривалось как ключевая отрасль, которая даст импульс для развития технологий в других сферах. Благодаря государственной поддержке Airbus удалось занять весьма значительные позиции во всех сегментах рынка пассажирского авиатранспорта. Почти треть всех находящихся сейчас в эксплуатации и ровно половина всех заказанных самолетов произведена или будет произведена в Гамбурге или в Тулузе. Таким образом, европейским производителям удалось создать высокотехнологичный качественный продукт, нашедший свое признание у клиентов. С политической точки зрения проект также можно расценивать как очень успешный.

Airbus действительно удалось стать лидером в международном самолетостроении, но без поддержки со стороны государства Airbus на рынке удержаться бы не смог. Тем не менее нужно констатировать, что, несмотря на неоднозначность с экономической точки зрения, Airbus принес немало пользы политикам. Электорат воспринимает проект как вполне успешный, и решение о его прекращении якобы из-за нерентабельности стало бы непопулярным и с политической точки зрения нецелесообразным. В противовес всем спекуляциям относительно выхода государства из проекта остается стойкая надежда на его дальнейшую поддержку именно по политическим причинам¹.

Евро-лоббирование (EU lobbying, или European public affairs) – комплекс GR-инструментов, с помощью которых европейский бизнес уже более полувека легитимно отстаивает свои интересы перед европейскими институтами – Еврокомиссией, Европейским советом и Европейским парламентом, определяющими на сегодняшний день около 80 % законодательства стран – членов ЕС.

GR – отношения с государством в России. С возникновением в постсоветский период институтов гражданского общества и бизнеса, которые по мере своего развития, роста, усложнения решаемых ими

¹ См.: Кнорр А., Бельман Й. Government Relations в авиастроительной промышленности – на примере Airbus // www.lobbying.ru/print.php?article_id=2704

задач все больше нуждаются в сотрудничестве с органами государственной власти и управления, возникают и новые виды связей между ними — правительственные связи, или GR.

Среди причин развития GR — наличие в обществе множества партикулярных интересов и формирование на их основе различных групп интересов; усиление государственного вмешательства во все сферы жизни общества; расширение законодательной и административной активности правительства, которая стала непосредственно затрагивать интересы подавляющего большинства общественных групп; необходимость выстраивания четких и ясных правил взаимоотношений между обществом, бизнесом и властью.

GR относятся к сравнительно новому виду услуг для Российской Федерации. Его цель — предоставление консультационных услуг государственному сектору управления и экономики. GR во многом зависит от внешней политики, но определяется внутренней политикой государства. Проводником GR в России является Правительство Российской Федерации. Оно же является и генеральным заказчиком GR-услуг. Роль GR двояка: с одной стороны, органы государственной власти обращаются за содействием к российским GR-консультантам по широкому кругу социально-экономических вопросов, с другой — «предоставление государством услуг обществу» является ключевым понятием в системе связей с правительством.

Government Relations обеспечивают расширение информационной базы для подготовки и выбора решений, увеличивают число субъектов принятия решений, мобилизуют общественную поддержку или оппозицию готовящимся законопроектам, создают условия для реализации конституционных прав граждан на участие в государственном управлении, повышают эффективность деятельности государственных органов.

Необходимо различать GR как функцию управления, которую использует руководство корпорации, организации, включая личные связи, предполагающие уровень доступности необходимых и полезных контактов с властями, и GR как деятельность конкретной службы, которой поручено заниматься налаживанием отношений между бизнес-структурой, НКО и органами государственной власти. В первом случае речь идет, прежде всего, о личном ресурсе первого лица организации, во втором — о профессиональной и планомерной работе специалистов, которая позволяет разрабатывать стратегию и тактику развития отношений с органами власти.

На сегодняшний день важным является вопрос о содержании и эффективности деятельности GR-структур. Их работа состоит из нескольких составляющих: а) аналитическая и прогнозная деятельность в области государственной политики в целом и развития российского

бизнеса в частности; б) точное знание обо всех законодательных инициативах исполнительной и представительной власти как в области бизнеса, так и неприбыльных, некоммерческих организаций гражданского общества, включая готовящиеся проекты законов и правительственных решений; в) тесный контакт с министерствами и ведомствами, с чиновниками, курирующими тот сектор экономики, где действует данная бизнес-структура (точное знание планов работы, проблематики совещаний и т. д.); г) выстраивание постоянных и деловых отношений с прессой (печать, радио, телевидение) как с редакторами новостных программ, так и с экономическими обозревателями, делая особую ставку на бизнес-прессу; д) представительство собственных интересов в общественных и общественно-государственных структурах бизнеса типа Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты и др., непосредственно сотрудничающих с властью через конференции, круглые столы, экспертизу готовящихся законов, правительственных решений и т. д.

Если говорить о критерии эффективной деятельности GR-структур, то, прежде всего, желательны бесконфликтные и ясные отношения с органами власти; отсутствие серьезных претензий к компании со стороны органов власти; формирование внешних, благоприятных для развития организации условий, и, соответственно, результативность итогов деятельности этого департамента; своевременность работы GR-департамента по отслеживанию законодательной деятельности органов власти с тем, чтобы идеология законов и их результаты способствовали развитию компании, организации; точность прогнозирования развития событий; полнота сценариев развития ситуации; грамотность определения целей и задач развития компании в соответствии с государственной экономической политикой и т. д.

Для погружения в суть GR-деятельности необходимо проводить социологические исследования. Итоги организованного Российской ассоциацией менеджеров и газетой «The Moscow Times» социологического исследования в области взаимодействия GR-структур бизнеса и органами государственной власти, обнародованные в апреле 2006 г., показали следующее. Главной целью своей работы российские GR-менеджеры считают создание эффективных правил игры на российских рынках (44,6 % респондентов). По мнению 57,9 % опрошенных, сходные задачи стоят и перед государством, которое должно создать равные и конкурентные условия для бизнеса.

Больше всего эффективной работе бизнеса и власти мешает коррупция (33,1 %), склонность обеих сторон к неформальному (закрытому) решению деловых вопросов (31,4 %). Бизнес склонен всю вину

за коррупцию возложить на государственный аппарат (полностью согласны с этим 33,3 % опрошенных и «скорее да, чем нет» — 56,7 %).

Несмотря на то, что 43,3 % респондентов полагают, что процесс формирования цивилизованных форм взаимодействия бизнеса и государства находится на начальной стадии большинство опрошенных оптимистично смотрят на развитие связей с органами государственной власти отмечают рост профессионализма в этой области, а половина GR-менеджеров считают, что в стране уже перестали действовать механизмы «дикого лоббизма» начала 1990-х гг. Это вселяет некоторую надежду на то, что России удастся в обозримом будущем преодолеть те трудности, которые стоят перед GR-службами.

Если проанализировать структуру департамента по взаимодействию с федеральными и региональными органами власти крупной корпорации, то она имеет отдел организации работы с региональными и местными органами власти; отдел по работе с федеральными органами исполнительной власти; отдел организационно-методического обеспечения взаимодействия с органами власти; отдел информационно-аналитического обеспечения; отдел по работе с Федеральным собранием РФ; отдел по взаимодействию с бизнес-сообществами и общественными организациями. Минпромэнерго РФ, например, предлагает следующие организационные формы такого взаимодействия: ассоциации (разработка совместных стратегий), проектные группы (управление масштабными проектами), технические комитеты (работа в нормативно-правовом пространстве), венчурные фонды (финансирование инноваций).

Одним из примеров успешного применения GR-услуг на практике является создание в Российской Федерации Международного финансового центра (МФЦ). Формирование МФЦ требует привлечения большого числа консультантов различного профиля, в том числе для разработки и экспертизы значительного пакета законов: о биржах и организационных торгах, о клиринговой деятельности, о центральном депозитарии и прямом доступе ценных бумаг иностранных эмитентов к торгам на российских биржах, о международной рейтинговой деятельности и др.

PR-деятельность является составной частью GR-деятельности, подчиняясь ее основным целям и задачам. В мировой практике сформировался некий комплекс стандартного информационного пакета о деятельности компании, корпорации, который должны уметь готовить GR-специалисты.

Это немаловажно, если речь идет о получении инвестиций для компании, в том числе и со стороны государства. Перечислим некоторые позиции:

- Подготовка соответствующих международным форматам информационно-аналитических справок о компании (ее финансовом состоянии, перспективах, положении на рынке, об обращении ее ценных бумаг и т. д.) и их распространение в печатном и электронном виде.
- Размещение базовой информации о компании в крупнейших мировых электронных информационных системах типа Reuters и мировых справочниках, например в Standart & Poor's Corporation Records, а также включение ее в справочники по российским компаниям.
- Издание годового отчета, бухгалтерской документации и иных маркетинговых материалов компании и качественная адресная рассылка подготовленных материалов.
- Участие руководителей компании в популярных теле- и радиопрограммах.
- Создание постоянно обновляемой электронной страницы компании в сети Интернет.
- Регулярная подготовка и рассылка пресс-релизов о компании в российские и западные СМИ и т. д.

В связи с вышеизложенным замечу, что России крайне необходимы не только принятие закона о лоббизме, но и активное применение закона «о праве знать», чтобы подготовка государственных решений, важных для всего общества, стала бы процессом максимально прозрачным. В законе о лоббизме должны быть разграничены процедуры лоббирования и GR-деятельности. Давайте посмотрим на зарубежный опыт. Анализ закона об открытости лоббирования — Lobbying Disclosure Act (LDA), принятого в США в 1995 г., позволяет развести GR и лоббизм. Согласно закону, лоббизмом не являются: 1) публикации в СМИ, имеющие целью воздействовать на решения государственных органов; 2) участие в работе консультационных органов и комитетов — не всех, но большинства, которые подпадают под действие Federal Advisory Committee Act; 3) запросы у госчиновников какой-либо специфической информации; 4) любой другой вид коммуникации, который непосредственно входит в должностные полномочия чиновника (например, получение разрешения на сделку от антимонопольного министерства, при условии, что GR-менеджер будет действовать в рамках формальных процедур). Если GR-менеджер занимается только информационной и организационной поддержкой лоббистских контактов, сам при этом в них не участвуя, он не лоббист, и регистрация его деятельности не требуется.

В России, несмотря на декларированную «равноудаленность», бизнес крупнейших компаний все еще во многом строится на благосклонности властей — как федеральных, так и местных. Это реаль-

ность, которую нельзя не учитывать. Вместе с тем практика воплощения GR в России пока далека от идеальной. GR в России пока еще не стали прозрачной понятной и доступной технологией, как для бизнеса, так и для многочисленных гражданских объединений.

В нашей стране опыт деятельности GR-структур пока невелик и не столь впечатляющ как за рубежом. В 90-е гг. XX в. в российских корпорациях появились посты вице-президентов по связям с органами государственной власти. Их занимали бывшие «аппаратчики». В западных компаниях такого поста может и не быть с точки зрения названия. Там связи с органами власти не довлеют над стратегическим развитием. К примеру, они в нем (в развитии) присутствуют как одно из средств достижения цели. У нас же принято считать (и не только считать), что без таких связей нет развития.

В 2007 г. были опубликованы результаты исследования Всемирного банка «Управление имеет значение–2006», в котором оценивается качество государственного управления более чем в 200 странах мира. Согласно данным по такому показателю как эффективность бюрократической системы, Всемирный банк ставит РФ в один ряд с такими странами как Уганда, Шри-Ланка, Индонезия, Мали и Танзания. По степени коррумпированности властных структур, по данным обзора, мы находимся на уровне той же Танзании, Вьетнама, Непала, Гондураса и Албании. По критерию деятельности правоохранительных органов и судов в различных странах Всемирный банк поставил Россию в один ряд с Перу, Нигерией, Пакистаном, Ираном и Индонезией.

По таким важным для развитых экономик параметрам как: уровень коррупции, верховенство закона и эффективность бюрократической системы оценки достаточно авторитетной международной организации, вероятно, следует учитывать. В свою очередь, институциональная система, определяющая направления развития бизнес-структур, создается и поддерживается как раз этой самой бюрократией.

Но как бы то ни было российский рынок GR развивается. Директор Международного института политической экспертизы, сопредседатель комитета по GR Российской Ассоциации по связям с общественностью РАСО Е. Минченко оценивает его примерно в 1 млрд долл. в год. Кроме того, GR-затраты могут включать и финансирование кампаний по влиянию на чиновников через СМИ. Годовой оборот рынка PR-услуг ежегодно в России составляет около 2 млрд. долл. Но это только верхушка айсберга. Есть же еще «социальная ответственность», побуждающая корпорации строить школы, больницы и даже непрофильные предприятия для обеспечения занятости. Расходы по этой статье тоже можно считать платой бизнеса за хорошее отношение властей, за GR-деятельность.

Выделим ряд специфических черт российского GR:

- остающаяся исключительно высокой в области GR роль первых лиц — руководителей предприятий и компаний. Это связано как с важностью данного направления работ, так и с отсутствием квалифицированных кадров топ-менеджеров в области GR;
- наличие у крупных компаний «опорного» депутата (или группы депутатов) в Госдуме. Нередко это бывший работник компании, якобы, «бросивший» бизнес и ушедший в политику. Бывает, что компания способствует избранию независимого депутата, и он в ответ начинает проявлять к компании благосклонность;
- столичные офисы компаний как правило осуществляют GR на федеральном уровне, решение задач GR регионального уровня перекладывается на дочерние структуры в регионах;
- отсутствие прозрачных бюджетов. Официальные бюджеты GR компании, как правило, весьма малы, они покрывают только прямые затраты (зарплата, представительство и т.д.). Неформальные бюджеты GR, превосходящие официальные во много раз, реализуются через увеличение общих затрат компании, то есть договоры на услуги GR заключаются от имени всей организации.

Специфика российского GR заключается в том, что бизнес-структуры, как правило, рассматриваются чиновниками с точки зрения источника прибыли. И этот стереотип пока сложно переломить. Но с программами федеральных властей по защите от рейдерства, борьбе с коррупцией, реализации административной реформы, определению оптимальной налоговой нагрузки ситуация очень медленно, но начинает сдвигаться с места. В этой связи особенно ценны те первые практики по цивилизованному взаимодействию бизнеса с органами власти, которые были благополучно реализованы российскими специалистами.

Сравнительный анализ PR- и GR-технологий. Итак, под Government Relations подразумеваются все виды контактов, складывающиеся между институтами гражданского общества, бизнеса с государством и продвижение их интересов в политической сфере. Что общего и что особенного у них с Public Relations или связями с общественностью?

Очевидно, что PR- и GR-технологии объединены понятием «коммуникация». Общим является то, что субъекты этих отношений пытаются добиться доверия к своей деятельности, создать благоприятную среду для продвижения своих интересов. И PR и GR являются одной из функций управления организацией.

Особенное формируется под влиянием таких факторов как вектор направленности интересов организации.

Разделение этих технологий вытекает из различных методологических подходов, лежащих в основе изучения коммуникаций, например по объекту воздействия. Для PR важно, чтобы общественность поддерживала и разделяла политику организации. Для GR, чтобы правительство замечало и ценило усилия бизнеса или общественной организации и принимало деятельное участие в их развитии, инвестировании, привлекало к совместной деятельности.

Если для успешной деятельности GR-подразделения необходимо наличие разветвленных личных связей первого лица организации в правительственных структурах, то для эффективной деятельности PR-подразделения гораздо важнее его харизма.

Ниже мы размещаем табл. 4, где даем сравнительный анализ PR- и GR-технологий в России.

Таблица 4

Сравнительный анализ PR- и GR-технологий в России

№	Критерий	PR-технологии	GR-технологии
1	Степень институализации	Относительно высокая	Низкая
2	Целевая аудитория	Политически активные граждане	Органы государственной и муниципальной власти и управления (чиновники)
3	Основные задачи	Формирование позитивного имиджа, обратная связь, непосредственное или опосредованное воздействие	Формирование позитивного имиджа, обратная связь, принятие «нужных» решений, непосредственное или опосредованное воздействие
4	Основные цели	Достижение доверия	Достижение корпоративных целей
5	Основные ресурсы	Креативные, информационные, аналитические, финансовые	Авторитет лидера компании и наличие личных связей, надежных лоббистов, а также информационные, аналитические, финансовые ресурсы и т. п.
6	Степень квалификации менеджеров, реализующих технологии	Специальность «Менеджеров по связям с общественностью» в системе высшего образования	В системе высшего образования РФ специальности нет
7	Степень включенности в структуру лоббистской деятельности	Низкая	Высокая

В технологический блок Government Relations входят следующие алгоритмизированные способы и методы деятельности: мониторинг

социально-политической и экономической ситуаций; политическое консультирование и бизнес-консалтинг; общий, репутационный и кризисный менеджмент; технологии переговорного процесса; технологии «цивилизованной» лоббистской деятельности; имиджмейкинг; PR-инструментарий; технологии рекламистики, а также широкий ряд информационно-коммуникационных технологий. Особого внимания заслуживают новые формы взаимодействия между бизнес-структурами и государством: экономические форумы, общественные экспертизы, государственно-общественные комиссии. Совокупность использования наибольшего инструментария из названного арсенала предопределяет эффективность GR.

В целом, необходимо заметить, что GR в России будет набирать вес по мере развития демократии, свободного рынка и законодательной базы. Результаты исследований, проведенных Ассоциацией менеджеров, показывают, что уже более 55 % компаний имеют в штате сотрудника, отвечающего за GR-направление, а 30 % имеют отделы, специализирующиеся на данной деятельности.

Литература по теме

- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002. 537 с.
- Бақун Л. А. Группы в политике (К истории развития американских теорий) // ПОЛИС: Политические исследования. 1999. № 1. С. 162–167.
- Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Лекции, прочитанные в 1908 г. в Высшей Школе Социальных Наук в Париже. М.: Н. Н. Ключков, 1909. 148 с.
- Дюргейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996. 432 с.
- Золотарева Е. В. Группы интересов в политике // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Серия: Политология. 1999. № 1. С. 63–75.
- Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. М.: Республика, 1998. 368 с.
- Мэдисон Дж. Федералист № 10 // Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джей. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 78–86.
- Мэнли Дж. Неоплюрализм: анализ двух видов плюрализма с позиций классовой теории // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006. С. 325–335.
- Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2006. 186 с.
- Павроз А. В. Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2009. 178 с.
- Перегудов С. П. Корпоративизм и неокорпоративизм // Бизнес и политика. 1995. № 8. С. 34–35.
- Перегудов С. П. Неокорпоративизм и парламентская демократия // Советское государство и право. 1980. № 3. С. 91–98.

- Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999. 352 с.
- Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристь, 1996. 576 с.
- Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Связи с общественностью: теория и практика. М., 2003. С. 351.
- Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // ПОЛИС: Политические исследования. 1997. № 2. С. 14–22.
- Adams P. Corporatism and Comparative Politics. Is there a New Century of Corporatism? // Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science / Gen. ed. H. Wiarda. Vol. 1. History, Theory, Concepts. New York: Routledge, 2005. P. 244–269.
- Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Cambridge: Belknap Press, 1967. 501 p.
- Dahl R. Who Governs: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961. 367 p.
- Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. New York: Harper, 1976. 592 p.
- Harris Ph., Fleischer C. (eds.). The Handbook of Public Affairs. London: Sage, 2005.
- Lehmbruch G. Introduction: Neo-corporatism in Comparative Perspective // Patterns of Corporatist Policy-making / Ed. by G. Lehmbruch, Ph. Schmitter. London: Sage Publications, 1982. P. 1–28.
- Schmitter Ph. Reflections of where the Theory of Neo-corporatism has Gone and where the Praxis of Neo-corporatism May be Going // Patterns of Corporatist Policy-making / Ed. by G. Lehmbruch, Ph. Schmitter. London: Sage Publications, 1982. P. 259–290.
- Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Trends Toward Corporatist Intermediation / Ed. by Ph. Schmitter, G. Lehmbruch. London: Sage Publications, 1979. P. 6–52.
- Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf, 1951. 544 p.
- Wiarda H. Corporatism and Comparative Politics: The Other Great «Ism». New York: Armonk, 1997. 199 p.
- Wilson G. Business and Politics: A Comparative Introduction. London: Palgrave, 2003.

Глава 2.

ОТНОШЕНИЯ БИЗНЕСА, ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: СРАВНЕНИЕ И ИСТОРИЯ

2.1. GR-связи с государством в западных странах

В западных странах деятельность в сфере публичных дел (Public affairs), или отношений с государством (Government Relations) (далее: PA/GR-деятельность) начинает оформляться в качестве самостоятельной профессии в XX в. в послевоенный период, т. е. начиная с 1940-х гг. Особенно активно этот процесс идет в США, где лоббистская деятельность институционализируется государством, возникают национальные профессиональные ассоциации и советы. В Европу этот процесс приходит в 1950-е гг. и интенсифицируется в 1980–1990-е гг., перерастая национальные рамки и захватывая общеевропейскую политику более интенсивно в связи с Европейским Союзом. Как пишут Стюарт Томсон и Стив Джон, «природа индустрии публичных дел значительно варьируется между странами. В Соединенных Штатах лоббисты традиционно были частью правовых фирм, но теперь это также стало изменяться, так как политика стала профессией, а не только призванием, вместе с повышением роли низовой деятельности в области публичных дел, осуществляемой некоммерческими организациями и отдельными гражданами»¹. В настоящее время существуют национальные, региональные и транснациональные ассоциации и фонды, которые берут на себя задачу координации и помощи в деятельности практических работников, занятых PA/GR-деятельностью (см. табл.). Особенной активностью здесь отличаются США и Канада, где существуют четыре и более ассоциации подобной направленности, имеющие большой исторический и организационный опыт. Но и в Европе история формирования структур, связанных с PA/GR-деятельностью, начинается с создания в 1958 г. Европейского сообщества, в составе органов которого выделяется Экономический и социальный комитет, оказывающий на основе взаимодействия представителей государств, индустрии, профсоюзов и «других

¹ Thomson St., John St. Public Affairs in Practice. A Practical Guide to Lobbying. L.; Philadelphia: Kogan Page, 2007. P. 9.

интересов» влияние на формирование политики. Впоследствии, после формирования Европейского Союза деятельность этого совета начинает дублировать Европейский парламент и другие структуры ЕС, и несмотря на то, что он существует в формальном смысле, активность его значительно свернута¹. Хотя акцент в данном разделе будет сделан на западных странах, отметим, что и в Японии, например, наряду с традиционными формами влияния бизнеса на государственную политику, имеются специализированные объединения бывших политиков, дипломатов, политических консультантов, юристов в области PA/GR-деятельности. Назовем наиболее известные группы: «Отношения с государством. Япония» (Government Relations Japan; www.grjapan.com) и компания «Публичные дела ШинНихон» (Schin-Nihon Public Affairs Co., Ltd; www.snpra.co.jp).

Таблица

**Ассоциации или фонды, объединяющие практиков
в области корпоративных публичных дел²**

Регион	Организация
АВСТРАЛИЯ Одна ассоциация, которая преимущественно нацелена на реализацию задач PA/GR в Австралии и Новой Зеландии	Австралийский центр корпоративных публичных дел (Australian Center for Corporate Public Affairs – ACCPA; www.accpa.com.au) с расположенным в Мельбурне главным офисом. Был создан в 1990 г. и является крупнейшей профессиональной организацией Австралии и Новой Зеландии, обслуживающей PA/GR-практиков
КАНАДА Четыре организации, обслуживающие практиков в сфере PA/GR-деятельности	Канадский совет по продвижению публичных дел (Canadian Council for Public Affairs Advancement – CCPAA; www.ccpaa.org ; основан в 1994 г.). Институт отношений с государством Канады (Government Relations Institute of Canada – GRIC; www.groc-irgc.ca ; основан в 1994 г.). Ассоциация публичных дел Канады (Public Affairs Association of Canada – PAAC; www.publicaffairs.ca ; основана в 1984 г.; главный офис в Торонто). Совещательная палата Канадского совета исполнителей публичных дел (Conference Board of Canada’s Council of Public Affairs Executives; www.conferenceboard.ca ; расположена в Оттаве)

¹ См.: Pedler R. The History and Development of Public Affairs in the European Union and the United Kingdom // The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 50–51.

² Источник: Fleisher C. The Global development of Public Affairs // The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles, L., New Delhi, Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 25.

Регион	Организация
<p align="center">США</p> <p>Все группы виртуально находятся в Вашингтоне и обеспечивают помощь практикам в сфере РА/GR-деятельности</p>	<p>Американская ассоциация политических консультантов (American Association of Political Consultants – AAPC; www.theaapc.org) основана в 1969 г.</p> <p>Американская лига лоббистов (American League of Lobbyists – ALL; www.alldc.org) основана в 1979 г.</p> <p>Совет проблемного менеджмента в Лисбурге (Issue Management Council in Leesburg, VA; www.issuemanagement.org) был основан около 1980-х.</p> <p>Совет по публичным делам (Public Affairs Council – PAC; www.pac.org) основан в 1954 г.; имеет два отделения: (а) Центр менеджмента публичных дел (Center for Public Affairs Management – CPAМ); (б) Фонд публичных дел (Foundation for Public Affairs – FPA).</p> <p>Совет по делам правительства штата (State Government Affairs Council – SGAC)</p>
<p align="center">ЕВРОПА</p> <p>Ассоциации, которые обслуживают практиков в сфере РА/GR-деятельности</p>	<p>Европейский центр публичных дел (European Center for Public Affairs – ЕСРА; www.publicaffairs.ac; основан в 1986 г., офисы в Бельгии и Лондоне).</p> <p>Европейская ассоциация политических консультантов (European Association of Political Consultants; www.eapc.com; основана в 1996 г., главный офис в Вене)</p>
<p align="center">ВЕЛИКОБРИТАНИЯ</p> <p>Две группы, обеспечивающие сетевые возможности общения практиков в сфере РА/GR-деятельности</p>	<p>Ассоциация профессиональных политических консультантов (Association of Professional Political Consultants – APPC; www.appc.org.uk) образована в 1994 г. с офисом в Лондоне.</p> <p>«Публичные дела» (Public affairs; www.pabaffairs.org), неформальная хорошо организованная сетевая группа практиков в сфере РА/GR-деятельности с офисом в Вестминстере</p>
<p align="center">ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ</p> <p>Две организации, нацеленные на оказание помощи практикам в сфере глобальной РА/GR-деятельности</p>	<p>Глобальный институт публичных дел (Global Public Affairs Institute – GPAI; www.gpai.org) основан в 1988 г.</p> <p>Международная ассоциация политических консультантов (International Association of Political Consultants; www.iapc.org) основана в 1969 г.</p>

Публичная деятельность бизнеса определяется многими обстоятельствами, среди которых важное место занимает оценка общественным мнением миссии бизнеса и его роли в развитии публичных дел. В этом отношении благоприятная общественная атмосфера создает у фирм и ассоциаций бизнеса больше стимулов вовлекаться в различные формы социальной активности, а доверие к ним является необ-

ходимым ресурсом не только их конкурентоспособности, но и фактором социальной ответственности. Проведенное в 1999 г. масштабное исследование общественного мнения относительно миссии крупного бизнеса в 23 странах демонстрирует здесь существенные различия (см. диаграмму¹; данные по десяти странам).

Диаграмма



Данные диаграммы показывают, что население большей части стран склонно полагать, что крупный бизнес все же должен либо непосредственно участвовать в публичных делах («способствовать высоким этическим нормам и помогать строить лучшее общество»), либо каким-то образом откликаться на общественные потребности («действовать где-то между двумя позициями»). Только Россия набирает здесь менее 50 %². Характерно, что имеется не-

¹ Источник: Allen G. An Integrated Model: The Evolution of Public Affairs Down Under // The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 352.

² Конечно, есть различия между старыми демократиями и странами постсоветского пространства в отношении практики взаимодействия бизнеса и

которая корреляция между уровнем развития публичных дел в стране и позицией населения относительно общественной миссии крупного бизнеса.

Особенности организации PA/GR-деятельности в США. В Соединенных Штатах лоббирование, как способ влияния на политику отмечается уже в XIX в. Особую активность оно приобретает во время Гражданской войны, когда требовалось получить правительственные заказы для армии. В XX в. лоббизм становится уже профессиональной деятельностью, возникают лоббистские организации в Вашингтоне, в штатах, появляются национальные сетевые организации лоббистов. Если в 1920-е гг. в контакте с Конгрессом США находились 500 организаций, представлявших различные группы интересов и лоббистов, то в начале 1980-х гг. их стало уже около 8 000. Оценки количества лоббистов и их помощников в Вашингтоне доходят до 100 и более тыс. человек¹.

Особенности PA/GR-деятельности в США определяются их государственно-политическим устройством и характеристиками политической культуры. Клив Томас специально выделяет институциональные структурные факторы и политико-культурные ценности, которые влияют на лоббирование в США. Институциональные структурные факторы включают в себя следующие элементы: система разделения властей на национальном и региональном уровнях; сильная федеральная система, которая означает, что власть разделена не только между различными ветвями на одном и том же уровне, но и между уровнями (федеральная, штаты, местное управление); слабая роль партий по сравнению с другими странами. Политико-культурные ценности касаются особенностей сознания и поведения американцев, определяемых политическим прагматизмом и индивидуализмом, предпринимательским духом относительно политики, моралистическими чертами, которые производят двойственные установки в отношении групп интересов. Все это создает довольно

государства и общественного мнения о предназначении бизнеса. В исследовании Рейнхарда Стюрера и Астрида Конрада говорится о разрыве между западными странами и странами Центральной и Восточной Европы в том, что касается социальной ответственности бизнеса. Только те компании в последней группе стран, которые выходят на экспорт своей продукции, более знакомы с этим понятием. См.: Steurer R., Konrad A. Business-society relations in Central-Eastern and Western Europe: How those who lead in sustainability reporting bridge the gap in corporate (social) responsibility // *Scandinavian Journal of Management*. 2009. Vol. 25. № 1. P. 24.

¹ См.: Loomis B. Lobbying in the United States. An Industry Matures // *The Handbook of Public Affairs* / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 305, 306.

разнообразную и плюралистическую картину взаимодействия различных групп интересов и государства. В США развитие РА/GR-деятельности включает в себя появление на уровне федерации, а в 1940-х гг. и на уровне штатов профессиональных лоббистов, особенно работающих по контракту; создание в Вашингтоне и в штатах специальных фирм, организующих лоббистскую деятельность и лоббистские кампании; начиная с 1960-х гг. появляются различные технологии влияния «снизу» (grassroots technique), а также использование рекламы и медиа-кампаний; появление и развитие комитетов политического действия для финансирования отдельных кандидатов с надеждой получить от них отдачу в случае их избрания; использование таких тактик, как формирование коалиций, влияние на суд, вовлечение групп в номинацию кандидатов на посты в исполнительной власти и в судах¹. Правда, отмечается, что в конце 1990-х гг. наблюдается тенденция понижения роли таких форм GR-деятельности, как прямые контакты с представителями государственной власти и практика лоббирования. На их место приходят новые формы генерирования поддержки тех, кто принимает политические и управленческие решения, как правило, связанные с инициированием группового влияния и общественного мнения. При этом постоянной, а не только по случаю, обязанностью фирм становится менеджмент публичных дел, который является стратегическим, ориентируется на консенсусный метод построения отношений со стейкхолдерами, на признание значимости низовой активности населения².

В Соединенных Штатах по сравнению с Европой очень слабо развито профсоюзное движение, которое отстаивало бы интересы работников различных отраслей экономики. Так, в послевоенный период доля рабочей силы в США, объединенной профсоюзами, неуклонно снижалась. Если в 1940–1950-х гг. она составляла более 30 %, то в 2009 г. доля работников, охваченных профсоюзами, сократилась до 12,3 %, а в частном секторе — 7,2 %³. Во влиянии на политику большую роль играют бизнес-организации и разнообразные гражданские ассоциации. Традиционно бизнес рассматривается в качестве веду-

¹ Thomas C. Lobbying in the United States // The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 284–285.

² Fleisher C. Emerging US Public Affairs Practice: The 2000+ PA Model // Journal of Public Affairs. 2001. Vol. 1. № 1. P. 49–50.

³ Warren D. The American Labor Movement in the Age of Obama: The Challenges and Opportunities of a Racialized Political Economy // Perspectives on Politics. 2010. Vol. 8. № 3. P. 848.

щей силы влияния, он занимает привилегированные позиции в политических спорах¹.

Особенностью лоббистской деятельности в США является значительная ее институционализация и контроль для того, чтобы избежать коррупции. Однако следует подчеркнуть, что право и другие институциональные элементы скорее выполняют функцию мониторинга за деятельностью лобби, чем конкретно регулируют, что и как они должны делать. Количественный рост правительственной деятельности в США приводит к росту лоббистских структур, одновременно увеличиваются расходы на лоббизм. Как пишет Бардет Лумис, «за последние несколько десятилетий из-за множества причин число индивидов, которые сами себе помогают в политике, а также в особенности лоббирование выросло драматически. В этом росте есть много того, что идет от спроса на эту деятельность, так как эволюционируют новые индустриальные отрасли и растут федеральные фонды, связанные с расширением регулирования, и все это создает установки влиять на результаты деятельности правительства. В то же самое время, отталкиваясь от хорошо проработанной, хотя и не безупречной, экономической аналогии, прямое предложение деятельности со стороны политических профессионалов в Вашингтоне, в столицах штатов, в больших городах могло хорошо содействовать росту расходов на лоббирование, опросы, консультирование, связанную с политикой правовую работу, рекламу и другие направления профессиональной деятельности, связанных с занятием значимых политических ниш»².

Особенности организации PA/GR-деятельности в Европе. В Европе интерес к публичным делам становится более отчетливо выраженным в связи с первыми прямыми выборами в Европейский парламент, которые состоялись в 1979 г. Хотя в первые семь лет парламент выполнял чисто консультативные функции, а все решения принимались Советом Министров, тем не менее компании стали более активно участвовать во влиянии на его деятельность посредством прежде всего информационной деятельности. Вторым шагом для развития активности бизнеса в отношении структур Сообщества явилась политика по созданию единого европейского рынка в середине 1980-х гг. и позднее. Эта политика стимулировала не только активность отдельных компаний, но и их объединение в ассоциации. В этом отношении называются две влиятельные структуры: Европейский круглый стол промышленников (the European Round Table of Industrialists) и Американская торговая палата в Бельгии — Комитет

¹ Lehne R. Government and Business. N. Y.: Seven Bridges Press, 2001.

² Loomis B. Lobbying in the United States. An Industry Matures. P. 309.

Европейского Союза (American Chamber of Commerce in Belgium — EU Committee). Вторая организация была более классической в участии в РА/GR-деятельности, чем круглый стол, так как осуществляла эту деятельность через специальных директоров публичных дел в Европе, которые совместно с круглым столом организовывали совместное участие бизнеса и представителей европейских структур в обсуждении публичных дел. Собственно лоббистов в Брюсселе — где-то около 10 тыс., хотя с расширением ЕС в 2004 г. расширило там представительство бизнеса¹. Поскольку Европейская Комиссия имеет сейчас фактическую монополию на определение повестки дня в разработке законодательства, то влияние на ее деятельность является огромным. Притом что там около 600 человек непосредственно связаны с процессом выработки политики, огромное значение здесь играют различные экспертные комитеты, состоящие наполовину из представителей национальных правительств (две трети) и региональных властей (одна треть) и наполовину из представителей частных организаций (две трети бизнес и одна треть НКО). Таких экспертных комитетов насчитывается около 1 800 с 80 тыс. экспертов².

РА/GR-деятельность в Европе определяется рядом особенностей процесса и культуры принятия решений в ЕС³. Во-первых, принятие решений определяется многоуровневым характером системы управления. Это заставляет бизнес и ассоциации гражданского общества одновременно участвовать в процессах влияния на уровне Европы, национальных правительств и региональных органов публичного управления, учитывая разнообразие направлений политики на каждом уровне и степень их сочетаемости⁴. Во-вторых, отмечается такая особенность лоббистской и другой РА/GR-деятельности, как необходимость осуществлять ее на всем протяжении политического цикла, который является относительно долгим. В-третьих, наиболее востребованными ресурсами публичных дел являются знания

¹ Pedler R. The History and Development of Public Affairs in the European Union and the United Kingdom. P. 51–53.

² Schendelen R. Managing Government Relations in the European Union // The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007. P. 203.

³ См.: Taminiu Y., Wilts A. Corporate Lobbying in Europe, Managing Knowledge and Information Strategies // Journal of Public Affairs. Vol. 6. 2006.

⁴ При этом отмечается, что в европейском контексте отношения бизнеса и государства в целом хорошо организованы и институционально представлены. См.: Wilts A., Quittkat Ch. Corporate Interests and Public Affairs: Organised Business-Government Relations in EU Member States // Journal of Public Affairs. Vol. 4. № 2. P. 214.

и экспертиза, которые обычно обеспечивают доступ к европейским публичным структурам. И наконец, в-четвертых, политическая культура разработки и принятия решений характеризуется, по сравнению с США, значительными элементами коммуитарности, неформальностью и взаимностью. Отмечается, однако, что большими ресурсами и соответственно активностью влияния в Европе характеризуются большие фирмы, которые либо самостоятельно, либо посредством нанятых лоббистов осуществляют PA/GR-деятельность.

Международный бизнес и PA/GR-деятельность. Среди экономических факторов глобализации (глобализация рынка, транснациональное производство, новая коммуникационная и информационная технология) транснациональные корпорации (ТНК) предъявляют решающие вызовы национальному государству. ТНК, число которых на рубеже тысячелетий составляло около 40 тыс.¹, обострили проблему контроля национального государства над своими экономическими и политическими границами. Относительно свободное перемещение капиталов за границу государства, невозможность получить сполна выигрш от экономического развития в виде налогов, финансовая зависимость от международного финансового рынка и другие факторы ставят национальное государство в сложное положение: требования к нему растут, а условия для проведения собственной политики сокращаются. Растет взаимозависимость между государствами не только в аспекте решения общих межгосударственных проблем, но и в отношении внутренней политики. Правда, оценка влияния экономической глобализации не однозначна. С одной стороны, радикальное решение проблемы видится в необходимости установления не столько национального, сколько международного контроля и управления ТНК. Различные формы космополитической демократии² предлагаются для решения. С другой стороны, есть более умеренные критики национального государства и его способности ответить на вызовы экономической глобализации. Так, Уильям Каймлика пишет: «Остаются значительные пространства для национальной политики. Более того (и также равно значимо), страны продолжают проводить свою автономию довольно разными способами, отражая различия в их политических культурах. Даже если глобализация оказывает одинаковое давление

¹ Rourke J. Taking Sides. Clashing Views on Controversial Issues in World Politics. Guilford: Dushkin / McGraw-Hill, 2000. P. 78.

² Held D. Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? // Contemporary Political Philosophy. An Anthology / Ed. by R. Goodin and Ph. Pettit. Oxford; Malden (Mass.): Blackwell, 1998.

на все страны, им не нужно отвечать — и они не отвечают — одним и тем же способом [на нее]»¹.

Международный бизнес особое влияние оказывает на такие международные структуры, как ООН, Всемирная Торговая Организация, Всемирный Банк, но одной из значимых проблем является взаимодействие с национальными правительствами. И наоборот, национальные правительства взаимодействуют с международными корпорациями и их объединениями, сочетая в своей деятельности и кооперативные и конфликтные стратегии. Это определяется неоднозначностью влияния ТНК на деятельность национальных правительств. Авторы книги «Международный бизнес и отношения с государством в XXI в.» (2006 г.)² отмечают следующие конфликтные проблемы, когда национальные правительства хотят:

- достичь экономического роста, но не так положительно относятся к иностранной собственности в структуре национальных экономик;
- развить технологию и способности, но не обязательно за счет зависимости от зарубежного обеспечения этих ключевых факторов конкурентоспособности;
- экономического развития, но без опасности для экологии, или без социальных конфликтов, которые зарубежные фирмы могут принести;
- создать возможность для жителей своих стран пользоваться продуктами и услугами со всего мира, но при сохранении национальной или местной культуры и ценностей;
- сохранить национальный суверенитет для защиты национальных интересов, когда быстро растущая глобальная экономика часто требует учитывать наднациональные цели.

2.2. Взаимодействие бизнеса и государства: немецкая модель

В представленном параграфе анализируется германский опыт взаимоотношений государства и бизнеса, опыт реконструкции капиталистических отношений в послевоенной Германии по неокорпоративному сценарию.

¹ Kymlicka W. Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 319.

² International Business and Government Relations in the 21st Century / Ed. by R. Grosse. N. Y.: Cambridge University Press, 2006. P. 4.

Прежде всего необходимо обозначить, какие же факторы являются определяющими для формирования того или иного типа взаимоотношений государства и бизнеса. Несомненно, самым очевидным фактором будет структура государства (особенности конституционного строя и конфигурации центров принятия стратегически важных решений). По мнению Коулмана, различные формы политической централизации государства ограничивают доступ к центрам формирования правительственной политики и побуждают группы интересов бизнеса к консолидации и централизации¹. Разделение властей, федерализм и коалиционные правительства, напротив, содействуют повышенной фрагментации интересов.

Помимо конституционной структуры государства большую роль играют и особенности малой институциональной среды, непосредственно определяющие условия доступа и формы участия групп интересов в политическом процессе². Важную роль во взаимоотношениях государства и бизнеса играют также исторические особенности, которые на языке институционалистов получили название логики «обусловленного развития» (*path dependence*). Отношения между государством и бизнесом приобретают различные формы под влиянием различий в траекториях обусловленного развития, так и особенностей выбора политического курса в поворотные моменты истории, который был сделан наиболее сильными акторами³.

Серьезный отпечаток на взаимоотношения государства и бизнеса накладывают национальные особенности экономических систем. Сравнительная политическая экономия, анализируя разновидности капиталистических систем (*varieties of capitalism*), традиционно выделяет две основные модели рынка, различающихся по механизму координации — либеральная рыночная экономика и координированная рыночная экономика. Первая направляется рынком и координирует свои действия главным образом через иерархии, механизм цен и формальные контракты. Вторая же характеризуется как ведомая государством, контракты носят реляционный и незавершенный характер, т. е. не накладывают жестких обязательств и зависят от вне-рыночных соображений. Связи сетевого типа играют гораздо более

¹ Coleman W. *Business and Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 1988.

² Berger S. *Regime and Interest Representation* // Berger S. (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. P. 83–101.

³ Martin C. J. *Consider the Source! Determinants of Corporate Preferences for Public Policy*. Working Paper 1. School of Public Policy, University College London. February, 2003.

важную роль для обмена информацией частного и конфиденциального характера, а кооперативные отношения преобладают над конкурентными. Представителями либеральной рыночной экономики выделяют небольшую группу стран — США, Великобританию и Ирландию. В разряд стран с координированной рыночной экономикой попадает значительная часть Европы — Германия, Швейцария, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Норвегия, Финляндия и Австрия¹ (бинарная классификация стала классическим примером различия национальных экономических систем, частным случаем такого различия можно считать различие между англо-саксонским капитализмом и рейнским капитализмом²).

Послевоенная «реставрация» капиталистических отношений в Германии явила миру «немецкое экономическое чудо». В 1947 г. Г. Штольпер описывал Германию как «...биологически искаленную, интеллектуально изуродованную, морально уничтоженную нацию без продуктов питания и сырья, без функционирующей транспортной системы и чего-либо стоящей валюты <...> страну, где голод и страх убили надежду»³, но уже с середины 1950-х гг. ФРГ вступила в полосу непрерывного экономического роста, длившегося почти до конца 1960-х гг. Активное государственное вмешательство в экономику и социальные отношения сопровождалось появлением новых полномочий государства, которые, в свою очередь, вели к расширению взаимодействия с группами интересов. В качестве теоретической базы такого типа взаимодействия выступила неокорпоративная модель. Ставшее уже классическим определение неокорпоратизма дал Ф. Шмиттер как «системе представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющих им монополией на представительство в своей области в обмен на из-

¹ Hall P. A., Soskice D. An Introduction to Varieties of Capitalism // Hall P. A., Soskice D. (eds.) Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 1–68.

² Albert M. Capitalism against Capitalism. L.: Whurr, 1993. // Альбер М. Капитализм против капитализма. СПб.: Экономическая школа, 1998; Crouch C., Streeck W. (eds.) Political Economy of Modern Capitalism. Mapping convergence and diversity. L.: Sage, 1997; Rhodes M., Apeldoorn B. van. Capitalism versus capitalism in Western Europe // Rhodes M., Heywood P., Wright V. (eds.) Developments in West European Politics. L.: Macmillan, 1997.

³ Смирнов А. Послевоенное возрождение Германии: немецкое экономическое чудо // Научный вестник ИЭПП.ру. № 16. Июль 2009.

вестный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»¹ неокорпоративизм, совместимый с демократической политической системой, отличаются от традиционного (государственного) корпоративизма, связанного с опытом фашизма). Таким образом, неокорпоративизм предполагает наличие сильных ассоциаций бизнеса, высокий уровень централизации представительства групповых интересов, наделение головных ассоциаций фактической монополией на представительство интересов и ролью главных посредников во взаимоотношениях бизнеса и государства, классовые и дисциплинированные политические партии (тесно связанные с крупными социальными общностями), низкий уровень публичности и высокую бюрократизацию, а также ориентацию на продвижение интересов в режиме согласований². Как было уже обозначено, взаимоотношения государства и бизнеса определяются упомянутыми факторами: структура государства, институциональная среда групп интересов, обусловленное развитие и особенности национальной экономики.

Политическая система Германии относится к парламентскому типу правления и определяется как «форма конституциональной демократии, в которой исполнительная власть возникает из законодательной власти и отвечает перед ней»³. При такой системе центр принятия решений находится не в какой-либо одной из ветвей власти, а в парламентских фракциях, во многом определяющих политику правительства (если это фракции правящих партий) и оппозиции (если это фракции оппозиционных партий).

В основу построения национальной экономики Германии легла концепция «социально-рыночного хозяйства» (*soziale Marktwirtschaft*)⁴. Это был синтез идей эффективной рыночной экономики, доминирования частной собственности, экономической свободы, государственного регулирования и философии социальной ответственности. Значительный вклад в разработку идеологии внесли Вальтер Ойкен, Альфред Мюллер-Армак, а также Александр Рюстов и Вильгельм Репке.

В результате принятия ряда так называемых контрольных директив, разрешающих создавать различные общественные объединения

¹ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2. С. 15.

² Schmitter P. Still the Century of Corporatism? // Review of Politics. 1974. Vol. 36. P. 85–131.

³ Lijphart A. Democracies. Yale University Press, 1984. P. 68.

⁴ Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: Начала-пресс, 1991.

в 1946–1947 гг. начинают появляться первые предпринимательские объединения в послевоенной Германии¹.

Поскольку возврат к прежней модели корпоративного государства по идеологическим соображениям был невозможен, на ее месте была выстроена новая схема взаимоотношений государства и бизнеса, в основу которой были положены принципы упомянутого ранее неокорпоративизма, совместимые с принципами либеральной демократии. Основное отличие новой системы от прежней состояло в том, что контакты между органами государственной власти и корпоративными объединениями строились не на принудительной, а на добровольной основе. Также стоит отметить тот факт, что в послевоенное время в системе политического представительства в Германии начали проявляться плюралистические черты, что было вызвано действием ряда причин: «во-первых, процессами трансформации общественно-политической сферы, что привело к ее либерализации и демократизации; во-вторых, усилением роли законодательных органов власти, в результате чего бизнес не имел больше возможности столь эффективно реализовывать свои интересы, как ранее; в-третьих, намерением государства создать противовес предпринимательским союзам в лице других социо-профессиональных групп (например, профессиональных союзов), чтобы не допустить значительного усиления их роли в политической жизни страны»².

Тем не менее, несмотря на демократизацию общественно-политической сферы и попытки властей уравновесить растущее влияние предпринимателей на общественно-политические процессы, постепенно именно представительные организации бизнеса занимают ведущие места в системе политического представительства интересов, что явилось вполне закономерным итогом ускорения процессов экономической трансформации в Западной Германии.

Характерной чертой данного периода явилось четкое функциональное размежевание между предпринимательскими и работодателями организациями, с одной стороны, и органами торгово-промышленного представительства, с другой, что впоследствии было организационно закреплено в виде создания соответствующих корпоративных объединений. По мнению Й. Варайна, это было обусловлено, прежде всего, как разными задачами, которые ставили перед собой те или иные предпринимательские ассоциации, так и стремле-

¹ Armingeon K. Die Bundesregierung zwischen 1949 and 1985 // Zeitschrift für Parlamentfragen. Jg. 17, 1986.

² Княкин А. А. Предпринимательские ассоциации в современной политической системе Германии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 7. С. 72.

нием властей закрепить за различными организациями определенные роли и функции. Последнее, в частности, наглядно проявилось в сфере трудовых отношений, где государство пыталось активно участвовать в диалоге между трудом и капиталом на основе механизма социального партнерства (*konzertrierte Aktion*)¹. Роль германского государства была так же в определении приоритетов развития, надзора и регулирования, создании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, эффективного законодательства.

Позже по подобной роли государства Германию стали относить к группе стран с моделью ассистирующего государства². Такая политическая модель отличается рядом важных особенностей. Ведущая роль во взаимоотношениях с группами интересов принадлежит государству, но во многих случаях осуществляется в мягкой, косвенной форме. Ассистирующее государство проводит взаимную адаптацию «государства благосостояния», которое оно включает как свою организационную часть, и системы взаимоотношений государства с экономической и группами интересов. Система правления предполагает широкое делегирование публичных функций организованным интересам³.

Доминирующая роль в правящей группе принадлежит партийно-политической элите (а не административной): ассистирующим государством руководят партии, а не чиновники. Круг правящих элит расширяется: помимо политико-административной элиты и бизнеса к формированию государственной политики на позициях «сильных игроков» подключаются альтернативная элита и новые группы интересов из гражданского общества в лице левых партий и профсоюзов. Обязательным условием сочетания всех разновидностей моделей с ассистирующим государством служит высокий уровень социального консенсуса, охватывающего большую часть общества⁴.

Таким образом, послевоенная Германия была носителем образа организованного капитализма, где государство выполняет скорее «рамочные», а не руководящие функции в отношении национальной экономики. Систему взаимоотношений государства и бизнеса мож-

¹ Varain J. (Hrsg.) *Interessenverbände in Deutschland*. Köln, 1977. P. 21.

² Понятие ассистирующего государства (*enabling state*) было введено в оборот немецким политологом В. Штреком для определения политической роли государства во взаимоотношениях с группами интересов, где государство выступает в роли «ассистента» высокоорганизованных групп интересов, которым передается часть государственных функций.

³ Streeck W. *German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive?* // Crouch C., Streeck W. (eds.) *Modern Capitalism or Modern Capitalisms?* L.: Francis Pinter, 1995.

⁴ *Ibid.*

но назвать корпоратизмом с «рамочным» государством. Эта система стала продуктом нескольких факторов — структуры государства, особенностей государственной традиции, структуры групп интересов и условий послевоенного политического компромисса. Сочетание федерализма, парламентской республики, коалиционных правительств и конституционных ограничений власти правительства и парламента породило особую модель политического правления — консенсусную демократию со слабым правительством.

Такое асимметричное сочетание структуры государства и структуры представительства групповых интересов породило некоторые противоречия. Организация интересов и бизнеса, и профсоюзов отличается консолидированностью и централизацией. То есть большинство представительных организаций не выступают в роли самостоятельных политических акторов, а зачастую входят в состав более крупных корпоративных объединений, занимающихся процессами артикуляции интересов в представительных органах власти. К числу последних стоит отнести общегерманские головные предпринимательские ассоциации, среди которых особенно выделяются три: Федеральный союз германской промышленности (Bundesverband deutscher Industrie), Федеральное объединение германских работодателей (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände) и Съезд германской промышленности и торговли (Deutscher Industrie – und Handelskammertag). Федеральным союзом германской промышленности (BDI) является политически наиболее влиятельной предпринимательской ассоциацией в Германии. Основной декларируемой целью Союза с момента его создания является представительство интересов германской промышленности в органах государственной власти — прежде всего, в правительстве, парламенте, а также в различных общественно-политических структурах — партиях, профсоюзах и «на уровне экономических групп»¹. Государство во многом утратило возможность предлагать группам интересов «частные блага»: конституция обязала его защищать конкурентные рынки и твердую валюту. Монетарная стабильность и сохранение конкурентного рынка были выведены из сферы возможного вмешательства правительства и деполитизированы. Результатом стало появление такой характерной для плюралистической модели черты, как повышенная автономия групп интересов от государства, которая защищена и конституционными гарантиями

¹ Официальный сайт Федерального союза германской промышленности <http://www.bdi-online.de/de/bdi/72.htm> // Электронная библиотека, посвященная деятельности германских предпринимательских ассоциаций <http://www.verbaende.de>

(в частности, права профсоюзов и ассоциаций работодателей регулировать заработную плату и условия труда без вмешательства со стороны правительства)¹.

Другим противоречивым моментом стало то, что демократическое государство и социальное рыночное хозяйство были учреждены в результате исторического компромисса трех основных сил: либеральной рыночной экономики, социал-демократии и христианской демократии². По условиям этого компромисса государство взяло на себя широкие социальные обязательства. Но его возможности оказались серьезно ограничены. Как отмечает немецкий политолог В. Штрек, «с тем, чтобы увеличить свои возможности (capabilities) в соответствии с расширением сферы своей ответственности, государство в Германии развило в себе чрезвычайную способность помогать группам в гражданском обществе в самоорганизации и стало передавать им функции управления, которые в противном случае отошли бы либо государству, либо рынку. Именно организованного при помощи государства коллективного действия и квазипубличного самоуправления “корпоратистских” групп политико-экономическая система Германии порождает большую часть регулирующих правил и коллективных благ, которые ограничивают, корректируют и поддерживают учрежденные рынки социальной рыночной экономики»³.

Ассоциации заняли центральное место в отношениях государства и бизнеса в Германии⁴. Но их роль изменилась. Это не просто группы интересов: они специально наделяются государством правом выполнения важных функций в сфере государственной (публичной) политики. В качестве субъектов государственной (публичной) политики ассоциации бизнеса несут обязанности устанавливать баланс между приоритетами повышения конкурентоспособности на международных рынках и необходимостью поддержания социального мира. Государство делегировало ассоциациям бизнеса статус участников систем правления в соответствующих секторах экономики. По словам В. Штрека, наделение организованных интересов

¹ Зудин А. Ю. Ассоциации – бизнес – государство. М.: ГУ–ВШЭ, 2009. С. 19.

² Streeck W. German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? // Crouch C., Streeck W. (eds.) *Modern Capitalism or Modern Capitalisms?* L.: Francis Pinter, 1995.

³ Ibid.

⁴ Streeck W. *Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State* // *Journal of Public Policy*. 1983. Vol. 3. No. 3. P. 265–284.

публичным статусом позволило создать в Германии одно из самых высокоорганизованных гражданских обществ¹.

Произошло перераспределение возможностей в формировании экономической политики, следствием которого стало расширение возможностей групп интересов для влияния на экономическую политику. Некоторые исследователи в качестве наиболее характерных черт, отличающих стиль политического курса в Германии, выделяют стремление к консенсусу и реактивность, то есть отказ или неспособность политических и административных элит играть ведущую роль в формировании политического курса в конкретных областях². Его следствием стали «иммобилизм», обусловленный ограниченными возможностями правительства добиваться изменений в политическом курсе, и «секторизованный» подход: правительство преимущественно просто реагирует на инициативы, исходящие от интересов в конкретных секторах экономики³. Но правительственный «иммобилизм» и его оборотная сторона, высокая предсказуемость политического курса, позволили экономическим акторам формировать стабильные ожидания, ориентироваться на долгосрочные цели и выстраивать долговременные отношения друг с другом. Группы интересов получили больше возможностей ориентироваться на коллективные и общественные блага (collective, public goods). Использование «рамочного» подхода, отвергающего резкое разделение рынка и государства, позволило создать систему регулирования, которая часто называется жесткой извне, но гибкой внутри: она предотвращает легкий «вход» и «выход» фирм и отраслей из числа участников системы, но взамен часто наделяет институты и фирмы значительной гибкостью⁴.

Долгий процесс корпоративизации капиталистических отношений, да и сама модель неокорпоративизма как далеко не однозначная, особенно в современной интерпретации, породили явление корпоративного капитализма. Таковой термин стал результатом практики

¹ Streeck W. German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? // Crouch C., Streeck W. (eds.) *Modern Capitalism or Modern Capitalisms?* L.: Francis Pinter, 1995.

² Dyson K. (ed.) *The Politics of German Regulation*. Aldershot: Dartmouth, 1992.

³ Bulmer S., Paterson W. E. *The Federal Republic of Germany and the European Community*. L.: Allen and Unwin, 1987 // Dyson K. (ed.) *The Politics of German Regulation*. Aldershot: Dartmouth, 1992.

⁴ Allen C. S. *Institutions Challenged: German Unification, Policy Errors And The «Siren Song» of Deregulation* // Turner L. (ed.) *Negotiating the New Germany: Can Social Partnership Survive?* Ithaca: Cornell University Press, 1997. P. 137–156.

отказа от «чистого» рынка, практики взаимоотношений государства, ассоциаций бизнеса, заинтересованных групп в среде социально-рыночного хозяйства, стремлением к консенсусу и социальной справедливости. Широкие социальные обязательства государства требуют от него расширения способностей (capacities) взаимодействовать в новых условиях и конкурировать (competitive capacities) на международной арене в целом.

2.3. Власть и предпринимательство в России: историко-культурный аспект взаимоотношений

Как известно, понятие лоббирования в современном его значении появилось только со второй половины XIX столетия. Вместе с тем предпосылки лоббирования, как одной из важных форм взаимодействия государственной власти и бизнеса, можно найти и раньше в поведении купцов и предпринимателей. Сами по себе эти отношения в России были противоречивыми и претерпевали серьезные изменения вместе с трансформацией общества. Характеризуя историю предпринимательства в России, можно отметить, что выгодное геополитическое положение славянского государства способствовало развитию торговли еще в глубокой древности. Уже в IX в. торговля становится важной сферой хозяйственной деятельности восточных славян. Со времен Киевской Руси и до конца XVII в. элиту русского купечества составляли «гости» (крупные купцы, торговавшие за пределами России).

Можно выделить несколько видов предпринимательства: частное, государственное и монастырское. Частное предпринимательство осуществлялось в разных формах: индивидуальной, семейной и коллективно-артельной, имело промысловый и торговый характер. В эпоху Средневековья определился такой важный фактор развития предпринимательства в России как политика государства. Именно правительство инициировало развитие промышленности и торговли, создавая казенные и частные предприятия. Государство разрабатывало и соответствующую правовую базу для развития предпринимательства в России. Объективными причинами активного вмешательства государства в экономическую сферу явились «служебно-домашний» характер российского государства, низкая платежеспособность населения, господство натурального хозяйства в деревне, отсутствие капиталов для организации крупных предприятий. Л. Н. Гумилев отмечает, что «все русское государство представляет собой совокупность сословий, так или иначе связанных с государевой службой»¹. В этих

¹ Гумилев Л. Н. От Руси к России. М., 1992. С. 288.

условиях предпринимательство в России было изначально зависимо от государства. Предприниматель зачастую выступал как проситель, и возможность заниматься предпринимательством зависела от государственных чиновников. Эта ситуация сохранилась вплоть до начала XX в.

На формирование предпринимательства в России большое влияние оказал и моральный фактор, который явился результатом синтеза традиционного мировоззрения и христианства. «Отдавая приоритет духовному началу в человеке, христианство не рассматривает богатство в качестве критерия жизненного успеха, главное его внимание всегда уделялось личности, внутреннему миру человека»¹. Деловые отношения, начиная с Киевской Руси, развивались в тесной связи с церковной жизнью. В исследованиях, посвященных русской хозяйственной культуре, можно выделить два противоположных суждения. Одно — восхищение духовностью русской культуры, презиращей утилитаризм и практицизм, другое — критика за отсутствие утилитарных установок. На самом деле в русской культуре, как и во всякой другой, сосуществуют как практицизм и рациональные установки, так и их осуждение. «В России практицизм, помноженный на личную хозяйственную инициативу, являлся одной из предпосылок становления предпринимательства»². В отличие от отмеченной М. Вебером рациональности по цели, характерной для европейской ментальности, российской цивилизации присуща рациональность по ценности³. В обществе, с одной стороны, существовала сильная традиция осуждения личного обогащения и «мещанства». Но, с другой стороны, практическая житейская сметка и умение добиться достатка всегда уважались в России. Однако ценности прагматизма и личной инициативы не стали столь доминирующими в России, как в западной культуре. Они взаимодействовали с другими культурными ценностями, например, ценностями государственного служения и социальной справедливости.

В Московском государстве на смену купцу, самостоятельно совершавшему долгие торговые путешествия, приходит торговец с разбросанными по разным городам лавками, складами, с собственными приказчиками, с деловой перепиской и отчетностью. Используя возросший хозяйственный потенциал страны, купец стал соединять тор-

¹ Румянцев М. А. Этика предпринимательства и национальные традиции в экономике России. СПб., 1995. С. 25.

² Макеева В. Г. Культура предпринимательства. М., 2002.

³ Помпеев Ю. А. История и философия отечественного предпринимательства. СПб., 2003. С. 30.

говлю с промысловыми предприятиями. Появляются мануфактуры, основанные на разделении труда и использовании новой техники, и крупная оптовая торговля. В это время начинают свою предпринимательскую деятельность семейства Строгановых, Демидовых, Шустовых. Новые веяния постепенно меняли хозяйственную жизнь, формировали особый тип предпринимателя. Если на Западе предпринимательская среда складывалась на основе накопления капитала посредством роста ссудных и торговых прибылей, отчасти земельной ренты, то в России дело обстояло иначе: «отличительной чертой нарождающегося предпринимательского слоя являлась “всеядность хозяина”, требовавшая его участия в различных видах хозяйственной деятельности»¹. К концу XVII в. формируются следующие типы предпринимателей: иностранные купцы и промышленники, российские купцы и промышленники, дворцовые предприниматели, монастыри-предприниматели. Эта типология в целом характерна и для Западной Европы, но в отличие от нашей страны там официально в торговлю вовлекалось и дворянство. В России же государство стояло на защите сословного общества и не приветствовало занятие дворянством и крестьянами предпринимательством. Поэтому разбогатевшие крестьяне вплоть до отмены крепостного права не могли использовать накопленные капиталы на покупку земли и направляли их в торговлю или ремесло.

Развитию частного предпринимательства способствовала активная протекционистская политика правительства, на которую повлияла и позиция купцов. Способом воздействия купцов на государство были челобитные 1627, 1635, 1637, 1639, 1642 гг. о торговле и конкуренции иностранных купцов, а также Большая челобитная, имеющая подпись 166 торговых людей, которая была подана в 1646 г. Итогом поданных челобитных явился Новоторговый устав 1667 г., разработанный видным государственным деятелем А. Л. Ордин-Нащокиным, который существенно ограничил торговую деятельность иностранцев на территории России. Кроме того, на основе мнения именитых людей, среди которых были Строгановы, Ф. Венедиктов, М. Гурьев и Б. Никитин, правительство приняло решение о ликвидации множества пошлин и замене их единой рублевой пошлиной. Устанавливалась также льготная пошлина при вывозе товаров в европейские страны. Надо отметить, что непосредственная заинтересованность в ограничении иностранной торговли на внутреннем рынке исходила от представителей крупного торгового капитала — гостей гостинной и

¹ Кузьмичев А. Д., Шапкин И. Н. Отечественное предпринимательство. Очерки истории. М., 1995. С. 10.

суконной сотен и торговой верхушки черной сотни. Мелкий же торговый люд часто пользовался у иностранцев кредитом и поэтому не проявлял особой заинтересованности в политике протекционизма¹.

При этом все эти меры правительства имели своей целью, прежде всего, умножение доходов государственной казны. Поэтому элемент лоббирования в данном случае выступал сопутствующим фактором формирования государственной политики в отношении предпринимательства. Другая цель государственной политики состояла в объединении крупных и мелких торговых капиталов под эгидой первых для борьбы с иностранным купечеством, и данная политика пресекала попытки иностранного торгового капитала захватить русский рынок. Следует отметить то, что мелочная регламентация государством торговли не могла не сковывать ее развитие.

В это время российское купечество благодаря торговле заняло высокое общественное положение в Московском государстве, выполняло ряд важнейших государственных поручений, собирало ясак, участвовало во внешней торговле, заведовало таможнями, руководило царскими торговыми монополиями. Особое место занимали царские гости — группа именитого столичного купечества, которые вели торговлю от имени царя и казны. Из представителей региональной купеческой элиты выделялись Строгановы, которые получили жалованную грамоту на освоение богатейших районов Сибири. Они же с 1572 г. финансировали экспедицию Ермака в Сибирское ханство.

Начиная с XVIII столетия главными фигурами в развитии фабрично-заводской промышленности страны становятся купцы — «старинный капиталистический класс» (М. И. Туган-Барановский). Именно в их среде начал развиваться промышленный капитализм. «Нередко думают, что петровские фабрики устраивались иноземцами. Однако на самом деле большая часть фабрикантов петровской эпохи были людьми чисто русскими и принадлежали к торговому сословию»². Это объяснялось не только наличием у купечества крупного капитала (вновь основанные фабрики требовали крупных вложений от частных лиц, руководящих ими), но и потому, что у купцов был выработан комплекс важных качеств для организации и управления производством (инициатива, предприимчивость, ответственность, высокая работоспособность, внутренняя дисциплина, готовность к риску, знания, навыки и т. д.). Петровские преобразо-

¹ Маньков А. Г. Законодательство и право России второй половины XVII в. М., 1998. С. 140.

² Туган-Барановский М. И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. СПб., 1898. С. 8.

вания способствовали усилению казенного характера отечественного предпринимательства, которое проявилось в стремлении государства контролировать развитие частного предпринимательства. В отличие от стран Западной Европы в России частное предпринимательство было привязано к государственным программам, и фактически был создан класс предпринимателей, зависимых от чиновников. Это привело и к определенному иждивенчеству отечественных предпринимателей, стремлению получить от государства различные льготы. Государство создавало тепличные условия для российских фабрикантов, предоставляя им беспроцентные ссуды, защищая их от конкуренции и передавая им государственные предприятия. Тем самым в какой-то степени был деформирован начальный процесс формирования русской буржуазии.

Прямое и косвенное вмешательство государства в деловую жизнь породило одну из негативных особенностей российского предпринимательства — стремление достигать экономического успеха не столько развитием производства, сколько получением выгодных правительственных заказов. Соперничество за их получение сопровождалось нечестными приемами и обманом. Зависимость предпринимательства от властей способствовала расцвету взяточничества, подкупу чиновников. Из громких дел этого периода известны случаи промышленных спекуляций, которым оказались подвержены А. Д. Меншиков, П. П. Шафиров, один из самых богатых русских купцов М. Г. Евреинов, крупный администратор петровской эпохи князь Г. И. Волконский, генерал-адмирал П. М. Апраксин, сибирский губернатор М. П. Гагарин. В этой связи упоминалось об известном предпринимателе Никите Демидове, который «обещал поставлять железо не выше 13 алтын двух денег и поставил в Тверь 2000 пудов. По заступлению Волконского получил по 16 алтын 4 деньги за пуд, а с купцов берет по 13 и меньше за пуд <...> Демидов неправдивец, но ему доставалось не столько барыша, сколько Волконскому и другим»¹. Фактически здесь указан один из примеров классического лоббирования интересов предпринимателей в органах власти. Справедливости ради надо указать, что несправедливость нажитых богатств лицами, приближенными к власти, приводила их владельцев, как правило, к печальным итогам. Их имущество конфисковывалось, а сами они строго наказывались.

В начале XVIII столетия существовала тенденция вытеснения частного предпринимательства государственным. Государственная власть заботилась об укреплении государственного сектора экономи-

¹ Цит. по: Соловьев С. М. Сочинения. М., 1993. Кн. 8. С. 470.

ки, особенно в отраслях тяжелой промышленности, и государственное предпринимательство взяло на себе решение задачи ликвидации экономической отсталости России от западных стран. Резкое возрастание военных расходов также требовало создания государственного предпринимательства. В это время происходит и консолидация российского купечества, торгово-промышленные люди начинают сознавать свое значение в экономике и общественной жизни. Идеологи купечества И. Т. Посошков и М. Д. Чулков доказывали важность для государства предпринимательской деятельности. Следование православной традиции все теснее соединялось с просветительским понятием пользы отечеству. «Для купеческого менталитета конца XVIII — первой половины XIX в. характерно весьма противоречивое переплетение национально-православных черт и философского и религиозного вольнодумства»¹.

Особый интерес для понимания специфики взаимоотношения власти и предпринимательства представляют воззрения Ивана Тихоновича Посошкова. В «Книге о скудости и богатстве» он выступает за общегосударственный, «царский» характер собственности, как на землю, так и на рабочую силу (крестьян). Он видел в Императоре главу государства, стоящего выше сословных пристрастий, государя, заботящегося об интересах всего народа, и советует царю всех «людей паче себя беречь», невзирая на их сословную принадлежность, как «великородных и военных, таково и купечество и крестьянство», чтобы никто в «убожество не приходил», но все были бы «по своей верности изобильны». Царя он считал защитником правды, а в правде — первое условие политического могущества и материального благосостояния государства.

Посошков, который сам был купцом, смотрел на хозяйство страны как на единое пространство — государственную собственность. Соответственно он понимал, что все процессы в нем не могут не осуществляться по общим, естественно сложившимся законам. То, что Посошков полагал необходимым для эффективного использования государственной собственности, то же он полагал необходимым реализовать и в торговле. Так, он призывал к тому, чтобы купцы торговали строго организованно и «с воли командира своего и по согласию купечества, поставя цену товару своему, отпускали бы за море и за прочие рубежи русские товары, как богатые, так и убогие, с воли командира своего по общему согласию кампанства. чтобы никому обиды не было»². Также он считает возможным проведение единообраз-

¹ История предпринимательства в России. Кн. 1. С. 439.

² Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1937. С. 198.

ной политики в отношении привозимых товаров. Он являлся сторонником указной цены, для поддержания которой Посошков считал необходимым вменить в обязанность сотским и десятским наблюдать, чтобы торговцы «цену брали <...> по чему коему товару цена положена». Механизм ценообразования выводился им из специфики экономического и политического устройства России, имеющего централизованный характер. Вот как он об этом пишет: «Царь наш не купец, но самодержавны повелитель, как чему повелит быть, тако и подобает тому быть неизменно и нимало ни направо, ни налево неподвижно. Яко бог всем светом владеет, тако и царь в своем владении имеет власть и по его царской власти надлежит всякой вещи быть постоянной и похвальной и чтобы меры везде равные, и цене подобает быть равной и никогда неизменной, како в хлебородном году, тако и в недородном»¹. На все товары следует «положить цена установленная, чтобы она какова была в первой лавке, такова бы и в последней». Посошков полагает, что торговля должна быть обособлена и контролируема. Так, кто захочет торговать, «то надлежит им прежний свой чин оставить и записаться в купечество и промышлять уже прямым лицом, а не пролазом <...> И без согласия купеческого командира утайкою ничего по-прежнему, воровски, ничего не делать и пошлинного платежа ни малого числа не таить»².

Вместе с тем Посошков критикует порядки в московском государстве, которые мешают нормальной хозяйственной жизни. В частности, он обвиняет московские власти, покровительствующие за взятки иностранным купцам, сообщает, что за сто рублей взятки иностранные купцы могли получить полмиллиона прибыли. С другой стороны, дворяне, духовенство, монастыри вели торговлю в больших масштабах, не платя в казну налоги. В целом «И. Т. Посошкову, как мыслителю, удалось показать, что в России заботы о земном устройении всегда были тесно связаны с высшими интересами духа и плоти, корнями, проникающими в веру и быт русского человека»³.

С 1711 г. начинается новое направление петровской политики: ослабление казенной предприимчивости в пользу частной, появляется предписание о том, чтобы казенные фабрики передавать в частные руки, появились особые предприниматели — содержатели, которые получали на особых условиях казенные предприятия в собственный

¹ Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1937. С. 295.

² Там же. С. 193.

³ Зайцева Л. И. Первый русский экономист и мыслитель — Иван Тихонович Посошков. М., 1995. С. 33.

их промысел. Тем самым российское государство продемонстрировало желание управлять процессом формирования предпринимательства. Этой же политики придерживалась и Екатерина II, считавшая, что «торг — дело вольное». Она стала уничтожать многие казенные монополии, расширять правовые основы формирования частного предпринимательства и, в частности, облегчать положение предпринимателей-старообрядцев.

Отмена крепостного права ускорила развитие капиталистических предприятий. Государство создало правовые и экономические основы для развития частной инициативы и предпринимательства, оно способствовало развитию железнодорожного транспорта, активно поддерживало крупное промышленное предпринимательство, привлекало иностранные инвестиции в базовые отрасли промышленности. Развитие частной инициативы сопровождалось отменой различных ограничений на занятие предпринимательской деятельностью. С этого времени фабрикантами и заводчиками становятся исключительно представители торгово-промышленного сословия, членами которого являлись и бывшие крепостные.

Характерным симптомом формирования предпринимательской культуры России этой поры является появление новых семейных династий предпринимателей: Мальцевых, Рябушинских, Прохоровых, Второвых, Стахеевых и др. Определились и основные типы предпринимателей: фабрикант, купец-торговец, банкиры. Особо активную роль в финансовом предпринимательстве играли дворяне. В Санкт-Петербурге половина дворян жила на доходы от ценных бумаг¹. В предпринимательской культуре России этого периода можно выделить систему взаимосвязанных ценностей:

Труд — хозяйство. Предпринимателями разделялись ценности трудолюбия, ответственности, самостоятельности, самообладания, терпения, самоотдачи, честности, бережливости. Очень важны были и знания, включающие в себя способность прогнозировать результаты событий, находить новые решения. Трудовые ценности в предпринимательской культуре наполнялись определенным нравственным содержанием.

Труд как средство спасения души — цель и смысл индивидуальной человеческой жизни — он ориентирован на благо других.

Для предпринимателей было характерно отношение к труду как общественному служению. В этой связи стояла и проблема выработ-

¹ Пашин В. П., Богданов С. В. От коммунарии к безработице. Государство и трудовые ресурсы в России (конец XIX — конец XX века). Курск, 2003. С. 22.

ки личной годности. Личная годность, согласно П. Б. Струве, «есть совокупность определенных духовных свойств: выдержки, самообладания, добросовестности, расчетливости»¹.

В православии в отличие от протестантизма труд рассматривался как нравственная категория и только потом как социально-экономическая и технико-организационная. Это отразилось в старообрядчестве. Хотя в начале XX в. староверы в России составляли не более 1,5 % от общего числа населения империи, но на их долю приходилось две трети всех предпринимателей². «Если на Западе протестантизм выступал как религия формирующейся буржуазии, то в России старообрядчество стало одной из форм первоначального накопления капитала»³. Большие капиталы, сосредоточившиеся в руках купцов-старообрядцев к концу XVIII в., перелились в промышленное предпринимательство в XIX в. Значительное число промышленных предприятий принадлежали старообрядческим семьям Морозовых, Рахмановых, Шелапутиных, Рябушинских, Хлудовых, Гучковых. Приверженцы старой веры имели репутацию честных добросовестных деловых партнеров.

Благотворительность. Идея сочетания личной выгоды и общественной пользы присутствовала в русском предпринимательском сословии. В этой связи развивалось и меценатство, возведение храмов и благотворительность. Известны имена предпринимателей-меценатов: П. М. и С. М. Третьяковы (создатели Третьяковской галереи), С. И. Мамонтов (организатор русской частной оперы); профессиональными благотворителями называли семью Бахрушиных, кожевенных и суконных фабрикантов; книгоиздатель К. Т. Солдатенков оставил большие средства на благотворительные цели; Хлудовы содержали богадельни, бесплатные квартиры, больницы. Благотворительность и меценатство в дореволюционных предпринимательских кругах рассматривались как долг богатого человека перед народом. П. М. Третьяков писал, что он стремился «наживать для того, чтобы нажитое от общества вернулось также в общество народу в виде каких-то полезных учреждений»⁴. По масштабам пожертвований русским купцам-предпринимателям не было равных в тот период.

В сознании русских предпринимателей преобладала мысль о духовной общности членов семьи, которая воплощалась и в деловой

¹ Струве П. Б. *Patriotica*. Политика. Культура. Религия. Социализм. СПб., 1911. С. 364.

² Макеева В. Г. *Культура предпринимательства*. М., 2002. С. 67.

³ *История предпринимательства в России*. Кн. 1. С. 437.

⁴ Боткина А. П. М. *Третьяков в жизни и искусстве*. М., 1991. С. 252.

сфере. П. А. Бурьшкин писал: «Одной из главных особенностей московской торгово-промышленной жизни перед революцией был, как говорили в свое время, семейный характер ее предприятий»¹. Соборно-коллективистский характер развития русского общества проявился в патерналистском сознании предпринимателей. Своеобразие буржуазной идеологии в России состояло в том, что в ней сочетались национально-православные традиции, идеи патриотизма и просветительские концепции. Для предпринимателей их дело носило печать самобытного национального производства, они стремились увеличить престиж России на международной арене. В. А. Кокорев писал: «Пора государственной мысли перестать блуждать вне своей земли, пора прекратить поиски экономических основ за пределами России и засорять насильственными пересадками их на родную почву; пора, давно пора возвратиться домой и познать в своих людях свою силу, без искреннего родства с которой никогда не будет согласования экономических мероприятий с потребностями народной жизни»². Российское предпринимательство отличалось высокой гражданской направленностью, и названные ценности были реализованы в 1912 г. в кодексе российских предпринимателей, который состоял из семи пунктов³:

- 1) Уважай власть. Власть — необходимое условие для эффективного ведения дела. Во всем должен быть порядок.
- 2) Будь честен и правдив. Честность и правдивость — фундамент предпринимательства, предпосылка здоровой прибыли и гармоничных отношений в делах. Российский предприниматель должен быть безупречным носителем добродетелей честности и правдивости.
- 3) Уважай право частной собственности. Свободное предпринимательство — основа благополучия государства. Российский предприниматель обязан в поте лица своего трудиться на благо своего отечества.
- 4) Люби и уважай человека. Любовь и уважение к человеку труда со стороны предпринимателя порождает ответную любовь и уважение.
- 5) Будь верен своему слову. Деловой человек должен быть верен своему слову. Единожды солгавшему — кто поверит? Успех в

¹ Бурьшкин П. А. Москва купеческая. М., 1990. С. 79.

² Экономика русской цивилизации. М., 1995. С. 176.

³ См.: Помпеев Ю. А. История и философия отечественного предпринимательства. СПб., 2003. С. 248.

деле во многом зависит от того, в какой степени окружающие доверяют тебе.

- 6) Живи по средствам. Не зарывайся. Выбирай дело по плечу. Всегда оценивай свои возможности. Действуй сообразно своим средствам.
- 7) Будь целеустремлен. Всегда имей перед собой ясную цель. Предпринимателю такая цель нужна как воздух. Не отвлекайся на другие цели. Служение двум господам, Богу и Маммоне, противоестественно. В стремлении достичь заветной цели не переходи дозволенного.

Разумеется, далеко не все отечественные предприниматели следовали данным этическим принципам, что способствовало нарастанию социальной напряженности в стране и привело к классовым битвам.

В XIX в. проявляется и большая политическая самостоятельность русской буржуазии. Извечное желание купечества «одворяниться» постепенно заменяется стремлением поднять значение собственного сословия. П. А. Бурышкин отмечал: «Последние десять лет прошлого века и первые годы текущего характеризовались чрезвычайным ростом промышленности в России. Росту ее способствовали как неисчислимы естественные богатства России, так и ряд необходимых правительственных мероприятий. Помогала этому и общая атмосфера, которая развивалась и господствовала в русских деловых и частью правительственных кругах. Лозунгом того времени было поднятие производительных сил России, строительство собственной индустрии, организация собственного русского производства для использования богатейших производительных сил России»¹. В конце XIX — начале XX вв. государством были созданы юридические гарантии предпринимательской деятельности. Развивается инфраструктура предпринимательства: банковские и кредитные учреждения, биржи, представительные органы, железнодорожный и другие виды транспорта. В характере взаимоотношений органов государственного управления и частного бизнеса постепенно происходили важные перемены. Преодолевалась конфронтация, в основе которой лежал сословный характер российской власти. «Если раньше казенная промышленность империи в первую очередь развивалась в интересах дворянства, то теперь государственные заказы постепенно стали передаваться частному сектору, что сопровождалось расширением взаимосвязи правительства и предпринимательства. Одновременно

¹ Бурышкин П. А. Москва купеческая. С. 77–78.

госаппарат стремился оказывать определенное регулирующее воздействие на работу частных предприятий и объединений»¹.

Следует отметить и возрастающее влияние предпринимателей на политику: «Предприниматель стал говорить, не стесняясь, ибо чувствует свою силу в этом уполномочии и в этой солидарности своих интересов с интересом народным»². Промышленники стали выдвигать свои кандидатуры в Московскую городскую думу, избираться ее гласными. Так в 1893 г. туда были избраны А. С. и В. С. Вишняковы, А. А. и Н. А. Найденовы, Г. А. Крестовников, С. И. Четвериков, а в 1905 г. — А. В. Бурыйшкин, А. С. и Н. П. Вишняковы, П. П. Рябушинский.

4 июля 1905 г. был созван в Москве Съезд предпринимателей России, на который прибыли 55 представителей из 32 промышленных объединений. Избранный председателем съезда В. И. Ковалевский высказался за немедленное объединение промышленников для участия в выборах их представителей в высшее государственное учреждение и выработки общей политической программы. В целом решения съезда имели либеральный характер и предусматривали планомерное покровительство всем отраслям национального труда, широкое распространение технического образования, развитие хозяйственной самостоятельности, расширение внутреннего рынка, законность, неприкосновенность личности и жилища, свобода слова, печати, съездов и собраний.

В дальнейшем с целью давления на правительство представители промышленных кругов предложили даже «закрыть все фабрики и заводы, для того, чтобы создать массовое рабочее движение»³. В последующем промышленники осуществили свою угрозу, закрыв в феврале 1917 г. Путиловский и Ижорский заводы, что усилило рабочее движение и, в результате, способствовало падению монархии. Промышленные круги стремились воздействовать на власть в рамках Торгово-промышленной партии, Союза 17 октября и Партии мирного обновления. Прогрессивные промышленники В. П. и М. П. Рябушинские, И. В. и Е. В. Морозовы, С. И. Четвериков активно действовали в них, участвуя в выборах в Государственную Думу. Они в своей деятельности ставили акцент на борьбе с существующей системой власти, защищали интересы крупного бизнеса и стремились к развитию страны по европейской модели. Однако в целом их усилия были недостаточно эффективными ввиду про-

¹ Мау В. А. Реформы и догмы. 1914–1929. М., 1993. С. 15

² Бурыйшкин П. А. Воспоминания. М., 1990. С. 81.

³ Вишневецки Э. Капитал и власть в России. М., 2000. С. 34.

тиворечий между разными группировками российской буржуазии, отсутствия единой идеологии и нарастающей радикализации общества. Причина неудач политических партий буржуазии находится и «в специфике русского национального сознания, для которого понятия “частная собственность” и “частный интерес” не играли определяющей роли, будучи подчинены широко понятым общественным интересам»¹. В этом заключается важная социокультурная специфика формирования предпринимательства в России, которая проявляется, в частности, в его патернализме.

В заключение отметим, что в дореволюционной России тесная связь предпринимательства с государством привела к неоднозначным последствиям. Она, с одной стороны, способствовала развитию предпринимательства, его правовой базы. В то же время, это приводило к бюрократизации предпринимательства и коррупции чиновников. Чрезмерная концентрация власти и богатства, наблюдавшаяся в определенные периоды российской истории, препятствовала формированию самосознания предпринимательского сословия в целом. Правительство ограничивало инициативу предпринимателей, зачастую видя в частном секторе угрозу собственной власти. В этом проявились как укорененные в прошлом традиции хозяйствования России, так и консерватизм и негибкость мышления политической элиты страны. Взаимоотношение капитала и власти в этот период П. П. Рябушинский охарактеризовал следующим образом: «Мы, прежде всего, были для правительства сборщиками податей, которые ходили в ханскую ставку, в Петроград для отчета, получая оттуда ярлыки на право торговли и промысла»². В результате торгово-промышленное сословие не имело того удельного веса в обществе, которое оно могло бы иметь благодаря своей активной роли в хозяйственной жизни.

Сейчас государство может выступить в качестве главного фактора создания социально ориентированной рыночной экономики, в которой каждая группа и социальный слой населения получают широчайшие возможности для реализации своих жизненных способностей и запросов на основе свободы труда и роста личных доходов. Сущность государства определяется тем, что оно «посредством системы законодательных и иных нормативных актов, задает правила социальной и экономической игры, по существу формирует конфигурацию социально-экономического простран-

¹ Барышников М. Н. Политика и предпринимательство в России. СПб., 1997. С. 231.

² Цит. по: Вишневецки Э. Капитал и власть в России. С. 265.

ства, в котором реализуется предпринимательская деятельность»¹. Однако, создавая эти правила игры, надо учитывать и традиции взаимоотношения власти и предпринимательства, а также менталитет россиян, который влияет на отношение к феномену предпринимательства.

Литература

Барышников М. Н. Политика и предпринимательство в России. СПб., 1997.

Бурыйкин П. А. Москва купеческая. М., 1990.

Вишневыски Э. Капитал и власть в России. М., 2000.

Зудин А. Ю. Ассоциации – бизнес – государство. М.: ГУ-ВШЭ, 2009.

Киньякин А. А. Предпринимательские ассоциации в современной политической системе Германии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 7.

Кузьмичев А. Д., Шапкин И. Н. Отечественное предпринимательство. Очерки истории. М., 1995.

Макеева В. Г. Культура предпринимательства. М., 2002.

May В. А. Реформы и догмы. 1914–1929. М., 1993.

Румянцев М. А. Этика предпринимательства и национальные традиции в экономике России. СПб., 1995.

Смирнов А. Послевоенное возрождение Германии: немецкое экономическое чудо // Научный вестник ИЭПП.ру. № 16. Июль 2009.

Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2.

Эрхард Л. Благосостояние для всех. М.: Начала-пресс, 1991.

Albert M. Capitalism against Capitalism. L.: Whurr, 1993 // Альбер М. Капитализм против капитализма. СПб.: Экономическая школа, 1998.

Allen С. S. Institutions Challenged: German Unification, Policy Errors And The «Siren Song» of Deregulation // Turner L. (ed.) Negotiating the New Germany: Can Social Partnership Survive? Ithaca: Cornell University Press, 1997.

Armingeon K. Die Bundesregierung zwischen 1949 and 1985 // Zeitschrift für Parlamentfragen. Jg. 17, 1986.

Berger S. Regime and Interest Representation // Berger S. (ed.) Organizing Interests in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Coleman W. Business and Politics. Toronto: University of Toronto Press, 1988.

Crouch C., Streeck W. (eds.) Political Economy of Modern Capitalism. Mapping convergence and diversity. L.: Sage, 1997.

Dyson K. (ed.) The Politics of German Regulation. Aldershot: Dartmouth, 1992.

Bulmer S., Paterson W. E. The Federal Republic of Germany and the European Community. L.: Allen and Unwin, 1987.

¹ Безгодов А. В. Очерки социологии предпринимательства / Под ред. Д. П. Гавры. С. 7.

- Hall P. A., Soskice D. An Introduction to Varieties of Capitalism // Hall P. A., Soskice D. (eds.) Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Lijphart A. Democracies. Yale University Press, 1984.
- Martin C. J. Consider the Source! Determinants of Corporate Preferences for Public Policy. Working Paper 1. School of Public Policy, University College London. February, 2003.
- Rhodes M., Apeldoorn B. van. Capitalism versus capitalism in Western Europe // Rhodes M., Heywood P., Wright V. (eds.) Developments in West European Politics. L.: Macmillan, 1997.
- Schmitter P. Still the Century of Corporatism? // Review of Politics. 1974. Vol. 36.
- Streeck W. Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State // Journal of Public Policy. 1983. Vol. 3. № 3.
- Streeck W. German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? // Crouch C., Streeck W. (eds.) Modern Capitalism or Modern Capitalisms? L.: Francis Pinter, 1995.
- Satzung des Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. Berlin, 2001.
- The Handbook of Public Affairs / Ed. by Ph. Harris, C. Fleisher. Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore: SAGE Publications, 2007.
- Thomson St., John St. Public Affairs in Practice. A Practical Guide to Lobbying. L.; Philadelphia: Kogan Page, 2007.
- Varain J. (Hrsg.) Interessenverbände in Deutschland. Köln, 1977.

Глава 3.

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РФ В ОТНОШЕНИИ БИЗНЕСА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

3.1. Система государственно-частного партнерства

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствуют, что государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой сферу публичных дел, публичных отношений и управления. ГЧП характеризуется как система взаимодействия и сотрудничества между структурами бизнеса и государственными учреждениями, предприятиями в удовлетворении потребностей общества на долговременной и взаимовыгодной основе объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и риска.

ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс между частным бизнесом и государством. Его основными формами являются концессии, совместные предприятия, договоры, контракты, соглашения в сферах реализации государственных национальных проектов, в эксплуатации производственных мощностей, в управлении, развитии конкретных территорий, топливно-энергетических комплексов, в достижении общих экономических целей в решении актуальных социально-экономических задач.

ГЧП развивается как система взаимодействия в формах «соучастия», «соуправления» и самоуправления частного сектора в процессах государственного управления, влияния на государственные структуры, на выработку, принятие решений и на их реализацию.

Бизнес-компании, организации и структуры государственной и муниципальной власти выстраивают взаимодействие в системе ГЧП, основываясь на теориях либерализма, корпоративизма, политических сетей, политической модернизации и социального действия. Либерализм как образ мышления и действия проявляется в приверженности участников ГЧП принципам свободы, толерантности, индивидуализма; в совокупности политических и социально-экономических программ, выдвигаемых и реализуемых различных формах смягчения государственного и общественного принуждения по отношению к частному бизнесу и индивиду.

Корпоративизм в системе ГЧП характеризуется наличием механизмов, позволяющих ассоциациям (корпорациям) выступать в качестве посредников и осуществлять взаимодействие, сотрудничество с государственными органами, участвовать в выработке государственной политики, по преимуществу в области экономики, отличающейся высоким уровнем групповой кооперации. Существуют два лика корпоративизма. Первый — авторитарный, восходит к идеологии и практике фашизма. Второй — либеральный, или «неокорпоративизм» стимулирует развитие современных демократий, укрепление, а не ослабление структур частного бизнеса и их положения по отношению к государству. Корпоративизм как теория и практика способствует благодаря ГЧП включению корпоративных интересов структур частного бизнеса, многообразных социальных групп и слоев в процесс государственного и муниципального управления.

Концепции политических сетей в сфере ГЧП являются теоретической основой коллективного, совместного выбора оптимального варианта принимаемого решения, контракта или концессионного соглашения; изменения ракурса рассмотрения органов власти как одного из акторов принятия политических решений; развития демократических подходов к управлению по принципу «руководство — принятие», а не «господство — подчинение»; выявления путей повышения эффективности ГЧП как системы, развивающей взаимодействие государственных и негосударственных образований на основе доверия, согласия и сотрудничества.

Центральное место в развитии ГЧП занимают концепции теории политической модернизации, связанные главным образом с характеристикой перехода к постиндустриальному информационному обществу. Политическая модернизация в контексте развития ГЧП предполагает: расширение включенности в политическую жизнь частного бизнеса, различных социальных групп, слоев и индивидов; ослабление традиционных элит и их легитимации, замену традиционных элит модернизаторскими; формирование и расширение рациональной и компетентной политической бюрократии; создание дифференцированных координационных структур с высокой специализацией политических ролей и институтов; территориальное и функциональное расширение сферы федерального законодательства и политического участия.

Выбор путей, механизмов и форм развития ГЧП решается в основном в теоретическом споре либералов и консерваторов. Если либералы акцентируют внимание на развитии возможностей частного бизнеса и населения, постоянно влияя на тех, кто имеет власть, то есть на органы государственной и муниципальной власти; то кон-

серваторы сосредоточивают внимание на развитии ГЧП как фактора обеспечения политического и социального порядка с помощью централизованных институтов.

Для развития ГЧП в Российской Федерации создается необходимая правовая база. В 2005–2009 г. приняты ряд законов РФ, а именно: «О концессионных соглашениях» (июль 2005 г.), «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (декабрь 2005 г.), «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ для государственных и муниципальных нужд» (июль 2005 г.), «Об автономных учреждениях» (2006 г.), а также в законах о государственных корпорациях (2007–2008 гг.) «О внесении изменений в ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты РФ (ноябрь 2006 г.) и др.

Государственно-частному партнерству уделено важное внимание в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В ней подчеркивается, что ГЧП в различных его формах позволяет повышать качество государственных услуг; осуществлять крупные государственные проекты, развивать объекты государственного имущества; успешно использовать опыт и профессионализм частного сектора; развивать инновационные формы проектного финансирования; внедрять прогрессивные методы управления в органах власти.

Теоретические концепции, политико-правовые основы исследования ученых способствуют раскрытию акторам ГЧП и обществу сущности их действий и возникающих конфликтов, в которые они вовлечены; выявлению особенностей социально-политических и экономических отношений, обнаружению смыслообразующего и инновационного характера взаимодействия бизнес-структур и государства, созданию новых социальных связей, институтов, новых ценностей, оптимизации процессов модернизации на основе инновационного развития.

Субъектами ГЧП со стороны государства являются: органы государственной власти, государственные учреждения, государственные унитарные предприятия, государственные корпорации, финансово-промышленные группы, автономные некоммерческие организации, некоммерческие фонды.

Участниками ГЧП от частного сектора выступают граждане и юридические лица, представленные коммерческими и некоммерческими организациями, учредителями которых не является государство.

Интересы государства и бизнеса в системе ГЧП могут совпадать, но могут быть и полярными, диаметрально противоположными. Во втором случае формирование ГЧП возможно только в результате

длительных переговоров, достижения сбалансированного соглашения, договора, контракта, нацеленного на реализацию конкретного соответствующего проекта. Различие целей и интересов сторон в ГЧП предполагает торг, тернистый поиск компромиссов и согласованных действий. К примеру, органы государственной или муниципальной власти стремятся обеспечить рост объемов и улучшение качества предоставляемых тех или иных услуг населению, экономическим субъектам; а частный бизнес — получить рост прибыли. Но обе стороны заинтересованы в реализации данного конкретного проекта. В этом случае достижение компромисса и взаимодействия на основе договора, соглашения или контракта вполне реально.

В условиях ГЧП реализуется соединение ресурсов двух секторов в целях удовлетворения потребностей экономики и населения в качественных услугах, но одновременно происходит и перераспределение ролей в этих сферах между органами государственной власти и частным сектором.

Механизм управления ГЧП, опосредуя взаимодействие органов власти не только с частным сектором, но и со всем массивом политических, социальных факторов, представляет собой комплексную проблему реального сложного функционирования системы и соответственно должен предусматривать меры политической, социально-экономической, финансовой, организационно-структурной, инновационной и маркетинговой направленности.

Многие составляющие данной комплексной проблемы решаются GR (Government Relations) — деятельностью, представляющей собой процесс согласования интересов, выстраивания диалога и деловых отношений бизнес-структур и органов власти, способствующей созданию благоприятной деловой среды в системе ГЧП. GR-деятельность помогает минимизировать риски, успешнее справляться с неблагоприятными обстоятельствами, кризисными ситуациями, поддерживать отношения бизнеса и государственных структур на взаимовыгодной основе.

GR-деятельность в системе ГЧП характеризуется наличием многоступенчатого потока коммуникации. На первой ступени данного потока инициативы или идеи формулируются государством, затем частный бизнес выражает свое отношение к ним и вносит соответствующие предложения по их реализации. Таким образом, «лидеры мнений» в лице представителей от органов власти и частного бизнеса выступают связующим звеном на стадии формирования системы взаимодействия. Затем двухступенчатая коммуникация на второй стадии превращается в многоступенчатую, когда коммуникация «лидеров мнений» распространяется на всех участников процесса и реализуется в согласовании условий массового взаимодействия в

отношении будущего проекта, а также заключения контрактов или договоров (соглашений) и исполнения принятых обязательств. На уровне массовой коммуникации стороны в системе ГЧП могут иметь своих лидеров, к которым «лидеры мнений» обращаются за советами и рекомендациями.

Современная практика характеризуется широким спектром различных организационных моделей и форм государственно-частного партнерства¹. В частности, классификация ГЧП по сферам и типам услуг характеризуется базовыми моделями оператора, кооперации, концессий, договоров и лизинга.

Модель оператора создается в основном в сфере переработки отходов, характеризуется четким разделением ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством. Модель кооперации используется там, где партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного сектора. Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам. Договорная модель используется чаще всего в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направляются на снижение текущих издержек производства. Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий и весьма широко используется за рубежом органами местного самоуправления по взаимодействию с частным бизнесом.

Основными формами взаимодействия бизнеса и государственных структур в системе ГЧП являются: концессии, инвестирование, делегированное управление (аутсорсинг), совместные предприятия, государственные контракты, особые экономические зоны, технопарки, приоритетные национальные проекты.

Под концессией понимается акт, посредством которого государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых государственных функций в хозяйственно-экономической

¹ Подробнее см.: Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005; Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации // Проблемы формирования государственных политик в России. Материалы научной конференции. М., 2006; Кабанкин В. А., Левченко А. А., Сидоров В. А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород, 2008; Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. Кол. авторов: Лихачев В., Илларионов В., Лебедева М. и др. Изд. Совета Федерации. М., 2009.

сфере в течение определенного договором срока. Права собственности на основные средства производства остаются у государства, а произведенная продукция принадлежит концессионеру. Концессия — это термин, обозначающий «уступку» или «разрешение» на право пользования государственной собственностью в течение оговоренного сторонами срока.

В мировой практике концессия считается гибкой и эффективной формой ГЧП, в ее рамках частный бизнес сооружает, модернизирует, эксплуатирует объекты, инвестирует в них, сохраняя государственную собственность. Или же данная собственность переходит по окончании проекта в государственную. Концессия создается и реализуется, прежде всего, в целях развития и повышения уровня удовлетворения общественных потребностей. Объединяя элементы договоров подряда, аренды, франчайзинга, инвестиционного соглашения, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, концессия позволяет сбалансировано учитывать широкий спектр интересов частного сектора и государства.

Первым примером концессионного соглашения в современной России стал реализуемый с 2008 г. в рамках ГЧП проект «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге. Согласно условиям консорциума 50 % стоимости данного проекта инвестируется частными вкладчиками, 34 % — федеральным бюджетом и 16 % — городом Санкт-Петербургом.

Другими важными направлениями развития ГЧП являются инвестирование в развитие экономики, решение насущных социальных проблем (ремонт жилого фонда, переселение из ветхого и аварийного жилья и т. п.), вложение средств в реализацию прорывных проектов, сооружение крупных объектов жилищно-коммунальной, транспортной сфер, образования, здравоохранения.

В целях реализации данных задач создан Инвестиционный фонд, предоставляющий бизнесу выделение денежных средств.

Для развития депрессивных территорий используется создание особых экономических зон. В 2009 г. в России функционировали 13 особых экономических зон трех типов (две — промышленно-производственные, четыре — технико-внедренческие, семь — туристско-рекреационных), в которых зарегистрировано более 170 резидентов с заявленным объемом инвестиций около 140 млрд руб.¹

¹ Набиуллина Э. Макроэкономические итоги 2008 г. и задачи на 2009 г. // Экономист. 2009. № 5. С. 7.

В системе ГЧП показали свою эффективность венчурные компании и венчурные фонды. К примеру, на Российскую венчурную компанию (РВК) возложены функции отбора лучших венчурных управляющих компаний на конкурсной основе и приобретение паев венчурных фондов, создаваемых этими компаниями; стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов.

Венчурные компании осуществляют прием заявок на конкурсный отбор юридических лиц для передачи им в доверительное управление денежных средств с целью их последующего инвестирования в отечественные инновационные компании; проведение и подведение итогов конкурсов. Победитель конкурсного отбора должен привлечь частные инвестиции в формируемый венчурный фонд в объеме 51 % от его общей суммы.

Приоритетными направлениями деятельности венчурных фондов по инвестированию, создаваемых с участием РВК, являются: безопасность и противодействие терроризму; биотехнологии, медицинские технологии и медицинское оборудование; развитие индустрии наносистем и материалов, информационно-телекоммуникационных систем; рациональное природопользование; транспортные, авиационные и космические системы; энергетика и энергосбережение.

Венчурные фонды обеспечивают преимущественно процесс коммерциализации научных знаний, особенно знаний отраслевых наук и прикладных исследований. В этих целях по схеме государственно-частного партнерства создаются региональные венчурные фонды, в которые по 25 % первоначального капитала вкладывается федеральным и региональным бюджетами, а оставшиеся 50 % должны быть привлечены управляющей компанией, которая выбирается для управления фондом на конкурсной основе.

Результативным институтом государственно-частного партнерства в сфере инвестиций являются закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости, конструкции которых используются в различных областях экономической деятельности для привлечения и размещения инвестиций. Сферами их использования в качестве инструмента государственно-частного финансирования являются: проекты развития инфраструктурных отраслей экономики; инвестиционные проекты предприятий реального сектора экономики; инвестиционные программы крупных промышленных холдингов и финансово-промышленных групп; проекты реструктуризации и управления собственностью. В 2008 г. в России работают 136 за-

крытых паевых инвестиционных фондов недвижимости, суммарной стоимостью чистых активов более 72 млрд руб.¹

Созданию нового интеллектуального продукта способствуют технопарки как специфические структуры системы ГЧП. Они представляют собой территории, на которых объединены объекты индустрии, научно-исследовательские компании, деловые центры, выставочные площади, учебные заведения, а также обслуживающие это все объекты: склады, жилой поселок, охрана и т. д. Смысл создания технопарков состоит в том, чтобы сконцентрировать в одном месте как можно больше специалистов, что позволяет компаниям, создающим новые интеллектуальные продукты, успешнее проходить весь путь: от возникновения идеи до ее реализации и до того момента, когда инновация будет приносить наибольший эффект.

Государственно-частное партнерство в современной России получает все более широкое распространение на федеральном, региональном и местном уровнях. К примеру, на федеральном уровне оно довольно активно продвигается Минтрансом. По его инициативе в канун 2006 г. начали работать первые в нашей стране крупные инвестиционные проекты. В декабре 2005 г. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) и входящее в структуру «Группы Альянс» ОАО «Нефтепорт» заключили соглашение по развитию морского торгового порта Находки².

На региональном уровне ГЧП представлено практически во всех субъектах РФ. Так, например, в Красноярском крае на его основе реализуется пилотный проект, представляющий собой так называемую «корпорацию развития», в которую включены источники федерального, регионального, местных бюджетов и частного бизнеса.

Структуры частного бизнеса в данном проекте представляют: «Роснефть», «Базэл», ряд других крупных компаний, в том числе металлургической отрасли. На первом этапе реализации данного проекта государство инвестирует 800 млн долл., а частный бизнес — 5 млрд долл. С учетом нефтегазового комплекса бизнес

¹ Государственно-частное партнерство в зарубежных странах или как реализовать ГЧП в России? Кол. авторов: Лихачев В. Н., Лебедева М. и др. Изд. Совета Федерации. М., 2009. С. 51.

² Чижов С. Бизнес и государство в одном оркестре // Российская газета. 2005. 28 декабря.

вложит свыше 22 млрд долл., из них около 4 млрд долл. составят инфраструктурные инвестиции, в основном трубопроводы¹.

Государственно-частное партнерство получило новый стимул развития в процессе реализации приоритетных национальных проектов: «Образование», «Здравоохранение», «Доступное жилье» и «Сельское хозяйство».

В сельском хозяйстве, к примеру, намечено привлекать частные инвестиции в объемах до 94 % от общей доли предполагаемых вложений.

В сфере образования, как известно, поддержана инициатива предпринимателей по финансированию крупнейших университетов посредством создания специальных фондов развития. Перед органами государственной власти поставлена задача совершенствования законодательства, стимулирующего такие расходы и создающего необходимые гарантии как со стороны государства, так и бизнеса и учебных заведений. Намечено организовать работу по созданию таких механизмов на уровне Правительства РФ.

В системе ГЧП активно участвуют некоммерческие организации (НКО). Они успешно выполняют многие функции органов исполнительной власти в сфере предоставления услуг населению на основе договоров, соглашений, контрактов, конкурсных заказов, реализуя таким образом механизм и технологии аутосорсинга на практике.

НКО, как свидетельствует отечественный и международный опыт, осуществляют функции органов государственной и муниципальной власти по аттестации, сертификации, контролю над участниками рынка, проверке качества и выработке стандартов оказываемых услуг.

К ГЧП относятся любое предоставление услуг или производство товаров для общественных нужд, которое традиционно находится в сфере компетенции государства и осуществляется:

- путем объединения активов и управленческих навыков государственных институтов и частного сектора;
- с извлечением обоюдной выгоды, выражающейся в экономии бюджетных средств органами власти и в получении обеими сторонами ГЧП прибыли;
- с разделением прибыли, когда создается мотивация, добиться успеха реализуемого проекта;

¹ См.: Хлопонин А. Наше государство представляет собой кентавра // Коммерсант. 2005. 6 декабря.

– с предупреждением рисков, когда ни один партнер не оказывается более защищенным от неудач проекта, чем другой.

Такого типа ГЧП способствует эффективному осуществлению политико-административных управленческих процессов, контролю за издержками деятельности, повышению качества услуг, сокращению численности административного и управленческого персонала, капитальных затрат, экономии бюджетных средств.

С развитием системы ГЧП возникает необходимость формирования и организации деятельности соответствующих институтов, в функции которых входили бы обязанности продвигать и контролировать процесс согласованного взаимодействия бизнеса и государственных структур, обеспечения контроля за соблюдением сторонами соответствующих норм и правил, координации функций государственного управления и менеджмента частного бизнеса, повышения компетентности и ответственности работников государственного аппарата, муниципальных органов власти и менеджеров бизнес-компаний.

В этих целях на региональном и межрегиональном уровнях создаются и эффективно работают центры развития ГЧП, экспертные и консультационные советы, включающие менеджеров, юристов, конфликтологов, политологов, структуры GR-взаимодействия бизнеса с органами власти и государственного управления.

Активно в этом отношении действует, например, юридическая фирма «Вегас-Лекс», сотрудничающая с государственными и общественными органами и участвующая почти в 50 % рынка ГЧП – проектов.

Успешно осуществляют координационные функции в сфере ГЧП Центр государственно-частного партнерства, созданный при «Банке развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в апреле 2008 г., и ряд межрегиональных центров. Главной миссией общероссийского центра ГЧП («Внешэкономбанк») является поддержка и ускорение реализации инфраструктурных проектов общенационального регионального и муниципального значения, обеспечение органов государственного (федерального и регионального уровней) и муниципального управления разработками по применению механизмов и инструментов ГЧП в реализации отраслевых и региональных стратегий развития. В частности, на период 2009–2012 гг. Центром развития ГЧП («Внешэкономбанк») планируется подготовка:

- одного-двух сверхкрупных проектов ГЧП стоимостью более 30 млрд руб. капиталовложений в год;
- 5–6 крупных (стоимостью более 5 млрд руб. капиталовложений) проектов или программ типовых проектов ГЧП в год;
- не менее 15–20 средних (стоимостью более 2 млрд руб.) отраслевых, региональных проектов или программ типовых проектов ГЧП.

Центр организует повышение квалификации и переподготовку 250 руководителей и специалистов органов государственной и муниципальной власти в год по программе 100–150 учебных часов; оказывает консультационную и методическую помощь по развитию ГЧП¹.

Активную роль в развитии ГЧП выполняет Технополис «Светоград» Белгородской области, представляющий собой крупный инновационный проект на территории Черноземья, занимающийся разработкой и внедрением в производство инновационных продуктов, реализацией высокотехнологичных проектов, созданием для такой деятельности соответствующей инфраструктуры².

Эффективное воздействие на развитие ГЧП оказывает Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. В их состав входят наиболее влиятельные бизнесмены, государственные чиновники, лидеры общественных объединений. В них созданы рабочие группы по различным отраслям и сферам деятельности.

Деятельность центров по развитию ГЧП, GR-структур, экспертных и консультативных советов свидетельствует об изменении роли бизнеса во взаимоотношениях с государством. Бизнес становится более активным субъектом так называемого «координируемого», а не только корпоративного капитализма. Включенность частного сектора в занятия публичными делами позволяет повышать эффективность деятельности органов власти, государственного управления, снимать многие

¹ Кабашкин В. А., Левченко А. А., Сидоров В. А. Развитие государственно-частного партнерства в регионе Российской Федерации. Белгород, 2008. С. 136–137.

² Головской Г. В. Технополис «Светоград» // Кабашкин В. А. Левченко А. А., Сидоров В. А. Развитие ГЧП в регионе Российской Федерации. Указ. соч. С. 12.

барьеры, препятствующие инновационному развитию, и обеспечивать более полное удовлетворение потребностей населения.

Вместе с тем следует отметить, что и в условиях ГЧП могут вводиться административные барьеры, своего рода ловушки, помехи и препятствия на пути модернизации. Наиболее распространенными из них являются: сращивание госаппарата с частным бизнесом, способное привести к негативным последствиям; крайности технократизма и погоня за прибылью, игнорирующие социальные нужды населения; поверхностное механическое восприятие современных политических ценностей и норм при фактическом доминировании традиционной политической культуры; низкий уровень профессионализма и компетентности представителей менеджмента бизнес-структур и политико-административной элиты; их неспособность распространять импульс модернизации и ее плоды с элитарного на массовый уровень. Серьезный тормоз социально-экономическим и политическим преобразованиям представляет распространение элитного корпоративизма вместо общественного плюрализма.

Алчность и непрофессионализм многих руководителей корпоративных бизнес-структур нанесли серьезный вред экономике России и содействовали увеличению разрыва между бедными и богатыми. Свыше 60 % самых бедных россиян стали еще беднее, чем 25 лет назад (то есть в 1985–1986 гг.)¹. Примерно то же самое произошло в современных кризисных условиях и в США, только относительно 25 % бедных. Но в США многие руководители крупных корпораций публично признались в том, что действия их компаний подталкивали экономику к кризису. «Мы участвовали в некоторых вещах, которые, очевидно, были ошибочны, — отметил Гендиректор компании Goldman Sachs. — Мы просим прощения»². В России этого нет. Более того, по выражению Е. Ясина, научного руководителя Госуниверситета — Высшая школа экономики, по некоторым направлениям «бизнес все больше шантажирует правительство»³.

Посредственность и эгоизм многих представителей политико-административной и бизнес-элиты все масштабнее проявляются в противовес таким качествам как практичность, компетентность и

¹ См.: Оверченко М. Посредственные и жадные // Ведомости. 2009. 11 декабря.

² Там же.

³ Цит. по: Зыкова Т. Зачистки балансов // Российская газета. 2010. 20 января.

высокий профессионализм. По результатам интернет-опроса, 980 российских специалистов и управленцев, к примеру, выявлено, что свыше 50 % из них недовольны корпоративными порядками, жалуются на идеологическое зомбирование, бессмысленные запреты, искусственно поддерживаемую конкуренцию между коллегами¹.

Другие исследования, проведенные в 2009 г., показали, что 42 % опрошенных руководителей бизнес-структур и управленцев как минимум раз в неделю принимают ошибочные решения на основе неверной информации².

Идеальная система мотивации, в том числе в сфере ГЧП, должна апеллировать не только к личной выгоде, но в первую очередь и к общественным ценностям. У бизнеса, государства и общества цели, конечно же, расходятся. Однако партнерское взаимодействие необходимо строить таким образом, чтобы его результаты способствовали накоплению человеческого капитала, интеллектуальных ресурсов, стимулированию инноваций, развитию инфраструктурных и модернизационных активов, повышению благосостояния населения.

На Западе в современный период идет активная дискуссия о консюмеризме как возможной причине кризиса. В ходе дискуссии обращается особое внимание на проблемы игнорирования бизнесом современных ценностей развития общественных благ; возрождения и утверждения идеалов доминирования успеха над уровнем потребления; недопущения возврата к прежнему уровню гедонизма и утилитаризма. У многих представителей отечественной бизнес-элиты все это вызывает легкую иронию. Они по-прежнему воспринимают свою работу как место быстрого обогащения. Длительные инвестиционные вложения по их мнению несвоевременны и, более того, противопоказаны. Многие не стремятся мыслить категориями развития общественных благ на ближайшие десятилетия, им важнее иметь пути для отступления. Президент Д. А. Медведев, проводя заседание Совета по реализации приоритетных национальных проектов в январе 2010 г., подчеркнул, что «нам надо уходить из кризисного мышления — этого мы не можем, это не получится. Всем надо работать. Хотелось бы консолидированной работы...»³

¹ См.: Градосельская Г. Невольники в галстуках: изнанка корпоративной культуры // Harvard Business Review — Россия. Июнь — июль 2009 г. Дайджест. 2009. С. 23.

² См.: Сделаем планету разумнее // Harvard Business Review — Россия. Дайджест. 2009. С. 29.

³ Медведев Д. А. Выступление на заседании Совета по реализации нацпроектов и демографической политики // Российская газета. 2010. 20 января.

Принципиально важным в этой связи является вопрос о критериях развития государственно-частного партнерства. Представляется, что ими могут быть, во-первых, рост благосостояния населения, формирование новых интересов, новых требований, развитие социальных отношений, стимулирующих восходящую социальную мобильность в обществе.

Во-вторых, критерием развития ГЧП выступают более четкое разделение функций политических и экономических институтов, наращивание способностей политической и экономической систем к выживанию и модернизации на основе инновационного развития.

В-третьих, параметры ГЧП связаны с тенденцией к развитию свободы и равноправия, которые характеризуются участием (бизнеса и населения) субъектов и институтов партнерских отношений в более выраженной артикуляции интересов социальных групп, слоев, их агрегации (посредством общественных объединений), политической специализации и интеграции, позволяющих успешнее вырабатывать новые социально-политические, экономические и духовные нормы и ценности.

В рамках ГЧП взаимодействие основывается не на балансе интересов и ресурсов конкурирующих между собой групп интересов, а в результате их сложного, институционализированного, ориентированного на согласие и консенсус по актуальным проблемам социально-экономического и политического развития. При этом государство в системе ГЧП выступает не только в роли собственника, арбитра, но и в качестве доминирующего актора, решающим образом воздействующего на процессы и на результат выработки политики.

ГЧП способствует приобретению политической и экономической системами новых позитивных качеств, новых возможностей, более четкому разделению функций и специализации структур государственного управления и бизнеса, позволяющих успешно адаптироваться в новых проблемных ситуациях; широкому распространению стандартов благосостояния народа; созданию новых институтов и условий перехода к гражданской политической культуре участия, ориентированной на активную роль в политической системе независимо от позитивного или негативного отношения к ее отдельным установлениям; развитию способностей учиться свободе и сотрудничеству. Именно это гарантирует успех и первенство.

Очень важно учитывать, что современный частный бизнес и негосударственные институты в России молоды. Они пока еще слабо укоренились и не обладают необходимыми ресурсами для успешной работы в новой системе. В этой ситуации будущее государственно-частного партнерства зависит от теоретической, политической и

правовой опоры на цивилизованный социальный диалог в выработке стратегии государственной политики.

3.2. Современная государственная политика по взаимодействию с гражданским обществом

Понятие и функции гражданского общества. Гражданское общество является продуктом длительного исторического развития и начинает формироваться с разделением общества на государственную и негосударственную сферы человеческой деятельности. Обязательными условиями возникновения гражданского общества являются: появление возможности у граждан обретения экономической самостоятельности на базе частной собственности; возрастание значения личности человека, который превращается из подданного в гражданина с равными юридическими правами со всеми другими гражданами. Особое значение имеют гарантии прав и свобод человека-гражданина, а также независимые и доступные для граждан СМИ.

Гражданское общество представляет собой устойчивую систему экономических, социально-политических, религиозных, духовно-нравственных, семейных, культурных и других общественных отношений, которые, влияя на государственную политику (иногда определяя ее), выражают волю граждан общества. В рамках этой своеобразной и обширной системы функционируют различные общественные организации, движения, политические партии, религиозные организации, экономические организации и объединения и, прежде всего, сам человек, как гражданин и личность со своими семейными, профессиональными, досуговыми и другими разнообразными потребностями и интересами.

Гражданским обществом признается структурированное самоуправляемое негосударственное звено любого народа, состоящее из политических партий, общественно-политических движений, общественных организаций и других объединений граждан. Гражданское общество не является ассоциацией, основанной на коллективном интересе. Все его члены свободны в своем жизненном выборе, что предусматривает уважение каждым свободы других и равный доступ каждого к контролю за государственной и муниципальной политикой, деятельностью публичных властей и должностных лиц.

Под гражданским обществом понимается совокупность негосударственных социальных, духовных, религиозных, нравственных, семейных, национальных и др. отношений; сфера самопроявления свободных индивидов и добровольно сформированных организаций и ассоциаций граждан, огражденная законами от прямого вмешательства

ства и произвольной регламентации их деятельности со стороны органов государственной власти.

Можно вычленить два специфических значения категории «гражданское общество»: теоретико-аналитическое и нормативное.

В первом случае гражданское общество выступает как обобщенное понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, социальных институтов и социальных ценностей, главными субъектами которых являются гражданин с его гражданскими правами (свобода слова, равенство перед законом); политическими правами (право на участие в голосовании и политических организациях); социально-экономическими правами (право на экономическое благополучие, социальную защищенность); гражданские (негосударственные) организации, ассоциации, объединения. В этом смысле понятие «гражданское общество» выступает основой для теоретического анализа и объяснения явлений социальной реальности.

Во втором случае понятие «гражданское общество» используется в качестве нормативной концепции, которая способствует мотивации и мобилизации граждан и других социальных агентов на развитие различного содержания и форм гражданской активности.

Гражданское общество имеет свою определенную структуру.

Базовый уровень гражданского общества составляют экономические отношения, основанные на многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Гражданское общество только тогда проявляет свою жизнеспособность, когда его члены обладают конкретной собственностью или правом на использование и распоряжение собственностью, произведенный ими общественный продукт по своему усмотрению. Оно является основополагающим условием свободы личности в любом обществе.

Следующий уровень — это социокультурные отношения, включающие семейно-родственные, этнические, религиозные и прочие устойчивые связи. Важнейшими предпосылками формирования гражданского общества являются солидарность, доверие, толерантность, ощущение личной безопасности и ответственность граждан. Гражданское общество отражает динамическое разнообразие интересов множества социальных групп и слоев, их представителей.

Верхний слой гражданского общества — это отношения, связанные с индивидуальным выбором, политическими и культурными предпочтениями, ценностными ориентациями. Это различные группы по интересам, политические партии, движения, клубы, группы давления и т. п. Именно этот слой гражданского общества включает в себя наиболее социально активные институты, тесно соприкасающиеся с государственно-политической системой.

Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов как в прошлом, так и в настоящем, показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение. Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппозирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии.

Гражданское общество — это сила, находящаяся с государством в постоянном сложном, противоречивом, диалектическом взаимодействии.

Взаимодействие между государством и гражданским обществом особенно актуально в условиях, когда в обществе утвердились демократические процедуры, а система общественных организаций получила значительное развитие. Однако, если такое взаимодействие не столь интенсивно, как это необходимо для нормального функционирования демократической системы, процесс внесения назревших изменений в проводимую политику существенно задерживается. В результате стабильность социума подвергается чрезмерным перегрузкам. Проблемы накапливаются. К их решению приступают лишь тогда, когда социально-политическое напряжение достигает критической точки и нависает реальная угроза развития событий по катастрофическому сценарию.

По своей целевой направленности управленческие импульсы, исходящие от властных политических структур, адресованы в конечном счете индивидам. В действительности же они, как правило, так или иначе, проходят через гражданское общество, усиливаясь, ослабляясь и видоизменяясь в зависимости от его состояния. Со своей стороны гражданское общество аккумулирует, преобразует и интенсифицирует импульсы, исходящие от индивидов.

Гражданское общество служит первичным источником нормотворчества, препятствующим окостенению демократических форм, способствующим их периодическому обновлению в соответствии с общественными потребностями. В сфере практической жизнедеятельности, прежде всего, ощущается устарелость изживших себя правовых норм. Здесь же накапливается живой опыт взаимоотношений, не укладывающийся в сложившуюся систему законов и требующий ее развития.

Функции гражданского общества:

- социализация индивидов: включаясь в гражданские взаимоотношения через частный интерес, они обретают возможности для самовыражения и развития своих потенций в качестве социальных субъектов;

- самоорганизация и самоуправление в обширной мозаичной сети частных интересов, для которых внешнее (государственное) регулирование создает лишь общие рамки упорядочения (гражданское право), а в них действуют устойчивые внутренние регуляторы — нравы, обычаи, традиции, моральные нормы и стереотипы поведения;
- интеграция общества через систему горизонтально-сетевых связей и каналов информации, функционирующих на базе данной социально-культурной общности, смысловых значений и символов, сложившихся веками форм социальной солидарности, что в конечном счете обеспечивает целостность общественного организма, историческую преемственность в его развитии;
- создание базовых форм межличностной солидарности, основанной на общности или близости частных интересов, выработка механизмов согласования расходящихся интересов и регулирования конфликтов, развертывание широкого дискурса общественно-политических сил как средства достижения согласия и стабильности;
- стимулирование правового нормотворчества выдвижением требований юридического закрепления тех гражданских и политических прав и свобод, осознание необходимости которых вначале происходит в лоне гражданского общества.

Укорененность гражданского общества непосредственно в среде конкретных жизненных интересов граждан, преобладание в нем горизонтально-сетевых отношений обеспечивают ему соответствующий потенциал демократизма, превращают в базовый источник народовластия. Гражданское общество образует некое подобие корневой системы демократических устремлений граждан и демократических форм правления.

Исключительно важная роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан порождает соблазн его идеализации. Многие видят в нем определяющее условие решения всех острых социально-политических проблем, существующих в современных обществах. Гражданское общество, по существу, становится синонимом «хорошего общества», рассматривается как панацея от всех зол. Между тем эта точка зрения не выдерживает сопоставления с действительностью. В широком историческом плане становление и развитие гражданского общества, безусловно, позитивно влияет на эффективное функционирование общественного организма и на утверждение в нем демократических начал. Тем не менее любое гражданское общество является слепком противоречий своего времени. В фундаменте его организаций —

кластеры частных интересов, среди которых есть и такие, которые расходятся с интересами общества в целом и даже противостоят им. Поэтому в любом гражданском обществе постоянно возникают очаги «частного эгоизма», отторгающие публично-демократические начала общественной жизни.

В кризисных ситуациях, когда государство ослаблено, возможно, в частности, стихийно-разрушительное давление гражданского общества, которое в состоянии подорвать способность власти решать свойственные ей задачи. В такие периоды гражданские институты склонны брать на себя не входящие в их функции властные полномочия. А это чревато ослаблением рычагов политического регулирования и даже анархией. Власть, оказавшись в руках стихийного или неправового гражданского общества, лишившаяся государственного контроля, может стать носителем не столько общенациональных, сколько групповых интересов.

Роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан может породить его идеализацию, как главного условия решения чуть ли не всех насущных проблем. Такой подход ошибочен. В любом гражданском обществе существуют организации и группы, выражающие частные и эгоистические интересы, в том числе сектантских, экстремистских, преступных группировок. Их лидеры навязывают рядовым членам неправовые нормы поведения, ущемляющие их индивидуальные права и свободы. В подобных случаях возникает потребность защиты как индивида, так и общества в целом от незаконной и/или антиобщественной гражданской ассоциации.

Гражданское общество проходит в своем развитии ряд этапов, имеет свои существенные особенности в каждой стране, регионе и т. д.

Для западной цивилизации, например, при формировании гражданского общества, были характерны: воздействие протестантской этики труда, индивидуализация общественной сферы, определенная независимость общественных организаций и движений от государственных структур (в большей степени в англосаксонских, чем в континентально-европейских странах).

Опыт становления гражданского общества в индустриальных и постиндустриальных странах Восточной Азии (Республика Корея, Сингапур, Тайвань, Япония и др.) показал, что его развитие происходит на базе издавна существовавшей модели культуры и религии (например, на базе конфуцианства), сохранения традиционных политико-психологических феноменов поведения, при восприятии (обычно формального) лишь некоторых либеральных принципов и форм организации.

В индустриальных странах, вступивших на путь глубоких реформ, обычно формируется переходный, развивающийся тип гражданского общества: особенности его взаимодействия с государством зависят от характера властных структур, режима, процессов демократизации, политической культуры общества, религиозной этики и др.

В XX в. в экономически развитых странах Европы и Северной Америки сформировался определенный тип гражданского общества, для которого характерны приоритет частной собственности и частнособственнических интересов, наличие значительного «среднего класса», высокий уровень жизни, большое количество разнообразных общественно-политических организаций, выражающих интересы различных социальных групп, своеобразный социально-психологический и политический менталитет, индивидуалистическая трудовая этика и другие признаки.

Современные концепции политического развития, как правило, предлагают решать насущные проблемы не за счет радикальной ломки наличной институциональной структуры, а путем дополнения ее институтами гражданского взаимодействия, которые позволяют существенно расширить масштабы участия, не создавая угрозы политической и социальной дестабилизации общества.

В условиях глобализации активизируются контакты и связи организаций гражданского общества различных стран, формируются наднациональные «гражданские» структуры. Такое взаимодействие усиливает позиции соответствующих национальных общественных организаций. В этой связи отдельные исследователи ставят вопрос о перспективах создания некоего «глобального гражданского общества»¹.

Негативной стороной англосаксонских концепций о «глобальном гражданском обществе» является то, что его базовой моделью и управляющим центром объявляются США или развитые страны Запада. При такой постановке вопроса, относительно слабые в организационном и финансовом отношениях организации национальных гражданских обществ других стран почти неизбежно попадают под контроль более сильных — западных. Международные филиалы американских «гражданских» фондов, при взаимодействии с ТНК, получают возможность навязывать свою волю гражданским организациям соответствующих государств. В ряде случаев, особенно в ходе так называемых цветных и фруктовых движений-революций, филиалы

¹ См.: Keane J. *Global Civic Society?* UK, Cambridge Univ. Press, 2006; Eberly D. *The Rise of Global Civil Society: Building Communities and Nations from the Bottom Up.* Encounter Books, 2008.

западных фондов открыто финансировали антиправительственные организации гражданского общества в большинстве соответствующих стран.

Все это остро ставит проблему правовых и моральных основ взаимодействия различных организаций гражданских обществ на международной арене. Желательна их структуризация на основе Международной Конвенции по развитию всемирного гражданского общества.

В современных концепциях политического управления («новый государственный менеджмент») развитое гражданское общество в постиндустриальных странах рассматривается как неотъемлемый составной элемент сложного взаимодействия с государством. В различных странах государство разрабатывает соответствующие программы сотрудничества с гражданским обществом, уделяет этому направлению политики значительное внимание. Гражданское общество в большинстве постиндустриальных стран пытается выступать в отношениях с государством в качестве строгого заказчика и клиента; старается осуществлять отдельные контрольные функции от имени общества, требуя от государственной службы большей прозрачности, эффективности, социальной направленности и т. п.

В этих условиях повышается роль официальных представителей как государства, так и организаций гражданского общества в выработке совместных политик и программ деятельности в интересах большинства населения. Соответственно возрастает значение профессиональных компетенций государственного служащего, составной частью которых являются умения и желание профессионально взаимодействовать с гражданским обществом.

Состояние и особенности развития российского гражданского общества. Для России характерен сложный и длительный процесс становления современного гражданского общества. Особенность его состоит в переживаемом переходе от авторитарной организации политической жизнедеятельности и соответствующего менталитета граждан к демократическому обществу. Этот противоречивый процесс развивается параллельно с созданием правового государства, становлением демократической культуры. Выступая на открытии Первого Гражданского форума в Кремлевском Дворце (22 ноября 2001 г.), В. В. Путин отметил, что о государстве «судят не только по политическим успехам и развитию экономики, но, прежде всего, по людям, по уровню их личной свободы. По тому, насколько влиятельно там гражданское общество». Он говорил, что в «России гражданское общество нельзя пока считать окончательно сформированным.

Но думаю, что вряд ли найдутся страны вообще, где можно сказать, что общество окончательно сформировано. В условиях демократии этот процесс является непрямым и постоянным».

Отечественные исследователи внесли значительный вклад в анализ различных аспектов развития российского гражданского общества. Ими рассмотрены его характерные черты и особенности, проблемы взаимодействия некоммерческих, неполитических организаций с государством, специфика социальной среды, этических норм и правил социального поведения, социального капитала и т. д.¹

В становлении и развитии современного российского гражданского общества выделяется четыре основных этапа:

- Период «перестройки» (конец 80-х гг. XX в.) — бурный рост неформальных организаций;
- Рубеж 90-х гг. XX в. — элементы партнерских взаимоотношений государства и гражданского общества;
- 1993–1999 гг. — официальная поддержка становления гражданского общества, диалог власти и некоммерческих организаций на местном уровне, активизация международных фондов;
- 2000–2010 гг. — развитие моделей преимущественно *патерналистских* отношений между государством и гражданским обществом, проведения гражданских форумов, создание Общественной палаты и др.

В сфере гражданского общества можно выделить более чем 400 тыс. действующих неправительственных некоммерческих организаций; 10 млн добровольцев, выполняющих социально значимую работу; проявление гражданских протестных движений, активизацию профсоюзов и др. На некоторые протесты власть реагирует конструктивно, иные — не замечает. Развитие Интернета в России — в определенной степени заслуга и негосударственных, некоммерческих структур. Его использование дало жизнь принципиально новой системе общественной экспертизы качества, достоверности информации — в том числе касающейся работы органов власти. Новая тенденция 2007–2010 гг. — самоорганизация так называемых инициативников, взаимопомощь в решении жизненно важных проблем и обмен информацией через сайты, а также акции солидарности — участие в протестах групп, борющихся с уплотнительной застройкой и за защиту зеленых насаждений из других районов.

¹ См.: Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России / Ред. Г. И. Ефимов. М., 2008; Государство, НКО и бизнес: проблемы взаимодействия / Ред. колл.: Т. А. Васильева, С. А. Гладкова, С. В. Рогачев. М., 2007; и др.

Для развивающегося российского гражданского общества характерны следующие черты:

- Пока не сложилась целостная система гражданских структур, существует большое количество фрагментированных образований, слаба юридическая защита граждан и ассоциаций; в стадии формирования находится правовая база российского гражданского общества;
- Аморфная социальная основа гражданского общества — относительно небольшой средний класс (от 16 до 20 % граждан); социум расколот по линиям: бедные и богатые, элиты и народ, чиновники и все остальные, центр — периферия и др.;
- Недостаточно выражены и укоренены интегративные, объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни личности, достоинству и др.);
- Слабо структурированные интересы и отсутствие ясно выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами, препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий и т. д.;
- Характерны пассивность и низкий уровень участия граждан в общественно-политической жизни, за исключением судьбоносных или принципиально важных событий для страны, региона, города, селения;
- Слабое и/или неэффективное воздействие организаций гражданского общества на структуры власти;
- На облик формирующегося гражданского общества в России оказывают воздействие его исторические свойства: длительная авторитарная полоса генезиса России, распространенный недемократический менталитет и др. Внутри гражданского общества существуют как неправовые группы, так и организации, выражающие интересы ряда зарубежных кругов.

В целом процесс развития гражданского общества в России продолжается. Влияние же общественных структур на принятие экономических, социальных и политических решений оставляет желать лучшего.

Комиссия Общественной палаты выделила следующие основные тенденции развития гражданского общества в России в период 2008–2010 гг.: усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества; развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса; системное развитие благотворительности; развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа.

Гражданское общество с созданием Общественной палаты Российской Федерации вступило в стадию определенной консолидации, сплочения усилий. Общественная палата была создана на основе Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», с изменениями от 27 декабря 2005 г. (№ 195-ФЗ).

Общественная палата Российской Федерации формируется (на основе многоступенчатой процедуры) из 126 членов, организованных примерно в 20 комиссий, председатели которых образуют Совет Общественной палаты. Во главе Совета и Палаты стоит Секретарь Общественной палаты.

Во многих субъектах Российской Федерации созданы свои общественные палаты. Региональное законодательство, регулирующее деятельность общественных палат, существует в большинстве субъектов России. Региональные общественные палаты существуют в качестве независимых некоммерческих организаций и во многих случаях служат примером реального механизма взаимодействия некоммерческих организаций и власти.

В качестве главной цели Общественной палаты (ст. 2) определено «согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества в РФ». Определены пути и направления достижения этой цели:

- привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- выработка рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан РФ, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;
- оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Члены Палаты оценивают создание этой организации как новый этап развития гражданского общества в России. Ее появление в известной мере способствовало улучшению ретрансляции информации о нуждах народа к органам центральной власти. Полномочия Общественной палаты позволяют требовать внятного ответа от правительственных структур и гарантированно получать его, что снижает уровень раздражения (часто справедливого) в обществе по отношению к государству и стимулирует метод правового решения возникающих конфликтов.

Гражданское общество на территории России развивается неравномерно. По данным специально проведенного Общественной палатой исследования по уровню вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив и по уровню информированности о них, российские регионы были разделены на четыре группы. Невысокий уровень активности гражданского общества характерен для ряда регионов Центральной России, средний — Северо-Западного округа, Республики Татарстан, Новосибирской и Пермской областей, высокий — Москвы, Санкт-Петербурга и др.¹

Важными структурами гражданского общества являются неправительственные некоммерческие организации, обслуживающие свыше 20 млн граждан. Самый высокий уровень известности у профсоюзов (51 %), садовых и дачных товариществ (52 %), ветеранских объединений (48 %), организаций инвалидов (46 %) и объединений по защите прав потребителей (48 %). Около 25 % НКО — это потребительские кооперативы. При невысоких на сегодняшний день показателях реального участия россиян в деятельности НКО и в гражданских инициативах, социальная база российского «третьего сектора» является достаточно внушительной. Половина россиян

¹ См.: Доклад межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» от 24 декабря 2008 г. С. 15.

готова принимать участие в мероприятиях и собраниях НКО, гражданских инициативах, каждый третий готов быть добровольцем или работать в НКО за плату, каждый четвертый декларирует готовность стать инициатором создания, организатором НКО и гражданских инициатив.

Федеральный закон (№ 18-ФЗ от 10 января 2006 г.) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ввел не только разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, но и процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих организаций, так и для иностранных за нарушение положений данного Закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами.

Повышение в ФЗ роли государственных контролирующих органов вызвало известную волну критики со стороны англосаксонских и некоторых российских оппонентов. В июле 2009 г. в Государственную Думу были внесены определенные поправки в этот Закон, облегчающие регистрацию новых НКО. Поправки предусматривают особые условия регулирования для организаций с доходом до 3 млн руб. в год. Таких НКО в стране около 95 %. Для них максимально упрощается отчетность, вплоть до электронной формы. Проект закона обязывает размещать ежегодно в Интернете или печатных СМИ отчет о работе в том же объеме, как и представляемый в Минюст. А проверки НКО будут осуществляться с той же периодичностью, что предусмотрена Законом о защите прав малых предпринимателей, то есть раз в три года, а не раз в год, как сейчас.

Реальное и целенаправленное политическое влияние на процессы, происходящие в государстве и обществе, оказывает профсоюзное движение. В России действуют свыше 300 зарегистрированных профсоюзных объединений. Наиболее крупными среди них являются: Федерация независимых профсоюзов России, объединяющая в своих рядах около 30 млн трудящихся; Конфедерация труда России; Конгресс российских профсоюзов. В России ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и правительства с 1992 г. заключают ежегодно Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и законодательных актов в этой сфере. Целесообразно развитие правовых механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение эффективности трехстороннего взаимодействия, статуса трехсторонних комиссий, наделяния их правом принятия обязательных для исполнения сторонами решений. Нежелательно массовое ослабление коллективной

защиты прав работников за счет распространения аренды рабочей силы (аутсорсинга, аутстаффинга).

Обычно в странах с конкурентоспособной и социально направленной экономикой профсоюзы имеют существенный вес.

Политические партии занимают особое место в структуре организаций гражданского общества, выступая в идеале эффективным каналом прямого и обратного взаимодействия населения с государством. Дальнейшее совершенствование политической системы Российской Федерации предполагает повышение в ней роли партий, именно как представителей гражданского общества.

Нормативное определение политической партии дается в Федеральном законе «О политических партиях». В соответствии с ним: «Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления <...>. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной».

Основными целями политической партии как института гражданского общества являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Права политической партии

(Федеральный закон «О политических партиях»
в ред. от 21.07.2005 № 93-ФЗ, ст. 26)

Политическая партия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных настоящим Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Политическая партия правомочна осуществлять иную деятельность, установленную законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон определяет критерии, которым должна отвечать политическая партия для регистрации. Среди них: наличие региональных отделений партии более чем в половине субъектов РФ (при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение партии); подтверждение численности не менее чем в 50 тыс. членов политической партии (при этом более чем в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 ее членов. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов партии).

Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии — по месту постоянного или преимущественного проживания; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории РФ.

Выборы в Российской Федерации могут проходить исключительно по партийным спискам при высоком заградительном барьере 7 % на федеральном уровне. В России в V Государственной Думе представлены 4 федеральные партии (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР и Справедливая Россия) из 7 зарегистрированных партий. На выборах в региональные парламенты, политические партии, набравшие 5 % голосов избирателей, получают определенные права представительства в нем.

Исследователи отмечают попытки выстраивания властью отношений с обществом по корпоративистскому принципу, то есть создание «сверху» политических и общественных организаций. С другой стороны, наблюдаются стихийные гражданские протестные действия, не имеющие институциональных рамок (НКО, профсоюзы); активизируется мобилизация участников посредством флэшмобов; увеличивается числа молодежных политизированных движений и др.

В современных условиях актуальна форма партнерства государства и общества в варианте широкой социально-политической антикризисной коалиции, которая могла бы действовать по всему спектру узловых общественных проблем.

Государственная политика взаимодействия с гражданским обществом. Современная государственная политика взаимодействия с гражданским обществом в Российской Федерации сложилась в последнее десятилетие. Речь идет об усилении активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества; развитие диалога и взаимодействия между государственными институтами и гражданскими организациями.

Д. А. Медведев, выступая на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (15 апреля 2009 г.), обратил внимание на то, что «необходимо подумать об укреплении взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом. Объективная потребность в этом сегодня налицо, но, конечно, важно, чтобы и сами неправительственные организации брали на себя часть забот в сфере образования, воспитания, здравоохранения, просвещения. В условиях кризиса, очевидно, что выросло и количество незаконных увольне-

ний, ухода в длительные административные отпуска. Безработица растет — и растет, естественно, бедность в результате безработицы. Это наши общие проблемы, которыми мы тоже должны совместно заниматься».

К правовым основам и принципам государственной политики в сфере укрепления гражданского общества можно отнести:

- принцип равенства общественных объединений перед законом (ст. 15 Федерального закона «Об общественных объединениях»);
- принцип самоуправления (общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности);
- принцип гласности деятельности общественных объединений, в том числе общедоступность информации об их учредительных и программных документах;
- принцип взаимности невмешательства: запрет на вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (за исключением случаев, предусмотренных Федеральными законами «Об общественных объединениях», «О политических партиях» и ст. 17).

Положения федеральных законов, регламентирующие взаимоотношения органов власти и общества, можно условно разделить на три группы по характеру содержащихся в них норм:

- нормы — запреты, адресованные органам власти, совершать либо не совершать определенные действия, затрагивающие интересы общественных объединений;
- нормы — обязанности, в соответствии с которыми органы власти обязаны совершать определенные действия, обеспечивающие либо гарантирующие деятельность общественных структур;
- управомочивающие нормы, наделяющие органы власти определенными полномочиями, прежде всего, по контролю за деятельностью общественных структур.

К числу *запретов* можно отнести:

1) запрет на установление ограничений по созданию отдельных видов общественных объединений иначе, нежели в форме Федерального закона (ст. 16 ФЗ «Об общественных объединениях»);

2) запрет на отказ в государственной регистрации общественно-го объединения по мотивам нецелесообразности его создания (ст. 23 ФЗ «Об общественных объединениях»);

3) недопустимость ликвидации общественного объединения иначе как по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного общественного объединения, либо по решению суда по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом (ст. 26 ФЗ «Об общественных объединениях»);

4) запрет на предоставление льгот по уплате налогов в индивидуальном порядке отдельным некоммерческим организациям, а также отдельным гражданам и юридическим лицам, оказывающим этим некоммерческим организациям материальную поддержку (ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях»);

5) запрет для лица, замещающего государственные или муниципальные должности, и лица, находящегося на государственной или муниципальной службе, использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии (ст. 10 ФЗ «О политических партиях»).

К числу *основных обязанностей* государственных органов и органов местного самоуправления принадлежит обязанность государства обеспечивать соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, законодательно регулировать предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. *Государственная поддержка может выражаться:*

1) в виде целевого финансирования отдельных общественно-полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений, размещаемого в порядке, предусмотренном ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ст. 17);

2) оказании органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их компетенции некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целей экономической поддержки в различных формах, в том числе в форме предоставления льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей, с учетом организационно-правовых

форм некоммерческих организаций (ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях»);

3) в экономической поддержке, оказываемой в форме: предоставления некоммерческим организациям иных, помимо налоговых, льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом (ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях»); размещения среди некоммерческих организаций государственных и муниципальных социальных заказов в порядке, предусмотренном ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; предоставления в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку (ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях»);

4) в обязанности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оказывать поддержку на равных условиях политическим партиям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям посредством обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации; создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям; обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях, включая государственное финансирование (ст. 32 ФЗ «О политических партиях»).

Кроме того, федеральные законы относят к обязанности органов власти в предусмотренных законом случаях решать вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними (ст. 17 ФЗ «Об общественных объединениях»), а также мотивировать решение об отказе в регистрации общественного объединения (ст. 23).

Федеральные законы наделяют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления значительным объемом полномочий в сфере *контроля за деятельностью* общественных организаций, к числу которых можно отнести:

– полномочия органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, запрашивать решения

руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы; направлять своих представителей на проводимые общественным объединением мероприятия;

– полномочия органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, по осуществлению в предусмотренным федеральным законом формам контроля за соответствием их деятельности уставным целям общественного объединения; по истребованию у органов управления некоммерческой организации их распорядительных документов; по истребованию у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций информации о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций (ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»);

– полномочие направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией, политической партией мероприятиях; полномочие не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;

– полномочие не чаще одного раза в год знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политической партии и число членов каждого регионального отделения политической партии;

– полномочие вынести письменное предупреждение некоммерческой организации с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца, в случае выявления нарушения ею законодательства РФ или совершения некоммерческой организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами;

– полномочие вынести руководителю соответствующего структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца, в случае выявления нарушения ею законодательства РФ или совершения филиалом или представительством иностранной не-

коммерческой неправительственной организации действий, противоречащих заявленным целям и задачам, уполномоченный орган;

– полномочие по обращению уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации;

– полномочия Центральной избирательной комиссии и соответствующих избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по контролю за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями, в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц (ст. 38 ФЗ «О политических партиях»);

– полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов по контролю за источниками иных доходов политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы.

Органы власти обладают значительным арсеналом средств воздействия на общественные структуры в случае неисполнения ими обязанностей и нарушения установленных запретов. Среди них: мотивированные решения об отказе в регистрации общественной организации (политической партии), приостановке ее деятельности, письменные предупреждения, обращения к уполномоченным органам и в суд и др.

К политическим и правовым основам и принципам деятельности общественных организаций в их взаимодействии с органами власти всех уровней можно отнести:

- принцип законности деятельности, означающий обязанность соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами (ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях»),
- принцип невмешательства общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общественных объединениях» (ст. 17);

- принцип диспозитивности, означающий право выбора гражданами форм и способов общественной деятельности.

Федеральными законами достаточно подробно описываются *права общественных структур в их взаимоотношениях с органами власти всех уровней*, к которым можно отнести:

- право обжалования действий и решений органов власти, включая, например, право обжалования в вышестоящий орган власти или в суд отказа в регистрации общественного объединения (ст. 23 ФЗ «Об общественных объединениях»);
- право участия в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законами (ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 10 ФЗ «О политических партиях»);
- право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти (ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях»);
- право политической партии в случаях, установленных федеральным законом, вносить предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (ст. 26.1 ФЗ «О политических партиях»);
- право политической партии выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (ст. 36 ФЗ «О политических партиях»);
- распространение на работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, законодательства РФ о труде и законодательство РФ о социальном страховании (ст. 17 ФЗ «Об общественных объединениях»).

В то же время федеральные законы возлагают на общественные структуры ряд обязанностей, неисполнение которых может повлечь различные неблагоприятные последствия для них, включая приостановление деятельности или ликвидацию.

К обязанностям общественных структур можно отнести:

- обязанность общественного объединения ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечить доступность ознакомления с указанным отчетом;
- обязанность некоммерческой организации предоставлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных органи-

заций, иностранных граждан и лиц без гражданства, в формах и сроки, установленные Правительством РФ;

- обязанность ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

- обязанность политической партии допускать на свои открытые мероприятия представителей уполномоченных органов;

- обязанность некоммерческой организации информировать уполномоченный орган об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней со дня наступления таких изменений и представлять соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган. Решение о направлении соответствующих документов в регистрирующий орган принимается в том же порядке и в те же сроки, что и решение о государственной регистрации;

- обязанность структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации прекратить деятельность, связанную с осуществлением программы, в отношении которой имеется решение уполномоченного органа об ее полном или частичном запрете либо о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества;

- обязанность оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации;

- обязанность некоммерческой организации предоставлять информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам;

- обязанность политической партии при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления опубликовать свою предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах;

– обязанность Общественной палаты по обеспечению взаимодействия граждан РФ с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– обязанность Общественной палаты осуществлять сбор и обработку информации об инициативах граждан РФ и общественных объединений; организовывать и проводить гражданские форумы и слушания по актуальным вопросам общественной жизни; доводить до сведения граждан РФ информацию об инициативах граждан РФ и общественных объединений; ежегодно готовить и публиковать в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в России.

Важно обратить внимание на необходимость наличия базовых данных и научной оценки состояния гражданского общества в искомом регионе. Без этого государственным служащим, самим общественным организациям и бизнес-структурам будет сложно наладить необходимое взаимодействие.

На наш взгляд, рационален *комплексный или интегративный подход*, учитывающий состояние различных сторон гражданского общества. Такой подход предполагает оценку структурно-организационных, содержательных, культурологических, ценностно-этических, политико-правовых и иных аспектов гражданского общества. В соответствии с ним, при описании (анализе) гражданского общества целесообразно учитывать ряд его следующих базовых параметров и характер их развития.

А. Степень развития среды, в которой существует и развивается гражданское общество.

В этой связи учитывается участие в общественной деятельности на добровольной основе и участие в мероприятиях, проводимых общественными организациями. Рассматриваются позитивные и негативные факторы социально-политической и иной среды, в которой функционирует гражданское общество.

Б. Уровень развитости структуры гражданских организаций и тип связи между ними.

Анализируются правовые аспекты организации гражданского общества, развитие гражданских прав и свобод, проблемные стороны и др.

В. Характер ценностей, лежащих в основе гражданской активности.

Оцениваются этические и нравственные ориентиры, возможный уровень дискриминации или недоверия (национального, религиозного и др.), отношение людей к общественным организациям, уровень доверия к ним, желание граждан оказать помощь незнакомым людям и т. д.

Г. Воздействие гражданской активности на социально-политическую среду, власть.

Рассматривается база данных организаций гражданского общества в регионе. Оценивается уровень (результаты) работы общественных организаций, их влияние и авторитет лидеров, характер взаимодействия с властными структурами и др.

Д. Характер взаимодействия органов власти с организациями гражданского общества данного региона.

Оценивается качество и количество правовых документов, властных инициатив, совместных договоров о сотрудничестве, уровень работы государственных служащих с организациями гражданского общества, наличие и характер соответствующих электронных порталов органов власти, а также общественных организаций.

Знание проблем развития гражданского общества и умение работать с ним ныне выступает как одна из актуальных компетенций государственного служащего.

3.3. Открытость власти как фактор повышения эффективности GR-деятельности: критерии и показатели оценки

Как отмечалось в предыдущих главах, в современных условиях эффективное взаимодействие бизнеса (организаций) и государства во многом базируется на коммуникативной основе и требует профессионально организованной деятельности PR и GR-специалистов, которые выступают в роли своего рода посредников, налаживающих коммуникативные связи власти и общества, власти и бизнеса. Деятельность GR-специалистов в этом плане направлена на решение трех ключевых задач:

– создание адекватного представления о целях, намерениях, планах, методах и принципах деятельности сторон (бизнеса и правительства и т. д.);

- создание атмосферы взаимного доверия во взаимоотношениях сторон;
- организация коммуникативного процесса и диалога сторон.

Эффективность деятельности GR-структур по решению названных задач определяется не только уровнем их профессиональной квалификации или наличием соответствующих материальных условий для деятельности. В первую очередь, они зависят от потребности правительства в налаживании постоянных, равноправных отношений с обществом и бизнесом, его готовности быть подконтрольным обществу, готовности воспринимать и должным образом реагировать на запросы общества. Соответственно открытость власти не сводится к простому информированию граждан о принимаемых решениях (тем более после того, как они уже приняты), а нацелена на сотрудничество правительства и общества, бизнес-структур в целях объединения ресурсов и усилий, направленных на решение конкретных проблем, волнующих обе стороны.

В широком смысле слова открытость власти предполагает:

- прозрачность деятельности властных структур, доступность информации для тех, кто в ней заинтересован;
- чувствительность (институты власти чутко реагируют на запросы и потребности граждан и организаций);
- ориентация на согласие;
- подотчетность (правительство и бизнес подотчетны общественности и органам правосудия).

Открытость власти предполагает наличие публичного пространства для диалога сторон, ориентации власти не на административные рычаги, а на координацию усилий с бизнесом и другими организациями в решении проблем, на партнерство, а не на патерналистский характер отношений. В узком смысле слова (о чем преимущественно пойдет речь в главе) открытость органов власти понимается как доступность информации об их деятельности для бизнес-структур и других организаций и граждан.

С точки зрения задач и принципов деятельности GR-структур такой подход интересен, прежде всего, тем, что: а) предполагает включенность в государственное управление в качестве равноправных партнеров ряда других акторов, процессы взаимной коммуникации, истинного диалога, совместно выработанной договоренности. Понятие истинного диалога, в свою очередь, исходит из того, что структуры власти, правительство, администрация не просто доводят до бизнес-структур, граждан и их объединений уже выработанные решения и программы, добиваясь затем их поддержки, а привлекают их к участию в самом процессе выработки

и принятия решений. Причем инициатором диалога не обязательно выступает правительство (администрация); б) взаимодействия властных и общественных структур в процессах государственного управления, решения тех или иных конкретных задач возможно только на основе доверия, возникающего до и в процессе совместной деятельности между структурами, что, в свою очередь, и предполагает открытость властных структур перед гражданами и их объединениями.

Проблема открытости чаще всего обсуждается в рамках «открытого общества» К. Поппера. Между тем в нашем случае резоннее вести речь об открытом государстве. Это: 1) такая организация политико-государственной власти и публичного управления, при которой существуют реальный баланс и взаимное сдерживание трех ветвей власти и такое распределение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями управления страной, которое обеспечивает оптимальное сочетание федеральных, регионально-республиканских и местных интересов; 2) установление в стране режима законности и единого правопорядка в рамках правового государства с присущим ему неукоснительным соблюдением закона населением и всеми чиновниками и должностными лицами; 3) непрерывный процесс диалога, согласования интересов и приоритетов между социально ответственной властью, свободным от ее произвола населением и представляющими его неправительственными общественными организациями в рамках регулярно обновляемых и многоуровневых общественных соглашений-договоров между ними и на основе участия граждан в выработке, принятии и реализации значимых для них управленческих решений.

Испытывает ли российская власть потребность в такого рода диалоге с обществом? И да, и нет. Да, потому что плебисцитарно-вождистская модель демократии, утвердившаяся в России, предполагает прямое обращение политического руководства к народу, функционирования в том или ином виде обратной связи с обществом. Демократия в России не уничтожается, а приспособляется для нужд правящегося класса. Она выполняет ряд важных функций в механизме властвования: с ее помощью осуществляется внутриэлитный торг, согласовываются интересы различных элитных групп, осуществляется процесс рекрутирования элит. В этом смысле она не принципиально отличается от западной модели демократии. При двух «но»:

- торг проходит в закрытом режиме;
- к торгу допущены избранные, «свои».

Это говорит о том, что даже политический класс не заинтересован в истинном диалоге. Особенно не заинтересована в истинном диалоге бюрократия, о чем свидетельствуют данные многочисленных исследований, в том числе и осуществленные под руковод-

ством автора в 2002–2006 гг. Административная реформа в России идет уже несколько лет, но полноценные механизмы, позволяющие осуществлять диалог власти и граждан, власти и бизнеса, так и не созданы.

В то же время власти учитывают, что ее собственная непрозрачность создает препятствие развитию бизнеса, снижает конкурентность отечественной экономики, порождает напряженность в обществе. 13 февраля с. г. опубликован Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступил в силу с 1 января 2010 г.

Рассмотрим подробнее законодательные предпосылки открытости органов власти. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, при применении информационных технологий, а также при обеспечении защиты информации.

Конституционно-правовую часть механизма доступа российских граждан к информации составляют нормы ст. 24, 29, 42 Конституции РФ, закрепляющие соответственно право каждого на территории России на свободный поиск и получение информации любым законным способом; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; на ознакомление «с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». И хотя нормы Конституции являются нормами прямого действия, в развитие Основного закона был принят Федеральный закон об обеспечении доступа к информации.

Существует несколько способов донесения информации о деятельности государственных органов, в том числе:

- опубликование государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности, в том числе размещение ее в информационных системах общего пользования;
- ознакомление пользователей (потребителей) информации с документами государственных органов и органов местного самоуправления;
- обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов и органов местного самоуправления;
- предоставление пользователям (потребителям) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу.

Как видно из приведенного перечня, формируются две группы отношений. В первой желание получить информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления возникает у гражданина, организации, поэтому обязанность предоставить сведения возникает у органов власти, только если такая инициатива проявлена.

Вторая группа отношений предполагает информирование государственными органами и органами местного самоуправления по собственной инициативе неопределенного круга лиц, что вытекает из возложенных на указанные органы функций.

Для GR-деятельности важна как одна, так и другая составляющие открытости, но первая из названных в большей мере. При том, что и в том и в другом случаях информационные услуги оказываются на основе имеющихся государственных и муниципальных информационных ресурсов, полнота и актуальность которых характеризуют в конечном счете прозрачность деятельности органов власти.

Гарантией реализации права на информацию должно стать закрепление максимально упрощенной процедуры подачи информационного запроса и получения ответа на него. Она должна включать требования к запросу о получении информации, сроки и порядок рассмотрения запроса, требования к ответу на запрос, исчерпывающие основания для отказа в предоставлении информации. В этой связи актуальным является принятие Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в котором четко регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации, закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Указанный Закон устанавливает конкретные сроки для рассмотрения обращения, ответственность за ее непредоставление, регламентирует вопросы личного приема граждан.

Несомненно, что форма предоставления информации, в первую очередь, должна быть удобна для потребителя, который вправе выбирать между устной и письменной электронной формами.

В этой связи еще раз обратим внимание на Закон, вступивший в силу с 1 января «Об обеспечении доступа к информации...». Наиболее важными в нем являются те положения, в которых оговорены принципы (ст. 4) и способы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти (ст. 5), формы ее представления (ст. 7). Особое значение, на наш взгляд, имеет п. 3

ст. 8, согласно которому нет необходимости обосновывать важность получения информации. Хотя пока трудно прогнозировать, как будет работать Закон и предстоит еще немалая работа по созданию регламента и стандартов, которые позволят получать информацию о деятельности органов власти в удобном месте, в удобное время и в удобной форме.

Подводя итоги анализа вопроса, можно сказать, что законодательная база обеспечения открытости органов власти для граждан, организаций, бизнес-структур, в целом создана. Тем не менее это нельзя считать окончательным решением вопроса. Как известно, в России и хорошие законы далеко не всегда выполняются. С точки зрения решения задач GR-деятельности обнадеживающими являются два обстоятельства.

Во-первых, кризис внес существенные коррективы в характер отношений власти и бизнеса. Патерналистский стиль отношений со стороны государства к бизнесу все больше стал уступать место партнерскому, более доверительному, привлечению бизнес-экспертов к разработке проектов и решений; начала складываться и система взаимных консультаций, что в целом, по заключению авторитетных специалистов, говорит о существенной модификации модели взаимодействия бизнеса и власти, а возможно и ее замене на принципиально новую, более открытую¹.

Новые информационные и коммуникационные технологии позволили кардинально расширить права граждан и организации в части получения доступа к разнообразной информации, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. При этом важно иметь в виду не только технологическую составляющую. Как неоднократно заявлял Президент России Дмитрий Медведев, новая техника и технологии делают все общество более свободным, справедливым и открытым. Принимая в целом эту посылку и отдавая должное тем усилиям, которые предпринимаются с целью создания в стране «электронного правительства», нельзя представлять дело таким образом, что новая техника автоматически решит проблему открытости власти.

Так, развитие электронной техники, Интернета позволили создать информационные порталы во всех органах федеральной и региональной власти. Однако анализ содержания этих порталов, озвученный, в частности, в нескольких выступлениях участников

¹ См., например: Перегудов С. П. Бизнес и власть после президентских выборов 2008 г. // Изменения в политике и политика изменений: стратегия, институты, акторы. М., 2009. С. 328.

V Всероссийского конгресса политологов, показал, что зачастую это всего лишь новая форма информирования граждан и организаций в тех рамках, которые власть считает приемлемыми для себя, но никак не новая форма для ведения диалога с гражданами и организациями.

В целом можно заключить, что в настоящее время власть становится более открытой, что создает и более благоприятные условия для GR-деятельности. В то же время она не настолько открыта, чтобы можно было считать проблему решенной. Наличным уровнем открытости власти на данный момент сумеют воспользоваться, скорее всего, только «сильные игроки», крупные корпорации. Как отметил известный американский специалист Фарид Закария, «чем более открыта политическая система, тем легче она проницаема для денег, лоббистов и фанатиков»¹.

Исходя из сформулированных выше общих положений рассмотрим подробнее и технологичную проблему открытости органов исполнительной власти на примере оказания ими информационных услуг для граждан и организаций, показателей оценки их качества. Согласно «сервисному» подходу к анализу природы современного государства, главной заботой органов исполнительной власти (ОИВ, в дальнейшем) становится качество тех услуг, которое они поставляют обществу, организации, гражданину. И именно гражданин, как потребитель услуг, а не чиновники или аппарат, определяет, в какого рода услугах, в какой форме и какого качества он нуждается.

Услуги, предоставляемые исполнительными органами государственной власти, должны быть высокого качества, быть более востребованными организациями, населением, более разнообразными и более дифференцированными для различных групп населения, в большей мере отвечать их реальным задачам и потребностям (а не удобству тех, кто их предоставляет), быть более концентрированными в одном месте. Более совершенным *должен стать механизм их распределения.*

Соответственно оценка пользователя качества услуг, способа и времени их предоставления рассматриваются как одна из ведущих основ оценки эффективности государственного управления, уровня открытости власти.

Согласно Хартии гражданина Великобритании, которая раньше других стран обратилась лицом к проблемам повышения качества го-

¹ Закария Ф. Будущее свободы: неолиберальная демократия в США и за их пределами. М., 2004. С. 177.

сударственных услуг для населения и добилась значительных успехов в решении этой проблемы, общие требования к оказываемым государственными органами услугам таковы:

Услуга должна отвечать определенным стандартам: стандарты устанавливаются, подлежат мониторингу, публикуются — таким образом, чтобы пользователи могли знать, что они могут ждать от государства.

Открытость: информация об услугах должна быть полной, точной, понятной, с ясным указанием того, кто ответственен за оказание той или иной услуги, как эти услуги оказываются и какова их стоимость.

Выбор: выбор услуги должен быть предусмотрен везде, где это в принципе возможно, и реализован по согласованию с пользователями.

Вежливость и предупредительность: услуги должны быть доступны всем в равной степени, а государственные служащие должны носить карточки со своими именами и фамилиями.

Оказание услуг надлежащим образом: в противном случае государственные служащие должны давать объяснения или приносить извинения пользователям; должен быть также установлен ясный порядок обжалования их действий.

Эффективность и малозатратность: предоставление услуг не должно выходить за рамки бюджетных ассигнований.

Общие принципы Хартии конкретизируются применительно к деятельности конкретного ИОВ, что позволяет оценить эффективность его деятельности в плане предоставления соответствующих государственных услуг. В то же время зарубежными специалистами разработаны общие критерии оценки предоставляемых государственных услуг как показатель эффективности и открытости государственного управления. Это:

- оценка потребителем конечных результатов предоставления услуг (степень удовлетворенности);
- своевременность предоставляемых услуг;
- точность, полнота, доступность информирования об услугах соответствующего ИОВ;
- отношение персонала ИОВ к потребителю услуг (вежливость, участие и т. д.).

Представляется, что предложенный подход к оценке эффективности и открытости государственного управления в принципе может быть применим и к российским условиям.

В вышеназванном Законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного са-

моуправления» сформулировано более 30 позиций обеспечения открытости госоргана.

Наиболее важными из них представляются:

- наличие карты-схемы ИОТ, позволяющей потребителю государственных услуг ориентироваться в структуре организации, знать, кто за что отвечает и к кому обращаться по поводу конкретной услуги;
- наличие стандартной процедуры ответов на письма, звонки граждан, их фиксации и опубликования;
- наличие стандартов ответа на запросы и жалобы пользователей, их фиксация и опубликование;
- организация регулярных консультаций для пользователей услуг.

Независимо от того, о какого рода информационной услуге идет речь, их предоставление должно отвечать ряду требований. Главные из них сводятся к следующему:

1) необходимо учитывать общие требования к стандарту государственных услуг (качество услуг, доступность, разнообразие, удобство получения, короткий временной отрезок). До пользователя должно быть доведено, какого именно рода услуги оказывают ИОВ, что пользователь может ожидать от ИОВ, и при этом информация об услугах должна быть полной, точной, доступной с точным указанием, кто ответственен за оказание услуги, где и как эти услуги оказываются и какова их стоимость, с кем можно проконсультироваться по поводу услуг, как и к кому обращаться с претензиями;

2) для оценки качества информационных услуг желательно использовать те показатели, которые поддаются количественному исчислению;

3) на Западе сейчас главный упор при оценке качества услуг сделан на анализе «выхода» — удовлетворенности потребителя качеством услуги, условиями и временем ее предоставления. Для России одинаково важно в мониторинговом режиме отслеживать как «вход» государственных услуг (что предлагается пользователю) так и «выход»;

4) одним из основных показателей качества информационных услуг в российских условиях должно стать снижение издержек потребителя, связанных с получением информационных услуг.

Конкретизируем названные принципы применительно ко «входу» и «выходу» услуг.

Основные показатели «входа» информационных услуг. Исходя из общих принципов оказания государственных услуг пользователю, осуществленного анализа, практического опыта автора в построении мониторинга особенностей информационных услуг, разработок дру-

гих специалистов и того обстоятельства, что Россия находится на начальной стадии внедрения стандартов услуг, предполагается следующая система показателей:

Наличие карты ИОВ, характеризующей принципы содержания и место оказываемых услуг; лиц, ответственных за их предоставление, стоимость услуги, условия получения, где, когда и от кого можно получить консультацию об услугах, Интернет и справочные телефонные адреса ИОВ, к кому обращаться с жалобами.

Разнообразие каналов донесения содержания информации об услугах ИОВ до потребителя (наличие интернет-страницы, соответствующей вывески в учреждении, подготовке рассылок и т. д.).

Количество времени, затраченного на получение информационной услуги.

Регулярность и содержание консультаций, проводимых с использованием услуг.

Наличие системы, позволяющей своевременно анализировать жалобы и предложения граждан (включая письма, телефонные звонки, встречи с использованием услуг).

Показатели «выхода», обратной связи с пользователем услуг.

В дополнение к вышесказанному о принципах выбора показателей для анализа информационных услуг «на выходе» необходимо:

- 1) составление общей рейтинговой оценки потребителей государственных услуг и отдельных составляющих этих услуг;
- 2) обеспечение сравнимости данных в рамках однотипных ИОВ и регионов, районов, поселений;
- 3) обеспечение сегментации пользователей, выделение типов организаций и целевых групп, обращающихся в ИОВ;
- 4) обеспечение устойчивости выбранных показателей;
- 5) анализ факторов, формирующих удовлетворенность / не удовлетворенность услугой;
- 6) анализ опыта деятельности ИОВ, добившихся высших результатов в своем классе.

Основным показателем «на выходе» является удовлетворенность пользователя различными сторонами оказания услуги и услугой в целом. Для этих целей вполне подходит перечень общих показателей, названных выше.

- Степень удовлетворенности конечным результатом и способом предоставления услуги;
- Своевременность предоставления услуги, включая время ожидания, время, потраченное на вхождение в контакт с ИОВ;
- Отношением персонала к пользователям (вежливость, участие, дружелюбие и т. д.).

Как доказали, в частности, британские исследователи, эти общие подходы не зависят от ведомственной принадлежности ИОВ.

Измерение показателей. В настоящее время предложить механизм измерения показателей «входа» не представляется возможным, ибо пока нет стандарта качества информационных услуг.

Менее проблематично изменение показателей «выхода» услуги, осуществление «обратной связи» с пользователем. Мониторинг показателей «выхода» основан на измерении степени удовлетворенности качеством услуг (в широком смысле этого слова). Проблемы его измерения затрагивают:

- надежность источников информации;
- методы измерения;
- интерпретацию результатов.

При разработке показателей следует иметь в виду также различие целей измерения. Они могут иметь следующий вид:

- определение приоритетов улучшения качества услуг;
- сравнение различных ИОВ (подразделений ИОВ), производящих однотипные услуги;
- сравнение качества различного типа услуг;
- отслеживание динамики предпочтений пользователей деятельностью ИОВ по оказанию услуг в различные периоды времени.

Кроме того, в идеале наличие системы показателей предполагает фиксацию не только оценки потребителем качества услуг (или деятельности ИОВ по их оказанию), но и факторов, влияющих на удовлетворенность услугами, деятельность ИОВ.

Исходным моментом построения системы показателей является измерение **ожиданий пользователей по отношению к ИОВ как поставщику услуг**. Причем ряд авторов подчеркивает, что эти ожидания касаются не только конкретных услуг ИОВ, но и характера деятельности государства в целом. Наши данные также свидетельствуют, что ожидание организаций и российских граждан по отношению к исполнительной власти связаны не только с требованиями определенного перечня и качества услуг, но и демократическим характером ее деятельности.

Исследования свидетельствуют, что существует прямая связь между уровнем ожидания и удовлетворенностью услугами — чем ниже уровень ожидания, тем больше удовлетворенность. Наши исследования свидетельствуют, что, с одной стороны, российский пользователь не выдвигает высоких требований к качеству государственных услуг, с другой — диапазон его требований существенно превышает возможности государства. В этой ситуации важно выстроить **систему приоритетов**, определяющую важность тех или иных услуг

для пользователя, и сосредоточить внимание на тех из них, которые являются определяющими, больше всего влияют на общую удовлетворенность качеством услуг.

Исследователи обращают внимание также на то обстоятельство, что удовлетворенность услугой напрямую зависит **от тех усилий**, которые затрагивает пользователь на ее получение.

Удовлетворенность / не удовлетворенность услугой пользователем напрямую зависит от **адекватности его представлений о тех ресурсах, которыми располагает ИОВ для оказания соответствующей услуги**. Здесь, как нигде, важна полная и адекватная информация со стороны ИВО о своих возможностях и ресурсах, ее донесение до пользователя. Важным фактором, влияющим на удовлетворенность услугами, является общий контекст и характер самой услуги (предоставляется ли подобная услуга частным сектором и какого качества; является ли услуга платной или нет; обращается ли потребитель за услугой регулярно или лишь от случая к случаю и т. д.).

Измерение уровня ожидания и удовлетворенность услугами пользователей, их динамика основываются на данных методах социологической науки (массового опроса, фокус-групп, анализа документов, контент-анализа). Данные же анализа факторов, влияющих на ожидание и удовлетворенность пользователей услугами, не всегда поддаются статистической обработке и нередко носят качественный характер. С позиций повышения эффективности GR-деятельности важно отметить, что разработка системы показателей оценки уровня открытости власти, качество предоставляемых информационных услуг позволяют бизнес-структурам и организациям выйти на новый уровень отношений с органами государственной власти.

Литература

Гегель Г. Философия права. М., 1991.

Грамши А. Избранные произведения: В 3 т. М., 1959. Т. 3.

Варнаевский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005.

Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. Кол. авторов: Лихачев В., Илларионов В., Лебедева М. и др. Изд. Совета Федерации. М., 2009.

Закария Ф. Будущее свободы: неолиберальная демократия в США и за их пределами. М., 2004.

Кабанкин В. А., Левченко А. А., Сидоров В. А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород, 2008.

- Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / Пер. с англ. М., 2003.
- Локк Дж. Два трактата о правлении. Кн. 2. Гл. VII. О политическом или гражданском обществе // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М., 1988.
- Перегудов С. П. Бизнес и власть после президентских выборов 2008 г. // Изменения в политике и политика изменений: стратегия, институты, акторы. М., 2009.
- Сунгуров А. Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества // Полис. № 6. 1999.
- Тимофеева Л. Н. Проблемы становления «открытой власти» и свободы печати в России // Ученые записки РАГС. Выпуск IV. М., 2005.

Глава 4.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕШЕНИЯ И ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕСС ИХ ПРИНЯТИЯ

4.1. Государственные решения

Государственное решение в политических науках традиционно рассматривается как важнейшая часть публичного государственно-управления различными сферами жизнедеятельности общества в части создания и воспроизводства государственной организации и регулирования общественной жизни. Процесс принятия решений в сфере государственного управления может анализироваться и как набор процедур, обеспечивающих эффективность управления в государственной сфере, и как создание когнитивной модели принятия государственных решений, адекватной реальному политическому процессу, а также как деятельность государства в качестве активного субъекта политического процесса.

Управленческое решение — это акт, принимаемый легитимным органом управления, с целью установления норм поведения в социальной общности для достижения выработанных целей. В широком смысле под принятием решений понимается весь процесс управления. Государственное решение — это выбор целенаправленного воздействия субъекта государственного управления на социальную реальность, закрепленный официальным актом.

Мы можем говорить о «решении» только в том случае, если выбор делается не менее чем из двух альтернатив. Если рассматривается или прорабатывается только один подход к какой-либо социальной проблеме и выбора как такового не происходит, нельзя говорить и о том, что это — решение.

Политико-государственные решения, определяя цели и способы осуществления жизненных планов, касаются всех и каждого человека в государстве. В этих решениях находят свое законодательное закрепление нормы поведения и взаимодействия социальных субъектов — индивидов, групп, общностей, они являются основой целенаправленных воздействий, направленных на изменения общественных отношений.

В государственном управлении определяющую роль играют конституционное и государственное право как система фундаментальных норм, регулирующих все основные виды социального взаимодействия граждан и институтов общества. Решения на данном уровне разрабатываются и юридически оформляются как законы Российской Федерации, проходя сложную и длительную процедуру как в законодательной, так и исполнительной ветвях власти в соответствии с Конституцией РФ и законодательными актами, определяющими деятельность государственных органов власти. Принятие законов осуществляется при взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти, которое определено специальными нормативными актами (законами, положениями, регламентами). В ст. 104 Конституции Российской Федерации перечислены субъекты права законодательной инициативы: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его члены, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, представительные органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Арбитражный Суд Российской Федерации (по оценкам экспертов, таких субъектов в Российской Федерации 723).

Государственные решения находят выражение в официальных документах, проходящих специальную процедуру согласования, заверяемых подписями должностных лиц — руководителей государственных учреждений и организаций, наделенных правами и обязанностями в пределах своей компетенции.

Государственные решения — «это особые решения, принимаемые иерархизированной системой институтов государственной власти в процессе публичного управления. Система государственного управления обладает универсальным комплексом публично-властных полномочий, применяет административные методы руководства и принудительные санкции, использует легитимные формы социальной коммуникации и легальные способы взаимодействия с индивидами и группами, занимается целенаправленным распределением ресурсов общества, т. е. наделена властным ресурсом для принятия и реализации государственных решений»¹.

¹ Кулакова Т. А. Политико-управленческие решения // Государственная политика и управление. Учебник: В 2-х ч. Ч. 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С. 88.

Государственные решения делятся на политические и административные в зависимости от того, какие субъекты государственного управления их принимают.

Политические решения принимаются руководством страны по наиболее важным социальным проблемам. В состав высшего политического руководства входят: президент, председатель правительства, председатели двух палат парламента, руководители законодательной и исполнительной ветвей власти регионального уровня, министры. Решения, принимаемые политическим руководством государства, определяют стратегический курс развития государства и общества, методы реализации целей и задач, параметры деятельности государственной администрации. Разработка стратегического курса развития государства, а также решения, связанные с законодательным процессом и оперативным управлением органов исполнительной администрации, также относятся к политическим. Законодательные и исполнительные органы власти разрабатывают и принимают решения в зависимости от законодательно установленного распределения между ними властных полномочий.

К политическим решениям также относится определение номенклатуры и структуры институтов государственного контроля и арбитража политических решений, которые должны обеспечивать самоконтроль и самокоррекцию политического режима, устанавливая обратную связь с объектами государственного руководства. Политические решения в этом случае принимаются для регуляции судебно-конституционного процесса и обеспечения нормального функционирования контрольно-надзорных институтов государства.

Политические решения принимаются по вопросам:

- формирования легитимного субъекта власти и установления институциональной иерархии государственной политики;
- разработки стратегического курса развития государства, а также регламентов законодательного процесса и оперативного управления органов исполнительной власти (администрации);
- определения административных и других средств реализации решений;
- номенклатуры институтов государственного контроля и арбитража политических решений, обеспечивающих самоконтроль и самокоррекцию политического управления.

Административные решения — это решения, которые принимаются институтами и учреждениями государственной службы для реализации политических решений.

Административные решения обеспечивают условия для принятия и осуществления решений, принятых политическим руководством

страны, имеют подчиненный характер. Они оказывают регулятивное воздействие на управление общественными отношениями.

Несмотря на очевидно подчиненное положение с формальной точки зрения, административная власть имеет определенную самостоятельность. Источники и ресурсы относительной самостоятельности административной власти составляют функции исполнения и интерпретации законов, самостоятельное нормотворчество, информационно-аналитическое и экспертно-консультационное обеспечение процесса принятия политических решений. Объективная неизбежность концентрации значительной доли государственной власти в руках администрации учреждений государственной службы не может не вызывать беспокойства со стороны политической власти и общества, задачей которого является мониторинг деятельности органов государственной власти, повышение общественного контроля.

Модели принятия политических решений по формированию легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики определяются способами представительства граждан и их объединений и характером субъектов государственной политики. Институты гражданского общества, к числу которых относятся ассоциации и объединения граждан, создаваемые для реализации своих социальных интересов и потребностей, становятся активными участниками процесса принятия государственных решений, что отражает развитие теоретических моделей. Критериями построения моделей участия институтов гражданского общества в принятии государственных решений выступают: публичность принятия решений, демократичность процесса принятия решений, состав акторов процесса принятия решений, процедуры процесса принятия решений. Моделирование реальных практик принятия государственных решений с учетом интересов и мотивов действий публичных и неформальных участников процесса позволяет определить настоящую расстановку политических сил в обществе, степень их влияния на характер и процесс принятия государственных решений.

Элитистская модель рассматривает принятие решений избранными или назначенными профессионалами высокого уровня, владеющими информацией и приемами принятия эффективных решений. Элите делегируются нацией полномочия по принятию стратегических решений.

Корпоративистская модель описывает, как в рамках государственной политики происходит согласование интересов различных групп общества через парламентские механизмы и институты гражданского общества, на этой основе и принимаются политические решения.

Плюралистическая модель показывает, как органы государственного управления формируются на основе свободного, равного и про-

порционного представительства, что обеспечивает принятие взвешенных политических решений.

Партиципаторная модель учитывает расширение непосредственного влияния общества на процесс принятия решений и децентрализацию властных полномочий государственных субъектов путем передачи части правомочий и функций региональным органам и институтам гражданского общества.

Модели частно-государственного партнерства, получившие распространение в последнее время, раскрывают преимущества институционально и организационно оформленного взаимодействия между государством и бизнесом в целях реализации национальных или международных, масштабных или локальных общественно значимых проектов.

Институциональный подход позволяет подойти к анализу взаимодействий государственных органов и институтов гражданского общества в процессе принятия политико-государственных решений, поскольку является инструментом изучения генезиса и трансформации институтов и значения институтов для политических акторов и их действий¹. С позиций неоинституционального подхода, согласно которому институты — это «правила игры» в обществе или <...> созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»², открываются возможности анализа реальных практик взаимодействий официальных и неформальных структур в процессе принятия политико-государственных решений. Ни представители органов государственного управления, ни представители законодательной власти не действуют в одиночку, принятие и реализация решений требуют объединения с другими участниками процесса, представляющими другие группы интересов, ресурсов, статусов и позиций³.

В анализе политического процесса используются две модели разработки и принятия решений законодательными и исполнительными органами власти: активная и представительская. На основе активной модели законодательные органы устанавливают фундаментальные принципы — конституционные нормы, которые очерчивают границы возможной стратегии общегосударственной политики. За исполнительными органами власти закрепляется практическое осуществле-

¹ Scharpf F. Institutions in Comparative Policy Research // Comparative political studies. 2000. Vol. 33. № 6/7. P. 763.

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 17.

³ Там же. С. 70–71.

ние стратегических решений на основе технологий оперативного управления. Представительская модель предоставляет большую свободу действий исполнительной ветви власти: парламенты формулируют предельно общие цели общества и правила управленческой деятельности, правом принятия важных стратегических и оперативных решений наделяются органы исполнительной власти.

Политические решения определяют процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления для реализации стратегических целей государства и общества, то есть практическое управленческое воздействие. Характер принимаемых решений определяется в этом случае существующим политико-административным режимом. Политико-административный режим включает в себя политические структуры власти, их реальный статус и роль в обществе; методы осуществления государственной власти (прямые или косвенные, насильственные или методы убеждения); реальный уровень свобод человека, объем его прав; методы выработки политических решений; способы урегулирования конфликтов; плюрализм, в том числе наличие или отсутствие легальной (нелегальной) оппозиции; конфигурацию партийной системы (однопартийные или многопартийные системы); идеологию и то место, которое отводится идеологии в мобилизации общества; формы отношения населения к политическому участию (политическая пассивность, мобилизованное или автономное участие); тип легитимности (харизматический, традиционный, рационально-легальный, идеологический и др.); структурированность правящей элиты (степень сплоченности, открытость и закрытость, каналы рекрутирования)¹.

Таким образом, политико-административный режим, который является реальным механизмом функционирования власти, формой и стилем ее осуществления, включает не только государство, но всю политическую систему организации общества, т. е. характер политических взаимоотношений между людьми, между людьми и государством, между государством и людьми в процессе осуществления управления. Понятие «политико-административный режим» позволяет анализировать методы осуществления государственной власти в конкретно-историческом и национальном аспекте развития политической системы общества, поскольку дает возможность уяснить способы взаимодействия политических институтов и всю совокупность различных способов отношений между властью и обществом.

¹ Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. Саранск, 2003. С. 82.

Система государственного управления имеет сложную структуру, включающую горизонтальные (отрасли власти: законодательная, исполнительная, судебная) и вертикальные (уровни власти: федеральный, региональный, местный) элементы. Горизонтальная иерархия государственного управления существенно усложняется в странах с федеративным устройством, где вертикаль власти имеет несколько уровней. Выработка и принятие решений в законодательной сфере (парламент), решений по осуществлению оперативно-тактических вопросов управления исполнительными органами (правительство) и решений по осуществлению законности и правопорядка институтами судебного надзора и арбитража на высшем уровне иерархии дополняется и конкретизируется решениями, которые принимаются региональными институтами власти (парламенты, правительства, судебная власть), решениями муниципальных органов управления.

На уровне органов государственного управления различными сферами жизни общества происходит трансформация политических целей в рационально организованное выполнение конкретизированных задач и функций на основе нормативно-позитивного знания и управленческих технологий (планирование, организация, распределение работы, координация, контроль). Государство как субъект управления обладает способностью осуществлять процесс управления системно, включая механизмы целеполагания деятельности многих социальных субъектов, субординации, разделения и специализации их труда, согласованности, координации взаимодействия, контроля результатов и процессов, обеспечивающих рациональное и эффективное управление. В совокупности механизмов государственного управления преобладают элементы администрирования.

Чарльз Линдблом, известный профессор экономики и политических наук Йельского университета, изучал процессы принятия политико-административных решений, исследуя ограничения, которые не позволяют использовать идеал науки — полностью дедуктивную систему принятия решений¹. Синоптический подход, отвечающий этому идеалу, отмечал Ч. Линдблом, мог бы обеспечить всесторонность и глубину принимаемых решений в политике, поскольку требует точного установления всех значимых факторов и величин, их ранжирование, выявление устойчивых взаимосвязей и закономерностей (принципов), получение до-

¹ Lindblom C. E. and Braybrooke D. A Strategy of Decision. Free Press, 1963; Lindblom C. E. and Cohen D. K. Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Yale University Press, 1979.

стоверной и полной информации для сравнения каждой из возможных политических альтернатив с любой другой и применения математических расчетов для определения лучшей альтернативы. Но в истории политико-административного управления трудно найти пример решения, принятого таким образом, поскольку реальные процессы принятия решений и сами решения таковы, что трудно применить синоптический подход как к характеристикам решений, так и к лицам, принимающим решения, механизмам и процессам принятия решений.

Различные интересы и потребности участников процесса принятия решений получают в результате многочисленных компромиссов некоторую согласованность, позволяющую политикам и администраторам действовать на основе решений. Адаптация, приспособление политико-административного решения к ситуации не обязательно обеспечит удовлетворение потребностей и интересов всех участников процесса, но в политике и государственном управлении нет ничего, что делается окончательно раз и навсегда.

Чарльз Линдблом показал, что политики и администраторы в своей деятельности по принятию решений используют не синоптический подход, а стратегию отдельных приращений как способ адаптации к практическим трудностям принятия решений на основе синоптического подхода. Суть метода отдельных приращений — внесение небольших изменений отдельными и часто некоординируемыми действиями в отношении значительных социальных величин и процессов. Небольшие, практически малозаметные движения от точек напряжения в обществе по направлению к заданным целям могут быть понятными, подлежат проверке, поскольку рассматривается ограниченное число альтернатив, которые можно контролировать. Задача принятия политико-административных решений упрощается, поскольку последствия ограниченного числа альтернатив можно предусмотреть и не бояться отдаленных или отложенных последствий, рассмотрение которых может закрыть вопрос о принятии решения вообще.

Теория отдельных приращений Ч. Линдблома строится на допущении приращения, ограниченности, ориентации на средства, реконструктивизма, серийности, практичности и фрагментарности политико-административных решений. Именно эти особенности принятия политико-административных решений делают широко применяемой стратегию отдельных приращений, которая не является полной противоположностью и отрицанием синоптического метода, делая относительно возможным его практическое использование.

Обычно мы привыкли считать, что средства ориентированы на достижение результатов, но исследования и теория Ч. Линдблома показывают, как результаты адаптируются к средствам и возможностям. Цели могут быть подобраны для определенной политики точно так же, как подбирается политика к целям путем активной реконструктивной реакции, избегающей определения жестких правил и принципов. Информация пересматривается и интерпретируется заново, планы составляются и корректируются, оценки меняются, составляя длинную череду политических и административных воздействий. Предпринимаются серии воздействий на решение социальных проблем: снижение бедности, улучшение пенсионной системы, повышение качества государственных услуг и т. п. Они редко решаются окончательно, но чаще всего результатом политики или государственного управления становится временное снятие напряженности, что стоит отнести к положительным результатам политики и управления. Стратегия отдельных приращений не озабочена выработкой национальных целей, которые наполняют жизнь великими смыслами, но помогает определить болезненные напряжения в обществе, которые необходимо ослабить. Отсюда и фрагментарность как принцип теории отдельных приращений, устанавливающий сложность процессов анализа и оценивания, их одновременность и разнесенность во времени и пространстве. В центрах изучения политики, в университетах, структурах бизнеса и органах государственной власти изучаются реальные политические процессы, отдельные механизмы и политика в отношении групп населения, сфер его занятости. Стратегией отдельных приращений фрагментарность рассматривается как положительный момент, поскольку недостаток согласованности компенсируется теми преимуществами, которые дает разнообразие институтов, изучающих, оценивающих, разрабатывающих, реализующих политические решения. Стратегия отдельных приращений предполагает ограничение масштаба социальных проблем и предлагает способы их смягчения, поскольку ориентируется не на избыточную информацию (которая может стать барьером для выбора решения), а на ту, которая имеется; соответственно политические решения остаются в рамках возможного. Стратегия поощряет различные оценки и показывает, что участвующие в процессе принятия решений люди должны быть гибкими в отношении выработки политики и целей. Поскольку применение синоптического подхода как идеала принятия политико-административных решений затруднено, остается, по мнению Ч. Линдблома, использовать стратегию отдельных приращений, пытаясь «довести дело кое-как до конца» или «выкарабкаться». Стратегия отдельных

приращений рассматривается Ч. Линдбломом как практическая и нелинейная адаптация приближения к синоптическому подходу, требующему полной рациональности на этапе разработки политико-административных решений.

Даже самое лучшее политико-административное решение в данный момент не обязательно сохранит свои качества в будущем, поэтому в политике важно двигаться, а не искать лучшее решение на все времена. Изменение ситуации зачастую приводит к тому, что однажды принятое решение перестает быть удовлетворительным, тогда приходится пересматривать саму проблему, цели и задачи, критерии оценки решения; настоящая ценность принятого решения полностью выявляется в ходе его реализации. В практике государственного управления для этих случаев предусматриваются специальные процедуры внесения изменений в нормативные и законодательные акты, позволяющие использовать новые подходы с учетом меняющейся ситуации.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, круглые столы, семинары и принимать участие в их работе. Правительство как орган исполнительной власти организует работу по контролю над деятельностью органов исполнительной власти, анализу результативности управляющих воздействий и эффективности распоряжения общественным богатством, привлекая институты гражданского общества, в том числе объединения бизнес-сообщества. Получаемая информация используется при разработке планов, бюджета государства, концепций реформ и проектов, технических заданий на подготовку законопроектов и других нормативных документов. Российские научно-исследовательские институты и «фабрики мысли» отличаются высоким профессиональным потенциалом, который получил признание не только в стране, но и в мире. Рейтинг лучших мировых аналитических центров, опубликованный штаб-квартирой ООН, включает Институт мировой экономики и международных отношений, Московский центр Карнеги возглавляет топ-30 «мозговых центров» Центральной и Восточной Европы. Самыми влиятельными российскими исследовательскими центрами названы Московский

государственный институт международных отношений, Институт США и Канады, Фонд ИНДЕМ¹.

Эффективность принятого политического решения повышается, если оно признается и разделяется на практике теми, на кого оно направлено и чьи интересы затрагивает. Расширение активных взаимодействий органов государственной и исполнительной власти с политическими партиями, организациями гражданского общества способствует возникновению доверия и солидаризма в обществе, способствующих выработке и принятию политико-административных решений в интересах развития страны.

Создание союзов — постоянных или временных, документально оформленных или неформальных — происходит в политике и государственном управлении постоянно и повсеместно. В настоящее время трансформируются процессы принятия политических решений в результате широкого использования «форумной» демократии: конгрессов, форумов, конференций и семинаров по проблемным вопросам политической и экономической жизни государства, способствующих выявлению проблем, требующих решений, определения эффективных способов реализации решений. Формальные союзы и неформальные контакты лидеров политических партий и гражданских объединений, взаимодействия между общественно-политическими организациями и институтами, акции средств массовой информации, коммуникационные ситуации и действия формируют и формируют социальное и политическое поведение, мировоззренческие позиции, взгляды и политический дискурс, обеспечивая реализацию политических интересов экономических, региональных, этнических и иных социально активных групп.

4.2. Влияние на процесс выработки государственных решений

Принятие политико-административных решений — творческий и ответственный процесс, включающий следующие стадии: изучение проблемы на основе полученной информации от соответствующих органов государственной власти и гражданского общества; определение значимых для общества целей; постановка задач; выбор и обоснование критериев эффективности и возможных последствий принимаемого политического решения; рассмотрение различных вариантов решения, выбор и формулирование наиболее приемлемого предложения, осуществление, контроль, оценка и анализ результа-

¹ <http://www.fontanka.ru/2010/01/25/004>

тов реализации решений с последующим внесением изменений при необходимости. Последовательность выполнения операций и действий, обеспечивающих достижение желаемого результата, называется алгоритмом принятия решения. Алгоритм принятия политико-административного решения получает утверждение в таких нормативных актах, как положение и регламент органа государственной власти, разрабатываемых на основе законов, регулирующих отношения государства и общества в определенной сфере.

Основные центры принятия решений — федеральный, региональный и муниципальный — определяются структурой политико-государственной системы и ее характеристиками. Пределы легальных возможностей влияния на политический курс и принятие государственных решений устанавливаются характеристиками политико-административного режима государства как совокупностью разнообразных отношений, складывающихся между государственными органами власти, органами государственного управления и бизнесом, органами государственного управления и институтами гражданского общества, объединениями граждан и самими гражданами. Эффективность влияния институтов гражданского общества на процесс принятия политико-государственных решений обеспечивается открытостью и прозрачностью органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти. Степень готовности к взаимодействию с государственной властью институтов гражданского общества и граждан в целях реализации общественно значимых интересов также определяет эффективность взаимодействий.

Противоречия между политическим субъектом принятия политического решения и администрацией возрастают в современном мире, что связано с усилением консервативных тенденций в управлении, повышением требовательности к эффективности деятельности бюрократического аппарата со стороны общества, с увеличением численности должностей и боязнью их обладателей потерять свое положение. Постоянная тенденция административного аппарата — защита своих интересов, расширение власти, получение привилегий и материального вознаграждения, а также увеличение бюджетных ассигнований на деятельность чиновников. Любое политическое решение затрагивает, как правило, целый ряд государственных институтов, выступающих «за» или «против» определенного решения; исход дела часто зависит от степени влияния чиновников на процесс принятия решения и способности подменить общественные интересы корпоративными.

Конкурентные игры государственных служб влияют на баланс политических сил в обществе, а, поскольку администрация (бюрократ-

тия) обладает развитой корпоративной культурой, имеющей закрытый характер, кодекс поведения и определенные мировоззренческие предпосылки администрации ограничивают спектр возможных политических решений. Правительства и политики приходят и уходят, а администрация остается и считает себя хранителем «национальных интересов» и «интересов государства». Следует подчеркнуть, что характер административной системы существенно влияет на содержание (цели) государственной политики и ее эффективное осуществление в обществе.

На этапе выявления проблемы осуществляется влияние институтов гражданского общества на формирование «повестки дня правительства». Основными силами этого этапа выступают группы интересов и официальные лица — публичные политики (чиновники высокого ранга, депутаты и сенаторы, представители СМИ, деятели культуры), способные артикулировать проблему в качестве значимой для всего общества. Консенсус достигается урегулированием противоречий между участниками политического процесса.

Для оказания влияния на лиц, принимающих решение, привлекаются «теневые» субъекты политики, мнение которых может сыграть решающую роль в силу профессионализма, статуса и репутации. На этом уровне становится явной картина расстановки политических сил и альтернативных подходов, за которыми стоят интересы определенных групп, уточняется «повестка дня», которая дополняется обозначением возможных решений проблемы. Рационально аргументированная обоснованность и техническая исполнимость решений служат критерием отбора политического заявления в том случае, если способствуют сохранению политического согласия и стабильности.

Выявление интереса к проблеме, требующей государственного решения, проводится путем «зондирования» общественного мнения, уточнения статистических и социологических данных, проведения мониторинга общественного мнения и технико-технологических процессов, установления процедуры обратной связи для оценки результатов реализации решений. Информация о предполагаемых изменениях вбрасывается в СМИ, что позволяет определить группы общественности, способные оказать сопротивление или поддержку данным решениям. Эффективность влияния бизнес-сообщества и других институтов гражданского общества на процесс принятия политико-административных решений во многом обеспечивается использованием средств массовой информации для расширения социальной базы поддержки тех или иных законодательных или нормотворческих инициатив. В этом случае средства массовой информации выступают как дистрибьютеры информации и политического влияния социальных групп.

При благоприятных условиях производится отбор технически исполнимых и ценностно приемлемых решений из предложенных альтернатив с учетом возможных последствий. На всех этапах наблюдаются взаимопереходы от административных решений к политическим решениям как результатам взаимодействий элементов политической системы: публичных государственных органов, политических партий и общественных институтов.

В условиях развития демократии влияние самоорганизующихся структур на процесс выработки и реализации политических и государственных решений становится весьма значимым фактором, поскольку сочетание формальных и публичных, теневых и неформальных структур принятия государственных решений отражает реальное распределение общественно значимых ресурсов между конкурирующими общественными группами. Публичные и формальные институты принятия решений вынуждены считаться с социальными позициями, наличными ресурсами, влиянием и силой неформальных структур, что устанавливает степень их воздействия на функционирование системы принятия государственных решений.

Заинтересованные группы, выражающие отраслевые, региональные, этнические, конфессиональные интересы, становятся активной формой политического представительства в условиях задержки развития других институтов гражданского общества, отсутствия согласия и доверия между участниками политического процесса, что дает им безусловные преимущества в осуществлении влияния на процесс принятия политических и государственных решений. Нельзя не видеть и того, что это усиливает неравенство возможностей активного участия других социальных групп, профсоюзов, оппозиционных политических партий и граждан в принятии государственных решений.

Для расширения форм участия институтов гражданского общества в процессе принятия политико-административных решений приняты государственные нормативные и законодательные акты. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» установило основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов с учетом введенных процедур экспертизы на коррупциогенность, отменив ряд ранних постановлений, регулирующих законопроектную деятельность. Согласно п. 15 «Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации», в состав рабочих групп по разработке федеральных законопроектов включаются представители федерального органа исполнительной власти либо организации-головного исполнителя по законопроект-

ту, руководители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций, отвечающих за соответствующее направление деятельности, руководители структурных подразделений органов исполнительной власти, а также представители палат Федерального Собрания и их аппаратов, сотрудники Аппарата Правительства, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, представители научно-исследовательских, общественных и иных организаций.

Рабочая группа по разработке федеральных законопроектов в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации обеспечивает подготовку законопроекта и других материалов. Ответственность участников рабочей группы подчеркивается тем, что состав рабочей группы фиксируется на титульном листе законопроекта. Кроме того, рабочая группа участвует в осуществлении мониторинга реализации федерального закона после его принятия. Мониторинг как форма управленческого контроля включает в себя анализ информации о принятии необходимых для реализации федерального закона актов федеральных органов исполнительной власти. В случае необходимости рабочая группа готовит предложения о внесении изменений в федеральный закон с учетом практики его применения. Работа в составе рабочих групп по подготовке законопроекта рассматривается не только как факт признания профессиональных знаний участников в определенной области, но и свидетельство высокого социального и репутационного статуса, веса и влияния представителей общественных, научных и бизнес-организаций.

Так, например, в состав рабочей группы по подготовке Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и рабочей группы по подготовке «Закона о налоговой амнистии» входили представители общественной организации «Деловая Россия». Кроме того, «Деловая Россия» принимает участие в рабочих группах по подготовке и реализации «Стратегии инновационного развития», «Программы развития малой авиации и малых аэропортов» и других документов. Для достижения своих стратегических целей «Деловая Россия» сотрудничает как с государственными, так и с общественными организациями на основе партнерского диалога. Взаимодействие «Деловой России» с государственными и негосударственными организациями осуществляется в формах подготовки аналитических докладов, экспертных заключений, проектов законодательных актов, проведения форумов, конференций и семинаров и направлено на создание условий экономического роста, развитие предпринимательства в России, реализацию интересов среднего класса. Представители «Деловой России» входят в состав Общественной Палаты Российской Федерации, со-

веты при Президенте Российской Федерации: Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Совет по развитию информационного общества, рабочую группу Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. Общественная организация имеет своих представителей в Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации, Правительственной комиссии по транспорту и связи, Правительственной комиссии по развитию малого и среднего предпринимательства.

Важной особенностью настоящего периода политико-управленческого процесса является институционализация взаимодействия органов государственной власти с негосударственными организациями, обеспечивающая консолидацию их взглядов и позиций. Устоявшейся практикой органов федеральной и региональной исполнительной власти стало создание департаментов по взаимодействию с бизнес-структурами, политическими партиями и общественными организациями, советов при министерствах и ведомствах. Так, например, «Деловая Россия» входит в Общественный совет по инвестированию накопительной части при Пенсионном фонде Российской Федерации, Общественный совет при Министерстве промышленности и торговли, Общественный совет при Министерстве регионального развития, Координационный совет по транспортной политике и Общественный совет при Министерстве транспорта Российской Федерации, Научно-консультативный совет при Прокуратуре Российской Федерации и т. п.

Иллюстрацией различных аспектов институционализации взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций может служить деятельность Общественной палаты Российской Федерации как института гражданского общества, Ассоциации российских банков и Российского союза промышленников и предпринимателей как организаций бизнес-сообщества.

Комиссии Общественной палаты Российской Федерации проводят общественную экспертизу готовящихся законопроектов. Так, например, комиссия Общественной палаты по трудовым отношениям и пенсионному обеспечению проводит общественную экспертизу законопроекта «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации “О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях” и статью 317 Трудового кодекса Российской Федерации “О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)”», «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “О профессиональных союзах, их правах и гаран-

тиях деятельности” и в статью 10 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”», «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации “О занятости населения Российской Федерации”» и др. Комиссия Общественной палаты по экономическому развитию и поддержке предпринимательства проводит общественную экспертизу законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав участников долевого строительства».

Члены Общественной Палаты Российской Федерации входят в Общественные советы при Министерстве юстиции Российской Федерации, Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, Министерстве транспорта Российской Федерации, Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерстве внутренних дел Российской Федерации, а также в Общественные советы других федеральных министерств и служб.

Ассоциация российских банков создана для участия в развитии банковского дела в Российской Федерации, в мероприятиях, проводимых органами государственной власти и управления, Центральным банком Российской Федерации по стабилизации экономики, денежного обращения и осуществлению кредитно-денежной политики. Ассоциация представляет и защищает интересы кредитных организаций в законодательных и исполнительных органах власти и управления, Центральном банке Российской Федерации, судебных, правоохранительных, налоговых и других государственных органах. Она уделяет внимание поддержке взаимного доверия, престижа кредитных организаций, контактов их руководителей и специалистов, надежности и добропорядочности, делового партнерства во взаимоотношениях кредитных организаций между собой и с клиентами.

Поставленные цели реализуются путем решения задач по разработке и принятию законодательных и подзаконных нормативных актов, способствующих развитию денежно-кредитной системы, повышению ее надежности и самостоятельности, ограждающих кредитные организации от незаконного вмешательства государственных органов исполнительной власти в их деятельность. Ассоциация разрабатывает и направляет в соответствующие органы власти и управления предложения по реализации кредитно-денежной политики, регулированию деятельности кредитных организаций, анализирует состояние и тенденции развития экономики, банковского дела, финансового и кредитного рынков, информирует кредитные организации о решениях органов государственной власти и управления, о решениях, принятых судами по спорам, имеющим отношение к кредитной сфере.

Ассоциация российских банков участвует в работе по совершенствованию законодательства и подготовке законопроектов. Экспертами Ассоциации была проведена работа по подготовке федеральных законов «О реабилитационных процедурах, применяемых в отношении гражданина-должника», «О внесении изменения в статью 51.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг». Подготовлены законопроекты Федеральных законов «О коллекторской деятельности», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами». Результаты законопроектной деятельности экспертов общественной организации — проекты, пояснительные записки, заключения — размещены на официальном сайте Ассоциации российских банков.

Заметную активность во взаимодействиях с государственными органами исполнительной власти проявляет и Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). Представители РСПП присутствуют на заседаниях Правительства наряду с представителями Федерации независимых профсоюзов России. Программа развития бизнеса в России на 2010–2012 гг. РСПП предусматривает существенное повышение уровня взаимодействий правительства и бизнес-сообщества в связи с усилением рисков, связанных с возрастающим административным влиянием государства в экономике, сбоем в работе деловых партнеров по производственной и торговой цепочкам, ростом финансовых проблем, снижением потребительского спроса и осложнениями в сфере трудовых отношений.

Позиция РСПП в условиях повышения рисков нарушений общепринятых этических норм делового поведения проявляется в требовании соблюдения предпринимателями баланса интересов и взаимных обязательств, способствующих развитию общества. РСПП настаивает на уточнении задачи по совершенствованию производственных стратегий, корпоративного управления и управления рисками, повышении информационной открытости и прозрачности деятельности бизнес-корпораций. Задачей деловых ассоциаций бизнеса становится раскрытие преимуществ ответственной деловой практики, демонстрация свидетельства ее влияния на рост материальных и нематериальных активов компаний, на развитие регионов и страны в целом. Поддержание регулярного конструктивного диалога государства, общества и бизнеса на основе широкого, последовательного и эффективного использования таких современных форматов взаимодействия, как сотрудничество на основе заключенных соглашений, совещательные площадки для выработки приемлемых социально значимых решений, партнерства в реализации совместных проектов,

информационной открытости и добровольной отчетности о результатах деятельности, публичные слушания по вопросам деятельности компаний с государственными органами власти и гражданским обществом.

В нашей стране РСПП был зачинателем движения за ответственное предпринимательство и сформировал набор инструментов, позволяющий широко представлять результаты деятельности ответственных компаний, их интересы и возможности в достижении социально признаваемых целей. Это национальный регистр корпоративных нефинансовых отчетов, библиотека корпоративных практик, общественная верификация отчетов по нефинансовой деятельности, Социальная хартия российского бизнеса и т. п. По данным РСПП, в России существует 62 общефедеральные отраслевые ассоциации, а с региональными отделениями их несколько сотен. Эти объединения выполняют функции посредников между отдельными организациями бизнеса, органами государственной власти и общества, участвуют в разработке и реализации политико-административных решений на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления. Применение доступной совокупности современных коммуникативных технологий управления субъектами (индивидами или организациями) для оказания влияния на принимаемые и действующие решения на международном, федеральном, региональном и местном уровнях повышает устойчивость отдельных организаций, сообществ, государств, способствует их развитию. Открытое институционализированное взаимодействие государства и общества ведет к коренному преобразованию системы государственного управления, развитию социальных, организационных и технологических подсистем.

Велика уязвимость бизнеса как экономически активной группы общества в современных условиях: глобализация мирового рынка, передел сфер влияния, появление новых экономических центров и сопровождающие их политические и социальные изменения требуют осмысления и применения новых подходов к управлению. Снижение рисков бизнеса в значительной степени кроется в выстраивании правильных отношений с властью и обществом. Как отмечает известный российский профессор Л. В. Сморгун, «сегодня бизнес может оказывать влияние на принятие решений государственными органами посредством использования системы GR <...> на законные каналы политической деятельности (например, партии) путем (в том числе) и представительства в них (что подтверждается эмпирически), такой институционализации отношений с государственными органами как создание различного рода форумов, совещаний, совместных структур, представительства в

парламентах и др.»¹. Стабильные и надежные отношения между органами государственной власти и неправительственными организациями позволяют бизнесу получать информацию из законодательной власти федерального и регионального уровня, исполнительной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления, профессиональных ассоциаций, общественных организаций, профсоюзов и т. п. Полученная информация позволяет оказывать влияние на принимаемые политико-административные решения, участвовать в их разработке и реализации, отстаивая интересы социально-ответственного бизнеса за счет создания системы отношений с государственными институтами. Лидеры бизнеса нацелены на поиск точек максимального совпадения интересов компании и государства. Законы государства представляют собой вид политико-административных решений, оказывающих всеобщее влияние на состояние организаций, являются объектом давления со стороны бизнес-сообщества и неправительственных организаций. Постановления Правительства Российской Федерации регулируют частные случаи хозяйственной практики. Поддержка интересов государства всеми наличными активами, в том числе интеллектуальными, была оказана собственниками «Северстали», что фактически обеспечило подготовку Таможенного Кодекса Российской Федерации и подготовку материалов к вступлению Российской Федерации в ВТО. В форме частно-государственного партнерства развиваются инновационные направления в экономике, венчурные фонды и проекты.

От согласованности позиций государства, бизнеса и гражданского общества в значительной степени зависит эффективность применения инструментов общественного признания и подтверждения социальной направленности деловой активности бизнеса. Государство способно расширить выполнение отечественным ответственным бизнесом общественно значимых задач ресурсо- и энергосбережения, повышения экологической безопасности производства и жизни населения, модернизации экономики на основе роста производительности труда и использования современных технологий, территориального развития.

¹ Сморгунев Л. В. Место GR и лоббизма в стратегиях взаимодействия бизнеса и власти // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. СПб.: СФК «Россия-Нева», 2006. С. 21.

4.3. Экспертная деятельность как форма участия в процессе государственного управления. Экспертные сети

Экспертная деятельность является одной из наиболее традиционных форм «взаимодействия с властью», особенно если вспомнить институт советников, без которых не обходился ни один авторитарный властитель. Практически любой значительный политический лидер, за исключением некоторых крайних примеров, осознавал, что его знания ограничены и при сложных случаях прибегал к помощи советников — либо постоянных либо приглашаемых для участия в решении какой-либо сложной проблемы. В Средневековье роль таких советников часто выполняли священники господствующих конфессий, которые вытесняли астрологов и колдунов различных мастей.

Постепенно, по мере развития и институирования научного знания, с одной стороны, и укрепления демократических традиций властвования, с другой, институт привлекаемых советников трансформировался в институт внешних экспертов, который стал одной из форм взаимодействия власти и научного, академического сообщества. Как образно сформулировал Н. Косолапов: «место шамана, астролога, жреца занимает новый гуру — эксперт»¹.

Эксперт и экспертиза: варианты определения. Прежде всего стоит определиться с понятиями. Согласно Словарю русского языка С. И. Ожегова, эксперт — это специалист, делающий заключение при рассмотрении какого-либо вопроса, а экспертиза — рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для дачи заключения. Заключение экспертов, в свою очередь, используется при принятии решения лицами, на то уполномоченными — например, судьями в случае судебной экспертизы, консилиумом врачей в случае экспертизы врачебной и т. д. Иными словами, эксперты приглашаются кем-то, кто имеет право принимать определенные решения (ЛПР — лица (или органы), принимающие решения) и кто нуждается в выводах и рекомендациях специалистов для принятия наиболее верного решения. Рассматривая управление, в том числе и политическое, как процесс принятия решений в условиях неопределенности, мы можем определить функцию экспертов как функцию сужения разумного интервала возможных решений. При этом ЛПР несут ответственность за последствия принятых решений, а эксперты, как правило, нет.

Близкое определение дается и в Словаре иностранных слов (М.: Русский язык, 1979): Эксперт (*лат. expertus*) — специалист в какой-либо области, проводящий экспертизу, например, судебный эксперт;

¹ Косолапов Н. Политика, экспертиза, общество: узлы взаимозависимости // Pro et Contra. 2003. Т. 8. № 2. С. 21.

экспертизы — исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения, например, врачебная или бухгалтерская экспертиза.

Приведем еще два определения понятия «эксперт»: одно серьезное, и одно — более шутливое:

- Эксперт (*лат.* *expertus* — опытный) в праве — лицо, обладающее специальными знаниями в науке, технике, искусстве или ремесле и привлекаемое органами расследования, судом и иными государственными и общественными органами для проведения экспертизы¹.
- Эксперт — это человек, который хотя и не знает ответов на все вопросы, тем не менее уверен, что сможет их найти при условии надлежащего финансирования².

В этих двух определениях заложены два направления развития понятия «эксперт»: в первом случае — это специалист, привлекаемый тем или иным органом для проведения экспертизы. В этом случае корректно говорить о том, чьим экспертом является данный специалист — например, эксперт Министерства экономики, или эксперт Совета Европы, либо с указанием характера его экспертизы — например, судебно-медицинский эксперт. Во втором случае мы уже имеем дело с экспертами как субъектами процесса, и здесь уже можно говорить об их самоорганизации, например, в экспертные сообщества или в экспертные сети.

Заказчики экспертизы. Остановимся сначала на первом, более традиционном понятии эксперта, которого надо рассматривать как лицо, выполняющее чей-то заказ. В случае хотя бы отчасти демократического общества, в котором в процессе принятия решений участвует не только исполнительная власть, то есть общество, в котором можно говорить о наличии поля публичной политики, мы имеем, с одной стороны — органы власти, утверждающие и затем реализующие конкретные программы деятельности. С другой — социальные группы (страты) общества, ожидания которых должны составлять основу программ деятельности власти.

Подчеркнем, что для того, чтобы феномен публичной политики состоялся, необходимо, чтобы эти две стороны были соединены между собой цепочкой посредников. Классическая цепочка таких посредников — это депутаты со стороны власти и политические партии — со

¹ Словарь основных уголовно-процессуальных понятий и терминов / А. М. Баранов, П. Г. Марфицин. <http://www.lawtech.agava.ru/pub/buppdic.htm>

² Wall-street Journal. New York. 16.11.1998.

стороны общества. В самом названии депутатской власти — представительная власть — заключена их функция представления интересов населения при подготовке властных решений. С другой стороны, политические партии как особый тип общественных организаций могут обеспечить корректное выявление реальных потребностей жителей и выражение этих потребностей и проблем в виде своих предвыборных программ.

Современные представления о развитии публичной политики свидетельствуют, что этой традиционной цепочки посредников оказывается явно недостаточно, особенно в условиях поставторитарных стран, когда депутаты склонны забывать свои представительские функции, а партии оказываются все менее влиятельными игроками политической сцены. Кроме того, эта цепочка посредников типична для ситуации электоральной демократии, когда единственной формой влияния человека на процесс властных решений является его голосование на выборах. Если же говорить о развитии демократии участия, то в роли звеньев цепочки посредников выступают, с одной стороны, многочисленные некоммерческие организации, а с другой — различные консультативные и общественные советы при органах исполнительной власти. Связующим звеном могут являться в этой ситуации особый тип некоммерческих организаций, принадлежащий по нашей классификации к НКО четвертого, инфраструктурного типа¹ — организации-медиаторы или Центры публичной политики. Аналогичным образом может выстраиваться и взаимодействие профсоюзов и власти.

Наряду с гражданскими организациями существенную роль в оказании влияния на процессы принятия политических решений играют предпринимательские структуры и финансово-промышленные группы. «Посреднические цепочки» в этом случае могут быть двух типов — публичные и непубличные, причем вторые могут быть существенно более развитыми и включать в себя различные механизмы влияния как на депутатов, так и на структуры исполнительной власти, результатом чего является развитие коррупции. Публичные каналы влияния выстраиваются как взаимодействие различных ассоциаций предпринимателей, представляющие собой структуры гражданского общества, с органами власти, аналогично сотрудничеству с властью других некоммерческих организаций. Собственно говоря, соотношение между собой публичных и непубличных механизмов влияния

¹ Сунгуров А. Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. 1999. № 6. С. 34–48.

бизнес-сообщества на власть может рассматриваться в качестве важного показателя степени развития самой публичной политики.

Мы можем выделить и еще одну, четвертую, «цепочку посредников» между государством и его гражданами, а также просто жителями данной страны. Это цепочка, формирующаяся вокруг правовых отношений в стране или ее регионе, вокруг конфликтных или спорных ситуаций, возникающих при применении правовых норм к конкретным жизненным ситуациям. Легко понять, что в эту цепочку со стороны государства входит, прежде всего, судебная система, основная функция которой, в соответствии с представлениями системного подхода в политической науке, заключается в «рассуживании», в применении общих правовых норм к конкретным спорным ситуациям. Со стороны общества — это, прежде всего, правозащитные организации, которые защищают права конкретных людей, а также следят за соблюдением законов самим государством. Сюда же относится и система адвокатуры. Важно подчеркнуть, однако, что усложнение функций государства в странах с устоявшейся демократией, с одной стороны, а также отсутствие глубоких демократических традиций в поставторитарных странах привело в конце прошлого века к востребованности различных квазисудебных институтов, и прежде всего, института Омбудсмана (в России этот институт носит название Уполномоченного по правам человека, а во Франции, например — Медиатора, то есть посредника).

Вероятно, можно выделить и другие подобные цепочки, в частности, велика роль в этом плане средств массовой информации, отвечающих в политической системе за реализацию функции политической коммуникации.

Собственно, благодаря этим разнообразным «цепочкам» и структурам-посредникам и обеспечивается связность политической системы, ее консолидированность. Как известно, в рамках перехода от авторитарных и тоталитарных режимов к демократии выделяют две основных стадии — стадию создания основных политических институтов и стадию консолидированной демократии. Можно предположить, что эта консолидация достигается в том числе и благодаря развитию разнообразных структур-посредников, медиаторов, часть из которых мы упомянули выше.

Научное сообщество, цели экспертизы и формы организации экспертной работы. Анализируя структуры, вовлеченные в процесс подготовки и принятия властных решений, мы должны учесть также роль научного сообщества и научных структур. Действительно, в современном мире ни одно политическое или властное решение не принимается без учета объективного научного знания или, иначе, рекомендаций науки. Другое дело, что это знание или рекомендации

не определяют полностью решения политиков, которые учитывают наряду с этими рекомендациями и иную информацию, например, в демократических странах, существенное влияние на принятие решения оказывает время выборов, а также наличие общественного мнения.

Важно отметить, что сама по себе наука, точнее наука академическая, не обязана давать каких-то рекомендаций практикам. Ее целью является умножение и углубление самого научного знания, а не подготовка рекомендаций действующим практикам, в частности политикам. Мы оставляем здесь за скобками анализа реальную проблему всех наук о современном обществе — социологии, политологии и т. д.: ученый-аналитик одновременно является и жителем и гражданином этого общества, имеющим определенные политические и групповые пристрастия и убеждения, поэтому о полной объективности, отстраненности от изучаемых общественных явлений и событий говорить просто невозможно.

Итак, научные знания сегодня нужны всем акторам процесса публичной политики — власти, общественным объединениям, разнообразным звеньям в упомянутых выше медиаторских цепочках. Точнее говоря, нужны не сами знания, а те рекомендации, прогнозы или предостережения, которые могут дать ученые в тех или иных случаях. При этом для лиц, принимающих решения (или готовящих проекты таких решений, которые они хотели бы пролоббировать, «провести» во власть), могут быть различные цели использования научного знания в виде тех или иных экспертных оценок:

1. Желание получить объективную информацию в виде научных рекомендаций для улучшения качества принимаемого решения.

2. Желание «легитимизировать» в глазах просвещенного общества уже принятое в принципе решение, укрепить его ссылкой на соответствующую научную экспертизу.

3. Стремление создать «дымовую завесу» вокруг реально принимаемого решения путем проведения множества публичных обсуждений экспертиз иных проектов решения.

4. Стремление обеспечить публичную поддержку предлагаемых властью решений, привлекая на свою сторону авторитет научной экспертизы.

5. Стремление добиться осуждения и отмены уже принятых властью решений (с этой целью часто используется экологическая экспертиза).

Поэтому для честного и ответственного эксперта важно понимать, с какой целью его привлекают те или иные властные либо общественные структуры, чтобы не оказаться пешкой в чужой игре. Как отмечает Н. Косолапов, «в любом случае сама природа заказчика явно или

неявно указывает на потребности ему направленность выводы экспертизы (к примеру, МВФ не станет заказывать экспертизу, итогом которой станет предложение укрепить плановые начала в государственной экономике)»¹.

Таким образом, мы подходим к актуальной теме ответственности экспертов, к теме особенностей корпоративной морали экспертно-го сообщества. Известный российский социолог Александр Филиппов в своей статье, носящей примечательное название «Участие эксперта»², пишет об отличии этики академического ученого от этики эксперта. Если задача первого — изучить явление и предложить гипотезу для его понимания, честно фиксируя возможные вариации, то задача эксперта, например, при подготовке какого-либо политического решения — сузить диапазон возможных решений до некоего интервала, облегчая тем самым выбор лицу или органу, принимающему решение.

Необходимо учитывать также, что под экспертной работой сегодня понимают в разных случаях решение различных функциональных задач. Так, в рамках первого, классического подхода эксперт четко привязывается к собственно процедуре экспертизы. В поле публичной политики эксперты этого типа призываются для того, чтобы оценить возможные последствия проектов тех или иных властных решений, их соответствия нормам права и т. д. Наиболее эффективным бывает привлечение экспертов на стадии подготовки решений, однако по мере развития таких форм общественного участия, как общественные слушания, развивается и привлечение неправительственными организациями независимых экспертов и для оценки результатов реализации принятых властных решений. Ярким примером могут быть эксперты-экономисты, привлекаемые для оценки как проектов бюджетов так и эффективности их исполнения в ходе реализации программы «Общественное участие в бюджетном процессе»³.

В рамках второго подхода под экспертами часто понимают специалистов, приглашаемых для участия в каких-либо конференциях или симпозиумах в качестве основных докладчиков по определенным вопросам или проблемам. Здесь «эксперт» понимается уже, скорее, как специалист высокого класса, который может осветить проблему на высоком уровне, но при этом способен дать и практические рекоменда-

¹ Косолапов. 2003. С. 24.

² Отечественные записки. 2003. № 1.

³ См., например: Клисторин В. И. Опыт участия независимых экспертов в работе органов власти как форма общественного участия в бюджетном процессе // Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / Под ред. Т. И. Виноградовой. СПб.: Норма, 2002. С. 114–126.

дации. Кроме того, в конце обсуждения такому эксперту предоставляется слово для комментариев по поводу выступлений иных участников дискуссии, то есть для представления своеобразной экспертной оценки выступлений. Примером такого подхода может служить институт экспертов Совета Европы — это высококвалифицированные специалисты в определенной области, приглашаемые на конференции и семинары, организуемые Советом Европы по конкретным темам, например, семинары по развитию института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации¹.

В-третьих, в последнее время при различных властных и не только властных структурах стали возникать постоянно действующие экспертные советы, состав которых утверждается органом или лицом, на то уполномоченным. И хотя члены этих экспертных советов иногда (очень редко) производят по заданию руководства экспертизы тех или иных проектов, все же их основная функция — участвовать в заседаниях Экспертных советов, чаще всего в присутствии прессы, когда под председательством руководителя органа, при котором создан Экспертный совет, либо при его активном участии происходит публичное обсуждение каких-то общественнозначимых проблем. Иногда участники такого заседания принимают «за основу» и какое-либо Решение экспертного совета. Такую практику автор этих строк неоднократно наблюдал в ходе заседаний секций Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ в период 2001–2003 гг. Смысл подобных заседаний, если квалифицировать их по пяти вышеприведенным целям привлечения экспертов, был ближе всего к цели № 2 из этого списка, хотя здесь преобладало, по-видимому, желание «легитимизировать» в глазах просвещенного общества не какое-то решение, а сам институт или личность Уполномоченного, который публично советуется со столь широким кругом специалистов. Строго говоря, такой подход близок к имитации собственно экспертной деятельности.

Наконец, существуют и более структурированные формы организации деятельности экспертов, когда создаются и финансируемые «экспертные институты», действующие уже на постоянной основе. Ярким примером такого экспертного института (уже «без кавычек») является Экспертный институт, некоммерческий исследовательский центр, учрежденный осенью 1991 г. Научно-промышленным союзом

¹ Отчеты о подобных семинарах см. в сборниках СПб-центра «Стратегия»: Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб. Норма, 2001. 232 с.; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб. Норма, 2002. 288 с.

СССР по инициативе Аркадия Вольского, Евгения Ясина, Сергея Алексашенко, а далее действовавший при Российской ассоциации промышленников и предпринимателей. Подобные структуры уже относятся к категории «фабрик мысли» и имеют тенденцию к увеличению своей самостоятельности, что является, в принципе, необходимым условием для более качественной работы, так как иерархическая подчиненность всегда чревата опасностью «подстраивания» результатов работ под высказанное или угаданное желание руководителя.

Именно эта опасность и приводит к тому, что аналитические структуры, созданные как подразделения органов государственной власти, оказываются менее эффективными, чем хотя бы относительно независимые аналитические центры, хотя в них могут работать и высококвалифицированные эксперты. В первом случае их результаты работы могут быть или трансформированы руководством самих центров, не желающим портить отношения с вышестоящим начальством, или просто проигнорированы этим начальством, если эти результаты противоречат принятой «Генеральной линии». Итогом становится ситуация, когда лидеры иерархически выстроенной государственной власти оказываются в ситуации информационного вакуума или иллюзии.

Еще одним примером невостребованности в подобных иерархических структурах результатов экспертной работы может служить свидетельство С. Н. Фролова, в 1991 г. — руководителя отдела политического анализа и прогнозирования и работы с общественными объединениями Ленинградского обкома КПСС: «В партийной иерархии организационный отдел всегда подавлял остальные отделы, и профильные, и идеологические, и другие. И на определенном этапе избирательной кампании [1989 г. — А. С.] нас просто перестали слушать <...> Была аналитика ситуационная — что происходит. И были политические прогнозы. Записок этих было очень много. Нам, по сути дела, удалось предсказать и исход политического процесса в стране, и исход всего <...> Практические все записки шли в ЦК. Никакой позитивной реакции на них, честно говоря, я не помню, кроме записки по выборам»¹.

Именно поэтому серьезные «фабрики мысли» и аналитические центры по мере своего развития стремятся занять более независимую позицию, не только по отношению к властным структурам, но по отношению к общественным организациям, с которыми они были изна-

¹ Интервью с С. Н. Фроловым // Общественная жизнь Ленинграда в годы перестройки. 1985–1991: Сборник материалов / Сост.: О. А. Ансберг, А. Д. Марголис. СПб.: Серебряный век, 2009. С. 668.

начально тесно афилированы. Так, упомянутый выше Экспертный институт РСПП позже был преобразован в Научно-благотворительный фонд «Экспертный институт», с декабря 2009 г. — в Научно-просветительский фонд «Экспертный институт».

О существенном различии в деятельности эксперта, включенного в структуру органа государственной власти от «внешнего» эксперта, пишет и А. Засурский: «Являясь частью государственной машины, они участвуют в процессе подготовки и принятия <...> политических решений и, как правило, руководствуются в своей деятельности не только сугубо профессиональными соображениями поиска оптимального решения той или иной проблемы. Они вынуждены принимать во внимания более широкий политический контекст, включая правила межведомственного согласования и аппаратные интриги, от которых не свободно ни одно правительство»¹.

Если же вернуться к исходному определению эксперта как специалиста, способного выполнить экспертизу, то можно выделить следующие виды экспертиз — и соответственно типов экспертов:

Прежде всего экспертизы можно квалифицировать по заказчику — например, ведомственная, правительственная, межведомственная, парламентская, судебная, экспертиза, заказанная грантодающим фондом или частной корпорацией и т. д.

Во-вторых, ее можно разделять по профессиональному полю — медицинская, правовая, лингвистическая и т. д.

Третий критерий — это степень открытости, публичности экспертизы. Она может быть открытой, а может быть и закрытой, или даже засекреченной, в зависимости от конкретных обстоятельств ее проведения.

Выделяют также внутреннюю и внешнюю экспертизу, когда эксперт не является сотрудником организации, о том или ином направлении деятельности которой следует сделать заключение.

Так как экспертная работа является серьезной и ответственной, то она требует и соответствующей оплаты. Однако в некоторых случаях возможна и волонтерская работа экспертов, в частности, когда проблема экспертизы затрагивает гражданские позиции экспертов (например, экологические последствия прокладки каких-либо магистралей).

Наконец, можно разделять профессиональную, качественную, ответственную экспертизу и непрофессиональную, некачественную, безответственную экспертизу.

¹ Загорский А. Экспертное сообщество и внешнеполитический истеблишмент // Pro et Contra. 2003. Т. 8. № 2. С. 10.

Экспертные сети. Подойдем теперь к рассмотрению понятия «эксперт», отталкиваясь от второго, шуточного определения эксперта в первом разделе этого текста, с позиции субъектности эксперта и экспертного сообщества. Как отмечал еще в 1998 г. А. Макарычев, эксперты могут сильнее влиять на политический процесс благодаря таким факторам, как:

- уровень неопределенности;
- наличие консенсуса в экспертном сообществе;
- институционализация политического консультирования¹.

Сегодня мы можем говорить о постепенно формирующихся «эпистемологических сообществах» (*epistemic communities*), состоящих из ученых, экспертов, политических советников и профессиональных консультантов. Для этих сообществ характерной становится сетевая форма организации профессионального знания. Так, один из ведущих российских исследователей экспертных сетей А. Макарычев, солидаризируясь с Питером Хаасом², приводит список условий существования таких сетей.

Их участники должны:

- «придерживаться определенного набора нормативных (ценностных) и аналитических (появившихся в результате научных исследований) подходов, которые лежат в основе горизонтального взаимодействия участников;
- выработать общие представления о релевантности и применимости находящегося в их распоряжении интеллектуального капитала;
- быть объединены общими политическими практиками в виде проектных задач, направленных на решение проблем, которые относятся к сфере их профессиональной компетенции»³.

Создание и развитие таких экспертных сетей является характерной чертой конца XX — начала XXI в., оно связано с процессом трансформации политического руководства (*government*) в систему «управления без управляющих» (*governance*), при которой политические решения принимаются с учетом мнения большинства акторов

¹ Макарычев А. С. Идеи для политики: эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х — начало 1990-х гг.). Н. Новгород: ННГУ, 1998. С. 186–224.

² Haas P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // Knowledge, Power and International Policy Coordination / P. M. Haas (ed.). Univ. of South Carolina Press, 1992. P. 3.

³ Макарычев А. Проектные сети, трансферт знаний и идея «обучающегося региона» // Pro et Contra. 2003. Т. 8. № 2. С. 34.

публичной политики, после консультаций и переговоров¹. В рамках такого процесса акторами, субъектами процесса формирования политических решений становятся не только традиционные ветви власти, но и сами политические партии, а также общественные организации различного вида, включая и группы влияния, которые «выходят из сумерек» и начинают публично отстаивать свои интересы.

В рамках этого процесса и эксперты перестают быть экспертами только властных структур, а начинают давать консультации и советы другим участникам процесса публичной политики — политическим партиям, общественным организациям, ассоциациям бизнеса². Постепенно некоторые эксперты начинают осознавать и свою собственную субъектность, которая может быть выражена от слабо структурированных экспертных сетей в виде неформальных сообществ до организационно оформленных ассоциаций (например, ассоциация политических консультантов или ассоциация политологов). В некоторых сферах работы экспертов такая консолидация идет быстрее — например, ассоциация специалистов по оценке возникла в рамках СНГ уже в середине 90-х гг. прошлого века.

Непосредственными причинами создания таких сообществ могут быть как интересы, так и ценности их участников, например, стремление «оградить поляну от конкурентов», либо вырабатывать корпоративные стандарты, либо чувство ответственности за результаты своей деятельности. В последнем случае в России, например, иногда возрождается дореволюционная традиция ответственности ученых за происходящие в стране процессы, выраженная, например, в тезисе В. В. Вернадского об ответственности ученых за социально-политические и экономические процессы в стране, рассматриваемые им как часть процесса ноосферогенеза.

4.4. Механизмы партнерского взаимодействия общественных организаций, власти, бизнеса на уровне субъектов РФ и муниципалитетов

В этом разделе проблематика GR-менеджмента рассматривается в контексте теории и практики межсекторного социального партнер-

¹ Л. В. Сморгунов. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4. С. 50–58.

² Сунгуров А. Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // Публичная политика — 2005. Сборник статей / Под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 7–14. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=701>

ства. Обсуждаются различные аспекты деятельности организаций из бизнес-сектора и сектора общественных (некоммерческих) объединений по согласованию интересов этих организаций с интересами органов государственной власти разного уровня и муниципальных органов власти для обеспечения устойчивого развития и снижения разнообразных рисков.

Тематика GR-менеджмента в этом случае включает целый ряд довольно сложных аспектов — нормативно-правовое регулирование, институты, собственно механизмы МСП, их типы, инструменты оценки эффективности межсекторных взаимодействий и т. п.

Прежде всего дадим краткое описание сравнительно нового научно-практического направления — межсекторного социального партнерства (МСП) как такового.

Затем рассмотрим механизмы и технологии сотрудничества общества, бизнеса и власти, развитые в рамках МСП. Кратко остановимся на ряде теоретических аспектов МСП. Дадим определение понятию механизма МСП. Определим пять типов механизмов МСП. После этого охарактеризуем те из них, которые нашли широкое применение в регионах России при решении социально значимых задач.

1. О межсекторных взаимодействиях и их конструктивности

За последнее десятилетие XX в. в России постепенно оформились три сектора, характерные для любого демократического общества: государственный, коммерческий и некоммерческий. В течение первой постсоветской декады, по сути дела, возник заново основанный на деловой гражданской инициативе частный бизнес-сектор (условно называемый вторым) и существенно преобразовался государственный сектор, который в прошлом не только занимал производственную сферу экономики, но и монополизировал управление и производством, и социальной сферой. Этот — первый — государственный сектор претерпел серьезные изменения с разделением трех ветвей власти и идентификацией системы государственных (бюджетных и муниципальных) учреждений. За прошедшее десятилетие в стране стал формироваться и независимый негосударственный некоммерческий сектор (часто называют третьим), базирующийся на гражданских инициативах в (преимущественно) непромышленной сфере (образование, наука, здравоохранение, социальная защита, экология и др.).

Каждый из секторов имеет свою миссию, области деятельности, технологии работы, организационные структуры, системы управле-

ния, ресурсную базу, нормативную базу и различающиеся сферы использования продукции и рынки товаров и услуг¹.

Если свести к минимуму описание особенностей и отличий этих трех секторов, то важнейшими из них являются: форма собственности, миссия и технологии работы.

Для первого сектора характерны государственная, муниципальная и смешанные формы собственности, миссия состоит в защите прав граждан, обеспечении безопасности страны, создании правовой базы, формировании доходной части бюджета определенного уровня и распределении доходов между территориями и сферами жизни, развитии системы образования, здравоохранения и т. п. Технологии работы первого сектора отличаются спецификой деятельности ветвей власти: исполнительной (административной), законодательной и судебной, а также характером функционирования государственных и муниципальных учреждений.

Для коммерческого сектора характерны частная и акционерная формы собственности, миссия состоит в максимальном извлечении прибыли на основе предоставления товаров и услуг (предложение) в конкурентной борьбе с другими участниками внутреннего и внешнего рынка для удовлетворения или формирования спроса на них. Этот бизнес-сектор характеризует широкий спектр применяемых технологий работы в сфере той деловой активности, которая является профильной для той или иной фирмы.

Для третьего сектора основной формой собственности является общественная, миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, общественной экспертизе и др. Технологии работы разнообразны и зависят от профиля деятельности НКО и его взаимоотношений с целевой группой.

Отличаясь такими особенностями, три сектора, занимая свою нишу, не очень-то стремятся делиться завоеванными в ней позициями с другими секторами. Однако, только оставаясь в своей нише, сектор не может решать всех задач. Поэтому начинают выстраиваться разные линии поведения:

¹ Межсекторные взаимодействия в России: методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры. (Настольная книга — 1999), Авт.-сост. Н. Хананашвили, В. Якимец. Фонд «НАН», ИСА РАН. М., 2000. Якимец В. Н. Место и роль некоммерческих организаций России в формировании гражданского общества. Материалы Российского научно-общественного форума «Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века», СПб., 14–16 декабря 2000.

1. Создание организаций, которые будут в правовом смысле отвечать требованиям других секторов, отстаивая интересы данного сектора (пример — бизнес-ассоциация — это организационно-правовая форма НКО; РСПП — общественная организация, в которой добровольцами работают почти все российские крупные бизнесмены; другой пример — когда НКО для выживания создает при себе предпринимательскую структуру, зарабатывающую деньги, на выполнение миссии НКО).

2. Развитие новых концепций и подходов, когда, не нарушая основной специфики работы, каждый сектор начинает добавлять процедуры и приемы, которые связывают его с другими (например, идея корпоративного гражданства — социально-ответственного бизнеса, суть которого в том, что основная миссия — производство прибыльных товаров и предоставление требуемых услуг — дополнялась требованиями к качеству товаров и услуг, которое ожидают клиенты, а также благотворительной деятельностью фирмы на уровне местного сообщества).

3. Создание приемлемых для партнеров и работоспособных в рамках окружающей среды механизмов межсекторного взаимодействия.

*Суть межсекторного социального партнерства*¹ состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны, области, города или иной территории — государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. У них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: *ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты.*

¹ Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области). Сб. статей / Сост. Н. А. Гусева, В. Н. Якимец. Изд-во «Челябинский дом печати», Златоуст, 2000; Решение социальных проблем городов: технологии взаимодействия органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций: Сб. ст. / Под ред. И. В. Мерсияновой. Новосибирск: ИДМИ, 2000; Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001; Блусь П. И., Бушуева В. М. и др. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации для органов местной власти, общественных организаций и советов самоуправления. Пермь: «Стиль-МГ», 2000.

2. О межсекторном социальном партнерстве

МСП понимается как конструктивное (целенаправленное и «выгодное» каждому участнику и населению территории, где оно реализуется) взаимодействие организаций двух или трех секторов (государство, бизнес и некоммерческое сообщество) при решении социальнозначимых задач в рамках социального подпространства, образуемого в ходе сложного взаимовлияния ряда полей, возникающих из-за различия потенциалов и многообразия возможностей взаимодействующих организаций и отражающих специфику их структур, ресурсов, правил деятельности и норм поведения.

Межсекторное социальное партнерство (МСП) – это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное» населению территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем¹.

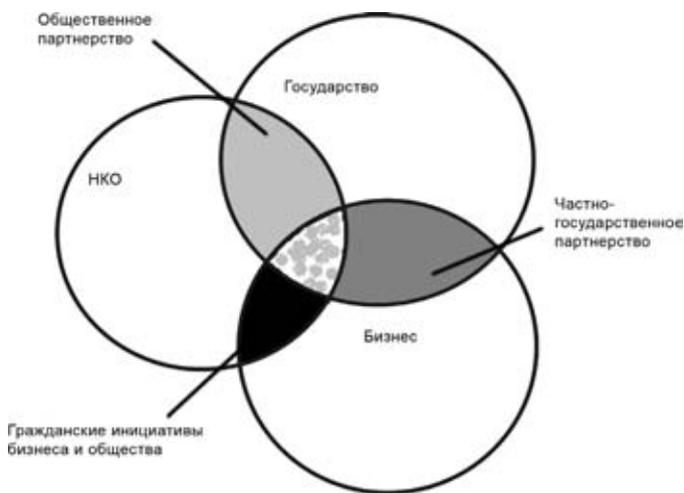


Рис. 1. Практическая реализация межсекторного партнерства в РФ

На рис. 1 кружками выделены сектора, представители которых вступают в процесс МСП, – государственный и муниципальный (I), бизнес-сектор (II) и некоммерческий сектор (III), а также предусмо-

¹ Якимец В. Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 30–72.

трена возможность возникновения как двухсекторных (I и II, I и III, II и III), так и трехсекторных партнерств (I, II, III).

Тремя цветами (белый, серый с оттенками и точками и черный) выделены области социальной сферы, которые можно условно определить как пространства ответственности организаций из всех трех секторов. Так, белый цвет (отсутствие штриховки) — это область социальной сферы, где каждая организация одного из секторов берет на себя ответственность за выполнение определенных социальных программ (область унисекторной ответственности).

Серым и черным цветом обозначены пространства двухсекторных партнерств. Область, заштрихованная серым цветом с точками, — это пространство солидарной ответственности организаций из всех трех секторов, ставших партнерами при решении той или иной социально значимой проблемы.

За десять лет развития теории МСП в стране были разработаны и широко применяются все три варианта двухсекторного социального партнерства. Более того, на сегодняшний день все три варианта двухсекторного партнерства получили конкретные названия.

Так, коллеги из Пермской области, где взаимодействие власти и некоммерческого сектора при решении проблем социальной сферы на муниципальном и региональном уровнях (закрепленное соответствующими нормативными и правовыми актами) воплощено в виде конкретных механизмов и отработано в течение ряда лет, назвали пространство партнерства государства и общественных организаций «*общественным партнерством*»¹.

Достаточно давно в России стали говорить о *частно-государственном партнерстве* (ЧГП). Например, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 г., утвержденные 28 июля 2004 г. тогдашним главой Правительства РФ, содержали раздел «Развитие форм частно-государственного партнерства в социальной сфере». В нем говорилось: «...*необходимо разработать механизмы* (курсив наш), позволяющие задействовать предпринимательскую инициативу, *определить наиболее эффективные формы партнерства государства и предпринимательского сообщества*. Правительство Российской Федерации должно использовать *партнерство государства и бизнеса (частно-государственное партнерство)* как *инструмент реализации общественно значимых проектов в сфере обеспечения общественных услуг*.

<...> Это должно обеспечить формирование новых моделей управления социальной инфраструктурой и способствовать привлечению

¹ Концепция социальной политики Пермской области. Пермь, 2001.

частных инвестиций в ее развитие. На этой основе необходимо существенно повысить эффективность социальных институтов, объем и качество социальных услуг. Федеральным органам исполнительной власти необходимо выработать прозрачные и понятные правила для предпринимателей, участвующих совместно с государством в реализации проектов, определить ответственность государства, сократить административное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов».

Отметим, что иногда этот вариант двухсекторного социального партнерства называют «государственно-частное партнерство»¹.

Черным цветом заштрихована область двухсекторного партнерства (бизнес – НКО), которую тогда было предложено называть «*гражданские инициативы бизнеса и общества*». Сюда попадают многие механизмы МСП, включая и механизмы социальных инвестиций (СИ), где коммерческая организация разделяет взаимную ответственность за решение социально значимой проблемы совместно с НКО.

В 2008–2009 гг. появились и закрепились на региональном уровне уточненные названия двухсекторных партнерств (рис. 2).

Заметим, что понятие общественно-государственного партнерства нашло отражение в недавно принятых нормативно-правовых актах различных субъектов Российской Федерации.



Рис. 2. Современные названия двухсекторных партнерств

¹ Смит У. Государственно-частное партнерство. Чему мы научились? Доклад на семинаре «Международный опыт обеспечения конкурентоспособности национальной экономики». М., 2004.

Так, в апреле 2009 г. постановлением № 432 Правительства Санкт-Петербурга принята Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 гг.

В целом в Концепции изложены принципы, формы и механизмы взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность в Санкт-Петербурге, за исключением политических партий, профсоюзов и религиозных организаций. Охарактеризован план осуществления Концепции.

Вариант двухсекторного социального партнерства, называемый «государственно-частное партнерство», также включает и механизмы социальных инвестиций (СИ), где коммерческая организация разделяет взаимную ответственность за решение социально значимой проблемы совместно с государством.

3. Механизмы МСП

В сфере тематики GR-менеджмента целесообразно различать механизмы организации взаимодействия коммерческих организаций и органов власти разного уровня от механизмов взаимодействия общественных объединений с органами власти. Здесь охарактеризуем последние.

За последние 15 лет в стране на региональном уровне разработаны, обсуждены и приняты нормативные и правовые акты, «запустившие» работоспособные механизмы МСП (на сентябрь 2009 г. во всех 83 субъектах РФ было принято более 1000 таких актов). Заметим, что многие из них оказываются почти идентичными, существенно различаясь лишь по региональным особенностям.

***Механизм МСП** — это разработанная сообща представителями двух или всех трех (власть, бизнес, общество) секторов совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории, направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей¹.*

¹ Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001. 40 с.

Выделено пять групп механизмов МСП: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные; комплексные или комбинированные.

Конкурсные механизмы реализуются тогда, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме (с участием НКО и других сторон). В эту группу входят механизмы социального заказа уровня субъекта РФ, механизмы поддержки деятельности общественных объединений в виде субсидий, муниципального социального заказа, муниципального социального гранта, муниципального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта РФ, тендера, конкурса социальных проектов, конкурса для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям, конкурса авторских вариативных программ и др.¹

Социально-технологические механизмы базируются на социальной технологии (ноу-хау), созданной заново (или освоенной в России на основе изучения позитивного зарубежного опыта) и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от иных технологий или подходов, применявшихся государственными или муниципальными учреждениями. Сюда попадают хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализации детей-инвалидов, умственно отсталых детей, новые подходы к реабилитации алкоголиков и наркоманов и к созданию оздоровительных программ, концепция реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска, система гериатрической реабилитации на дому, программа общественного развития муниципальных образований в малых городах и многое другое.

Организационно-структурные механизмы характеризуются тем, что власть совместно с НКО и/или бизнесом, действующими на той же территории, образует новую организационную структуру (как правило, юридическое лицо), которой делегируется часть функций по решению социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти и/или бизнеса. Пример — созданный в Москве центр «Социальное партнерство». Для решения проблем детской безнадзорности в Москве был создан центр «Дети улицы». В г. Челябинске образовано муниципальное учреждение «Центр общественных

¹ Приложения 2 и 3 содержат Положения о порядке предоставления субсидий победителям конкурса социально значимых программ (проектов) некоммерческих организаций и общественных объединений г. Москвы и Новосибирской области соответственно.

объединений», в Челябинской области — областной центр социального партнерства¹, а в Свердловской области — центр межсекторного социального партнерства.

Процедурные механизмы взаимодействия включают правила сотрудничества НКО, бизнеса и власти при решении (как правило, разовом) определенного класса задач (без организации конкурсов, без создания новых оргструктур в форме юридических лиц и без опоры на какие-либо новые технологии). Они формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода, например, определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, различного рода общественные комиссии, комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения, общественные парламенты, губернские собрания общественности, палаты социального бизнеса, общественные советы, общественные слушания (в том числе и парламентские). Ряд общественных экологических слушаний предусмотрен положением об оценке воздействия на окружающую среду РФ. Следует отметить, что процедурные механизмы реализуются не только в формах, которые названы выше, но и закрепляются в виде законов субъектов РФ или региональных нормативных и правовых актов. Примером может служить обеспечение нормы льготного налогообложения участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге.

Комплексные (комбинированные) механизмы — это системы взаимодействия, которые несут в себе черты как минимум любой пары вышеназванных. Так фонды развития местного сообщества (объединяют черты конкурсных, социально-технологических и оргструктурных механизмов), фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ, ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг.

Для создания работоспособных схем партнерского взаимодействия нужно учитывать следующее:

- каждый сектор обладает специфическим набором свойств, важнейшим из которых является форма собственности (частная, государственная, муниципальная и др.), к которой он имеет отношение и вытекающие из этого обязательственные либо вещные права (ст. 48–50, 212–217 Гражданского кодекса РФ);

¹ Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области) / Сост. В. Н. Якимец, Н. А. Гусева. Златоуст, 2000. 124 с.

- на территории России не найдется ни одного более-менее крупного населенного пункта или района, где бы ни существовали, функционировали и взаимодействовали (в широком смысле слова) организации каждого из названных секторов общества;
- любая организация-представитель каждого из трех секторов, осознавая наличие организаций других секторов в ареале своего обитания и сферы деятельности и преследуя свои интересы (если они проявлены), имеет определенную совокупность ожиданий в отношении развития своего сектора и реакции и действий со стороны других секторов.

Выходя на конструктивные взаимодействия, надо учитывать следующее:

1. Не обладая информацией о специфике, правовых основах и проблемах деятельности другой стороны, невозможно строить не только работоспособные механизмы взаимодействия, но и вступать в любые осознанные и взаимоприемлемые формы сотрудничества.

2. Если не научиться четко, связно и аргументировано характеризовать собственную организацию, ее результаты и достоинства, то взаимодействие возможно, но, скорее, при минимальном удовлетворении своих потребностей в сотрудничестве.

3. Само по себе взаимодействие может состояться лишь в очень редких случаях. Его надо уметь выстраивать. Надо знать, как создавать предпосылки для сотрудничества. Необходимо учиться тому, как выстраивать взаимодействие с максимальным учетом реальных обстоятельств, возможностей и перспектив.

4. Для того чтобы взаимодействие стало реальностью, требуется не просто заинтересованность в нем одной из сторон и наличие некоего представления об интересах другой стороны, но должна «вызреть» определенная совокупность условий и должно выстроиться некое множество причинно-следственных факторов, которыми захотелось бы воспользоваться представителями обеих сторон для совместной работы.

5. Для инициации и реализации плодотворного взаимодействия обе стороны должны уметь сопоставлять свою функционально-целевую ориентацию с целевым предназначением другой стороны, чтобы найти «дополняющую» и взаимоприемлемую нишу в своей повседневной работе с участием другой стороны.

6. Для воплощения взаимодействия из области абстракции в реальность помимо собственно непосредственных участников обязательно должно быть подтверждение в целесообразности взаимодействия со стороны ключевых фигур, действующих на данной территории и в данном сообществе.

7. Проще и эффективнее строить взаимодействия (особенно в социальной сфере), если стороны хорошо осведомлены о потребностях конкретной (а не абстрактной) целевой группы населения, проживающей в зоне непосредственной деятельности и ответственности сторон.

Практика развития МСП в регионах России

За пятнадцать лет, прошедших с момента зарождения идеи МСП, в разных частях страны с учетом социально-экономической ситуации в регионах и особенностей развития трех секторов накопился интересный опыт разработки и применения механизмов и технологий МСП. Детали механизмов, проблемы их разработки и продвижения, а также опыт применения отражен в ряде публикаций, подготовленных региональными специалистами. Опыт Пермской области, накопленный в последней декаде прошлого столетия, являл собой пример систематизированного подхода к развитию МСП на уровне области, областного города и субрегиональных территорий.

Дадим краткое описание опыта Красноярского края, в котором создана и реализуется Программа социального партнерства во имя развития¹, которая осуществляется в соответствии с Законом «О краевых социальных грантах» и Закона «О краевом бюджете» с целью поддержки на конкурсной основе проектов (социальных инициатив), реализуемых на территории края.

В 2005 г. по итогам трех конкурсов было профинансировано 156 проектов, из них 12 проектов в разряде «общекраевой грант», 95 проектов в разряде «территориальный грант», 24 проекта в разряде «малый грант» в номинации «Живая память», 6 проектов в разряде «малый грант» в номинации «Школа — центр местного сообщества», 11 проектов в разряде «малый грант» в номинации «Сельская библиотека — общественный центр села», 8 проектов в разряде «малый грант» в номинации «Студенческий дом». Отметим, что среди претендентов на получение гранта были: общественные организации — 134 заявки, образовательные учреждения — 204 заявки, государственные и муниципальные социальные учреждения — 170 заявок. В цитируемом докладе отмечено, что активизация социальных инициатив граждан позволяет привлекать дополнительные средства на реализацию проектов, в том числе не учитываемые в

¹ Данные из доклада Ответственного секретаря Совета по краевым социальным грантам Людмилы Александровны Владыко на международной научно-практической конференции «Социальная справедливость и межсекторное взаимодействие в России», Москва, 2–3 декабря 2005 г.

обычной деятельности, такие как волонтерский труд и натуральные вклады организаций-партнеров. Так, общая сумма предоставленных грантов составила 14 429 754,8 руб., а совокупные расходы на реализацию проектов — 28 727 401,5 руб. Это означает, что вклад привлеченных и собственных ресурсов, переведенных в денежный эквивалент, составил 0,96 руб. на каждый рубль выделенный через конкурсное финансирование.

За последние 3 года (2007–2009 гг.) обобщение регионально-го опыта развития межсекторных взаимодействий, включая описание нормативно-правовой базы, механизмов МСП и лучших практик, проходило в ходе проведения Всероссийских конференций, организованных и проводимых по инициативе Министерства экономического развития РФ, Общественной палаты РФ и ряда общественных объединений¹.

Литература

Автономов А. С. Азбука лоббирования. ИРИС. М., 2004.

Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Центр конституционных исследований, 1997.

Ахиезер А. С., Гольц Г. А. Неэффективность решений как фактор дезорганизации общества // *Общественные науки и современность*. 2003. № 6.

Балдин К., Воробьев С. *Управленческие решения: теория и технологии принятия*. М., 2004.

Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // *Избранные труды*. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». М., 1997.

Волков В. *Силовое предпринимательство*. СПб., М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге., Летний сад, 2002.

Государственное управление и политика / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2002.

Государственная политика и управление. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РОССПЭН, 2006.

Дегтярев А. А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и политических дисциплин // *Полис*. 2002. № 2.

Ильичева Л. Е. *Лоббизм и корпоративизм*. М.: Экономика, 2002.

Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритц, А. Хайд. М., 2003.

¹ Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества: опыт регионов и муниципалитетов — 2009. Минэкономразвития. <http://www.economy.gov.ru>; Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия — 2008 год. Сб. статей. АСИ. 2008; Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. М.: Школа НКО, 2007.

- Кобьелл К. Мотивация в стиле ЭКШН. Восторг заразителен. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.
- Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.
- Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Государственное управление. М., 1996.
- Линдблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.
- Кулакова Т. А. GR и процесс принятия политических решений // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.
- Кулакова Т. А. Принятие и реализация политических и административных решений // Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РОССПЭН, 2007.
- Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений. ПОЛИТЭКС=POLITEX: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 2. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2005.
- Лобанов В. В. Анализ государственной политики. М., 2001.
- Механизмы принятия решений: лоббизм против криминала // Материалы семинара «Реалистическое моделирование». М.: Издательство «Университет и школа», 2004.
- Михеев В. А. Основы социального партнерства: теория и политика. М., 2001.
- Мухин А. А., Козлов П. А. «Семейные» тайны или неофициальный лоббизм в России. М., 2003.
- Мухин А. А. Теневая Дума. Интересы думских лоббистов. М.: ЦПИ, 2001.
- Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995.
- Ослунд А. Строительство капитализма: рыночная трансформация стран бывшего советского блока. М.: Логос, 2003.
- Политико-административное управление / Под ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М., 2004.
- Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под ред. В. С. Комаровского. М., 2001.
- Соловьев А. И. Принятие государственных решений. М., 2006.
- Соловьев А. И. Теория принятия государственных решений. М., 2004.
- Сорина Г. В. Принятие решений как интеллектуальная деятельность. М.: «Канон+», «Реабилитация», 2009.
- Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. М.: Школа НКО, 2007.
- Ротбард М. Власть и рынок: государство и экономика. Челябинск: Социум, 2003.
- Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.
- Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3.

Толстых П. А. Практика лоббирования в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Канон, 2005.

Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004.

Якимец В., Никовская Л., Коновалова Л. Теория и практика межсекторного социального партнерства в России. М.: ГУУ, 2004.

Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001.

Глава 5.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ И «СВЯЗИ С ГОСУДАРСТВОМ»

5.1. Федеральное Собрание Российской Федерации и его взаимодействие с обществом

Одним из основных эффективных каналов лоббирования в России является законодательная власть — Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат, — Совета Федерации и Государственной Думы.

I. Правовые и организационные основы работы с обращениями граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Правовой характер взаимодействия нижней палаты российского парламента — Государственной Думы Федерального Собрания РФ с обществом регулируется следующими документами:

1) Конституцией РФ (ст. 104)¹, где указывается, кому принадлежит право законодательной инициативы, и какие структуры государственной власти напрямую могут обратиться с законопроектом в ГД ФС РФ.

2) Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ².

¹ Конституция РФ (ст. 104): 1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. 2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу. 3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

² Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принят постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД.

Глава 4. Комитеты и комиссии Государственной Думы.

В главе указывается, кого имеют право привлекать комитеты и комиссии Государственной Думы ФС РФ к совместной работе над законопроектами для участия в заседаниях комитетов и комиссий, а так же в число участников рабочих групп по законопроектам:

– на заседание комитета, комиссии могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации (статья 26, п. 3);

– Для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия Государственной Думы может создавать рабочие группы из числа членов данных комитета, комиссии, других депутатов Государственной Думы, представителей государственных органов и иных организаций. В случаях, предусмотренных настоящим Регламентом, комитет Государственной Думы может образовывать иные рабочие органы¹ (статья 27, п. 1).

– Комитет, комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов (статья 27, п. 2).

Соответственно те субъекты, которых комитеты и комиссии ГД ФС РФ могут привлекать к совместной работе, в свою очередь имеют право обращаться в комитеты и комиссии ГД ФС РФ с просьбой о включении их в состав участников заседания или рабочей группы.

Информация о предстоящих заседаниях комитетов ГД ФС РФ, как правило, общедоступна на сайтах комитетов и комиссий Государственной Думы РФ.

Глава 6. Парламентские слушания.

– Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствам массовой информации не позднее чем за десять дней до начала парламентских слушаний (статья 63);

– Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности (статья 65);

– Рекомендации открытых парламентских слушаний могут быть опубликованы, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы (часть вторая в ред. по-

¹ В ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 апреля 2007 г. № 4464–4 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2138.

становления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 1978–IV. ГД – Собрание законодательства Российской Федерации. 2005, № 25. ст. 2480) (**статья 71**).

Так как информация открыта, это означает, что любой желающий имеет право обратиться с просьбой включить его в список участников парламентских слушаний, а также ознакомиться с их результатами и заключениями.

Глава 7. Мероприятия в Государственной Думе.

– По инициативе комитета, комиссии Государственной Думы, фракции в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и фракциями, могут проводиться совещания, круглые столы, семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы¹ (статья 72).

– Копии отредактированных стенограмм, рекомендаций и другие материалы, подготовленные по итогам совещаний, круглых столов, семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы и проведенных по инициативе субъектов, которые указаны в статье 72 настоящего Регламента, в десятидневный срок со дня проведения данных мероприятий передаются этими субъектами в Парламентскую библиотеку² (ст. 74).

Соответственно, материалы по итогам конференций, семинаров и т. д., связанных с законодательной деятельностью, доступны для граждан.

Глава 8. Работа депутатов с избирателями.

– Депутат Государственной Думы поддерживает связь с избирателями на соответствующей территории или в субъекте (субъектах) Российской Федерации, определенном (определенных) в соот-

¹ Ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 1978–IV. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. № 25. Ст. 2480; постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134–4. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 42. Ст. 4981.

² В ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 3389–III. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 51. Ст. 5043; постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 ноября 2008 года № 1289–5. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2008. № 48. Ст. 5567.

ветствии с частью первой статьи 8 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: рассматривает обращения избирателей, лично ведет их прием в порядке и сроки, установленные настоящим Регламентом, но не реже чем один раз в два месяца проводит встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, осуществляет иные предусмотренные законодательством Российской Федерации меры, обеспечивающие связь с избирателями¹ (ст. 75, п.1).

– Депутат Государственной Думы может осуществлять прием избирателей в приемной Государственной Думы² (ст. 75, п. 2).

– В период заседаний Государственной Думы формой работы депутатов Государственной Думы с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации³ (ст. 76).

Прием избирателей депутатами Государственной Думы является каналом артикулирования интересов граждан и возможностью принятия мер для их реализации.

Глава 12. Порядок внесения законопроектов в ГД ФС РФ и их предварительное рассмотрение.

В главе представлены субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу РФ в соответствии со статьей 104 Конституции РФ, а также форма внесения права законодательной инициативы в Государственную Думу РФ.

II. Правовые и организационные основы работы с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Правовой характер взаимодействия верхней палаты российского парламента – **Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации** с обществом регулируется следующими документами:

¹ В ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134–4. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 42. Ст. 4981.

² В ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года N 1978–IV. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. № 25. Ст. 2480.

³ В ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134–4. ГД. Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 42. Ст. 4981.

1) Регламентом Совета Федерации ФС РФ¹:

Работа членов Совета Федерации с обращениями граждан

Организационное, информационное и документационное обеспечение работы членов Совета Федерации с индивидуальными и коллективными обращениями граждан осуществляют соответствующие структурные подразделения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 12, п.2).

Задачи Аппарата Совета Федерации:

– организационное, информационное и документационное обеспечение работы членов Совета Федерации с индивидуальными и коллективными обращениями граждан, поступившими в Совет Федерации (ст. 97).

2) Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации².

Задачи Аппарата Совета Федерации:

– правовое, организационное, информационное и документационное обеспечение работы с индивидуальными и коллективными обращениями граждан, поступающими в Совет Федерации (п. 10.6);

Для реализации возложенных на него задач Аппарат Совета Федерации осуществляет следующие функции:

– осуществляет организационное, правовое, информационное, аналитическое и документационное обеспечение личного приема граждан должностными лицами Совета Федерации, а также осуществляет указанное обеспечение работы органов и должностных лиц Совета Федерации с письменными обращениями граждан, поступающими в Совет Федерации (п. 10.21).

В соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обеспечение реализации конституционных полномочий Совета Федерации, вытекающих из права граждан на обращение в органы государственной власти, возложено на Аппарат Совета Федерации. Непосредственно работа по рассмотрению предложений, заявлений, жалоб и откликов граждан в соответствии с Положением о Приемной Совета Федерации возлагается на Приемную Совета Федерации (отдел) Управления информационного и документационного обеспе-

¹ Регламент Совета Федерации ФС РФ принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ.

² Положение об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утверждено решением Совета палаты от 22 ноября 2007 г.

чения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Работа с обращениями граждан осуществляется в соответствии с Инструкцией по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденной распоряжением Председателя Совета Федерации от 1 ноября 2006 г. № 461рп-СФ, распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2006 г. № 27рп-СФ «О работе с обращениями граждан, поступающими через официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в сети Интернет», распоряжением Председателя Совета Федерации от 20 февраля 2006 г. № 61рп-СФ «О работе с обращениями граждан, поступающими через телефонную справочную службу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Основными задачами, которые стоят перед Приемной Совета Федерации, являются:

- обеспечение личного приема граждан членами комитетов и комиссий Совета Федерации, согласно графику, утвержденному Председателем Совета Федерации;
- проведение ежедневного личного приема населения работниками Приемной Совета Федерации;
- рассмотрение поступающих в Совет Федерации письменных обращений граждан на предмет установления компетенции разрешения поставленных в них вопросов;
- информирование руководства и членов Совета Федерации о количестве и характере поступивших в Совет Федерации обращений.

Письма, в которых поднимаются общественно-значимые вопросы, докладываются руководству Совета Федерации. Предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство передаются в аппараты соответствующих комитетов и комиссий Совета Федерации для учета в законотворческой работе. Письма по вопросам, не входящим в компетенцию Совета Федерации, направляются для фактического их разрешения в соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления с извещением об этом авторов писем. На каждую парламентскую сессию Председателем Совета Федерации утверждается график приема граждан членами комитетов и комиссий Совета Федерации.

Вместе с тем при осуществлении взаимодействия граждан с органами государственной власти соответственно и с законодатель-

¹ <http://council.gov.ru/citizens/principles>

ной властью, действует **Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹**, защищающий права граждан в этой области и регламентирующий деятельность органов государственной власти. В законе:

- изложены права и возможности, связанные с обращениями граждан в органы государственной власти;

- регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления;

- определяются порядок и сроки рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами;

- предоставляется правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан;

- даются гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением;

- рассматривается обязательность принятия обращения к рассмотрению;

- устанавливается ответственность за нарушение настоящего Федерального закона.

Таким образом, в соответствии со всеми вышеуказанными правовыми документами российскому гражданину и организациям предоставляются права и возможности, связанные с обращениями в органы государственной власти, местного самоуправления и должностным лицам. Так как в соответствии с Конституцией РФ правом законодательной инициативы обладают только избранные², то любое взаимодействие граждан, коммерческих и общественных структур, промышленных и гражданских ассоциаций, общественных деловых организаций, профсоюзов и т. д. с палатами Федерального Собрания РФ — Государственной Думой ФС РФ и Советом Федерации ФС РФ начинается с обращения в комитеты или комиссии обеих палат Федерального Собрания РФ, а также к депутатам Государственной Думы ФС РФ и членам Совета Федерации ФС РФ.

¹ Федеральный закон РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Российская газета. 5 мая 2006 г.

² В соответствии Конституцией РФ (ст. 104) и Регламентом Государственной Думы РФ (гл. 12).

5.2. Исполнительная власть в РФ и особенности ее взаимодействия с обществом и бизнесом

Система исполнительной власти в Российской Федерации представлена Правительством РФ и федеральными министерствами, в регионах РФ исполнительную власть осуществляют губернаторы и президенты субъектов федерации и их правительственные органы, на уровне городов и районов — мэры и главы районных администраций, с подчиненным им административным аппаратом управления. На этом уровне происходит взаимодействие с местным самоуправлением, не относящимся к государственной власти, ТСЖ и другими общественными организациями граждан.

Объективная и перманентная проблема консолидации власти и общества, личности и государства решается только при условии повышения эффективности использования информационной инфраструктуры в интересах общественного развития. При этом взаимодействие с институтами гражданского общества является определяющим в системе властных отношений, а общественные организации выступают в качестве важнейшего инструмента функционирования любой общественно-политической системы.

Концептуальной основой правового обеспечения процесса взаимодействия властных структур и общества являются Конституция и Гражданский кодекс Российской Федерации. Формы и механизмы взаимодействия власти и общества регламентированы в конкретных нормативно-законодательных актах.

Так, согласно Федеральному Конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Правительство принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг (ст. 14), взаимодействует с общественными объединениями (ст. 16).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» закрепляет право общественных объединений участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 предусматривает разработку министерствами и ведомствами административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Характер и формы взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации с общественностью конкретизированы положениями, утверждаемыми постановлениями Правительства.

Согласно Закону от 4 апреля 2005 г. № 32 Общественная палата осуществляет контроль над деятельностью Правительства Российской Федерации, а также органами исполнительной власти всех уровней.

В соответствии же с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 установлен Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ саморегулируемые организации наделены правом представлять интересы своих участников в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, оспаривать акты этих органов в судах.

Повышению эффективности взаимодействия властных структур с общественными организациями должна служить и «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.».

В наиболее общем виде взаимодействие исполнительной власти и общества можно представить в виде континуума, крайние точки которого составляют, с одной стороны, доминирование властных полномочий (огромное количество правил, регламентирующих общественные отношения; отказ от легального сотрудничества с группами интересов, часто сопровождающийся развитием неформальных контактов). С другой стороны, сотрудничества (регулятивные механизмы, способствующие эффективному функционированию общества; открытость власти для контактов с представителями различных групп интересов).

В свою очередь, взаимодействие между властью и обществом может принимать форму симметричного сотрудничества (так называемую «включенность»), но может принимать и форму ассиметричного сотрудничества («присвоение государства»). Во втором варианте властные структуры, учитывая и принимая во внимание состояния общества, его потребности и интересы, проявляют достаточную степень независимости от него, чтобы принимать объективные решения, соответствующие национальным интересам.

В случае реализации симметричного варианта взаимодействия граждане удовлетворены деятельностью властных структур и доверяют им, что, в свою очередь, положительно влияет на их уровень активного участия, посредством которого население обеспечивает государство информацией и ресурсами, необходимыми для удовлетворения общественных интересов.

Степень эффективности сотрудничества между властью и обществом довольно сложно установить эмпирически. Вместе с тем, как представляется, одним из индикаторов такой эффективности может

служить уровень доверия населения к государственным институтам, ведь доверие к органам власти есть не что иное, как восприятие их деятельности под углом зрения реализации общественных ожиданий.

По вопросу информирования граждан необходимо обратиться к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», вступившего в силу с 1 января 2010 г. В этом Законе, в ст. 6, определяются способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов: (п. 1) «через обнаружение (опубликование) государственными органами <...> информации о своей деятельности в средствах массовой информации», (п. 2) «размещение <...> информации о своей деятельности в сети Интернет», а также другие способы. Отметим, что, согласно федеральным законам, Указы Президента РФ и законы РФ считаются вступившими в законную силу лишь после опубликования их в средствах массовой информации, что также обеспечивает открытость официальной информации для граждан. В этом же законе, согласно ст. 12 п. 3, «официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации, законодательствами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами порядком их официального опубликования».

В ст. 2, п. 4 этого же Закона говорится о «предоставлении государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации». В ст. 4 особо подчеркивается «открытость и доступность информации о деятельности государственных органов» (п. 1), «достоверность информации...» (п. 2), «свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом» (п. 3).

Стоит особо обратить внимание на данный Федеральный закон, так как его правоприменение только что вступило в законную силу, и его положения существенно расширяют возможности граждан для получения информации о деятельности органов государственного управления, прежде всего, через Интернет. Так, например, в ст. 10 оговаривается создание официальных сайтов государственных органов в сети Интернет, доступность, размещенной на них информации для пользователей, в ст. 13 дается подробный перечень основных разделов такой информации, где кроме общей информации о структуре и полномочиях государственного органа (п. 1), должна содержаться

информация о нормотворческой деятельности государственного органа (п. 2), результаты проверок, проведенных государственным органом (п. 5), статистическая информация (п. 7) и др. В ст. 14 называются лица, утверждающие данный перечень информации от каждого государственного органа власти. Таким образом, следует отметить, что данный Федеральный закон детализирует положения «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.», одобренного распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р, то есть, от декларативных положений концепции происходит переход к реальному «повышению качества и достоверности <...> повышению открытости информации о деятельности органов государственной власти».

Стоит отметить и положительные тенденции, которые проявляют себя в этом Законе. Они связаны, прежде всего, с обязательностью развития системы информирования граждан через Интернет, также предписывается создание системы оказания государственных услуг через сеть Интернет. Так, в ст. 7 этого Закона сказано о возможности предоставления информации и «...в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа» (п. 1), в ст. 10 (п. 2) есть обязательное условие: «В целях права неограниченного круга лиц на доступ к информации <...> в местах доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения мест) создаются пункты подключения к сети Интернет». Это значительно расширит возможности граждан для получения информации о деятельности государственных органов и взаимодействия с ними по самым разнообразным вопросам. В этом плане новый Федеральный закон внушает определенный оптимизм, но опять же необходимо обговорить, что все это возможно, лишь при условии его достаточного финансирования и серьезного контроля над его развитием со стороны как законодательной, так и судебной ветвей государственной власти.

В-четвертых, это обязанность исполнительной власти по существу и в полном объеме отвечать на запросы граждан, что также является существенным каналом взаимодействия государственной власти и общества. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» достаточно подробно рассматривает право граждан на обращение в органы государственной власти. В ст. 4 даются определения, что означает «предложение», «заявление» и «жалоба» гражданина. В ст. 5 фиксируются права гражданина при рассмотрении обращения, в частности п. 3 — «получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов». В Законе фиксируются гарантии безопасности

гражданина в связи с его обращением (ст. 6), требования к письменному обращению (ст. 7), обязанность принятия обращения к рассмотрению (ст. 9 и 10). В ст. 12 указаны сроки рассмотрения письменного обращения (30 дней со дня регистрации), оговаривается личный прием граждан (ст. 13) и контроль над соблюдением порядка рассмотрения обращений (ст. 14) и другие положения. Закон вступил в силу с октября 2006 г. Этот Федеральный закон давал возможность органам исполнительной власти через анализ обращений граждан выявлять наиболее острые и насущные проблемы, в решении которых граждане были наиболее заинтересованы. Однако правоприменение этого Закона столкнулось с опытом, накопленным нашей бюрократией еще с советских времен — отвечать не по существу вопросов, затягивать под различными предлогами решение поставленных гражданами проблем, переадресовывать жалобу на рассмотрение в государственный орган, решение или действие которого обжалуется, хотя это прямо запрещено Законом (ст. 6, 8), и т. д. Таким образом, можно констатировать, что действие Закона не полностью отвечало на запросы общества. Это нашло отражение в уже упоминавшемся ранее Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, где ст. 18 и 19 были расширены права граждан на получение ответа на свой запрос в органы государственной власти, в частности через Интернет.

Необходимо сказать о таком важном канале взаимодействия общества и органов государственной власти, как, с одной стороны — прямые обращения к гражданам через ежегодные послания Президента РФ к Федеральному Собранию РФ, интервью и пресс-конференции официальных лиц государственной власти, федеральных министров Правительства РФ, которые также раскрывают для общественности основные направления деятельности органов исполнительной власти. С другой стороны, можно констатировать такое новое для нашей страны явление, как обращения граждан к первым лицам государства через сеть Интернет с жалобами и предложениями по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти, в частности МВД и др. Этот феномен показывает, что не только органы исполнительной власти получили более широкие возможности воздействия на население через отделы по связям с общественностью и СМИ, но и граждане становятся более активными в части воздействия на органы исполнительной власти, адаптируются к возможностям современного информационного общества, находят новые подходы и механизмы такого воздействия.

Это в свою очередь требует от органов исполнительной власти становиться все более открытыми для диалога и взаимодействия с обществом, изыскивать новые методы воздействия на граждан, соотносить свою деятельность не только с наиболее влиятельными группами ин-

тересов из финансово-промышленной сферы и бизнес-сообщества, но и с широкой общественностью. То есть необходимо отметить, что этот процесс выработки новых подходов во взаимодействии общества и органов государственной власти носит взаимопроникающий характер, происходит не только процесс нахождения новых форм воздействия и взаимодействия с органами государственной власти, но и необходимая адаптация их самих к современным требованиям как информационного общества, так и демократизации политики.

5.3. Судебная власть и ее взаимодействие с обществом и бизнесом

Предпосылки и возможности взаимодействия с судебной властью. Главной задачей судей является правотолкование, правоприменение и подчинение в своей деятельности закону и только закону. Эта роль судебной власти по-разному проявляется в разных государствах и политических системах. Особенно она важна для государств с кодифицированной конституцией, где судебной власти приходится толковать саму конституцию и, следовательно, при необходимости разбирать конфликты между различными институтами государства, а так же между государством и гражданином.

Значение судебной власти сегодня повышается ввиду возрастающего значения международного права. Для его реализации и поддержки созданы следующие институты. Судебным органом ООН является Международный суд в Гааге (официальное название Всемирный суд) — форум, на котором разрешаются споры и разногласия между государствами. Международный уголовный суд (International Criminal Court — ICC) возродил идею Нюрнбергского трибунала 1945–1946 гг. — осуществлять судебное преследование по военным преступлениям (war crimes), или «преступлениям против человечности». Кроме того, есть еще целый ряд международных судов, таких как Европейский суд ЕС (European Court of Justice) в Люксембурге и Европейский суд по правам человека (European Court of Human Rights) в Страсбурге.

Способность судей быть «вне политики» рассматривается как гарантия существования принципа разделения властей, контроля над властью законодательными мерами, основание общественного правопорядка. Однако следует заметить, что, разрешая споры по существу, суд выступает от имени государства — решения и приговоры суда провозглашаются и исполняются от имени государства. Это не значит, что государство может и должно вмешиваться в судебную деятельность, а суд может и обязан быть предоставлен самому себе. Весь смысл правосудия как раз в том и состоит, что, разрешая спор по

существу или определяя меру наказания по уголовному делу, суд выступает как публичный и в этом смысле политический институт.

И все же нужно понимать, что политика может вторгаться в практику судебной власти. Во-первых, такое влияние оказывает общее положение судебной власти в структуре конституционной власти. Судебная власть «политически предопределена» рамками конституционного статуса и вытекающими из конституции положениями закона. Так, по Конституции России 1993 г. судебная власть осуществляется «посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ст. 118, п. 2). Характер ее организации и деятельности определяют конституционные законы о конституционном суде, о судебной системе, об арбитражном суде, федеральные законы о статусе судей, о мировых судьях и присяжных заседателях.

Во-вторых, решения и определения судов, а особенно конституционных судов в странах с писаной конституцией, могут быть непосредственно связаны с политическим процессом. Это касается вопросов, связанных с формой государственного устройства, изменения характера и содержания федеративных и межбюджетных отношений, толкования и применения норм избирательного законодательства, особого порядка привлечения к ответственности высших должностных лиц государства, рассмотрения дел в связи с совершением преступлений против государства, изменения и отмены приговоров по реабилитирующим основаниям. Не следует забывать и многочисленные судебные процессы, связанные с приостановкой политической деятельности средств массовой информации и политических партий, объединений и движений.

В-третьих, нельзя не видеть и такой проблемы, как фактический пересмотр законов, в том числе и по политическим делам, которые возникают в судебной практике. Суды постоянно стремятся «изобрести» свой способ понимания, толкования и применения закона, нежели тот, который им предлагает законодатель. Именно на этой тонкой грани и волне «изоэренного профессионализма» рождаются и существуют политические коллизии в позициях субъектов законодательной инициативы (например, в России — это президент, парламент, депутаты, члены Совета Федерации, субъекты Российской Федерации, правительство) и самих судов, которые закрепляются в решениях коллегий, пленумов и иных формах. Нередко такие ситуации ведут к тому, что можно назвать фактическим пересмотром законов органами судебной власти.

Существование принципа независимости суда (judicial independence) обеспечивается тем, что должность судьи надежно защищена. Судью невозможно уволить даже в случаях категорическо-

го несогласия с решением или приговором. В США судья занимает свою должность пожизненно. Судьи Верховного Суда назначаются Президентом и утверждаются Сенатом. В Великобритании судьи назначаются существующим на данный момент правительством, старшие судьи — премьер-министром по рекомендации лорда-канцлера. В России судей назначает Президент. Судьи Верховного и Конституционного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Независимость суда всегда связана не только с внешней (институциональной) стороной, но и имеет внутреннюю сторону, связанную с культурой, образованием и ценностных ориентацией самих судей. С этой точки зрения важно не только и не столько то, как, в принципе, рекрутируются судьи, сколько то, кого именно облачают в судейскую мантию.

Судьи толкуют закон, сталкиваясь с множеством значений и смыслов. При этом часто в те или иные отрезки или периоды истории решения суда прямо влияют на политический процесс. Кроме того, можно говорить и том, что в решениях судов содержатся алгоритмы политических действий, процессов, сценариев и сюжетов.

Политическая роль Верховного Суда в американской истории прослеживается с полной очевидностью. В конце XIX — начале XX в., например, Верховный Суд, тогда находившийся под влиянием идеологии государственного невмешательства в экономику, принял целый ряд решений, умаляющий роль законодательства по социальной поддержке экономически ослабленных слоев общества: в частности, в начале 1930-х гг. он заблокировал значительную часть «Нового курса» Рузвельта. Потребовалось назначение в Верховный Суд новых судей, настроенных в пользу «Нового курса», чтобы произошел сдвиг в сторону более широкого государственного участия в экономических и общественных делах, получил поддержку со стороны парламента.

Кроме этого, обсуждая политическую роль американского суда, следует отметить, что в 1950–1960 гг. Верховный Суд принял целый ряд действительно серьезных решений по отмене расовой сегрегации в школах и выравниванию количественного состава законодательных органов страны. Позже Верховный Суд принял решение о конституционности законов об абортах (1973 г.) в то время, когда все выборные власти общества отказывалась даже обсуждать эту проблему.

Применительно к Российской Федерации при обсуждении вопроса о политической роли суда следует выделить такие решения Конституционного Суда РФ как: решение об общем числе депутатов Государственной Думы в количестве 450 (1995 г.); о включении в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, ав-

тономной области, автономного округа (1995 г.); о праве Президента РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата (1998 г.); о системе федеральных органов исполнительной власти (1999 г.); о прекращении полномочий Государственной Думы в случае ее роспуска (1999 г.); о компетенции Совета Федерации по изданию акта об отстранении Генерального прокурора РФ от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела (1999 г.); о конституционном принципе единства государственной власти и схемы взаимоотношений России и субъектов Российской Федерации (1996 г.) и многие другие.

Политическая активность получила название «судебного активизма», как стремления судей выступать арбитрами в коллизиях чисто политического характера, не ограничиваясь своими традиционными обязанностями.

В целом доктрина «политического вопроса» активно развивается во всех странах независимо от того, какой модели конституционного правосудия они придерживаются — американской, в которой конституционное правосудие не выделяется из общего правосудия; смешанной, или модифицированной американской модели, для которой характерно конституционное (законодательное) закрепление полномочий верховных судов по разрешению конституционных споров (Швеция, Япония); европейской (австрийской) модели с характерной для нее организационной и юрисдикционной самостоятельностью конституционной юстиции. Все суды, осуществляющие конституционный контроль, едины в том, что они не столько рассматривают политические вопросы, сколько применяют юридические процедуры к тем или иным коллизиям политического процесса. При этом общая требовательность неукоснительного соблюдения резолютивной части решения судов у последних не вызывает никакого сомнения — решения подобного рода подлежат безусловному исполнению.

В чем смысл GR-коммуникации применительно к судебной власти? Ни для кого не секрет, что судейская корпорация во всем мире представлена высокообразованными профессионалами-юристами, предельно консервативна и постоянно сохраняет тенденцию к абсолютной статике и предельной канонизации разработанных и принятых процедур толкования и применения норм права и законодательства. В условиях общественных изменений, которые переживает современный мир, чрезмерная устойчивость и консервация судебной системы крайне нежелательна в силу целого ряда причин. К их числу относятся сроки и скорость принятия решений, процедуры законо-

творчества, пересмотра и обжалования неправосудных решений, качество судебных актов и объем выполнения принимаемых судебных решений.

GR-коммуникация должна способствовать тому, чтобы к числу уже принятых и включенных в программы современных институтов развития судебной системы показателей — открытость, доступность правосудия, качество судебных актов, исполнение решений, оценка качества правосудия физическими и юридическими лицами, развитие технической и материальной базы судебной системы — были включены такие показатели как:

1) **параметры политической экономики** организаций правовой сферы, а именно: увеличение скорости правосудия (сокращение сроков рассмотрения дел по существу) и расчет судебных издержек по всем категориям дел арбитражного судопроизводства и судопроизводства судов общей юрисдикции;

2) **параметры системного характера**: параллельное, устойчивое и соразмерное развитие судебной системы и правоохранительной системы, систем исполнения наказаний, адвокатуры, нотариата и судебной статистики (корректировка целевых программ развития в указанных сферах);

3) **параметры интеллектуального развития**: информатизация судов, доступность судебной информации, правовое просвещение, юридическое образование, повышение квалификации судебного корпуса, современные нормы служебной (должностной) нагрузки на судей и служащих аппаратов судов;

4) **параметры организационного направления**: совершенствование процедуры законодательной инициативы органов судейского сообщества, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; изменение законодательства о судостроительстве, государственной гражданской службе, внедрение новых организационных принципов и схем управления судебными институтами.

Отдельным и **главным показателем развития судебной системы должен стать постоянно реализуемый принцип практического воплощения в ткань российского и международного правосудия идеи и факта верховенства права.**

Главные условия GR-коммуникации с судебной властью. Их как минимум три. Во-первых, высочайший профессионализм, включающий в себя сочетание базового юридического и политологического образования. Только юридическое образование недостаточно в силу того, что оно не обучает и не дает навыков по технологиям практического взаимодействия. Юрист по своей сути логичен и догматичен.

Ему свойственно кузальное (причинно-следственное) и нормативное мышление. Политолог и политик не сможет говорить с судебским сообществом на базе одного образования, так как он не знает юридической терминологии и технологий правоприменительной практики. Только сумма двух образований позволит проводить эффективную коммуникацию.

Во-вторых, абсолютно безупречная личная репутация физического лица или деловая репутация лица юридического. Ни один судья и представитель судебного сообщества не будет организовывать взаимодействие с лицом с запятнанной репутацией, лицом судимым, связанным с «темными» делами. Напротив, контакт всегда состоится, если модератор коммуникации будет иметь безупречную личную и деловую репутацию.

В-третьих, для достижения результата крайне необходимо понимать предполагаемый результат. Для судебного корпуса — это условие и состояние признания, должностного роста, укрепление статуса влияния в совокупной среде правоприменителей, представляющих различные ветви власти. Для организатора коммуникации — доступ к точной судебной информации.

В-четвертых, недопустимость использования данных и результатов совместных проектов и совместной деятельности без обоюдного согласия сторон.

5.4. Ответственность органов государственной власти

Особенностями развития новых GR-технологий является увеличение роли прямых контактов бизнеса и органов государственной власти, в том числе и через виртуальное пространство, их большая прозрачность, широкое привлечение бизнеса и общественных структур к выработке государственной политики в различных сферах экономики и общества и т. д. В этих условиях возрастает роль понятия ответственности — одного из фундаментальных в сфере государственного управления.

Распространенная точка зрения на ответственность в государственном управлении как административную ответственность, претерпевает изменения. В разделе дается сопоставление различных точек зрения на эту проблему. Основной вывод: административная ответственность для органов государственной власти в современных реалиях — чрезмерно суженное понятие, особенно для GR-менеджмента. Во-первых, в нем не учитываются многочисленные правовые акты, в которых заложено регулирование сферы деятельности органов и должностных лиц государственного управления. Во-вторых, при таком подходе не учитываются различные аспекты

взаимодействия органа государственной власти с взаимосвязанными группами. В-третьих, в определении ответственности по административному праву развивается только карательный подход: совершил правонарушение — должно следовать наказание.

Понятие ответственности в государственном управлении автором рассматривается как сложное комплексное многоуровневое понятие, оно структурируется, в нем выделены составляющие и виды ответственности. В понятии ответственности выделяются составляющие: уголовно-правовая ответственность, административная ответственность, материальная ответственность, финансовая ответственность, дисциплинарная ответственность, фидуциарная ответственность, социальная ответственность. Выделенные составляющие ответственности присущи всем отраслям государственного управления. Структурирование ответственности зависит от сферы государственной деятельности, в которой это понятие используется. В специальных определениях могут быть выделены и другие составляющие ответственности, например, процессуальная ответственность.

Для каждой составляющей ответственности определена структура, состоящая из элементов: основания ответственности (нормативная правовая база, этические нормы); субъекты; условия применения; меры ответственности (взыскания, порицания, осуждение); процедура, порядок привлечения к ответственности (процесс). Выделенные составляющие ответственности имеют разграничения, которые достаточно условны, но позволяют квалифицировать (юридически в большинстве случаев) действия государственных служащих.

Кроме нормативной правовой базы используется и неформальная: обычаи, ценности, этические нормы. Как правило, это неписаные законы, контекст, в котором действует орган государственной власти и его сотрудники. В некоторых случаях неформальные законы действуют гораздо сильнее, чем юридические нормы.

В разделе рассмотрены следующие составляющие ответственности в государственном управлении.

Уголовно-правовая ответственность — это меры принуждения за противоправные действия в государственном управлении, связанные с нарушениями норм Уголовного кодекса и влекущие за собой соответствующие наказания, определяемые судом. Уголовно-правовая ответственность — наиболее строгий вид юридической ответственности, поскольку виновный претерпевает наиболее существенные лишения, нежели при других видах ответственности. Страдают личные и имущественные права и интересы виновного лица. Деформируется правовой статус лица, совершившего преступление, возникает обязанность понести наказание и восстановить нарушенные права потерпевших.

Административная ответственность — это комплекс мер ответственности, представляющих в совокупности разновидность юридической ответственности; проявляется в применении уполномоченным кругом органов или должностных лиц в соответствии с действующим законодательством административных взысканий к лицам (физическим и юридическим), совершившим административное правонарушение. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 2.4 предусматривает ответственность должностных лиц: «Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей». Условия привлечения к ответственности юридических лиц оговорены в ст. 2.10 КоАП РФ. Данным определением мы подчеркиваем, что административная ответственность — только составляющая ответственности в государственном управлении.

Материальная ответственность в соответствии с ст. 233 Трудового кодекса Российской Федерации — особый вид юридической ответственности, которая наступает за причиненный ущерб одной из сторон трудового договора, причиненного ей другой стороной в результате ее виновного противоправного поведения (действия или бездействия), если иное не предусмотрено ТК РФ или иными федеральными законами. Каждая из сторон трудового договора обязана доказать размер причиненного ей ущерба, причем материальную ответственность несут и работодатель, и работник.

Выделяют также полную и коллективную материальную ответственность. Ст. 242, 243 ТК РФ устанавливают случаи, когда материальная ответственность возлагается на работника в полном размере. Коллективная (бригадная) ответственность устанавливается ст. 245 ТК РФ при совместном выполнении работниками отдельных видов работ, когда невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере.

Финансовая ответственность — это обязанность возместить ущерб, причиненный действиями вне зависимости от наличия трудовых отношений. Субъектом финансовой ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. Основанием наступления финансовой ответственности является совершение финансового проступка. Финансовый проступок можно понимать как совершение нарушения правил финансовых операций, правил обращения с денежными ресурсами (нарушение финансовой отчетности, сокрытие или недоплата налогов, завышение цен и т. п.). В качестве финансовых санкций может применяться штраф, наложение ареста на денежные средства на банковском счете и др.

Указанный вид ответственности является разновидностью административной ответственности, так как в данном случае налицо отношения «власть — подчинение». Контролирующий орган, выявивший финансовые нарушения, соответствующим образом реагирует на них, вынося постановления о наложении штрафа, о наложении ареста на банковский счет и т. п. Своими действиями уполномоченный государственный орган осуществляет карающую и восстановительную функцию, устраняя вредные последствия выявленного нарушения.

Дисциплинарная ответственность — особый вид ответственности. К дисциплинарным нарушениям относятся проступки и правонарушения организационных положений и должностных инструкций, например, нарушение трудового регламента организации.

Фидуциарная ответственность — государственные служащие действуют не в своих интересах, а в интересах граждан и государства, иными словами их обязанности носят фидуциарный характер. Следовательно, наряду с выделенными видами ответственности они несут и фидуциарную ответственность. Формально они несут ответственность только в рамках законодательства. Если действующие нормативные правовые нормы не нарушены, а обязанности государственного служащего не исполнены, то ответственности он не несет.

В действующем законодательстве и юридической доктрине России концепция фидуциарной ответственности только формируется, а суды еще не готовы применять принципы разумности и добросовестности при оценке действий менеджмента компаний.

Фидуциарная ответственность государственных служащих рассматривается в порядке постановки проблемы. Основной проблемой является квалификация соответствующих действий должностных лиц с точки зрения их добросовестности и разумности. Необходимо на законодательном уровне определить основные признаки фидуциарных обязанностей государственных служащих, установить критерии добросовестности и разумности их поведения, основания возникновения фидуциарной ответственности, в том числе права требовать возмещения убытков, а также перечень лиц, имеющих право на предъявление указанных требований.

Социальная ответственность — это ответственность органа государственной власти, его должностных лиц и сотрудников перед взаимосвязанными группами и обществом за последствия деятельности и принимаемых решений. Социальная ответственность отражает общественную направленность государственного управления, поскольку многие управленческие решения и действия порождают социальные последствия, преопределяют судьбы миллионов людей.

Другой важный момент — все государственные органы и институты функционируют за счет средств налогоплательщиков, поэто-

му вполне правомерно применение социальной ответственности не только по отношению к бизнес-структурам, но и к органам государственной власти.

Таким образом, **ответственность в сфере государственного управления** представляет сложное комплексное многоуровневое понятие и может быть определена как комплекс мер уголовно-правовой, административной, дисциплинарной, финансовой, материальной ответственности; проявляется в применении уполномоченным кругом органов, должностными лицами в соответствии с действующей нормативной правовой базой методов и средств принуждения и взысканий, а также обществом и гражданами мер общественного воздействия по реализации фидуциарной и социальной ответственности к государственным органам, их руководителям и сотрудникам за совершенные нарушения при выполнении действий, неполном, несвоевременном или несоответствующим действующему законодательству действиями или отсутствии действий.

Приведены примеры, демонстрирующие применение структурированного понятия ответственности в государственном управлении в GR-коммуникациях.

5.5. Современные технологии противодействия коррупции

До недавнего времени борьба с коррупцией в РФ носила спорадический и малоэффективный характер. В 1990-е гг. в авангарде этой борьбы шла Государственная Дума. В 1997 г. решением ГД II созыва была создана Комиссия по борьбе с коррупцией. Она должна была расследовать факты участия должностных лиц органов государственной власти в коррупционной деятельности. С тех пор каждая Дума стала обзаводиться собственным антикоррупционным органом. В 2004 г. новый состав депутатов заменил в названии комиссии слово «борьба» на «противодействие», отчего стали иными и акценты деятельности. Комиссия теперь должна была проводить экспертизу всех законопроектов на возможность проявления коррупции (так называемую взяткеемкость), исключать нормы, в которых у чиновника есть некоторая свобода выбора в принятии решения.

В ноябре 2003 г. Указом Президента РФ В. Путина был создан Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. В течение прошедших с 2003 г. лет Совет не стал хоть сколько-нибудь заметным органом. Но важно то, что его появление носило знаковый характер. Появление Антикоррупционного совета при Президенте стало лакмусовой бумажкой сложившейся ситуации: разобравшись с основными проблемами развития экономики страны, государство, нако-

нец, добралось и до не чистых на руку чиновников. С весны 2005 г. можно говорить о новом витке борьбы государства с коррупцией. Впервые, руководство РФ признало необходимость более активно использовать мировую практику борьбы с коррупцией. 26 июля 2006 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию», принятый Государственной Думой 8 июля и одобренный Советом Федерации 14 июля 2006 г. Этот Закон направлен на ратификацию Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, подписанную от имени Российской Федерации в Страсбурге 27 января 1999 г., что предполагает активизацию международного сотрудничества в области противодействия коррупции и дальнейшей интеграции России в общеевропейское правовое пространство. Конвенция была разработана Советом Европы. После вступления ее в силу Российская Федерация автоматически стала участником Группы государств против коррупции (ГРЕКО), созданной для осуществления мониторинга выполнения государствами-членами ГРЕКО своих обязательств в области борьбы с коррупцией.

В 2008 г. Президентом РФ был подписан Указ о создании Совета по противодействию коррупции, который он возглавил лично. Для решения текущих вопросов деятельности Совета был создан Президиум Совета во главе с главой Администрации Президента Российской Федерации, также являвшимся руководителем межведомственной рабочей группы, которой было поручено разработать Национальный план борьбы с коррупцией. 31 июля 2008 г. этот документ программного характера был утвержден Президентом РФ Д. А. Медведевым.

Реализуя поставленные в Национальном плане задачи, Совет по противодействию коррупции подготовил проект федерального закона «О противодействии коррупции», который был принят Думой в декабре 2008 г.

Реальный эффект от борьбы с коррупцией возможен только в том случае, если она будет вестись по всем направлениям всеми властными и общественными институтами и, прежде всего, бизнесом. Нельзя бесконечно повторять только то, что страна увязла в коррупции, что у нас нет эффективной антикоррупционной политики. В России идут и другие процессы: обретение людьми самоуважения, самоопределения свободной личности. Свободной — в том числе и от актуализированной российской традиции давать и брать взятки.

Важнейшим фактором формирования в стране антикоррупционной политики является позиция бизнеса. Вполне очевидно, что с коррупцией «сжились» далеко не все группы российского бизнеса. Можно и нужно говорить о коррупционном коллаборационизме крупного бизнеса. Что касается позиции крупного российского бизнеса в от-

ношении коррупции, то именно на этом бизнесе в немалой степени лежит ответственность за высокий уровень российской коррупции. Кроме того, крупный российский бизнес вполне научился жить в условиях коррупции и использовать ее как своеобразный инструмент развития.

Тем не менее некоторые из бизнес-организаций выдвигают инициативные стратегии борьбы с коррупцией. Эти стратегии содержат ряд общезначимых принципов и положений: информационная открытость и прозрачность деятельности органов государственной власти; независимость и плюрализм СМИ; введение института парламентских расследований; координация антикоррупционной деятельности государственных и общественных институтов и др.

Средний и мелкий бизнес, являющийся фундаментом среднего класса, гарантом социальной стабильности и устойчивости общества, страдает от коррупции больше всех. Интересы малого и среднего бизнеса в России представляет, как известно, «Опора России»¹. Входящие в эту организацию бизнесмены уже неоднократно призывали Президента РФ возглавить борьбу с коррупцией. В свою очередь, предприниматели готовы «отказаться от решения бизнес-проблем путем дачи взяток и применения других средств, стимулирующих коррупцию»². По мнению руководителя «Опоры» С. Борисова, одна из главных бед нашей страны заключается в том, что все попытки борьбы с этим злом пока не доводятся до логического конца, и коррупционеры не боятся неотвратимости наказания. Малый бизнес платит «туче чиновников» — пожарным, милиции, торговым инспекциям, представителям санэпидслужбы. Поэтому нет ничего удивительного, что представители малого и среднего бизнеса выступают за приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными нормами, сокращение избыточных административных функций, запрет внесудебного приостановления деятельности предприятий.

А. Филиппенков, президент Свердловского областного союза малого и среднего бизнеса, к примеру, считает, что оптимальным методом борьбы с «внеуставными» отношениями чиновников и бизнесменов является создание крупных предпринимательских союзов. Филиппенков полагает, что такие союзы должны быть наделены определенными полномочиями и инструментами воздействия на ситуацию. Взамен бизнесмены готовы помогать государству: «Мы гото-

¹ <http://www.opora.ru>

² Малый бизнес предлагает покончить со взятками. <http://allmedia.ru/newsitem.asp?id=815444>

вы взять на себя определенные социально-экономические обязательства, в том числе — ряд государственных функций, как это принято на Западе», — заявляет предприниматель. Генеральный директор екатеринбургской торговой сети «Купец» О. Хабибуллин еще более конкретен. Он называет сразу несколько основных причин коррупции и считает, что решение проблемы лежит в устранении этих причин. Во-первых, по словам Хабибуллина, серьезные претензии можно предъявить к депутатам Государственной Думы, которые принимают законы на очень низком профессиональном уровне, «либо вообще не принимают их». Еще одним серьезным промахом бизнесмен считает отсутствие адекватной антикоррупционной пропаганды. Серьезные сомнения у него и его коллег вызывает кадровая политика государства — т. е. принципы подбора чиновников и способы контроля их профессиональных качеств. Наконец, важной проблемой, отмеченной почти всеми экспертами, является отсутствие в России грамотной системы лоббизма¹.

В настоящее время на наших глазах формируются новые антикоррупционные технологии и модели поведения представителей малого и среднего бизнеса. В условиях, когда традиционные институты не дают результатов, бизнес-структурам приходится объединяться, «чтобы не пропасть поодиночке» и результативно противостоять произволу чиновников². Именно с этой целью в 2008 г. в России возникла новая организация бизнеса — Некоммерческое партнерство «Бизнес Солидарность». Идеологом и создателем партнерства явилась Яна Яковлева, финансовый директор химической фирмы «Софэкс» и одновременно жертва коррупционных домогательств наркополицейских (ФСКН)³. Отсидев семь месяцев в СИЗО, Яковлева была оправдана по всем пунктам обвинения и, выйдя на свободу, стала думать, как бизнес может самостоятельно разрушить коррупционные схемы и оградить себя от незаконных преследований.

Сегодня предприниматели без перерыва звонят, пишут, идут в «Бизнес Солидарность», заходят на сайт, открывшийся для пу-

¹ См.: Дмитрий Колезев. Антикоррупционная повестка становится все более популярной. <http://www.korrupt.ru/index.php?s=10&id=59&d=&m=&y=>

² В разделе использованы актуальные материалы отечественных периодических изданий. См.: Нормальные люди против // Ведомости. 2008, 26 декабря; Бизнес превратился в самое страдающее от коррупции сословие. 22.09.2008.

<http://allmedia.ru/newsitem.asp?id=831751>; Без активной позиции бизнеса противостоять коррупции невозможно // Московский комсомолец. 17 октября 2008 г. и др.

³ См.: Тюрьма и мир: поезд в никуда // Ведомости. 2007. 21 марта.

бличного обсуждения «дела химиков»¹. Результатом объединения предпринимателей, не желающих «откупаться» от незаконных преследований, становятся массовые акции солидарности — например, сбор подписей известных бизнесменов под обращением к Президенту РФ с просьбой провести антикоррупционное расследование в ФСКН.

Если на сайте «Дело химиков» появляются чудовищные истории только из химической отрасли, то сайт «Бизнес Солидарности» объединяет реальные истории притеснений в разных сферах. Они складываются из жалоб и предложений бизнесменов, сообщений региональной прессы. Смысл акции — сделать коррупционные претензии чиновников публичными, дать слово предпринимателям, объединить на одной «площадке» ранее враждовавших конкурентов.

«Бизнес Солидарности» считает, что время пустых манифестов и формальных уставов прошло. На их место приходят реальные дела. Например, создается наблюдательный совет, в который входят мыслящие и уважаемые в обществе люди, и которые будут формулировать ключевые для бизнеса идеи.

Президент фонда «Общественное мнение» Александр Ослон считает, что «сегодня власть по рациональным причинам заинтересована в развитии малого бизнеса». И для того чтобы донести до нее восприятие ситуации самими предпринимателями, «синхронизировать видение сверху и снизу», ФОМ и «Бизнес Солидарность» будут регулярно проводить опросы, выявляя проблемы малого и среднего бизнеса, а также предложения бизнесменов по их решению.

Руководитель сети аптек в Подольске «Федор и доктор» Федор Душин не очень доверяет заявлениям власти о национальном плане по борьбе с коррупцией и указам о поддержке малого и среднего предпринимательства, но «Бизнес Солидарность» поддерживает: «Если кто-то, пусть власть, просто так, для имиджа, поднимает флаг, а под него вдруг собираются тысячи человек, то этот флаг просто так, под шумок, уже не опустишь».

Сопредседатель НП «Бизнес Солидарность» М. Кулябин, глава фирмы «Автологистика», поделился уникальным опытом противостояния коррупции на примере собственного предприятия, связанного с таможенными органами: «Некоррупционные модели поведения в российском бизнесе возможны, что мы и демонстрируем уже который год, но цена такого противостояния одиночек целой системе огромна. Тягаться с коррупционной системой может лишь бизнес, способный выживать в конкурентной среде и выдерживать админи-

¹ www.himdelo.ru

стративное давление. Для этого не обязательно иметь “жировую прослойку” в виде капитала», — считает Кулябин.

Кулябин убежден в том, что нельзя построить бизнес мирового уровня, если каждый предприниматель жестко зависит от чиновника: «Антикоррупционное поведение должно поддерживаться государством. Без этого ничего не получится».

Депутат Госдумы РФ Михаил Гришанков считает, что в последние годы государством сделаны некоторые решительные шаги по борьбе с коррупцией, но это лишь начало большой дороги. Для успешной борьбы с коррупцией в каждой стране должен быть выработан ясный, полный и последовательный план борьбы, а реализация законов должна быть эффективной. Следует также вовлекать в борьбу с коррупцией население, информировать его о мерах, предпринимаемых «наверху», создавать атмосферу нетерпимости к коррупционерам, координировать действия отдельных органов власти, поддерживать усилия общественных объединений.

«Уровень коррупции в России, как показывает исследование ФОМ, чрезвычайно высок, а это значит, что общество смирилось с “коррупционным налогом”. В нем царит неуверенность, терпимость к криминалу и безразличие, но коррупция — дорога с двусторонним движением. Есть берущие взятки, но есть и дающие, и без опоры на общество и бизнес ничего изменить нельзя», — отметил Гришанков. По его мнению, уровень коррупции ниже там, где функционирует эффективная и прозрачная система управления, хотя это далеко не единственный антикоррупционный фактор. «Думается, уровень коррупции должен полноправно войти в число критериев, по которым оценивается руководство регионов», — подчеркивает Гришанков.

Открыто обсуждать истории своих коррупционных или антикоррупционных взаимоотношений с государственными чиновниками готов далеко не каждый. По мнению создателей «Бизнес Солидарности», массовым явлением это станет, когда каждый предприниматель начнет считать себя частью сообщества со своими этическими нормами, культурой. Когда бизнесмен перестанет подозревать коллегу в участии в коррупционных схемах, а сможет позвонить ему и обсудить общие проблемы.

По оценкам ректора Российской экономической школы Сергея Гуриева, до «ценностного перелома» еще далеко. «Сейчас речь идет скорее о “слабом сигнале”, — полагает он. — Как взлетает стая птиц? Сначала пытается взлететь одна, но, если никто за ней не летит, она возвращается. Если же случайно поднимаются в воздух несколько птиц одновременно, то вся стая следует за ними». Это справедливое замечание, и чем больше в стране будет вестись разговоров о проблемах коррупции, тем больше шансов отыскать меры по ее искоренению.

Литература

- Административные реформы в контексте властных отношений / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М., 2008.
- Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000.
- Государственная политика и управление. Учебник: В 2-х ч. / Под ред. Л. В. Сморгунова. М., 2006–2007.
- Государственное управление в XXI веке. Традиции и инновации / Под ред. И. Н. Мысляевой. М., 2008.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008.
- Конституция Российской Федерации. М., 2009.
- Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. СПб., 2000.
- Любимов А. П. Классификация видов лоббизма. М., 1999.
- Перегудов С. П., Семенов И. В. Корпоративное гражданство. М., 2009.
- Политико-административное управление. Учебник / Под ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М., 2004.
- Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2010.
- Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова. М., 2000.
- Стратегия-2020. Материалы общероссийской конференции. Центр социально-консервативной политики. М.: Альфа-Дизайн, 2008.
- Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.

Глава 6.

СВЯЗИ С ГОСУДАРСТВОМ КАК ВИД ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6.1. Профессионализация GR-деятельности. Компетенции и профиль GR-специалиста

Юридическое закрепление в штатных расписаниях компаний должностей специалистов по связям с правительством, введение позиций вице-президентов компаний по GR, создание департаментов и отделов по связям с правительством институционализирует становление нового вида профессиональной деятельности в России. В функции GR-департаментов обычно включают постоянный и направленный сбор информации о текущей деятельности государственных органов, о проблемах, стоящих на повестке дня органов государственной власти; о готовящихся проектах, программах, нормативных актах в области деятельности организации; об отношении к текущим делам и предполагаемым изменениям в учреждениях государственной власти различных уровней. Важно иметь сведения о характеристиках движущих и сдерживающих сил процесса принятия решений в лице чиновников, политиков и заинтересованной общественности, что дает организации возможность осуществлять стратегически гибкое управление на принципах GR. Аналитическая обработка информации позволяет иметь ясное представление о месте организации в окружающей среде, ее слабых и сильных сторонах, правовой «защищенности», возможных действиях в случае принятия каких-либо государственных решений, степени контролируемости ситуации. Анализ состояния окружающей среды дополняется интенсивным взаимодействием со специалистами других подразделений организации, отвечающими за правовое сопровождение деятельности, маркетинг, финансы, региональное развитие и т. п.

Задачами деятельности GR-департаментов компаний являются налаживание коммуникаций с органами государственной власти различного уровня, формирование и поддержание открытых коммуникационных взаимодействий внутри компании между ее подразделениями, осуществление информационно-аналитического

управления и маркетинговых мероприятий, организация связей с общественностью (PR) и внешними сотрудниками, профильными ассоциациями, мониторинг деятельности органов власти и СМИ, участие в организации мероприятий и работе консультативных советов при органах власти, подготовка и предоставление экспертной информации¹.

Результаты исследований, проведенных Ассоциацией менеджеров России, показывают, что более 55 % компаний имеют в штате специалиста, который отвечает за направление «связи с правительством», а 30 % из них имеют специальные службы. 95 % опрошенных предпринимателей позитивно относятся к участию деловых людей в выработке государственных решений, поскольку это повышает качество принимаемых решений. Только 5 % опрошенных прямо назвали GR легализованной коррупцией².

Растет спрос на российском рынке труда на специалистов по GR, множится и число профессионалов, предлагающих свои услуги в этой области. Специалистов по GR считают могущественной когортой, без которой невозможна реализация ни одного политического или бизнес-проекта³. Консалтинговые фирмы быстро освоили этот рынок услуг, предлагая клиентам «организовать связи с правительством» на любом уровне. Например, рекламное и консалтинговое агентство «Дом на набережной» предлагает следующие GR-услуги: установление взаимодействия с органами государственной власти, инициирование рассмотрения вопросов, организация встреч, проведение мероприятия и оказание влияния на принятие решений⁴. Специалисты компании «Вангард» постоянно сотрудничают с органами государственной власти Российской Федерации: привлекаются к работе над законопроектами в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, входят в комиссии и рабочие группы, создаваемые Администрацией Президента, Правительством, Государственным советом для подготовки правительственных решений⁵.

¹ Толстых П. А. Практикум по лоббизму в России. М., 2007. С. 25; Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России // Сайт «стратагема» <http://www.stratagema.org/lobbizm.php&nws=ds31t206341413>

² Там же.

³ Наумов С. PR и GR в одном флаконе: смешивать, но не взбалтывать. <http://www.sovetsnik.ru/konkurs/places/raso/?id=139&type=view>.

⁴ <http://dnn.su/services/grserv/>

⁵ Лопухин В. Если та программа, которую предлагает государство, неэффективна — оно исчезает. <http://www.politcom.ru/article.php?id=3176>

К использованию фирм, специализирующихся в области связей с правительством, бизнес-организации прибегают в случае недостатка собственных ресурсов на содержание собственного GR-подразделения или недостаточной квалификации его специалистов, а также при реализации проектов, которые по условиям конкурентной среды не могут быть выведены из тени. Однако обращение к услугам подобных организаций несет и определенные ограничения и угрозы: передача важной информации посредникам, возможность организации утечки информации и использования ее конкурентами, закрытость приемов взаимодействия с властью и использование нежелательных методов решения проблемы, угрожающих репутации фирмы-заказчика и т. п.

GR как вид профессиональной деятельности сложился в сложных и динамичных условиях развития государства, гражданского общества и бизнеса. Профессиональная деятельность GR-специалиста требует обладания определенным уровнем знаний, умений и личностных качеств. GR-деятельность направлена на создание для компании выгодных конкурентных условий во внешней среде, формирование и поддержку имиджа компании во внешнем мире, снижение рисков и повышение прибыльности на основе организации системных взаимодействий с властью.

Основные виды профессиональной деятельности GR-специалиста сводятся к мониторингу, анализу и прогнозу проводимой государством политики, особенно в сфере деятельности компании; формулированию потребностей компании во взаимодействии с органами государственной власти различного уровня; выработке стратегии взаимодействия компании с органами государственной власти; участию бизнес-сообщества в деятельности по оказанию воздействия на органы государственной власти; обеспечению дополнительных преференций компании со стороны государства. Среди инструментов, используемых департаментами по взаимоотношениям с органами власти для достижения взаимных интересов участников с минимальными затратами, исследованием, проведенным Ассоциацией менеджеров России и газетой «The Moscow Times», выделены: отслеживание деятельности органов государственной власти и прогнозирование их влияния на деятельность компании (28,6 %), определение и анализ первостепенных потребностей компании в сфере взаимодействия с органами государственной власти (25,7 %), формирование и поддержка групп взаимодействия (компании-партнеры, общественные организации, СМИ) для влияния на органы власти (20,1 %), оказание воздействия на органы государственной власти (17,1 %), координация выстраивания отно-

шений компаний с органами государственной власти в кризисной ситуации (2,8 %)¹.

Ассоциация менеджеров России ведет целенаправленную работу по формированию широкого взаимовыгодного диалога между государственной властью и высшим менеджментом бизнес-корпораций в целях содействия профессиональному становлению GR-сообщества. Комитет Ассоциации менеджеров по отношениям с органами власти действует как публичный экспертно-консультационный орган, в деятельности которого принимают участие высшие руководители и GR-специалисты агропромышленного, авиационного, энергетического, автомобильного, банковского, торгового, информационного, металлургического комплексов российской экономики. Задачами деятельности Комитета Ассоциации менеджеров по отношениям с органами власти объявлены: формирование и продвижение консолидированной позиции делового сообщества по вопросам взаимодействия бизнеса и органов власти в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации; развитие и распространение стандартов, правил и процедур публично-правовых форм взаимодействия делового сообщества и органов государственной власти; установление культуры цивилизованного взаимодействия бизнеса и государства; формирование профессионального стандарта GR-специалиста; содействие становлению профессионального сообщества GR-менеджеров России².

Несмотря на обширную и устойчивую практику применения технологий GR в нашей стране до сих пор не принят федеральный закон, регулирующий отношения органов государственной власти, структур бизнеса и институтов гражданского общества. Закон, регулирующий частную технологию GR, Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» также не принят, хотя законопроект подготовлен несколько лет назад. Принятие такого закона необходимо для установления норм и правил взаимодействия государства, бизнес-сообщества и неправительственных организаций.

Складываются устойчивые технологии и практики «связей с правительством», которые формируют общие контуры профессии. Создание теории взаимодействия бизнеса, власти и гражданского общества, выявление закономерностей и динамики отношений общества и

¹ Исследование общественного мнения по вопросам взаимоотношения бизнеса с госструктурами Ассоциации менеджеров России и газеты «The Moscow Times» «GR в современной России: формирование, модернизация, развитие», 2 марта 2007 г. <http://www.amr.ru>

² Евсеев В. А., Барсукова С. Ю., Дынин А. Е. Основы организации работы с органами власти в России. МОО «Ассоциация менеджеров». М., 2005.

власти будет способствовать повышению эффективности таких взаимодействий. Сращивание органов государственной власти и бизнеса отмечается исследователями как характерная черта современного государственного управления. Отсутствие четких правил, преимущественная непубличность деятельности в области связей бизнеса с органами государственной власти не способствует сокращению использования неформальных, а иногда и незаконных практик, деформирующих этическое и профессиональное содержание компетенций GR-специалистов и профиля профессии.

До недавнего времени в стране не было профессионального образования в сфере связей с правительством. GR делали своей профессией бывшие чиновники и политики, политические технологи и юристы, хорошо знающие особенности процесса принятия политико-административных решений, сохранившие связи в органах государственной власти. Опрос предпринимателей об эффективности назначения на высокий пост в компании бывшего государственного чиновника да при условии, что уровень позиции чиновника будет соответствовать уровню задач, решаемых им в бизнес-структуре, выявил положительную реакцию руководителей компаний (54,3 %). Положительная оценка связывается, прежде всего, с наличием связей в органах государственной власти и знакомстве со спецификой работы государственного аппарата (17,1 %). Отрицательные моменты таких назначений сводятся к потере веса бывшего политика в политических кругах и утрате им доступа к непосредственным рычагам давления на ход принятия решений (11,4 %), возникновением проблем у государственного служащего с интеграцией в рабочий коллектив компании (8,6 %), и возможными психологическими проблемами должностного лица, ранее занимавшего высокое положение в государственной структуре, общаться на равных с государственными служащими среднего и низшего звена 2,8 %¹. В 2007 г. внешним GR в «РусАле» занимался бывший министр финансов Александр Лившиц и руководивший Государственным таможенным комитетом Валерий Драганов. Эксглава ФКЦБ Дмитрий Васильев успел побывать топ-менеджером «Мосэнерго» и управляющим директором инвест-банка JP Morgan, возглавлявший ФСФР Олег Выюгин занимал должность председателя совета директоров МДМ — Банка².

¹ Исследование проведено Ассоциацией менеджеров России и газетой «The Moscow Times»: Исследование общественного мнения по вопросам взаимоотношения бизнеса с госструктурами «GR в современной России: формирование, модернизация, развитие», 2 марта 2007 г. www.amr.ru

² Спецсвязи решают все // Business Week. 16 июля 2007.

Потребность в формировании профессионального сообщества специалистов, занимающихся организацией и осуществлением связей бизнес-организаций, институтов гражданского общества, государственных корпораций с государственными органами власти была реализована организацией тренингов и программ повышения квалификации в различных образовательных и консалтинговых структурах. В настоящее время реализуется программа МБА «Связи с государственными органами» в Высшей школе государственного администрирования МГУ им. М. Ломоносова, создана кафедра теории и практики взаимодействия бизнеса и власти в Государственном Университете — Высшей школе экономики, разработаны и реализуются учебные курсы по связям с правительством (GR) в других университетах страны.

Становление профессионального образования в области связей с правительством ставит вопрос об определении совокупности компетенций и профиля GR-специалиста, обеспечивающих компетентность выпускников в данной области деятельности. Компетентностный (функционально-аналитический) подход основан на определении совокупности конкретных функций, которые должен уметь выполнять профессионал соответствующего уровня или специализации. В целях формирования профессиональной компетентности GR-специалистов во время обучения в высшем учебном заведении должно быть сформировано мотивационно-субъектное ценностное отношение студентов к будущей профессии, осознание ими социального статуса и имиджа, профессионально-значимые качества личности. Содержание профессионального образования студентов должно отражать структуру будущей профессиональной деятельности. Желательна межпредметная интеграция политологических, социально-гуманитарных, культурологических, управленческих дисциплин. Целесообразно применение личностно-ориентированных образовательных технологий (проблемно-ориентированный, игровой), стимулирующих и поддерживающих профессионально-личностное развитие и саморазвитие GR-специалистов.

Под компетенцией¹ понимается личностная способность специалиста эффективно решать определенный класс профессиональных задач на той или иной позиции. Совокупность компетенций, наличие знаний, опыта, необходимых для эффективной деятельности в заданной предметной области, составляют компетентность специалиста. Обычно выделяют корпоративные компетенции, управленческие компетенции и профессиональные, или техни-

¹ Compete (*лат.*) — добиваюсь, соответствую.

ческие компетенции. К корпоративным компетенциям относится соответствие ценностей специалиста ценностям компании, которые изложены в стратегии организации, кодексе корпоративной этики, отражают корпоративную культуру компании. Это могут быть ценности личной эффективности, лояльности, деловой этики, профессионального развития; как правило, набор ценностей ограничен 5–7 позициями. Управленческие компетенции разрабатываются для сотрудников организации, занятых управленческой деятельностью или имеющих в линейном или функциональном подчинении сотрудников компании. Профессиональные/технические компетенции разрабатываются в отношении определенных групп должностей.

К числу наиболее важных функций (профессиональных компетенций) GR-специалиста относят:

- решение в органах государственной власти значимых задач компании или ассоциации компаний;
- блокирование или приемлемое регулирование нежелательных для организации ситуаций, возникающих или могущих возникнуть в результате принимаемых решений органами власти;
- формирование и поддержание положительного имиджа организации в органах государственной власти;
- организация взаимодействия с иными участниками рынка для координации действий с органами власти;
- поддержание позитивных взаимодействий с другими функциональными отделами организации и оказание им помощи при взаимодействии с органами власти;
- участие в определении стратегии развития организации;
- вывод инноваций и открытие новых рынков;
- разработка политик и целей организации, относящихся к вопросам регулирования в определенной области;
- мониторинг и систематический анализ законодательной сферы, определение возможных стратегий влияния на принятие решений по значимым для компании вопросам;
- консультирование руководителей подразделений для своевременного реагирования и принятия адекватных и эффективных управленческих решений и планирование развития компании в целом;
- разработка стратегии продвижения продукции компании и участие в аукционах и государственных закупках товаров и услуг;
- социальная ответственность перед обществом;
- стратегический подход к формированию позитивного имиджа и репутации компании, лояльность к государству и обществу и др.

Компетентность специалистов по связям с правительством является интегральной совокупностью деловых и личностных качеств профессионала, обладающего знаниями, умениями, опытом, достаточным для эффективного выполнения профессиональных функций, конкурентоспособного, имеющего сформированное мотивационно-ценностное отношение к профессии, личностный адаптированный к социальным и профессиональным нормам и правилам тип поведения, готовность и открытость к профессиональному сотрудничеству, умение создавать и поддерживать положительный профессиональный имидж и репутацию, способного к самосовершенствованию, определяющего выход на качественно новый уровень профессионального и личностного развития.

В сферу деятельности GR-специалистов входит решение практических вопросов с государственными органами власти и государственными компаниями, с регулирующими организациями, судебными инстанциями. Взаимодействия с этими организациями предъявляют особые требования к GR-специалисту как профессионалу и личности.

GR-специалист, делающий карьеру в компании на постоянной основе, за заработную плату и корпоративные бонусы, не может позволить себе поведение, привычное для лоббиста, работающего за гонорар или процент от сделки. Для специалиста по связям с правительством важна особая чувствительность к восприятию социального института как «набора правил, которые особым образом структурируют социальные взаимодействия. Эти правила дают информацию о том, как люди будут действовать в данных ситуациях, должны быть признаны членами релевантной группы как правила, которым другие подчиняются в этих ситуациях и структурируют стратегический выбор акторов так, чтобы произвести равновесные результаты»¹.

GR-специалист отчитывается за результаты деятельности перед руководством компании. Занимая высокий пост в компании (обычно вице-президент, заместитель председателя правления), GR-специалист выступает от имени компании перед представителями органов власти, убедительно и аргументированно продвигает проекты и позиции организации, оценивает потенциальные выгоды и риски компании со стороны органов власти, взаимодействует с законодательной и исполнительной ветвями власти, отраслевыми и региональными ассоциациями, институтами гражданского общества и неправительственными организациями, профсоюзами и дру-

¹ O'Donnell G. Delegative Democracy // Journal of Democracy. 1994. Vol. 5. № 1. P. 54.

гими участниками рынка. Для GR-специалиста главная задача — видеть проблемы и потенциальные возможности компании со стороны органов власти и давать сигналы руководству для принятия решений. GR-специалист компании не всегда выполняет взаимодействия с органами власти сам, он должен найти и организовать нужных людей из различных сфер деятельности — юристов, журналистов, не обязательно лоббистов, но тех, кто может организовать общую систему взаимодействия компания — ассоциация — орган государственной власти и обеспечить взаимосвязь внутри компании между акционерами и руководством. В этом случае специалист по связям с правительством должен ответственно относиться к информации о положении компании, позициям конкурентов; находить общие интересы и предлагать помощь органам власти и сторонникам и участникам совместных проектов; прибегать к помощи неправительственных организаций, т. е. организовывать процесс выстраивания мостов доверия как основы взаимодействия между организацией и органами государственной власти, действующими политиками. Организация влияния на осуществление публичной политики не исключает применение инструмента лоббирования интересов компании, но ни в коем случае не сводится к нему.

Модель профессиональной компетентности специалиста по связям с правительством содержит специальный (мотивационно-ценностные, когнитивные и деятельностные составляющие), социальный и личностный компоненты.

Мотивационно-ценностное отношение к избранной профессии измеряется профессиональным интересом, способностью разрешать проблемы в профессиональной деятельности. Когнитивная составляющая включает объем, глубину, прочность, мобильность знаний и способность применять профессиональные знания теории GR, коммуникативной теории, политической науки, теории принятия решений, имиджологии, теории менеджмента.

Деятельностная составляющая отражает степень сформированных умений в профессиональной деятельности, готовность к профессиональному сотрудничеству. В этом случае важны навыки ведения деловой переписки и знание документооборота в органах власти. Компетентность специалиста в области связей с правительством включает знание основ PR (навыки работы со СМИ, организация специальных мероприятий — events management, репутационный менеджмент). Коммуникативная компетентность подразумевает знание особенностей переговорного процесса и умение вести переговоры, наличие навыков эффективного общения с представителями органов власти (участие в совместных проектах, работа в общественных комитетах и т. п.).

Политическая компетентность подразумевает понимание государственной политики, сформированный интерес к политической информации, навыки анализа и интерпретации конкретных политико-административных решений. В этом случае важно и конкретное знание сферы структур и лиц, принимающих решения: кто и как решает вопросы, их полномочия и обязанности, положения и регламенты органов государственной власти; наличие отношений и связей участников взаимодействия, особенности документооборота, структура и культура органов государственной власти и групп, оказывающих влияние на процесс принятия решений, этика и стилистика общения, принятая в группах.

Социальный компонент определяет понимание социального статуса и имиджа GR-специалиста. Соответствие имиджу лиц, с которыми устанавливаются контакты и ведутся переговоры, организуются совместные акции, способствует эффективной реализации намеченных планов и конкретных проектов. Наличие персональных связей с представителями властной вертикали всегда будет рассматриваться как положительный фактор в карьере GR-специалистов.

Наличие сформированных профессионально-значимых качеств личности GR-специалиста отражает личностный компонент, в котором выделяются коммуникативные способности, умение легко и непринужденно устанавливать нужные контакты, умение вызвать доверие и расположение. Обладание тем, что называют в Голливуде «лицом доверия», т. е. приятной внешностью, обаянием усиливает возможности специалиста в реализации коммуникативной компетенции. Для GR-специалиста важно обладать развитыми навыками межличностных взаимодействий, но, в зависимости от занимаемой должностной позиции, эти межличностные взаимодействия могут осуществляться по типу «напротив» (специалист достаточно высокой степени свободы в принятии решений имеет стремление работать с другими людьми, с высокой частотой взаимоотношений, предпочитает ситуации переговоров, приема, ценит возможность обсуждать, договариваться) или по типу «рядом» (специалист-исполнитель работает вместе с коллегами, находясь в постоянном взаимодействии, обмениваясь разнообразной информацией, но работу стремится выполнять независимо от других).

Безусловно, высокая степень овладения профессией требует аналитических способностей, управления эмоциями, развитого интеллекта, владения разговорным и письменным языком / языками. Специалист высокого уровня отличается, как правило, системным подходом к решению задач, развитыми коммуникативными навыками, дипломатичностью, соблюдением этических норм, принятых сообществом. Организаторские компетенции, основанные на знании

теории и практики управления, включают и деловые качества личности — настойчивость, организованность, целеустремленность, дисциплинированность.

Профессии отличаются друг от друга доминирующим способом мышления людей, направленным на решение проблемных ситуаций, с которыми человек встречается в своей профессиональной деятельности. В одних профессиях надо уметь производить выбор одного решения из нескольких готовых стандартных решений, в других — предлагать новое, нестандартное решение, в третьих надо не размышлять, а действовать. Привычный способ мышления, наиболее привычные стратегии выхода из сложных обстоятельств относятся к устойчивым характеристикам личности. Способы решения профессиональных задач разделяются на следующие типы: приложение, адаптация, производство. Приложение — это применение имеющихся знаний к решению профессиональной задачи в условиях четко определенной процедуры. Адаптация — это приспособление имеющихся общих и выученных знаний к меняющимся ситуациям. Производство — непосредственные действия исполнителя, основанные на силе и ловкости (как правило, физический труд).

Для каждой профессии можно выделить уровни овладения ею: высокий — совокупность знаний и умений, основанных на овладении теорией; средний — практическое использование знаний; низкий — опытный путь, навыки.

Целостное представление о структуре деятельности GR-специалиста, характеристика ее содержания позволяют сформировать профиль профессии, который рассматривается как интегральная совокупность компонентов компетентности, сформированных в процессе образовательной деятельности, и результатов, которые должен достигнуть студент в процессе обучения профессии для ведения эффективной деятельности на высококонкурентном рынке труда в роли компетентного специалиста в области связей с правительством. Профиль специалиста должен включать общие квалификационные требования, описание его профессиональной среды, общее назначение специалиста и основные виды деятельности, структуру и содержание деятельности, личностные качества и качества специалиста. Профиль специалиста, который во многом задает цели образования, его содержание, средства и методы, определяется отдельными квалификационными особенностями при использовании системного подхода к обучению GR. Шкала, предложенная Б. Блумом, является одной из известных квалификационных шкал (таксономия), содержит требования к знаниям, умениям, навыкам и личностным качествам специалиста. Шкала Б. Блума применяется для учебных и образовательных целей в США в национальном масштабе, ее главными достоинствами

являются технологичность и ориентированность на деятельность. Шкала состоит из следующих элементов.

Знание конкретного материала, терминов, фактов, определений, критериев;

Понимание фактов, правил, принципов; объяснение, интерпретация и экстраполяция знаний, описание возможных следствий из наличных данных;

Применение понятий и принципов в новых ситуациях, применение законов и теорий в конкретной практической ситуации;

Анализ: умение выделить неявные предположения, находить ошибки в логике рассуждений, разграничивать факты, причины и следствия, оценивать значимость данных;

Оценка логики построения материала, соответствия выводам и данным, значимости продукта деятельности относительно внутренних и внешних критериев.

Шкала Б. Блума может быть адаптирована к учебно-профессиональной деятельности для выявления степени владения знаниями на каждом уровне, отражая личностное развитие человека, проявляющееся в совершенствовании умения справляться с профессиональными задачами и эффективно работать на более высоких уровнях. В этом случае шкала будет иметь следующий вид:

– данные: умение фиксировать и передавать информацию или сведения о ситуациях и событиях;

– информация: полное, упорядоченное представление знаний и явлений, коммуникация;

– знание: способность воспринимать, запоминать и владеть знаниями; умение выявлять, определять свойства и отношения теорий, концепций, реальных систем и явлений;

– навыки и умения: умение овладевать и воспроизводить (осуществлять) известные способы деятельности — инструкции, описание действий, алгоритмы, правила, двигательные навыки, стандартные методы решений;

– понимание: умение применять теории и концепции к типовым задачам, моделировать явления, анализировать, находить упущения и совершенствовать алгоритмы и простые системы по стандартным правилам, восстанавливать то, что сохранилось в памяти;

– творчество: умение создавать, синтезировать, принимать решения, проектировать, планировать изменения в нестандартных ситуациях;

- реализация: умение управлять осуществлением планов, создавать «продукт» в условиях неопределенности;
- развитие: умение выявлять и вносить изменения в теоретические (ментальные) модели на основе сравнения реального и планируемого развития событий, своего опыта, информации и обсуждений с другими специалистами;
- видение: умение мыслить стратегически, на уровне изменения целей и культуры, управлять поведением больших систем, разрешать проблемные ситуации в начальной стадии;
- провидение: умение не допускать возможность появления серьезных проблем, предвидеть, менять «правила игры».

Шкала Б. Блума, широко используемая в США в учебной и познавательной деятельности, мало подходит для применения в профессиональной или учебно-профессиональной сфере, поскольку сложные познавательные и эмоциональные процессы (творческие, коммуникативные) классификацией Б. Блума не учитываются, но представляют исключительную важность в профессиональной работе.

6.2. Департамент по связям с органами государственной власти (GR-департамент): история появления, структура, формы работы

Интересы корпораций во взаимоотношении с органами государственной власти представляет специально создаваемое структурное подразделение в компании – *Департамент по связям с органами государственной власти*. Разберем структуру и особенности функционирования данного подразделения подробнее.

Департамент по связям с органами государственной власти (GR-департамент) – структурное подразделение крупной корпорации, отвечающее за сопровождение ее деятельности в органах государственной власти.

Основная цель GR-департамента – повышение интегральной прибыльности и обеспечение устойчивого развития бизнеса компании за счет выстраивания долгосрочной, комфортной, предсказуемой системы взаимоотношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами федерального и регионального уровня, отраслевыми ассоциациями, некоммерческими и общественными организациями, а также с органами государственной власти и организациями иностранных государств.

Представители департамента (GR-специалисты) представляют интересы компании в политической среде, отслеживают возможные угрозы для компании от деятельности профильных политических

стейкхолдеров, реализуют комплекс специальных мер, чтобы предотвратить реализацию этих угроз, а также ищут потенциальные возможности для увеличения капитализации (прибыльности) компании через ее участие в политических действиях.

При реализации крупных лоббистских кампаний GR-департаменты привлекают внешних лоббистов и/или специализированную лоббистскую фирму. В ряде отраслей серьезную поддержку внешней деятельности компании обеспечивают профессиональные отраслевые ассоциации.

История появления и развития департаментов по связям с органами государственной власти в России

Первые профессиональные департаменты по связям с органами государственной власти стали образовываться в России в начале 2000-х гг. С этого времени их численность и значение в структуре корпораций только увеличивались. В мейнстриме развития данного рода подразделений всегда были международные компании (прежде всего, табачные), которые имели значительный опыт в выстраивании отношений с органами власти в США и странах Западной Европы, где отрасль Government Relations имеет более чем полувековую историю.

Причины зарождения в России GR-департаментов следующие:

- Первое. Повышение роли государства и государственных акторов в экономике России. Указанное поставило в прямую зависимость успешное развитие любой крупной компании и то, насколько эффективно будут выстроены ее отношения с органами государственной власти.
- Второе. Интеграция России в международную корпоративную среду. GR-подразделения появились в американских корпорациях в начале 1970-х гг., в европейских — с начала 1990-х гг. С развитием рыночных отношений в России с начала 1990-х международные корпорации принесли и особую корпоративную культуру, которую во многом заимствовали и быстро интегрирующиеся в международную среду российские корпорации.
- Третье. Антикоррупционные инициативы российских властей привели к заметному снижению криминального поля, характерного для 90-х гг. прошлого века. Данная тенденция привела к осознанию собственниками российских фирм важности профессионального подхода к взаимодействию с органами государственной власти.

Самые крупные по численности департаменты в России: РАО ЕЭС России — 47 человек (2005 г.), ОАО «РЖД» (примерно 30 человек), РУСАЛ — 15 человек (2008 г.).

В 2008 г. с целью определения контура новой профессии Центром по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти было проведено исследование «Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России»¹. На основании данного исследования можно сделать ряд выводов. К 2008 г. GR-департаменты созданы практически во всех крупных компаниях, ведущих бизнес в России. Формирование структурных подразделений по связям с органами государственной власти в разных отраслях идет неравномерно. В авангарде — отрасли с преобладанием иностранных инвесторов и отрасли с повышенной государственной регуляторикой. К первой группе относятся: табачная, пивная и фармацевтическая отрасли. Ко второй — нефтегазовая, металлургическая, телекоммуникационная отрасли. В указанных отраслях GR-департаменты хорошо развиты, имеют понятную стратегию выстраивания отношений с органами государственной власти, существуют межкорпоративные коммуникации, при реализации сложных задач GR-департаменты действуют коалиционно. В процессе исследования авторами также были выделены ряд отраслей, в которых, несмотря на давнюю историю взаимоотношений с органами государственной власти, формирования GR-департаментов в корпорациях не получило должного развития. К ним, в первую очередь, относятся аграрная, страховая, банковская, алкогольная (спиртосодержащая) и лесная отрасли. Причины отсутствия должной динамики в развитии подобных институтов в данных отраслях различны. В банковской и страховой отраслях — это наличие практически монопольных и чрезвычайно сильных профессиональных ассоциаций. Лесная отрасль — классическая олигополия, в которой исследователи не смогли выделить достаточного числа профессионалов. В алкогольной (спиртосодержащей) отрасли, наоборот, действуют огромное количество компаний, часто аффилированных с региональными властями, кроме этого значителен теневой сектор. В аграрной отрасли, несмотря на положительные сдвиги последнего времени, выражающиеся в формировании крупных агрохолдингов, все еще присутствует дух «аграрного движения» советского типа. Все вышеперечисленные факторы

¹ Толстых П. А. Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России. Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2008.

затрудняют формирование корпоративных GR-структур, однако со временем их появление неминуемо.

Роль и место отдела по связям с органами государственной власти в организационной структуре современных корпораций¹

В структуре современной корпорации отдел по связям с органами государственной власти (Government Relations Department) является структурным подразделением департамента по корпоративным отношениям (Corporate Affairs Department). Задача такого департамента — выстраивание отношений с внешними и внутренними стейкхолдерами (stakeholders). К внешним стейкхолдерам относятся: СМИ, органы государственной власти, общественные организации и структуры гражданского общества, а также инвесторы и местные сообщества. К внутренним стейкхолдерам относятся: сотрудники компании, действующий на предприятии профсоюз, акционеры и совет директоров. Важность и критичность для отрасли обозначенных стейкхолдеров определяет распределение ресурсов в департаменте по корпоративным отношениям (Corporate Affairs Department).

Отдел по связям с органами государственной власти (Government Relations Department) отвечает за выстраивание отношений со всеми ветвями государственной и муниципальной власти. Институциональная структура отдела включает в себя:

- Секцию по связям с исполнительной властью: взаимодействие с Администрацией президента, Аппаратом Правительства, федеральными органами исполнительной власти.
- Секцию по связям с Федеральным Собранием РФ: взаимодействие с Советом Федерации и Государственной Думой.
- Секцию по связям с регулируемыми (контролируемыми) органами власти.
- Секцию по региональной политике: взаимодействие с региональными исполнительными и представительными органами государственной власти, муниципальными образованиями, территориальными подразделениями федеральных министерств и ведомств.
- Секцию по налоговой политике: связь с налоговыми службами и арбитражным судом.

¹ Представляемая модель организационного устройства в корпорации условна и основана на обобщенном изучении подобного рода структур в современных российских и западных корпорациях.

- Секцию по противодействию распространению нелегальной продукции и контрафакта (intellectual property protection): связь с Федеральной таможенной службой, силовыми органами.
- Секцию по взаимодействию с конкурентами, отраслевыми сообществами и общероссийскими бизнес-ассоциациями (industry relations).
- Секцию по государственным заказам (поставкам) (federal marketing).

Разберем также состав других подразделений департамента по корпоративным отношениям (Corporate Affairs Department):

- отдел по связям с общественностью (Public Relations Department);
- отдел внутренних коммуникаций (Internal Communication Department);
- отдел по связям с инвесторами (Investors Relations Department);
- отдел по корпоративной социальной ответственности (Corporate Social Responsibility Department).

Разберем функции и институциональную структуру выделенных отделов подробнее.

Отдел по связям с общественностью (Public Relations Department) отвечает за репутацию компании во внешней среде. Институциональная структура отдела включает в себя:

- секцию по связям со средствами массовой информации (СМИ, Media Relations Department);
- секцию по связям с общественными организациями и структурами гражданского общества.

Отдел внутренних коммуникаций (Internal Communication Department) отвечает за проведение ежегодных итоговых собраний высшего менеджмента компании, поддержание внутреннего интернет-портала компании, выпуск корпоративной газеты компании, выездные мероприятия компании, праздники компании и т. п. Институциональная структура отдела включает в себя:

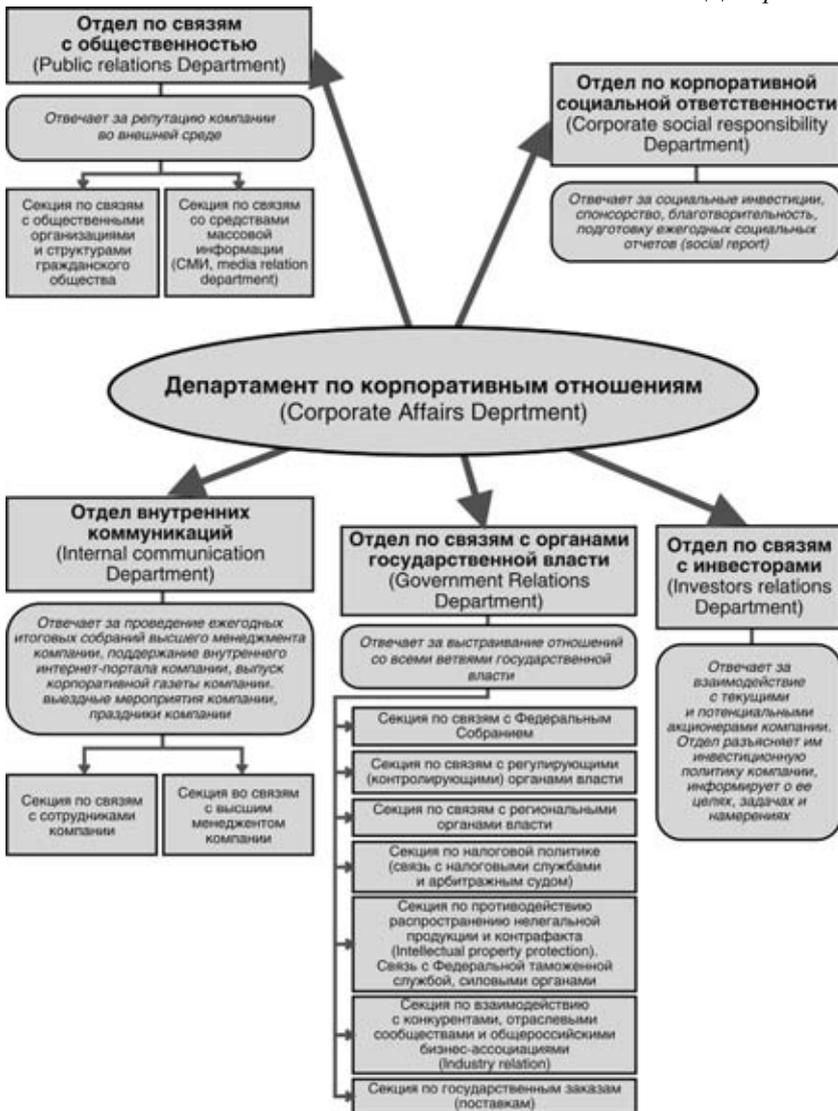
- секцию по связям с рядовыми сотрудниками компании;
- секцию по связям с высшим менеджментом компании.

Отдел по связям с инвесторами (Investors Relations Department) отвечает за взаимодействие с текущими и потенциальными акционерами компании. Отдел разъясняет им инвестиционную политику компании, информирует о ее целях, задачах и намерениях.

Отдел по корпоративной социальной ответственности (Corporate Social Responsibility Department) отвечает за социальные инвестиции, спонсорство, благотворительность, подготовку ежегодных социальных отчетов (social report).

Институциональный состав департамента по корпоративным отношениям (Corporate Affairs Department)

Диаграмма



Формы работы GR-департамента с органами государственной власти

Под формами работы в данном контексте понимается, как выстроена работа GR-департамента с органами государственной власти. Изучив работу более 100 функционирующих GR-подразделений, мы можем выделить три ключевых формы работы.



- **Мониторинг** — процесс отслеживания требуемой для компании информации в профильных органах государственной власти.
- **Донесение информации** — процесс донесения информации, подготовленной в компании до профильного чиновника / депутата с целью учета подготовленных позиций в готовящемся документе и / или в выработке политических решений.
- **Влияние** — процесс корректировки позиции профильных органов государственной власти, как правило, через столкновение позиций различных институтов принятия политических решений.

Рассмотрим выделенные формы работы GR в компании подробнее.

Мониторинг

Мониторинг инициатив профильных для компании федеральных органов власти — является основополагающей функцией департамента по связям с органами государственной власти.

Организация процесса качественного мониторинга в компании начинается с выделения и систематизации профильных для компании политических стейкхолдеров — политических агентов на всех ветвях власти, чьи решения затрагивают / могут затрагивать деятельность компании. В Центре по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти мы детально расписываем внешнюю регуляторику в деятельности компании, показываем конкретных персон в органах государственной власти, задействованных в принятии политических решений, затрагивающих компанию, показываем процесс согласования и реализации интересов.

Как правило, мы также рисуем схемы межведомственных компетенций относительно интересов компании, начиная с представителей Администрации Президента и Аппарата Правительства и заканчивая региональной и муниципальной властью. По нашему опыту, общее количество политических стейкхолдеров федерального уровня для крупной компании, ведущей бизнес в России, составляет порядка 150 человек. Именно с этими людьми специалист по GR должен потенциально выстроить взаимоотношения как с целью отслеживания потенциальных угроз от их деятельности, так и с целью возможного влияния.

Может сложиться впечатление, что формирование карты политических стейкхолдеров — тривиальная задача, особенно в условиях относительной открытости органов государственной власти. Однако не все так просто. На сайтах ключевых ведомств приводится достаточно ограниченная информация по составу и, тем более, компетенциям рядовых сотрудников. Например, на сайте Администрации Президента, можно узнать, что ключевое для лоббистов Государственно-правовое управление Президента возглавляет Лариса Брычева, однако, кто в управлении курирует, например, рекламу; как распределяются полномочия между ее заместителями — эти вопросы остаются за гранью общественного доступа. Кроме того, внутренний справочник Администрации Президента, где указывается данная информация с контактами сотрудников, является документом ограниченного распространения с грифом «ДСП». Таким образом, даже на стадии сбора первичной информации специалист по GR может столкнуться с определенными сложностями.

Сформировав карту политических стейкхолдеров, GR-специалист должен организовать процесс мониторинга информации из выделенных органов государственной власти. Такой мониторинг должен проводиться, по крайней мере, исходя из следующих двух критериев:

- **первый** — *несет ли готовящееся политическое решение потенциальные экономические или имиджевые издержки для деятельности компании;*
- **второй** — *несет ли готовящееся политическое решение потенциальные экономические, имиджевые возможности для деятельности компании.*

Каждый из сценариев предполагает определенный набор последующих действий (см. табл. на с. 239).

При мониторинге инициатив органов власти большое значение играют сроки получения информации — о готовящихся политических решениях должно быть известно заблаговременно — в момент «зарождения идей». Это необходимо для того, чтобы у GR-специалиста

было *достаточно времени*, чтобы интересы компании были максимально полно отражены в готовящемся политическом решении.

Таблица

Критерий	Пример	Действия GR-специалиста
Готовящееся политическое решение негативно отразится на деятельности компании.	Повышение пошлин, акцизов, законодательные и пр. ограничения	GR-специалисты осуществляют комплекс специальных мер, чтобы предотвратить реализацию этих угроз; они стремятся затянуть и / или добиться непринятия политического решения. Нейтрализация лоббистов политического решения
Готовящееся политическое решение несет потенциальные экономические, имиджевые и пр. возможности для деятельности компании	Разработка целевой программы в интересах компании, ограничение деятельности фирмы-конкурента и пр.	GR-специалисты осуществляют комплекс специальных мер (поддерживают экспертизой, помогают устранять межведомственные разногласия и пр.), чтобы решение было принято в кратчайшие сроки

Сегодня практически все значимые политические решения на федеральном уровне проходят длительный путь политических согласований в заинтересованных ведомствах, Аппарате Правительства и пр. Это дает возможность GR-специалисту влиять на процесс разработки итогового документа: доносить важную экспертную информацию, в которой всегда заинтересованы чиновники, проводить кулуарные переговоры, осуществлять PR-кампанию и пр.

Профессионализм GR-специалиста на данном уровне заключается в возможности оперативного отслеживания нужной для компании разрабатываемой документации, понимании процесса реализации политического решения, этапов согласования и ответственности. Стоит признать, что профессиональные департаменты по связям с органами власти заблаговременно отслеживают решения, принимаемые во всех профильных для них органах государственной власти. Процесс выстраивания такой системы тотального мониторинга — небыстрый и на его построение «с нуля» может уйти не один год.

Процесс получения информации из органов государственной власти условно можно разделить на:

- Отслеживание и анализ инициатив *исполнительных органов государственной власти*, которые могут затрагивать экономическое положение компании.

- Отслеживание и анализ инициатив *законодательных органов государственной власти*, которые могут затрагивать экономическое положение компании.

Рассмотрим в качестве примера особенности получения информации в части разрабатываемого федерального законодательства подробнее.

Как свидетельствуют результаты исследования «Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России»¹, более 80 % опрошенных российских специалистов по GR выделили мониторинг, анализ и влияние на законодательные процессы — ключевой функцией департамента по связям с органами государственной власти крупной корпорации. Это легко объяснить, проанализировав отраслевое законодательство последних 10 лет и то, каким образом изменились позиции ключевых игроков рынка в результате изменения законодательного регулирования отраслей в корпоративных интересах. Выделим несколько показательных случаев таких изменений:

Как законодательными средствами ограничивали деятельность крупнейших компаний:

- **Наружная реклама.** 5 октября 2006 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 344 284–4 «О внесении изменений в статьи 19 и 33 Федерального закона “О рекламе”» (в части распространения наружной рекламы). Согласно законопроекту, число разрешений, полученных одним лицом на рынке наружной рекламы, не может превышать 25 % разрешений, выданных на территории субъекта Российской Федерации, и 25 % разрешений, выданных на всей территории Российской Федерации. По оценкам «ЭСПАР-аналитик», доля News Outdoor Russia на рынке наружной рекламы в Москве на начало 2007 г. составляла — примерно 22 %, в Петербурге она больше 30 %, в нижнем Новгороде — более 50 %. В объеме расходов на рекламу по данным на 2006 г. из 1,1 млрд долл. — 600 млн долл. пришлось на Москву. Лоббистскую кампанию по изменению законодательства организовал игрок № 2 на российском рынке наружной рекламы компания Gallery (доля в России 10 %), которая, законодательно ограничив положение News Outdoor Russia в Москве и Санкт-Петербурге, обеспечила себе комфортное проникновения на рынок «двух столиц».

¹ Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России. По версии Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009.

- **ТЭК и металлургия.** Принятие Федерального закона от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» привело к тому, что иностранного инвестора лишили возможности приобретать контроль над обществом в отрасли, имеющей стратегическое значение. Это привело к конфликту с рядом международных компаний, которые в итоге вынуждены были уйти с рынка с серьезными потерями.
- **Игорный бизнес.** Согласно ФЗ № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ», принятому 29 декабря 2006 г., все игорные заведения должны быть переведены в специально созданные 4 зоны к 1 июля 2009 г. Несмотря на протесты участников рынка о многомиллионных инвестициях, добиться принятия поправок о переносе срока вступления ФЗ им так и не удалось.

Как крупные компании отрасли ограничивали деятельность малых компаний законодательными средствами:

- **Корпоративное законодательство.** 25 июня 2004 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 67 304-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части установления механизма «вытеснения» мелких акционеров из общества). Согласно законопроекту, владелец более 90 % акций будет иметь право принудительно выкупить оставшиеся по «справедливой» цене, которую определит нанятый им же независимый оценщик. По мнению экспертов, законопроект отражает интересы 40–50 крупных компаний, заинтересованных в вытеснении миноритарных акционеров (ТНК–ВР, Роснефть, Сибнефть, Мегионнефтегаз, Оренбургнефть, Русал, Северсталь, НЛМК).
- **Туристическое лобби.** 8 сентября 2008 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 97 304–5 «О внесении изменений в статью 17–2 Федерального закона “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации”». Законопроектом предлагается увеличить финансовое обеспечение деятельности туроператоров с 10 млн руб. до 150 млн руб. Инициатива выгодна крупным туристическим компаниям, которые в состоянии будут оплатить предложенную сумму. Небольшие и средние компании, таким образом, будут вытеснены с рынка.
- **Алкогольный рынок.** 6 июля 2005 г. Государственная Дума рассматривала во втором чтении законопроект «О государственном

регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», внесенный Правительством РФ. Группа депутатов В. Г. Драганов, Г. В. Кулик, Ю. Г. Медведев, В. М. Резник внесли поправку к законопроекту, которая устанавливает, что производить этиловый спирт смогут лишь предприятия, имеющие не менее 10 млн руб. уставного капитала (УК), а водку — не менее 50 млн руб. Эксперты считают, что принятая поправка, в первую очередь, выгодна крупным производителям, ведущим бизнес в масштабах всей страны. Так, новым требованиям к размеру уставного капитала не соответствует более половины ликероводочных заводов (ЛВЗ) страны.

- **Страховой рынок.** 18 сентября 2008 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 100 311-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об организации страхового дела в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования особенностей проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства финансовых организаций)». В частности, законопроект увеличивает с 1 января 2012 г. минимальный размер уставного капитала страховых компаний. Так, минимальный размер уставного капитала медицинского страховщика должен составлять 30 млн руб., страховщиков жизни — 240 млн руб., для компаний, занимающихся другими видами страхования, минимальный установленный размер уставного капитала 120 млн руб., а перестрахованием — 480 млн руб. По информации госреестра страховщиков, на конец года лишь половина (45–50 %) из 700 компаний отвечала новым требованиям. Соответственно все это приведет к сокращению к 2012 г. числа компаний, действующих на рынке. При массовом сокращении числа страховых компаний вырастет доля иностранного участия в совокупном уставном капитале страховых организаций в 1,5–2 раза. Данная инициатива пролоббирована крупными страховыми компаниями.

Можно заключить, что мониторинг нормативно-правового поля, в котором действует компания или профессиональная организация, необходим:

- для точного анализа и прогнозирования изменений в отраслях, в которых работает компания;
- для предотвращения возможных угроз изменения условий ведения (регуляторики) бизнеса в стране, как в сфере деятельности компании, так и для клиентов.

Изменения профильного федерального законодательства должно отслеживаться GR-департаментом компании на стадии подготовки (разработки) проектов законов, заключений профильных федераль-

ных органов исполнительной власти, заключений (отзывов) Правительства РФ, заключений Государственно-правового управления (ГПУ) Президента РФ, позиции Президиума фракции «Единая Россия» в Государственной Думе ФС РФ. Информация о готовящемся политическом решении должна быть детально проанализирована и при необходимости согласована с функциональным и юридическим подразделениями компании.

При формировании пакета законодательства для мониторинга специалисты по GR в компании должны детально понимать законодательную регуляторику отрасли. Это необходимо для формирования пакета законов, изменения которых несет потенциальные риски и возможности для компании. Знание потенциальных угроз и возможностей от изменения профильного для компании законодательства позволит в дальнейшем осуществлять лоббистские кампании на высоком профессиональном уровне.

Учитывая центры принятия решений, оказывающих сегодня существенное влияние на содержание и продвижение проектов законов, мониторинг как минимум должен осуществляться в следующих политических институтах:

- Секретариат Председателя Государственной Думы ФС РФ. В данном институте оперативно отслеживаются все проекты законов, которые вносятся в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы.
- Президиум фракции «Единая Россия» — руководящий органа фракции «Единая Россия», заседания которого проходят раз в неделю по понедельникам в 10.00. Именно на Президиуме определяется фактическое голосование Государственной Думы на пленарных заседаниях в среду и пятницу.
- Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности проходит каждую неделю по понедельникам в 15.00. Именно на Комиссии определяется позиция Правительства на рассматриваемые в Государственной Думе в среду и пятницу законопроекты.
- Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации формирует заключения на рассматриваемые в Государственной Думе законопроекты.

Донесение информации

Донесение информации — процесс предоставления подготовленной в компании позиции по разрабатываемому решению до профильного чиновника / депутата с целью ее учета в готовящемся документе, содержание которого затрагивает интересы лоббиста.

В информации, которые приносят GR-специалисты, чиновники чаще всего заинтересованы, так как используют ее при подготовке ведомственных заключений — для них это дополнительный источник получения пусть субъективной, но экспертной и убедительной информации. Недаром многие специалисты называют «лоббистов — экспертами власти, теми, кто хорошо разбирается в проблемах отрасли и может квалифицированно донести до чиновников ту или иную позицию»¹.

В случае если готовящиеся решение выгодно компании (например, будет способствовать снижению налогооблагаемой базы, изменению ставок таможенных пошлин, уменьшению тарифов и пр.), GR-специалист должен способствовать ускорению межведомственных согласований путем:

- подготовки и донесению своим сторонникам в коридорах власти необходимых экспертных документов, специально подобранных примеров из международного опыта;
- организации серии писем в поддержку решения из профессиональных ассоциаций и общественных организаций;
- развязывания в поддержку готовящегося политического решения кампании в СМИ и пр.;
- нейтрализации экономических и политических оппонентов.

В случае если готовящиеся решение невыгодно компании (например, ведет к возникновению дополнительных административных издержек, повышению требований к отрасли, в которой функционирует компания), GR-специалист должен способствовать тому, чтобы готовящееся решение не прошло согласования и было снято с рассмотрения. Осуществляется это, прежде всего, путем:

- подготовки и донесению своим сторонникам в коридорах власти необходимых экспертных документов, специально подобранных примеров из международного опыта. Аргументация в данном контексте должна быть выстроена таким образом, чтобы показать, что это решение нанесет вред не только компании, но и отрасли, будет влиять, например, на налогообложение, социальную политику и пр. Таким образом, профессиональные GR-специалисты пытаются выдать частный интерес своей фирмы за общественный.

Воздействие на органы государственной власти, корректировка их инициатив в интересах компании (проведение лоббист-

¹ Рыбалка Н. Лоббизм как оружие против коррупции // Экспертный канал «УралПолит.Ru» за 17.08.2009.

ских кампаний). Если решения, которые разрабатываются в органах государственной власти, затрагивают деятельность компании, GR-специалисты осуществляют лоббистскую кампанию с целью корректировки позиций органов государственной власти в своих интересах. В большинстве случаев, корректировка позиций органов государственной власти требует значительных усилий. Но так как в современных условиях процесс принятия политических решений, прежде всего, на федеральном уровне, проходит длительную процедуру согласований — это дает возможность лоббистам принимать участие в межведомственных спорах, часто провоцируя аппаратные разногласия и конфликты. Приведем грубую схему¹ работы профессиональных лоббистов. Например, инициирован законопроект, который приведет к изменению налогообложения какой-нибудь отрасли. Предположим аграрной. Понятно, что повышение налогов будет влиять на инвестиционную деятельность компаний отрасли. Предприятия могли бы инвестировать эти деньги в производство, но делать этого уже не будут. Потенциально в будущем государство могло бы получить больше денег, новые рабочие места и пр. Соответственно лоббисты отрасли начинают играть на этом противовесе, используя различные доводы. У данной инициативы сразу появляются свои сторонники и противники в государственной среде. «За», предположим, будет Минфин, «против» — отраслевое ведомство Минсельхоз и Министерство экономики, с которыми ваши интересы совпадают. Первое ответственно за аграрную отрасль, второе — за инвестиционную деятельность. Дальше лоббист привлекает лучших экспертов и специалистов, обеспечивает своих сторонников в органах власти наиболее передовой информацией по затрагиваемому его интересы вопросу, снабжает своих сторонников лучшими аргументами и бесспорными фактами. Чтобы ограничить деятельность ведомственных противников, лоббист устроит соответствующую PR-кампанию в СМИ, мобилизует аграрных депутатов в Госдуме или в Совете Федерации, которые будут его публичными спикерами. В итоге, инициированное решение будет утоплено в межведомственных согласованиях и вскоре снято с рассмотрения.

Это условная модель, но она наглядно показывает процесс влияния лоббистов в тех случаях, когда есть системные противники во власти, которые блокируют решения по интересующему вопросу, и требуется «переломить» ситуацию.

¹ Милюкова Я. Российских лоббистов не берут под закон // ВФМ за 16.05.2009.

6.3. Этика GR-деятельности

Реакцией на кризисы общественного развития конца XX — начала XIX в. становится обостренное внимание к вопросам этического характера. Развитие этики политико-административных отношений сегодня воспринимается как условие для создания атмосферы доверия в демократических институтах, как возможная преграда коррупции. Процесс создания этической инфраструктуры является важнейшим фактором развития эффективной демократической системы правления.

Говоря об этической инфраструктуре, следует проанализировать проблемы прикладной этики, к которой относятся все виды профессиональной этики — этика бизнеса, этика делового общения, административная этика и совсем новые направления, такие как этика GR-деятельности. Отвечая актуальным потребностям развития современного общества, прикладная этика нацелена на практическое применение и использование теоретических разработок. Она отличается от традиционной этики стремлением к максимальной конкретизации и вырабатывает нормы, стандарты, требования, характерные для определенных видов деятельности.

Стремление профессиональных общностей формализовать свои этические установки — одна из тенденций современности. Профессиональная этика — это кодекс поведения, предписывающий определенный тип нравственных межличностных и межорганизационных отношений, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения специалистами своих служебных обязанностей. Профессиональная этика, предлагает нравственные ориентиры поведения людей в сфере профессиональной деятельности относительно целей, смысла и функциональной направленности конкретной профессии, она органически взаимосвязана с общей этической системой. Исходя из основных принципов общей этики, трансформируя фундаментальные общеэтические категории, профессиональная этика формирует свои нравственные принципы, нормы и требования. Таким образом, профессиональная этика не противоречит общечеловеческой этике. Однако могут возникнуть некоторые «несостыковки» универсальной и профессиональной этик. В этом случае возникает достаточно трудная этическая дилемма для принимающего решение.

«Профессиональной морали присущи *три основных качества* — нормативность, императивность и оценочность». Нормы закрепляют требования к поведению, а нормативность является способом их реализации. Императивность проявляется в обязательном характере соблюдения моральных норм. Оценочность заключается в соответ-

ствии целей, мотивов и результатов деятельности нормам морали¹. Эти этические нормы в большинстве случаев формулируются и применяются по согласию: это результат коммуникационного процесса, свидетельство консенсуса в определенном социуме.

Этика GR-деятельности может быть отнесена к числу отраслевых профессиональных этик. Но, понимая GR как явление в чистом виде коммуникационное, основанное на оказании воздействия и договоренностях, следует сделать акцент на том, что этика GR — это *коммуникативная этика, призванная оптимизировать процесс обмена информацией, процесс формирования благоприятного климата в отношениях организации с органами власти, политической элитой, СМИ, способствующая выстраиванию с ними долгосрочных, постоянных и деловых отношений*. Но поскольку процесс коммуникации невозможен без обратной связи, без учета особенностей «получателя информации» этику GR невозможно рассматривать в отрыве от этики административно-политических отношений, и в конечном счете — от этики государственной службы конкретной страны.

Современные этические теории, касающиеся политико-административных отношений, активно разрабатываются в США с середины прошлого века. Так, Уэйн А. Р. Лейн первым определил административную этику как средство принятия надлежащих решений в сфере публичной политики, а Х. Андерсон утверждал, что этические дилеммы присущи всем административным решениям, а не только крупным стратегическим вопросам выбора политики².

В середине 1980-х гг. наибольшее влияние на развитие этики в странах запада оказали работы Д. Томсона, Дж. Рора и Т. Купера.

По Д. Томсону, административная этика включает анализ нравственных принципов, на которых должно основываться поведение государственных официальных лиц внутри организации. Этика государственного управления включает общие моральные правила поведения, применимые не только к государственной администрации, но и ко всему общественному сектору³.

На основе этих научных исследований, в европейских странах с конца 1980-х гг. этические начала государственной жизни становятся объектом достаточно жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Было признано, что

¹ Профессиональная этика. Учебное пособие / Отв. ред. М. Н. Росенко. СПб., 2006. С. 16–17.

² Политико-административные отношения: кто стоит у власти / Под ред. Т. Верхейна. М., 2001. С. 478.

³ Tompson D. F. The possibility of Administrative Ethics' // Public Administrations Review. 1985. № 45.

жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали.

На сегодняшний день на Западе накоплен большой опыт регулирования этой деятельности поскольку в ряде бизнес-ассоциаций и крупных компаниях (нефтяных, телекоммуникационных) существуют специализированные департаменты и отделы по работе с органами власти, что предполагает наличие специфического профессионального этического кодекса и системы подготовки кадров. В США с 1995 г. действует The Lobbying Disclosure Act, который предписывает компаниям, занимающимся GR, указывать своих клиентов, вопросы, которыми занимаются компании в интересах своих клиентов, суммы гонораров и т. д. В каждой из палат Конгресса США существует свой Этический Кодекс, который предписывает народным избранникам, как себя вести в той или иной ситуации, детализирует суммы подарков, которые может принять конгрессмен или сенатор. И тем не менее в США проблема прозрачности лоббистской деятельности и взаимодействия с органами государственной власти до сих пор стоит достаточно остро.

ВЕС, по мнению многих экспертов, правила менее строгие, хотя постоянно ведется работа по регламентации GR: был выбран путь убеждения участников рынка GR услуг о добровольном подписании кодекса поведения, разработанного SEAP (Society of European Affairs Professionals) и PAP (Public Affairs Practitioners).

И в странах Западной Европы, и в США, где развитие GR-департаментов имеет многолетнюю историю, важнейшим показателем профессионализма работников подобных структур являются *бесконфликтные, взаимовыгодные отношения с органами власти и отсутствие серьезных претензий к компании со стороны государства.*

GR как профессиональная деятельность НГО имеет ряд моментов, сложных для регулирования, в которых только правовые нормы не могут быть достаточным основанием для принятия решений. Правовые нормы часто оставляют место для интерпретаций. Во многих случаях законы, которые могут вызвать разное толкование (к примеру, о расходах государственных служащих или о формах благодарности), могут быть конкретизированы и улучшены путем внутренних постановлений. Условия, в которых действуют сотрудники GR-служб, очень изменчивы и постоянно усложняются с развитием законодательства, им все труднее найти правила, которые касались бы всех вновь возникающих ситуаций, и этические принципы могли бы подсказать правильное решение.

В полной мере это относится к современной России, где за последнее десятилетие и на формальном уровне, и на уровне управленческих практик произошли принципиальные для GR-отношений перемены: перемещался центр принятия решений федерального уровня (Президент — Премьер) и центр законодательной инициативы (Парламент — Правительство), а в регионах сместились приоритеты в отношении Главы субъекта и Парламента. В ситуации, когда отсутствует законодательная база GR-деятельности, но сама деятельность существует, профессиональная этика может оказаться единственным регулятором коммуникационного процесса. Смысл этического кодекса GR-деятельности заключается в *регламентации приоритетов в отношениях с внешними заинтересованными лицами и в определении порядка и процедуры разработки и принятия решений в сложных этических ситуациях.*

Прежде всего, это касается получения информации о готовящихся проектах и о законодательных инициативах исполнительной и представительной власти в профильной области. Во-вторых, это контакты с государственными структурами и служащими, всегда имеющие в своей основе межличностные отношения. Кроме того, ситуации, связанные с конкурсами, тендерами и получением государственной поддержки. В таких случаях сотрудники GR-подразделений иногда оказываются неспособными установить границы между требованиями профессиональной этики, принципами универсальной этики и должностными обязанностями (которые могут трактоваться достаточно широко), а также собственными убеждениями, законами и подзаконными актами.

На практику GR сегодня оказывают влияние и устойчивые традиции политико-управленческой культуры России, к основным характеристикам которой относятся: слабость так называемых «горизонтальных связей» среди граждан, недифференцированный характер общества и государства, принятие зависимости от государства в качестве ценности. Отсюда и отсутствие позитивного опыта диалога с властью.

Что касается этики элиты российского бизнеса, то следует учесть тот факт, что в российской культуре этические традиции частного предпринимательства формировались и развивались в течение многих веков и были прерваны посленэповской политикой советской власти. Сейчас активно дискутируется вопрос о том, сможет ли российский бизнес претендовать на роль продолжателя этих традиций или они целиком строят свою деятельность в соответствии с новейшими западными принципами. Некоторые исследователи стремятся обосновать самобытный «русский путь», основанный на ценности справедливости, моральных стимулов к труду, взаимопомощи.

Основы российских норм экономического поведения складывались веками. Но наибольшее значение для формирования этики бизнеса в России имели качественные изменения ценностных ориентаций бизнес-элиты в конце XIX — начале XX в. Причиной этических трансформаций в сфере частного предпринимательства в этот период стало осознание проблемы повышения его эффективности через улучшение восприятия образа предпринимателя в обществе, а кроме того — развитие самоорганизации общества. К этому времени активно формировались горизонтальные связи, и люди одного сословия, одной сферы деятельности начинают общаться по профессиональным вопросам: появились ассоциации и клубы предпринимателей и купцов, которые сами наводили порядок в своей сфере. Это способствовало улучшению имиджа частного предпринимателя в России, а появившийся в 1912 г. этический кодекс ведения дел оказал существенное влияние на восприятие бизнеса в российском обществе. Среди основных принципов этического кодекса ведения дел значились: уважение к власти, честность, уважение права частной собственности, уважение к труду человека, верность слову, целеустремленность.

«В России наиболее значимой ценностью, обосновывающей предпринимательскую активность и обеспечивающей модернизацию в конце XIX — начале XX в., было служение высшему общественному и общественно-государственному идеалу. Предпринимавшиеся в это время попытки модернизации осуществлялись во имя “великой России”, во имя того, чтобы она заняла достойное место в мире»¹.

Возвращаясь к проблемам современных отношений государства и НГО в России, следует учитывать тот негативный опыт «рыночных отношений», который был получен в 1990-х гг., в период «первоначального накопления капитала», когда в ходе рыночных реформ произошло резкое обнищание населения, социальное расслоение общества. В новых условиях этика бизнеса, имеющая глубинные корни, должна была заново формироваться, и она оказалась под влиянием сразу двух культур делового поведения, которые существовали в стране при социализме.

1. Культуры, сформированной административно-командной системой, носителями которой являлись представители партийной (комсомольской) номенклатуры, а также хозяйственники, занимавшие командное положение в промышленности в 1980-е гг. Эти люди во многом придерживаются этических ценностей прежних бюрократических структур, в том числе традиций «кормления» при государ-

¹ Уткин Э. А. Этика бизнеса. М., 2001. С. 18.

стве, однако некоторые из них привнесли с собой в бизнес и представления о служении обществу.

2. Деловой культуры «теневой», полукриминальной и криминальной экономики, развившейся на недостатках системы, и в последний период социалистического развития сильно влияющей на общество¹.

В результате сложилась «спекулятивная деловая культура», девиз которой: «Быстрые сделки — быстрые деньги». Она не была нацелена на производство, инновационное развитие, качество товаров и услуг, стратегические капиталовложения, на развитие общества, а ориентировала на максимальную прибыль по возможности без производительного труда (сделки с ценными бумагами, платежными средствами, сырьевыми ресурсами).

В современной России в процессе налаживания отношений с государственными структурами возобладала практика личных отношений и оказания взаимных услуг, имеющая как правило, теневой характер.

Трудоустроить детей в близкую компанию — метод, известный с давних времен. Например, на рубеже веков это помогло компании News Outdoor стать лидером столичного рынка наружной рекламы. А сын министра промышленности и торговли В. Христенко работает в одной из структур Челябинского трубопрокатного завода. При этом министр лоббирует запрет на импорт труб из Украины².

В тех сферах российского бизнеса, где преобладает иностранный капитал (к примеру, в табачной и пивной отраслях) западные владельцы предприятий просто органично перенесли в Россию структуру бизнеса из Западной Европы и США, где развитие GR-департаментов имеет многолетнюю историю.

Потенциально сегодня в России GR может развиваться в таких отраслях, как кредитование, лесная отрасль, фармацевтика, но именно GR-департаментов там практически нет. Существует лишь несколько банков, в которых кто-то профессионально занимается Government Relations.

На сегодняшний день в России GR-департаменты только формируются, крупные компании (РЖД) и объединения (РСПП, АПР) начинают отстаивать свои позиции на цивилизованном уровне, стремясь минимизировать коррупцию, постепенно складываются профильные ассоциации, такие как комитеты по GR PACO или Ассоциа-

¹ Стратегии бизнеса: аналитический справочник / Под ред. Г. Б. Клейнера. М., 1998.

² Иванов И., Савкин А., Иваницкая Н., Таратута Ю. Лобби: туда и обратно // Русский Newsweek. 17.1.2010 http://www.lobbying.ru/print.php?article_id=5193

ции менеджеров России. Примеров успешного функционирования ассоциаций не так много, но опыт Ассоциации коммуникационных агентств России (АКАР), которая существует более 10 лет, безусловно, можно оценить как положительный. Целью Ассоциации является «защита интересов рекламных агентств, а в дальнейшем — всего рекламного сообщества, создание условий для развития цивилизованного рынка рекламы в России, продвижение и защита рекламы как важной составляющей жизни общества». Ассоциация имеет в своей структуре Комиссию по GR, и в задекларированных на официальном сайте задачах этого подразделения мы можем проследить этический компонент. В перечень задач включены:

- Представление и лоббирование интересов АКАР на уровне государственных органов и местных органов управления.
- Взаимодействие с организациями, разделяющими интересы АКАР в отношении работы с госструктурами, создание объективной системы аудита медиаизмерений.
- Участие в мероприятиях государственного и муниципального уровня с целью *просвещения и изменения отношения общества к власти и рекламе*¹.

По мнению эксперта: «Отделение публичной власти от бизнеса с образованием профессионального сообщества профессиональных и ответственных GR-коммуникаторов является частью стратегической задачи по преодолению избыточности государства»².

Осознанная необходимость повышать эффективность коммуникации между бизнес-структурами, НКО, другими институтами гражданского общества и трансформирующимися органами государственной власти в современной России предопределяет интерес к этическим аспектам GR-деятельности, поскольку профессиональная этика является необходимым дополнением действующего законодательства, а в России законодательство в сфере лоббирования интересов только формируется.

Существует экспертное мнение, что, российская ситуация будет развиваться не в направлении англо-саксонской модели (США, Канада), где есть один нормативно-правовой акт, регулирующий лоббист-

¹ Официальный сайт Ассоциации коммуникационных агентств России (АКАР). <http://www.akarussia.ru/comcom/gr/>

² Как узаконить цивилизованный лоббизм в России. Тезисы выступления на Международной конференции специалистов по связям с органами государственной власти «GR-КОНГРЕСС 2009: эффективный диалог бизнеса и власти». Румянцева О. Г., Президента некоммерческой организации «Фонд конституционных реформ». / http://lobbying.ru/print.php?article_id=4897

скую деятельность, а в сторону континентальной модели (Германия). Для последней характерно существование целого ряда нормативно-правовых актов, в той или иной части касающихся вопросов взаимодействия бизнеса и власти: различные положения, этические кодексы, регламенты, законы¹.

Основная сложность этических проблем и конфликтов интересов в повседневной практике GR связана с неоднозначностью социальной, экономической и политической реальности. Показательным примером может стать анализ ситуации со строительством Охта-центра в Санкт-Петербурге. В данном случае интересы руководства Газпрома и части политической элиты города вошли в противоречие с интересами горожан, а знаменитая «питерская интеллигенция» оказалась расколотой. *В процессе публичной полемики, отстаивания интересов имело место использование косвенных технологий влияния (организация общественных слушаний и пикетов), порождающих целый ряд вопросов и противоречий этического характера (манипулирование общественным мнением, сокрытие информации, подмена ценностей и приоритетов и т. д.)*, информация о которых содержится на сайтах сторонников (официальный сайт проекта) и противников строительства (портал «Газпром-Сити», блог движения «Живой город», блог центра экспертиз «Эком»).

Зарубежный и российский опыт GR показывает, что нарушения норм как общечеловеческой, так и профессиональной этики происходят при заключении договоров и соглашений органов государственной власти с бизнес-структурами (борьба за госзаказ), уничтожении окружающей среды (строительство, добыча полезных ископаемых) или связаны с внутренней коррупцией, лживым рекламированием.

Государственные органы, со своей стороны, развивая систему социального партнерства, совершенствуют технологии и механизмы партнерских отношений с бизнесом и НКО. В последние годы были предприняты реальные шаги по разработке концептуальных основ государственной политики в сфере социального диалога органов государственной власти с институтами гражданского общества. Так, например, постепенно налаживается сотрудничество органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды и общественных экологических объединений, принимающих участие в работе общественных советов, созданных при Министерстве природных ресурсов РФ.

¹ Толстых П. GR-щик строит мост, по которому пройдет лоббист. Communicators.ru 12.5.2008 // <http://lobbying.aic.ru/press/ps/detail.php?ID=62>

Различные общественные ожидания этического плана и этические нормы будут в равной степени относиться ко всем профессиональным этическим кодексам, поскольку отражают универсальные ценности (свобода, справедливость, этический прогресс). Это следует из теоретических работ Ф. Селзника. Тогда как другие (бесконфликтность, открытость) в разной мере будут представлены в профессиональных этических кодексах.

Этические принципы — *это абстрагированные, обобщенные представления, которые дают возможность тем, кто на них опирается, верно формировать свое поведение, свои действия, свое отношение к чему-либо*¹.

Предложенные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принципы для составления Этического кодекса государственных служащих, содержат ряд универсальных моментов, вполне актуальных и для GR-деятельности:

- Этические стандарты должны быть понятными.
- Документы с этическими правилами должны быть открыты и доступны.
- Процесс принятия решений должен быть прозрачным и открытым.
- Профессиональная деятельность должна способствовать этическому поведению.
- Для случаев ненадлежащего поведения должны быть предусмотрены соответствующие процедуры и санкции².

Основываясь на западноевропейском опыте и учитывая российскую специфику, сегодня можно предложить ряд принципов вполне допустимых для регулирования GR-деятельности.

1. *Принцип уважения к власти.* Значение данного принципа и его положение в предложенном перечне определяется в наибольшей степени традиционными представлениями о государственной власти в России и связано с устойчивыми традициями. Специалист по GR должен стремиться работать в сложившемся русле государственной политики, способствовать поэтапному развитию России. В пользу этого принципа говорит и то, что «формирование контуров GR-технологии

¹ Абрамова Л. П. Курс лекций по этике. СПб.: СЗАГС, 2001. // http://works.tarefer.ru/104/100_042/index.html; Осипова И. Н. Этика и культура управления. Учебное пособие. М., 2007.

² Зондерман У. Этические стандарты в системе государственной службы как составная часть понятия «надлежащего управления»// Управленческое консультирование. 2002. № 3.

в России будет во многом определяться государственными органами управления»¹.

Как видно из практики, необходимость в формализации связей с государственными органами возникает в тех сферах бизнеса, которые плотно регулируются государством (сырье, энергетика, транспорт) и, соответственно, у предпринимателей есть потребность в постоянном контакте с органами государственной власти.

2. *Принцип законности.* Специалист должен действовать в рамках законов, избегать использования инструментов коррупции, компрометирующих сведений и прочих нелегальных инструментов для достижения собственных целей.

3. *Принцип честности.* Специалист должен стремиться избегать обмана и подлога как в отношениях с представителями власти, так и с представителями профессионального сообщества.

4. *Принцип бесконфликтности.* Специалист должен стремиться избегать конфликтов с коллегами и не выносить эти конфликты в информационное пространство.

5. *Принцип партнерства.* Существует множество вариантов партнерских отношений бизнеса и власти и, соответственно, направлений GR-деятельности компании. Некоторые компании начинают с постановки глобальных задач: например, организуют влияние на законодательство (такие компании активно работают в законодательном органе власти — в рабочих группах, предлагают свои варианты законов). Многие компании ограничиваются установлением устойчивых деловых связей с представителями органов власти для регулярного решения вопросов, связанных с развитием бизнеса. Ряд компаний пытаются получить «доступ» к бюджетным средствам, участвуя в инвестиционных программах.

В любом случае, специалист должен стремиться строить отношения с представителями органов государственной власти на основе партнерских отношений. Этот принцип предполагает также отношения взаимопомощи с коллегами и чиновниками, если это не противоречит интересам компании и закону. *Совместное участие в инвестиционных проектах.*

6. *Принцип доверия.* *Принципиальный вопрос для установления долгосрочных, стабильных отношений.* GR-взаимодействия должны учитывать интересы сторон, способствуя росту их заинтересован-

¹ Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений // ПОЛИТЭКС = POLITEX: политическая экспертиза. Альманах. Вып. 2. СПб., 2005.

ности в сотрудничестве, чему соответствует формат круглых столов, форумов, конференций.

7. *Принцип ответственности.* Привлечение бизнеса и общественных некоммерческих структур к выработке государственной политики в различных сферах экономики предполагает не только согласование интересов, формирование общей системы ценностных ориентиров, но и совместную ответственность. Этот принцип реализуется при осуществлении экспертизы готовящихся законов, правительственных решений.

8. *Принцип конфиденциальности.* Специалист должен стремиться соблюдать политику конфиденциальности как по вопросам, относящимся к его корпоративной деятельности, так и по взаимодействию с органами власти.

9. *Принцип этического прогресса.* Специалист должен стремиться повышать престиж профессии, в том числе он должен способствовать распространению морально-этических принципов и норм как внутри профессиональной группы, так и в обществе в целом.

Но, как известно, нравственные нормы и стандарты развиваются только в той части профессиональной сферы (например, в кадровой политике той или иной корпорации или в кадровой политике социально-экономических объектов в стране в целом), где имеет место профессиональная компетентность высокого уровня, специальные знания, чувство долга, ответственности, подкрепленные высоким профессионализмом¹. Чтобы GR-деятельность развивалась в соответствии с этическими принципами, должна, прежде всего, появиться понятная, прозрачная корпоративная модель управления бизнесом: на международном уровне, с нормальной финансовой отчетностью.

В России рынок легальных GR-услуг только формируется, а подразделения или отдельные сотрудники, которые занимаются в компании GR, имеют различные наименования (к примеру, в РЖД есть Департамент по взаимодействию с федеральными и региональными органами власти²) и часто относятся к блоку экономической безопасности.

В идеале профессиональная этика формирует весьма четкие понятия добра и зла, представления о морали и профессиональных нормах. По степени их соблюдения оценивают профессионализм человека, а наказание за нарушение этических норм должно быть су-

¹ Оболонский А. Мораль и право в политике и управлении. М., ГУ–ВШЭ, 2006.

² Официальный сайт РЖД. <http://rzd.ru/>

щественным, вплоть до отторжения профессиональной группой. По мнению главы Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти П. Толстых: «Вопрос цивилизованности рынка GR — это вопрос этики»¹.

Формализация морального кодекса будет неэффективной и даже бессмысленной, если он останется лишь сборником лозунгов и будет служить прикрытием незаконной деятельности. Скептическое отношение к появлению очередного профессионального кодекса в российском обществе связано именно с этой проблемой. «Распространение таких кодексов конструктивно лишь при условии их дальнейшего насаждения и принудительного соблюдения»².

Самым сложным, трудоемким, длительным во времени и в то же время самым действенным инструментом является формирование как внутри профессиональной группы, так и в обществе в целом, атмосферы нетерпимости к неэтичному поведению. Проблема состоит и в том, что введение в действие разных постановлений и внутрикорпоративных правил должно основываться на самом широком консенсусе. Этические кодексы практически всегда содержат такие понятия как «справедливость», «общественное благо», «общественный интерес», и соответственно, в обществе не должно быть расхождений в понимании данных ценностей. В современной России, к сожалению, процесс установления общественного консенсуса оценивается неоднозначно, и можно констатировать наличие целого ряда проблем в этической инфраструктуре, в сфере политико-административных отношений:

- отсутствие ясного определения ролей и отношений между политиками, государственными чиновниками и бизнесом, наличие «двойной морали»;
- неясные административные процедуры, пробелы в правовой базе, слабость легальной базы для участия групп населения в процессе принятия решений;
- отсутствие регистра лоббистов и официальных правил их взаимодействия с высокопоставленными должностными лицами;
- нехватка открытых информационных каналов;
- недостаточный уровень этической грамотности как государственных чиновников, так и представителей бизнеса;
- отсутствие независимых органов, которые могли бы расследовать и разрешать конфликты, связанные с неэтичным поведением.

¹ Толстых П. А интервью portalу Communicators.ru http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_3149_linkid_64.html

² Политико-административные отношения: кто стоит у власти / Под ред. Т. Верхейна. М., 2001. С. 478.

Сегодня в России GR часто рассматривают в негативном свете как проявление коррупции, однако не стоит забывать, что инициатива GR-коммуникаций исходит от коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений, движений и ассоциаций — все то, что является базисом гражданского общества¹.

Повышение внимания к проблеме развития GR-коммуникаций поможет создать дополнительные условия для развития гражданского общества в России, увеличить эффективность деятельности как государственных, так и негосударственных структур.

Существующие в настоящее время GR-агентства предлагают далеко не весь спектр GR-услуг. Чаще всего они сводятся к: разработке необходимых документов для проведения кампаний; лицензирование деятельности организации и ее дочерних предприятий; услуги по получению документации разной категории. Но в действительности GR — это интересный и сложный вид профессиональной деятельности, требующий от человека не только знаний, но и коммуникативных навыков. Движение в направлении формирования нормативной базы и развития профессии осуществляется как практиками, так и представителями научных кругов. Примером может послужить *международная конференция «GR-Конгресс: эффективный диалог бизнеса и власти» в октябре 2009 г. в Москве, посвященная аспектам лоббистской деятельности в российской действительности, постоянные интернет-форумы и сайты.*

6.4. Психология GR-деятельности

К вопросу о психологическом понимании смысла и содержания government relations. Government relations (GR) — это сравнительно новая самостоятельная сфера политических коммуникаций. Традиционно изучение политических коммуникаций находится на стыке нескольких областей знаний: психологии, социологии, журналистики, политологии и др. и связывается, в основном, с односторонней передачей информации от субъектов политики — к объектам. Исследователи политической коммуникации, такие как У. Липпман, П. Лазерфельд, Б. Берельсон, Д. Батлер, Д. Каванах, А. Юрьев, Д. Ольшанский, Е. Шестопад, Г. Почепцов, А. Назаретян используют понятие политической коммуникации, в первую очередь, как коммуникации массовой, дающей возможность оказать необходимое информационное влияние на большие массы людей. Так же политическая ком-

¹ GR региональный аспект (на примере Ярославской области). http://www.stratagama.org/lobbizmpressclip.php?nws=jl34q380_106_2320

муникация связана и с невербальной коммуникацией политических деятелей — их внешним видом, жестами, мимикой и многим другим, что создает так называемый «имидж политика», его образ.

В отличие от классического понимания политической коммуникации, направленной, в основном, к населению и идущей «от политика», GR опирается на коммуникацию, обращенную «к политике», «к политической системе», «к власти», «к государству», «к органам государственной власти» и, в конце концов, к конкретному представителю этих органов государственной власти — «к государственному служащему».

При этом результатом GR-деятельности становятся изменения когнитивных, эмоциональных и поведенческих компонентов установки конкретного государственного служащего при взаимодействии (очном или заочном) с субъектом GR-коммуникации.

Психологическая парадигма GR-деятельности подчеркивает, что GR — это организация коммуникативного пространства при взаимодействии с *представителями* органов государственной власти, т. е. с *конкретными людьми*. Необходимо понимать и учитывать, что в конечном результате любое политическое решение принимается конкретным человеком и кроме законов юридических, регламентирующих деятельность госслужащего, подвержено влиянию классических законов психологии коммуникации.

Таким образом, GR можно представить как инструмент взаимодействия с принимающими решения представителями государственной власти, где инициаторами коммуникации выступают отдельные граждане, группы и общественные организации, юридические лица, представители бизнеса, а также и сами представители власти в случае взаимодействия внутри власти.

Смысл и содержание GR-деятельности связаны с тремя компонентами формирования необходимой установки у участников коммуникации:

- 1) с формированием *отношения* к государственной власти и к ее представителям, пониманием власти и того, какие психологические компоненты управляют госслужащими при принятии решений — эмоциональный компонент;
- 2) *пониманием* инструментов власти и порядка работы «системы», т. е. государственной и бюрократической машины — когнитивный компонент;
- 3) разработкой такой стратегии *сотрудничества* с представителями власти, чтобы быть не столько заметным (как в классическом PR), сколько **стать понятным для власти** — поведенческий компонент.

Определение, предмет, объект и коммуникативные связи GR. Наиболее частое понимание GR в современной научной и бизнес литературе связано с его функцией, обеспечивающей удовлетворение и поддержание интересов бизнеса во власти. GR-специалисты воспринимаются как «люди со связями», способные провести, продавить, пролоббировать любое политическое решение. Реже GR связывают с функцией управления, наделяя специалистов в области GR способностями выстраивать длительные отношения с органами государственной власти посредством всевозможных технологий общественных коммуникаций: от классической рекламы и PR до программ социальной ответственности бизнеса и частно-государственного партнерства.

GR обладает всеми признаками политической коммуникации и подвержен ее законам и механизмам действия. Напомним, определение, которое дали Д. Ольшанский и В. Пеньков политической коммуникации: это понятие, отображающее процесс взаимодействия политических субъектов на основе обмена информацией и непосредственного общения, а также средства и способы этого духовного взаимодействия.

В психологической парадигме **GR — это система политической коммуникации мотивированных субъектов коммуникации с немотивированными представителями органов государственной власти. А GR-деятельность — оценка, прогноз и психологическое моделирование последствий политической коммуникации, а также формирование механизмов эффективной коммуникации с представителями органов государственной власти.**

Таким образом, **предметом GR** являются психологические феномены, возникающие при взаимодействии мотивированных субъектов коммуникации с немотивированными представителями органов государственной власти. А **объектами GR** становятся: 1) *мотивированные субъекты коммуникации* — заинтересованные в результатах GR-деятельности граждане, общественные организации, представители органов государственной власти или общественно-политических движений. Именно мотивированные субъекты коммуникации инициируют GR-деятельность и регулируют процесс коммуникации. Без наличия подобных мотивированных субъектов GR-коммуникация теряет свою уникальную специфику; 2) *немотивированные представители органов государственной власти* — госслужащие. На эту группу объектов GR-коммуникации направлено все внимание субъектов коммуникации. Для эффективной коммуникации с немотивированными представителями органов государственной власти необходимо знать не только общепсихологические

законы взаимодействия людей, но и специфические коммуникативные связи, возникающие внутри органов государственной власти.

Специфическим качеством GR является наличие коммуникативных связей GG «Government-to-Government», доминирующих в структуре GR-деятельности и накладывающих на эту деятельность свой отпечаток.

Коммуникативные связи GG «Government-to-Government» — это совокупность формальных и неформальных процессов передачи информации между разными структурами государственной власти, это правила общения внутри власти.

Итак, основными отличительными чертами GR от классического PR в политической сфере являются:

1) Направление коммуникации. В GR объектами коммуникации являются госслужащие и органы государственной власти, а в классическом PR — люди, социальные группы, население, общественность, на которых обращена деятельность организации. В GR общение в системе социально-политических связей происходит снизу вверх или на равных (если речь идет о коммуникации внутри органов государственной власти), а в PR — сверху вниз.

2) Наличие специфических коммуникационных связей GG «Government-to-Government», доминирующих в системе GR. Классический PR опирается, в основном, на базовые социально-психологические законы коммуникации и не находится под однозначным давлением политических, социальных или бизнес-систем. Эффективность PR-коммуникации можно предсказать при анализе объектов и используемых средств, а эффективность GR можно предсказать только с учетом специфических коммуникационных связей GG. Цель GG коммуникации — научиться понимать друг друга и совместно решать поставленные задачи.

3) Система коммуникационных связей. GR — опирается на фрактальные и сетевые интегративные связи, классический PR — поддерживает связи иерархические и сетевые единичные. Фрактальные связи представляют собой бесконечное самоподобное множество повторяющихся политических субъектов в различном масштабе, но с единым набором содержательно-смысловых функций и особенностей их деятельности — например, система баланса законодательной и исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Сетевые интегративные связи объединяют несколько различных политических систем функционально, для решения конкретного вопроса, под задачу. Это взаимодействие обычно непересекающихся элементов политической системы для решения конкретных вопросов.

4) Психология чиновников — самостоятельная дисциплина внутри GR. Объект коммуникации в GR — госслужащие и представители органов государственной власти, наделенные своими уникальными психологическими особенностями. В структуру дисциплины психология чиновников включены такие направления как: 1) личная мотивация власти: свобода действий, овладение ресурсами, саморазвитие, альтруизм, гедонизм, потребность в любви и уважении и др.; 2) источники власти: власть вознаграждения, власть принуждения, нормативная власть, власть эталона, власть знатока, информационная власть; 3) субкультуры во власти — окружение чиновника: партработники, стройотрядовцы, комсомольцы, бизнесмены 1980-х, бизнесмены 1990-х, бизнесмены 2000-х, строители, транспортники, военные, «гэбисты» и др. Каждая субкультура во власти имеет свою историю возникновения, своих сторонников, правила коммуникации, нормы и традиции общения, свои внешние и внутренние признаки, обладает свойствами открытости или закрытости и т. д.

Основные этапы / шаги в GR-деятельности

1. Первый шаг в GR — «Ориентация на местности». На этом этапе необходимо выяснить правила игры в системе. Минимально: *понимание* системы власти в РФ.

2. Второй шаг — определение уровня проблемы в GR, на каком уровне и кем должны приниматься нужные для субъекта коммуникации решения: муниципальный, региональный, федеральный, международный.

3. Третий шаг — выбор стратегии GR. Вне зависимости от того, желаем мы взаимодействовать с государственной властью или нет, мы с ней взаимодействуем как члены общества, как граждане конкретной страны. Поэтому есть только три стратегии такого взаимодействия: быть во власти, подчиняться власти или работать с властью.

4. Четвертый шаг — выбор тактики и технологии GR, при необходимости использование общественных инструментов, таких как общественные движения, например, политические партии и общественные организации.

5. Пятый шаг — решение оперативных проблем коммуникации, связанных с психологией конкретных чиновников. Задача — *стать понятным* власти.

Опытный специалист GR понимает власть и знает, как сделать себя понятным для власти.

Литература

Байденко В. И. Компетентный подход к проектированию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (методологические и методические вопросы): Метод. пособие. М., 2005. 285 с.

Болонский процесс: нарастающая динамика и многообразие / Под науч. ред. В. И. Байденко. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2002. 408 с.

Бурикова И. С. Социально-политические технологии // Стратегическая психология глобализации. Психология человеческого капитала. Учебное пособие / Под науч. ред. А. И. Юрьева. СПб.: Изд-во «Logos», 2006.

Бурикова И. С., Пушкина М. А., Юрьев А. И. Психологический портрет политика по индикаторам качеств человеческого капитала // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 12: Психология, социология, педагогика, 2009. Т. 1. № 3.

Гусев Д., Матвейчев О., Хазеев Р. Уши машут ослом. Современное социальное программирование. Екатеринбург: Alex J. Varster group, 2006.

Евсеев В. А., Барсукова С. Ю., Дынин А. Е. Основы организации работы с органами власти в России. МОО «Ассоциация менеджеров». М., 2005.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

Оболонский А. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУ — ВШЭ, 2006.

Ольшанский Д. В., Пеньков В. Ф. Политический консалтинг. СПб.: Питер, 2005.

Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии. М.: Изд-во «Весь мир», 2005.

Профессиональная этика. Учебное пособие / Отв. ред. М. Н. Росенко. СПб., 2006. С. 16–17.

Политико-административные отношения: кто стоит у власти / Под ред. Т. Верхейна. М., 2001.

Политические коммуникации. Учебное пособие / Под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект-Пресс, 2004.

Почепцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. М.: Рефлбук; Ваклер, 1999.

Рябов В. В., Фролов Ю. В. Компетентность как индикатор человеческого капитала. Материалы к четвертому заседанию методологического семинара «Россия в Болонском процессе» 16 ноября 2004 года. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2004.

Толстых П. А. Практикум по лоббизму в России. М., 2007.

Уткин Э. А. Этика бизнеса. М., 2001.

Юрьев А. И. Введение в политическую психологию. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1992.

Глава 7.

МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ GR-ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

7.1. GR-стратегия организации

GR-стратегия компании — составная часть выработки и реализации общей стратегии организации. GR-стратегия реализуется проведением исследований и выявлением состояния внешней для организации среды (общества, органов государственной власти, конкурентов, ассоциаций бизнеса и власти, средств массовой информации), позиции компании в этой среде и состояния самой компании. Документально эта деятельность фиксируется в аналитических записках, отчетах, предложениях для руководства, проектах организационно-распорядительных документов, концепциях и программах, сметах на проведение мероприятий. Важно сформулировать основные стратегические приоритеты и ограничения, определить стратегическую цель или цели; разработать программу действий (плана); выработать общие представления руководства компании и сотрудников о состоянии организации и перспективах ее развития; назначить ответственных лиц за реализацию стратегии и мероприятий стратегического плана.

GR-стратегия организации строится на принципах системного взаимодействия с органами государственной власти для создания выгодных конкурентных условий во внешней среде, формирования и поддержания имиджа компании во внешнем мире, снижения рисков и повышения прибыльности.

GR-технология, обеспечивающая эффективную передачу сообщения, основного «сообщения» организации, различным органам власти — субъектам принятия политических решений в самых сложных формах коммуникативного взаимодействия в политике (торг, переговоры), предметом которых могут быть позиции по отношению к законопроектам, кадровые назначения, место в структуре организаций, играющих на одном поле, формы проведения массовых акций в поддержку/ запрет каких-либо решений и т. п.

Потребности в «отношениях с государством» (GR-needs) каждой экономической или некоммерческой организациями определяются

выяснением отношений органов государственной исполнительной и законодательной власти различного уровня к определенным сферам деятельности и деятельности конкретной компании.

В зависимости от потребностей организации формируется GR-стратегия, которая должна привести к желаемым и ожидаемым результатам. Сферы компетенции GR-отдела при разработке GR-стратегии компании охватывают самые важные вопросы стратегического развития: ввод инноваций и открытие новых рынков, разработка политики и целей организации по вопросам регулирования в области деятельности, мониторинг законодательной сферы и отношения общества к продукции и услугам компании, определение возможных стратегий влияния на принятие государственных решений.

Целями GR-стратегий во взаимоотношениях компании с органами государственной власти могут быть следующие: получение информирования по вопросам регулирования в сфере бизнеса, возможности влиять на принятие государственных или муниципальных решений, участие в принятии решений в качестве члена общественной организации, подготовка экспертных заключений по вопросам, входящим в сферу интересов организации, установление деловых контактов с представителями и руководителями органов власти. Это может быть и протекционистская интервенция, создание частно-государственного партнерства (инвестиционные проекты), получение устойчивой положительной репутации организации в органах власти для повышения успешности участия в аукционах и тендерах государственных закупок, достижение позитивного отношения представителей органов власти к конкретному направлению деятельности и планам развития.

Доведение результатов анализа информации, предпочтительных и доступных моделях поведения до лиц, принимающих решение в самой компании, налагает особую ответственность на специалистов по GR. В случае принятия решения высшего менеджмента организации о воздействии на органы власти с целью защиты интересов или получения определенных преференций, составляется план мероприятий, позволяющих вести убедительный диалог с органами власти, создаются временные коалиции с участниками рынка, группами общественности для обеспечения поддержки усилий, готовятся аналитические и справочные материалы, аргументирующие позиции инициаторов, устанавливаются контакты с политиками и чиновниками, участвующими в процессе принятия решения, т. е. начинается собственно лоббистская деятельность.

Мероприятия GR-стратегии конкретизируют цели организации последовательным решением задач выполнения функций мониторинга и анализа проводимой государством политики, прогнозирова-

ния ее результатов, особенно в сфере деятельности компании и в отрасли; формулирования потребностей компании во взаимодействии с органами государственной власти различного уровня; выработки стратегии взаимодействия компании с органами государственной власти и общественными организациями; участия в деятельности бизнес-сообщества по оказанию воздействия на органы государственной власти; обеспечения дополнительных преференций компании со стороны государства. Структура GR-стратегии формируется высшим руководством организации с учетом ее потребностей, целей и ресурсов.

Выработка GR-мероприятий для обеспечения долгосрочных и текущих целей и задач организации конкретизирует общее направление деятельности в зависимости от нужд и потребностей. Например, для развития одного из видов деятельности компании необходимо сформировать протекционистское отношение органа власти, или нужна положительная позиция конкретного чиновника к конкретному проекту организации, или ставится задача выиграть тендер на поставку продукции по линии государственных закупок. Мероприятия по достижению цели определяются наличием и содержанием сформированных информационных пакетов компании, отражающих возможности эффективного использования ресурсов организации в данной конкретной ситуации.

Четкое определение направлений GR-деятельности, которые важны в настоящий момент для организации, определяется высшим руководством и владельцами компании. Разработка желаемых и возможных форм взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества определяется стратегией как идеологией организации.

Выбор модели выстраивания отношений организации с органами государственной власти зависит от таких факторов, как сфера деятельности и размер компании, ее значимость в отрасли и регионе, финансовые ресурсы компании, наличие GR-специалиста и коммуникативные навыки топ-менеджеров, масштабность и важность решаемых компанией задач, реализуемый в компании спектр направлений GR-деятельности.

В зависимости от наличия и доступности ресурсов компании, возможности их комбинаций, выбирается модель прямого общения представителей организации и органов власти или модель взаимодействия через посредников. Коммуникативные модели в зависимости от состава участников взаимодействия могут иметь следующие элементы: GR-менеджер (руководитель компании) — чиновник или орган власти; GR-менеджер (руководитель компании) — ассоциация (профсоюз, отраслевая ассоциация, общественная организация) — чи-

новник или орган власти; GR-менеджер (руководитель компании) — депутат — исполнительная власть, судебная власть; GR-менеджер (руководитель компании) — группа компаний — общественная организация — депутаты — чиновники; GR-менеджер (руководитель компании) — общественные деятели, политическая партия — чиновник; GR-менеджер (руководитель компании) — СМИ — чиновник.

Выбор стратегии, кроме того, обусловлен владением специалиста/специалистов по связям с правительством доступными инструментами GR-деятельности для решения стратегических и текущих вопросов, если в организации имеется внутренний специалист, то решается вопрос о его способностях и навыках в определенном виде деятельности, при обнаружении недостаточности которых нанимается внешний специалист или консалтинговая компания. К числу инструментов GR-деятельности компании относят письменные обращения в органы государственной власти; организаций информационных компаний в СМИ, проведение совместных акций с общественными организациями, формирование общественного мнения по конкретной теме и другие технологии PR как составной части GR-стратегии.

Большое значение в реализации стратегии компании представляет выявление возможных участников и возможных сценариев политических игр вокруг целей организации как во внешней среде, так и внутри самой компании. Следует без предубеждения определить проблемы, с которыми придется столкнуться при реализации решений, определить, в чем состоит главная трудность; кто будет оказывать сопротивление, защищая свои интересы; кто и как будет поддерживать проведение стратегической линии; какие силы могут спровоцировать саботаж решения. Особенно важно определить группу лиц из вышестоящих руководителей, заинтересованных в преодолении препятствий и реализации стратегии, возможности создания коалиций, наличие ресурсов для получения важных союзников.

Установление и поддержание прямых личных контактов с представителями органов власти, принимающих решения в значимой для компании области деятельности, описывается несколькими моделями.

Модель «поиск заинтересованных лиц» ориентирует компанию на поиск статусных людей, имеющих причины и желание решать какой-либо важный для организации вопрос. Чтобы прогнозировать развитие событий, важно знать, почему эти люди заинтересованы действовать определенным образом, насколько решительными могут быть их действия, но практика показывает, что не всегда важно, какие должности занимают заинтересованные лица, поскольку достижение цели определяется степенью влияния, а не должностью.

Модель «работа в комфортных зонах» ставит акценты на социокультурных характеристиках людей, имеющих свои системы ценностей, цели, предпочтительный тип поведения. Пока интересам участников переговорного процесса ничто не угрожает, они будут взаимно дружелюбны, а при смещении акцентов взаимодействия в пользу одной из сторон и возникновении пренебрежения к интересам другой стороны — дружелюбные отношения прекращаются. Способ достижения цели также важен при осуществлении взаимодействия.

Модель «соответствие имиджу» можно рассматривать как продолжение стратегии работы в комфортных зонах. Постоянная работа в комфортных зонах может дать вам признание людей, от которых зависит решение. Важно оценить, какие действия влиятельного лица потребуются, сколько времени займет решение проблемы, для того, чтобы планировать и корректировать собственное поведение.

Модель «участие в неформальных группах» строится на признании того факта, что кроме формальной организационной структуры каждая организация имеет и неформальную структуру, которая формируется на основе интересов, ценностей и целей ее членов. В литературе выделяют четыре типа таких неформальных групп: профессиональные группы, группы «имеющие привилегированную власть», идеологические группы, группы «ориентированные на личность». Сообщество, основанное на коммуникации неформальной группы, может быть более мощной поддержкой, чем официальная структура. Влиять на группы так же важно, как влиять на личности, работая в комфортных зонах. Для того чтобы войти в группу, важно быстро определить ключевые фигуры и придерживаться стандартов, ценностей, стиля поведения, выработанных и поддерживаемых группой.

Модель «заключение договоренностей» учитывает баланс интересов участников взаимодействия. Люди и группы людей могут договориться о взаимодействии для достижения общей цели, важно лишь определить цену вопроса для каждого участника сделки. Процесс заключения договоренностей сложен, поэтому важно понять, что за люди участвуют в переговорах, каковы их истинные намерения и насколько высока готовность придерживаться достигнутых договоренностей.

Модель «утаивание информации» показывает, как снизить оппозицию путем утаивания информации о реальном положении дел, расстановки сил и т. п. Это достаточно рискованный шаг исполнителя, который должен быть уверен в том, что его решение оптимально в данной ситуации. Далеко не всегда признаются и поддерживаются даже наилучшие решения в силу субъективных факторов, недопонимания, человеческих слабостей. Но постоянное «придерживание»,

утаивание информации — не лучшая стратегия, особенно опасная для политика.

Внедрение любого решения вызывает определенные изменения. Меняются не только внешние обстоятельства. Сами участники с течением времени или под воздействием внешних и внутренних обстоятельств вынуждены корректировать свои интересы, цели, поведение. В процесс изменений в ходе реализации решений люди включаются либо как их инициаторы, либо как жертвы действий других людей, но и то и другое положение требует высокого напряжения. Работать напрямую с лицами, от которых зависит важное для организации решение, не всегда просто даже руководителям компаний, поэтому все чаще прибегают к помощи посредников — общественных организаций и объединений бизнес-сообщества, консалтинговых и GR-агентств.

Для достижения своих стратегических целей любой организации разумно поддерживать постоянные коммуникации с теми общественными организациями, которые способны повлиять на принятие политико-административных решений. Также усиление влияния бизнес-организации на процесс принятия политико-административных решений достигается путем членства в общественной организации и активном участии в ее деятельности, поскольку представители общественных организаций входят в состав общественных советов, общественных комиссий, рабочих групп, комитетов при органах государственной власти, участвуют в подготовке и экспертизе законопроектов, организуют их продвижение в органах исполнительной и законодательной власти, обеспечивая публичность и общественную поддержку. Так, например, для бизнес-структур такими знаковыми организациями являются Российский союз промышленников и предпринимателей, «ОПОРа России» и «Деловая Россия».

Объединение ресурсов нескольких компаний для реализации GR-проектов расширяет возможности реализации масштабных задач. Очевидная выгода подобных бизнес-союзов заключается в своевременном и регулярном получении информации, соотношении интересов компании с интересами отрасли и региона, участии в мероприятиях, проводимых органами государственной власти, организации совместных совещаний. Это особенно важно в сложные для компании периоды, поскольку усиливает позиции компании, обеспечивает компании наличие возможности выступить от лица сообщества, расширяет круг сторонников и единомышленников компании, помогает снять обвинения и подозрения компании в лоббизме узких корыстных интересов. Вместе с тем в таком бизнес-сообществе решаются и важные межотраслевые проблемы, такие как защита прав интеллек-

туальной собственности, вопросы технического регулирования и рекламной деятельности, оптимизация трудовых ресурсов и т. п.

Отраслевые лидеры обеспечивают поддержку интересов производителей товаров и услуг, открытость и прозрачность действий власти в отношении групп компаний. Например, Союз российских пивоваров выступил с законодательной инициативой о запрещении продажи пива несовершеннолетним, которая была поддержана государственными органами. Компании сохранили свои конкурентные преимущества на российском рынке, продемонстрировав социальную ответственность, контроль за продажей напитка несовершеннолетним федеральным законом вменен организациям розничной торговли и милиции. Группа компаний «Карлсберг», в которую входит компания «Балтика», утверждает, что соблюдает строгие стандарты бизнеса и никогда не платит взятки, поэтому чиновникам сотрудничать с такой компанией не зазорно, взаимодействие не подрывает репутацию, решения принимаются публично и в законодательно определенных рамках. Недопонимание и слабая информированность, низкий уровень коммуникации бизнеса, власти и гражданского общества могут быть причиной принятия решений, мешающих развитию бизнеса¹.

Компания, заинтересованная в освоении новых рынков — региональных или зарубежных, — должна в своей GR-стратегии предусмотреть такие мероприятия, как организация дискуссий для чиновников, представителей общественных организаций и бизнеса, организация репутационно-имиджевых публикаций и информационные рассылки материалов, нейтрализация действий конкурентов с учетом того, что вся публичная коммуникация организаций бизнеса и власти происходит в политическом пространстве. В этом случае функции GR могут быть реализованы в рамках коммуникационной модели Б. Катл и А. Кале («антенна» «усилитель», «призма», «эхо», «фокус»).

Ведя работу во внешнем окружении организации по реализации GR-стратегии, нельзя оставить без внимания работу по осуществлению мероприятий стратегии внутри организации. GR-стратегия компании должна включать комплекс мер, направленных на поддержку изменений акционерами, менеджментом, профсоюзами и сотрудниками организации, мобилизацию общих усилий на достижение целей стратегии. Управленческие мероприятия должны учитывать настроения в коллективе организации при реализации организационно-структурных изменений, затрагивающих отношения руководства и подчинения, поскольку некоторая часть членов компании может вос-

¹ Бриман Д. — Lobbing.Ru — журнал о лоббизме и GR.

принимать организационные изменения как угрозу своему положению и влиянию. Сопротивление изменениям может быть смягчено широким информированием сотрудников о целях и способах реализации GR-стратегии. Своевременное получение сотрудниками и акционерами информации о целях GR-стратегии, способах ее реализации, конкретных мероприятиях позволяет им осознать необходимость изменений и выработать собственную логику поведения. Организация межличностных взаимодействий по обсуждению стратегии, плана и мероприятий, сроков и структурных изменениях дополняют групповые формы работы: семинары, круглые столы, которые расширят знания людей и понимание необходимости проведения работы. В стратегическом плане должны быть учтены акции и ресурсы, которые необходимы для снижения отрицательного отношения людей к предстоящим переменам, а также тактики, снижающие стремление к удовлетворению личных интересов сотрудников за счет компании, созданию групп давления противников стратегии внутри компании и за ее пределами, росту политического поведения в организации. На этапе планирования и реализации GR-стратегии инициаторы должны стремиться к вовлечению в процесс потенциальных и явных противников стратегических изменений, что помогает снизить противодействие или избежать сопротивления. Следует активизировать коммуникативные процессы, пробудить чувство причастности к реализации изменений, ответственности за выполнение задачи, блокирует ощущение принуждения, манипулирования. На этапе планирования и реализации GR-стратегии инициаторы должны стремиться к вовлечению в процесс ее разработки потенциальных и явных противников стратегических изменений, что поможет снизить противодействие или избежать сопротивления, сформировать чувство сопричастности к судьбе компании. Подкрепление позитивного отношения к изменениям со стороны активных и потенциальных его противников может быть проведено дополнительными стимулами: повышением квалификации, предоставлением времени для обучения, эмоциональной помощью тем, кто боится утраты своих позиций в компании в результате реализации GR-стратегии. Избирательное использование информации и интерпретация событий в требуемом аспекте (манипуляция) является вполне допустимой формой снижения напряжения в организации, готовящейся к переменам. Распространенной формой манипуляции является кооптация — предоставление желаемого положения «недовольным» при планировании и осуществлении изменений. Проще всего справиться с сопротивлением с помощью скрытой или явной угрозы. Проведенные таким образом в организации решения не могут пользоваться популярностью, однако если у руководителя нет ресурса времени, но есть сила власти, эта тактика может

быть единственно возможной. Частое использование этого подхода крайне нежелательно.

Следует признать, что не все факторы, влияющие на расстановку сил в организации, могут контролироваться руководством и сотрудниками компании. Политические изменения, нововведения в правовом поле, экономические изменения (уровень инвестиций, инфляции, изменение курса валют и пр.), влияние глобальных и международных факторов (войны, спекуляции на биржах, банкротство крупных компаний и целых государств), появление новых технологий, изменение образа и стиля жизни людей (новый уровень потребностей в работе и ее оплате, образовании, отдыхе и развлечениях, питании) следует учитывать в GR-стратегии для обеспечения устойчивости компании в меняющемся мире.

7.2. Лоббизм как особая технология GR-деятельности

Лоббизм — достаточно распространенное явление общественно-политической жизни различных стран, к тому же институционализированное. Имея экономическую основу, он не ограничивается лишь сферой производства, а по степени влияния на принятие тех или иных политических решений приобретает немалое политическое значение, ибо за действиями лоббистов всегда находится какая-либо группа интересов.

На наш взгляд, с такой трактовкой можно согласиться, но ее следует уточнить. Требуется определенные оговорки.

1. Лоббизм — давление на государственные органы вообще, в том числе одной ветви власти на другую, вплоть до главы государства.

2. Парламентский лоббизм существует как правовой институт в США и некоторых других странах, связан с регистрацией лоббистов.

3. Давление со стороны корпоративных, частных и общественных организаций на государственные органы — это, возможно, наиболее емкое, сущностное определение интересующего нас явления

В любом случае процесс лоббирования — это процесс подкрепления экономических интересов политическими актами, достижения соответствия экономических шагов и политических решений. Лоббизм практически дополняет институциональную систему демократического представительства, позволяя группам интересов, которые не имеют другой возможности, участвовать в принятии государственных решений или, что важно, в обход легитимных процедур ускорять его.

Однако нельзя забывать о такой *сущностной задаче лоббизма, как реализация групповых интересов* через влияние на принятие решений органами власти.

Лоббизмом можно считать особый автономный механизм давления, нацеленный на принятие государственного решения, и просто одну из форм давления. Другое дело, что проявления такой связи могут быть различными, определяться характером и уровнем развития экономических и политических отношений. Так, в США лоббизм узаконен как специфический легитимный институт. Во Франции он реализуется на различных регулярно проводимых совещаниях представителей крупнейшего бизнеса с властными структурами. Иногда лоббирование интереса происходит в рамках различных элитарных клубов.

Группы интересов — это естественный элемент политических отношений, реализующийся в различных формах и методах деятельности, в том числе и лоббистской. Этот подход получил отражение в двух концепциях — плюралистической и корпоративной.

Впервые механизмы политического влияния через деятельность «групп интересов» в рамках плюралистической теории представил А. Бентли: «Все явления государственного управления есть явления групп, давящих друг на друга и выделяющих новые группы представителей для посредничества в общественном соглашении». Отсюда он делает вывод, что лоббирование функционально. Это и послужило позднее обоснованию лоббистской деятельности как важной компоненты политического процесса¹.

Развивая идеи А. Бентли, Д. Трумен уточнил главный субъект влияния, выделяя категориальные, социальные и группы интересов².

К первой он относит *случайные группы*: дети, мужчины, женщины, левши, блондины и т. п.

Вторую выделяет по совокупности *социальных интересов*: профсоюзные, конфессиональные.

Третья подразделяется автором на *простые и политические*.

Простые «группы интересов» — это в значительной степени вариант социальных групп, имеющих общие установки, выдвигающих определенные требования к другим социальным группам: рабочие работодателям, пациенты врачам и т. п.

И только тогда, когда простые группы интересов воплощают свои требования к другим группам в форме обращений к власти, к правительству, они становятся, по мнению исследователя, политическими группами интересов, именно они и являются лоббирующими структурами.

¹ См.: Bentley A. The Process of Government.: A Study of Social Pressures. Cambridge (Mass.), 1967. P. 269.

² См.: Truman David B. The Governmental Process. New York, 1951.

Целесообразно отметить, что если эти группы ставят своей задачей эффективное воздействие на власть, то они должны строить свою деятельность в соответствии с некоторыми правилами, порядками и практикой, существующей в обществе и государстве. Отсюда следует принцип легитимности, целесообразности «игры по правилам».

Для обозначения каналов воздействия групп на властные структуры Д. Трумен вводит специальный термин «точки доступа», позволяющий говорить о том, что не все и вся можно лоббировать, нужно изучать и знать эти наиболее важные и восприимчивые к влиянию «узлы», «нервные центры».

Следовательно, теория плюрализма отстаивает равенство возможностей представительства интересов. По закону все «группы влияния» имеют равные возможности, но при формальном равенстве у всех групп разные стартовые позиции. Решающее значение имеет близость к органам власти. Не случайно, что самые эффективные вложения — это вложения во власть.

Представители иной модели — *теории корпоративизма* (прежде всего, Ф. Шмиттер и Г. Лембрух) считают основными действующими лицами воздействия корпорации, образованные в условиях современного общественного разделения труда.

В теории корпоративизма государство рассматривается как главный инструмент выявления интересов. По мнению авторов этой концепции, во многих сферах политики складывается узкая кооперация между политико-государственными институтами и соответствующими группами (организациями) интересов¹.

Примерами подобного взаимодействия могут служить социальное партнерство, трехсторонние соглашения между правительством, профсоюзами и предпринимателями.

Современную теорию корпоративизма зачастую называют неокорпоративной, отражающей появление корпоративистских структур, ранее не существующих или слабо изучаемых (остающихся подчас вне внимания исследователей) групп.

Говорить о том, в сторону какой концепции эволюционирует Россия и как будут развиваться события, пока весьма затруднительно. Можно высказать лишь предположение, что сегодня более основательно прослеживается корпоративная модель.

¹ См.: Schmitter Ph. C. Still the Century of Corporatism // The Review of Politics. 1974. № 36; Schmitter Ph. C., Lehmbruch G. Trends Toward Corporatist Intermediation. London; Beverly Hills: Sage Publications, 1979; Lehmbruch G., Schmitter Ph. C. Patterns of corporatist policy-making London; Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

Сложившиеся в развитых странах принципы лоббирования вопреки обыденным представлениям — это не только закулисный подкуп (хотя и это имеет место), но и система аргументации, механизм подготовки, консультирования, содействия принятию соответствующих законов, политических решений, участия в других социально-конструктивных актах и др.

Лоббизм — многоступенчатое явление. Венчает его политик (или группа политиков), предлагающий или осуществляющий решения; середину составляет многочисленный отряд экспертов, консультантов, исполнителей. Часто это бывшие чиновники и государственные деятели, профессиональные юристы, специалисты по общественному мнению и т. п.

Некоторые механизмы лоббизма находятся под контролем, но природа этого феномена исключает полную возможность такого контроля. Сильнейшим, к примеру, в США считается лоббизм военно-промышленного комплекса, а в нашей стране в настоящее время — давление естественных монополий, прежде всего, компрадорской ориентации. Уместно отметить, что существование и функционирование лоббистских организаций обычно не связано с усложнением парламентских и правительственных структур, с дополнительными нагрузками на бюджет. Лоббисты сами зарабатывают себе на жизнь.

Многообразие форм лоббизма ставит вопрос о его классификации, но распределение этого явления по тем или иным системообразующим основаниям все же условно, поскольку реализация того или иного подхода в чистом виде весьма затруднена. В жизни все взаимосвязано, взаимозависимо и реальное влияние — это часто совокупность различных форм и методов лоббистской деятельности.

Российские политологи дают свою *классификацию субъектов* лоббизма, представляющих:

- *отраслевые* (монополистические или олигархические отраслевые кланы);
- *региональные* (альянсы политических и экономических сил на определенной территории);
- по типу клиентелы — межличностные «связки» (некоторые авторы считают их региональными группами, образованными по принципу землячества).

Весьма интересной представляется классификация лоббистов по *виду интереса*, предлагаемая, например, С. Перегудовым и И. Семененко. Авторы выделяют четыре основных группы лоббистов:

- *Политизированные*. Добиваются политического влияния через участие в выборах и прямо вовлечены в политическую борьбу.
- *Социальные*. Отстаивают интересы социальных групп: профсоюзы, женские, экологические, молодежные организации.

- *Экономические.* К ним относят корпорации и отраслевые комплексы (ВПК, АПК и т. п.), финансово-промышленные группы (ФПГ).
- *Региональные.* Эту группу составляют лоббисты столицы, С.-Петербурга, регионов, в которых базируются жизненно важные для экономики страны предприятия и службы (нефтегазовые и транспортные) или находятся зоны потенциально острых конфликтов (например, шахтерский Кузбасс), а также представители некоторых республик и автономий, все более становящихся суверенными¹. К этой типологии следовало бы добавить еще и иностранный лоббизм, который вследствие привлечения зарубежных инвестиций в экономику России проявляет себя все более ощутимо.

Помимо этих групп лоббистских организаций, можно обозначить и такую специфическую форму, как *политические партии, отстаивающие корпоративные интересы* (Аграрная партия, Российская партия автомобилистов и др.). Особенность их лоббистской деятельности заключается в том, что:

во-первых, в отличие от иных структур, она носит не теневой, а в большей мере публичный характер;

во-вторых, помимо отстаивания корпоративных интересов они вынуждены руководствоваться соображениями не только экономической выгоды, но и политическим расчетом, действуя порой даже в ущерб сиюминутным экономическим корпоративным интересам.

Деятельность подобных объединений можно оценить следующим образом.

В нормально функционирующем обществе любое политическое движение или партия, претендующая на влияние и вес, не могут не иметь серьезной экономической программы. Такие партии, по сути, выражают наряду с общенациональными специфические артикулируемые интересы тех социальных слоев общества, на которые они опираются, где ищут электоральную поддержку. Соперничество между такими партиями есть не что иное, как соперничество предпринимателей.

Думается, здесь нет преувеличения или заблуждения, так как свободное предпринимательство в рыночных условиях развития общества так или иначе становится образом жизни. Отсюда и реально претендовать на лидерство в обществе сегодня может только та пар-

¹ См.: Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9. С. 28–42.

тия или политическое движение, которые представляют наиболее крупные корпоративные интересы, не противоречащие общенациональным или идентифицируемые как общезначимые. Если в партии будет просматриваться только корпоративный интерес и не более того, ее возможности будут крайне ограничены. Не случайно крупные предприниматели оказывают свое политическое влияние через поддержку различных политических организаций. Партии-лидеру нужны экономические программы, привлекательные для самых широких слоев населения.

Специфической разновидностью лоббистов являются так называемые «агенты влияния», т. е. должностные лица в системе органов государственной власти, действующие в интересах различных корпораций. В отличие от других категорий лоббистов они воздействуют на принятие управленческих решений, находясь непосредственно в системе органов государственной власти. Их потенциал оценивается не только по деловым качествам, но и по занимаемой должности, дающей возможность «давить» на власть с использованием административных ресурсов. Субъект лоббистской деятельности не может не отдавать себе отчет, если не в конечной цели своей деятельности, то, по крайней мере, в ее характере.

Целесообразно рассматривать лоббизм во взаимосвязи с существующими электоральными и функциональными системами представительства интересов. Можно считать, что такие системы выполняют в целом достаточно широко трактуемую единую функцию — представление интересов. Компоненты лоббизма можно найти в каждой из них.

Лоббистские группы превратились в необходимую и полезную часть демократического представительства интересов, выполняя *ряд функций*, характерных для институтов политической системы:

- агрегирование интересов по тем или иным направлениям;
- артикуляцию требований соответствующих групп;
- связующее звено между народом и органами власти, политическими деятелями, своего рода «приводной ремень» между нуждами индивида и правительственными учреждениями. Деятельность этих групп помогает власти учитывать плюрализм интересов, обусловленный социальной диверсификацией;
- активизируют участие граждан в политической жизни посредством появления уверенности, что возможно оказание влияния на выработку и принятие нужных группам решений;
- дополняют официальное представительство граждан в органах власти. Люди, не имеющие возможности непосредственно влиять на властные структуры, могут тем не менее участвовать

в законодательном процессе посредством активного функционирования соответствующей «группы давления»;

- служат важным средством преодоления, профилактики конфликтов. Активная деятельность, соревнование и компромиссы между группами интересов, лоббирующими позиции определенных сегментов общества — характерная черта плюралистической демократии. Учет правительством интересов наиболее представительных и влиятельных социальных групп ведет к высокому уровню взаимопонимания в политике и обществе, снижает социальную напряженность, позволяет решать назревшие проблемы не в конфронтационной, а в согласительной манере.

Разумеется, этот перечень функций можно либо увеличить, либо сократить путем декомпозиции, выделяя подфункции. Но дело не в объеме перечисления, а в фиксации той роли, которая осуществляется группами интересов и их лоббистской деятельностью путем выполнения соответствующих функций.

Лоббистские группы, «группы интересов» обычно используют различные формы и методы воздействия для обеспечения своего влияния:

- подготовку, инициирование, возбуждение судебных дел;
- открытое давление, которое может принимать формы информирования, консультации или угрозы;
- скрытое давление, проявляющееся в форме личных контактов, доверительных отношений, «подарков» и т. п.;
- забастовку, ту или иную форму гражданского неповиновения, голодовку;
- воздействие на общественное мнение. При демократическом режиме оно близко к косвенному воздействию на органы государственной власти, иногда принимающему формы «мягкого» убеждения или «агрессивной» критики;
- информирование населения как один из методов воздействия на общественное мнение. Соответствующий подбор информации, способы ее подачи могут содействовать выработке у людей такого отношения к конкретному вопросу, в каком нуждается заинтересованная «группа интересов»;
- систему средств и факторов для оказания необходимого влияния на политиков, принимающих решения на уровне региона или федерального правительства, с целью обеспечения интересов соответствующих групп.

Лоббистские группировки или «группы интересов» составляют неотъемлемый элемент свободной демократии. Партии, прошедшие в парламент, артикулируют и агрегируют интересы далеко не всех

политических и социальных группах общества. Лоббистские группировки восполняют этот пробел. Они отстаивают различные, прежде всего, корпоративные интересы, представляя в законодательном органе те или иные силы.

Основная цель политической партии — одержать победу на выборах, прийти к власти; у «группы интересов» такая цель может быть косвенной. Для них главная цель — решение больших экономических и социальных задач, для того чтобы упрочить свое положение.

В избирательных бюллетенях у партийных кандидатов указывается название партии, а «группы давления» обычно не дают своего наименования, хотя и могут поддерживать тех или иных кандидатов.

Лоббистские объединения более «конкретны», чем партии, выражают более узкую «группу интересов». Наиболее влиятельные из них обычно официально регистрируются и получают соответствующие юридические права. В то же время многие из них могут не иметь официального статуса.

Лоббистские группировки не подотчетны никому кроме своих членов (да и то не всегда). В силу этого, они не несут такой ответственности перед народом, как избранные должностные лица, которые обязаны отчитываться за свои действия, хотя бы во время выборов.

Наконец, ряд исследователей обращают внимание на то, что конкуренция и компромиссы среди различных «групп интересов» не всегда трансформируются в последовательную правительственную политику. В ряде случаев их деятельность приводит к неэффективности и бездействию правительства.

В различных странах субъекты лоббизма обладают различным политическим весом и по-разному понимают важность выполняемых функций. Однако набор функций, форм, методов работы для негосударственных лоббирующих структур (в том числе и индивидов) во всех демократических государствах примерно одинаков.

Выступая рупором групповых частных интересов, лоббизм действует не только *на вертикальном*, но и *на горизонтальном уровнях*. Лоббисты налаживают контакты между собой и организуют индивидов, координируют их интересы, энергию внутри групп. Лоббирующее влияние «группы интересов» зависит от ряда факторов: степени приверженности ее членов поставленным целям, авторитета группы, возможности привлечения финансовых средств, географического положения и др.

Таким образом, категории «группы интересов», «группы давления», «группы влияния» и «лобби» представляют взаимосвязанный понятийный ряд, оттеняя различные аспекты единого родового явления представительства и организации различных групп людей по

экономическим, особенно корпоративным интересам. Общественно-политические организации также могут реально выполнять лоббистские функции, не будучи профессиональными лоббистами.

Лоббизм — это любые формы представительства интересов во властных структурах, прежде всего корпоративного предпринимательства, и влияние на принятие решения, не предполагающее установления постоянных и обязывающих отношений.

Основными объектами лоббистской деятельности являются органы законодательной и исполнительной государственной власти. Как правило, степень влияния лоббистов на аппарат государства зависит от сложившихся в стране правовых норм и политической практики.

Предметом лоббизма является то, ради чего осуществляется лоббистское давление, проводится лоббистская кампания:

ресурс (предпринимаются действия для того, чтобы получить в свою пользу общественный ресурс и др.);

проблема (предпринимаются действия по разрешению проблемной ситуации, например, устранению барьера в бизнесе и др.);

позиция (предпринимаются действия для того, чтобы получить некоторый статус, занять монопольную позицию игрока на определенном сегменте рынка).

В перечень этих трех предметов попадают все лоббируемые интересы субъектов. К ним можно отнести: принятие льготного налогообложения для специфических отраслей, внесение изменений в бюджет с целью привилегированного финансирования собственных программ, льготные условия акционирования и приватизации, введение протекционистского таможенного обложения, кооптацию в правительство и парламент своих представителей, работа со средствами массовой информации и др. Любой предмет, находящийся в сфере интересов субъектов лоббизма, может быть пролоббирован.

Лоббистскими механизмами коммуникаций взаимодействия и воздействия могут быть:

- 1) финансируемые (явно и/или неявно) партии, политобъединения, фракции и группы, федеральных и региональных органов власти;
- 2) финансируемые СМИ;
- 3) финансируемые «мозговые» организации (исследовательские, аналитические, PR), осуществляющие не только явную и/или неявную обработку общественного мнения, но и формирующие мнения отдельных чиновников вплоть до администраций различных уровней.

В условиях демократического общества расширяются политико-правовое пространство и возможности существования открытого

лоббизма. Вопреки обыденным представлениям сегодня это не только закулисный подкуп, но и система аргументации, механизмы подготовки, консультирования, содействия принятию соответствующих законов, участия в других социально-конструктивных актах.

Политические технологии, в системе которых лоббизм занимает особое место, выступают как совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленных на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в политической сфере. Они включают тактику, то есть приемы достижения локального немедленного кратковременного результата, и стратегию — получение глубинного, длительного эффекта¹. Лоббизм часто в своей основе имеет экономическую компоненту, но не ограничивается только ею. Он приобретает в настоящее время политическую сущность, оказывая влияние на принятие политических решений.

Хотя ряд механизмов лоббизма находятся под контролем общества, но сама природа этого феномена исключает полную возможность такого контроля. О числе лоббистов в России судить трудно, но эта проблема открыто обсуждается в печати, публикуются рейтинги наиболее влиятельных лоббистов, в число которых входят представители самых разных уровней власти.

Существуя в форме всевозможных комитетов, комиссий, советов, бюро, создаваемых при законодательных и правительственных органах, лоббистские силы пытаются провести в нормативных актах и решениях частные интересы профессиональных, корпоративных, общественно-политических групп и организаций. Зачастую эти интересы не противоречат общественным, но случается между ними и диссонанс.

Таким образом, осуществление адресного влияния на властные структуры способствует более полному артикулированию различных интересов, а это значит, что политические решения, принимаемые под влияние лоббизма, наиболее адекватно отвечают социальному и политическому заказу общества.

При рассмотрении *технологии деятельности* лоббистских организаций необходимо учесть, что это частный и в организационном плане независимый институт, не существующий отдельно от парламента, правительства, других структур власти. Существование этих организаций, как правило, не связано с усложнением парламентских

¹ См.: Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992; Технология политическая. М., 1995; Социальные технологии. М., Белгород, 1995; и др.

и правительственных структур, с дополнительными нагрузками на бюджет. Обычно лоббистские организации находятся на полном финансовом самообеспечении.

Спектр технологий, форм и методов цивилизованной лоббистской деятельности, давно и успешно применяемых за рубежом, достаточно широк: от сбора информации и ее продвижения по нужным ступенькам, разъяснительной работы, пропаганды и агитации инициативной подготовки проектов нужных документов до соответствующей обработки лиц, от которых зависит принятие решений. Причем используются различные средства — финансовые, идеологические, организационные, политические — и методы — как индивидуальные, так и коллективные.

Специфичность и корпоративность предпринимательских интересов побуждает искать доступ к государственным чиновникам, формирующим решения. В свою очередь, доступ ассоциируется с укреплением корпоративных связей деловых кругов, что находит выражение в поиске адекватного лоббистским устремлениям организационного механизма и структурирования. Этим объясняется обращение к интеллектуальным ресурсам и их активное использование в аналитико-прогностической деятельности. Аналитические центры стали важным элементом современного лоббизма. Их число растет, что свидетельствует о востребованности корпорациями данной инфраструктуры. В советское время аналитические структуры партии, КГБ и части государственных учреждений по уровню профессионализма, критериям комплексности и прикладного характера были весьма внушительными. Но они были включены в идеологический монолит власти, отсюда их ангажированность, зашоренность, ориентация на партийные установки.

Уже в первые годы демократизации заметной стала роль новых аналитических структур. Политическая элита (как на федеральном, так и региональном уровнях) нуждалась в квалифицированной информационной и аналитической поддержке. Произошел скачок предложений, рекомендаций со стороны экспертов. Оперативность в работе, структурирование информационных потоков, привлечение широкого круга ученых, мобильность — таков опыт работы современных экспертов. Аналитики стимулировали выход исследовательских групп, центров на орбиту активной политики, которые постепенно превратились в привычный и необходимый элемент политического пространства, включая лоббистскую практику.

Со стороны власти начал усиливаться спрос на независимых экспертов, что обусловило появление при правительственном Комитете по экономической реформе, партийных структурах, парламенте экспертных групп. В некоторых случаях государство даже иници-

ровало создание новых центров, как это произошло с Российско-американским университетом, созданным в 1990 г. в качестве «штаба реформ». Практика лоббирования в немалой степени способствовала становлению рынка политических идей и технологий, их конкуренции. Здесь также наблюдаются колебания конъюнктуры, действует свой баланс спроса и предложения, бушует инфляция, происходят банкротства, «крутятся» немалые капиталы. Тем не менее использование политических технологий позволяет политическим группировкам, корпорациям российского бизнеса продвигаться на политическом поприще, получать выход к политическим функциям.

Политические технологии в сфере лоббистской деятельности направлены на формирование общественного мнения, манипулирование им с целью принятия необходимых законов и т. д. Функционирование этого явления связано с формированием всевозможных фондов, ассоциаций и объединений. Цель одна — мобилизация сил на достижение поставленных целей. Возникла реагирующая функция лоббизма в ответ на импульсы (требования и т. д.) групп интересов.

Сказанное можно отнести к *первому уровню* возможностей лоббизма, иначе говоря, к действиям лоббистских организаций, направленным на формирование своей общественной среды.

У лоббизма, как и у политической системы, существует и *второй уровень* функций — политическая коммуникация, артикуляция и агрегирование интересов, которые стали заметны и в российском лоббизме. Выполняя их, лоббистские структуры в определенный момент подключаются к процессу принятия решений, что и составляет основной этап деятельности лоббиста, где также применяются свои подходы, методы, формы, приемы:

- доступ в центральные эшелоны власти через контакты с высшими государственными чиновниками и министрами; консультации по вопросам, затрагивающим интересы корпорации предпринимателей;
- выработка политических предложений, рекомендаций в рамках структур, в которых организации предпринимателей и промышленников официально участвуют в процессе разработки решений наряду с государственными чиновниками;
- участие в проведении в жизнь намеченного политического курса при непосредственном участии представителей организованных предпринимательских интересов;
- стремление получить от правительства нужные полномочия и взять на себя ответственность за принятие и реализацию решений.

Технология формирования решения включает в себя такие фазы, как изучение проблемы, анализ исходной информации, оценка аль-

тернатив и выбор оптимального варианта и др. Лоббистская структура повторяет эту же технологию, но с другой точки зрения и с другой целью. В отличие от западных классических аналогов российский лоббизм сосредоточен преимущественно на правительственных структурах и других органах исполнительной власти и в меньшей степени влияет на парламент. Такое положение предопределено многими обстоятельствами, и прежде всего тем, что практическая модель принятия государственных решений в значительной мере контролируется исполнительной властью. Важность президентского указа или правительственного акта часто бывает значительно весомее и важнее, нежели закона.

В лоббировании исполнительных органов власти используются также такие элементы технологии, как воздействие на процесс кадровых назначений, перемещений, политическая поддержка ведомств; давление через совещательные комитеты; выступления на слушаниях в регулирующих агентствах и др.

Таким образом, бизнес быстрее других социальных и профессиональных групп организуется в различные объединения, пытаясь организованно лоббировать свои интересы. Объединению бизнеса мешает его неоднородность. Деловые круги в любой стране принципиально по-разному связаны с государством, правительством в зависимости от того, являются ли они собственно частными предпринимателями или же работают на государство. В России, где прежде не было частной собственности, процесс появления частных предпринимателей или выделения таковых из числа представителей государственного бизнеса происходит медленно.

Лоббизм, непреходящий спутник бизнеса, сам по себе явление не-предосудительное, и проблема состоит не в том, что он существует. Он естественен так же, как естественны и неотъемлемы интересы людей. Проблема в том, что он подобен айсбергу, у которого кроме надводной части есть еще и подводная. Цивилизованное общество, стремясь свести подводную часть к минимуму, ставит деятельность лоббистских групп и фирм под контроль государства и общественности. Легализуя лоббизм, государство сводит на нет оборотную сторону лоббизма — коррупцию.

Предоставить общественности возможность знать, кто, что и как лоббирует в федеральных органах государственной власти и контролировать этот процесс — значит способствовать процессу осознания и организации интересов различных социальных групп и слоев.

Лоббизм, взаимодействие власти и бизнес-структур развиваются во времени. На период 2001 г. во взаимоотношениях с основными отрядами элиты — верхушкой бизнеса и региональными лидерами — Кремль продолжал следовать в русле «сдвоенной» стратегии, сочета-

ющей в различных пропорциях подчинение и диалог. Однако с каждым из отрядов элиты «сдвоенная» стратегия строилась по-разному и приносила разные результаты.

В отношениях Кремля с лояльной частью экономической элиты сколько-нибудь существенных изменений не произошло. Отношения выстраивались на прочной основе, созданной в предыдущий период. Раньше положение в экономической элите определялось двумя основными факторами — экономическим весом и автономными политическими ресурсами. Теперь растущее значение приобретает место бизнес-лидера в иерархически построенной и институционально закреплённой системе отношений с государством.

Пока эти сценарии вполне возможны, учитывая, что Россия в настоящее время находится в стадии кристаллизации, когда ещё пока нет полного представления о том, как будут в дальнейшем строиться взаимоотношения между властью и капиталом. Многое зависит от самой власти. Однако она пока ещё сама не определилась в своём выборе.

Таким образом, технологии лоббистской деятельности включают:

Прямое и косвенное лоббирование

Прямой лоббизм — это классический в общепринятом смысле слова лоббизм, который осуществляется при непосредственном контакте лоббиста с субъектом, обладающим полномочиями принятия необходимого субъекту лоббирования решения.

Косвенный (непрямой) — это лоббизм, в котором прямые контакты отсутствуют или же они имеются, но с лицами, не обладающими полномочиями принятия необходимого субъекту лоббирования решения, но имеющими возможность оказывать эффективное влияние на процесс принятия данного решения.

(Наиболее эффективным механизмом косвенного (непрямого) лоббизма является апелляция к широкой общественности. Эта работа может осуществляться как внутри государственных учреждений, в виде проведения парламентских слушаний и круглых столов, так и вне их путем публикации опросов общественного мнения, широких кампаний в СМИ и т. д.)

Публичное и непубличное лоббирование

Механизмами публичного лоббирования являются: забастовки, демонстрации, бойкоты, политические заявления, мобилизация общественного мнения через СМИ и т. д.

Механизмами непубличного лоббирования являются: личная поддержка и личное убеждение, спонсорство, финансирование проектов, предоставление эксклюзивной информации, а также угрозы и принуждение.

Индивидуальное, групповое, коалиционное лоббирование

При индивидуальном лоббировании субъект лоббистской деятельности самостоятельно, в одиночку отстаивает групповые интересы.

При групповом лоббировании заинтересованные стороны договариваются между собой, например, о совместной поддержке в проведении законопроекта через тот комитет, который подготовит наиболее благоприятное решение и т. д.

Коалиционная деятельность группы субъектов с единой целью и единой задачей. В этом случае возникает новый субъект лоббистской деятельности – коллективный лоббист.

Наиболее эффективно коалиционное лоббирование в случае объединения влиятельных структур, которые и самостоятельно представляют серьезные лобби. Главное в коалиционном лоббировании – умение достигнуть договоренности.

В российской практике коалиционное лоббирование традиционно имеет место, когда в Государственной Думе обсуждаются вопросы агропромышленного комплекса, дорожно-строительного сектора, военно-промышленного комплекса и т. д.

Плюралистическое и корпоративное лоббирование

Плюралистический механизм лоббистской деятельности присутствует в том случае, когда по одной и той же проблеме сталкиваются интересы нескольких групп.

Корпоративное лоббирование осуществляется монополистами определенной сферы реальной экономики или общественной жизнедеятельности. Корпоративное лоббирование как механизм группового давления на российское государство осуществляется по нескольким направлениям: договор с наиболее могущественной властной группой о взаимной поддержке; давление снизу, когда субъекты интереса отстаивают свои интересы.

Планируемое и стихийное лоббирование

Планируемый лоббизм характеризуется наличием определенного плана действий, включающего в себя четко обозначенные цели, задачи, способы и методы их достижения, союзников, перечень вопросов координации с различными субъектами лоббистской деятельности и др.

Стихийный лоббизм – это незапланированные действия, которыми можно воспользоваться для продвижения групповых интересов.

Как показывает практика, в чистом виде спонтанный лоббизм не существует. Даже так называемые «стихийные» митинги, или пикетирования, всегда имеют своего заказчика и носят организованный характер.

Цель любой лоббистской кампании заключается в том, что лоббист должен воздействовать на субъект, принимающий решения, используя различные каналы коммуникации.

Выводы:

1. Лоббизм, имея экономическую основу, достаточно распространен как общественно-политическое явление в различных странах мира, имеет немалое политическое значение. Это институциональный, нормативный, коммуникационный, социокультурный элемент, важная составляющая политического процесса, при оценке которого необходим комплексный подход. Существовая в большинстве стран, во многих он юридически не признан, а в ряде — запрещен. Это своего рода архетип технологии давления, политологическая интерпретация которого весьма плюралистична.
2. Разнообразие толкования понятия «лоббизм» зависит от акцента («интересы» или «воздействие»), субъекта давления, его направленности. В общепринятом смысле под ним обычно понимается совокупность средств и методов воздействия на органы государственной власти, применяемых различными заинтересованными группами в целях принятия нужного решения. Это всегда система и практика реализации интересов различных групп путем организованного воздействия на государственные органы, причем такое представительство интересов принимает форму цивилизованного лоббизма. В любом случае процесс лоббирования — это процесс подкрепления экономических интересов политическими актами, достижения соответствия экономических шагов и политических решений.
3. Задача цивилизованного лоббизма — постоянная корректировка деятельности органов власти в соответствии с динамикой интересов гражданского общества. Тем самым обеспечивается гибкое взаимодействие, взаимоприспособление властей и общества, когда в выигрыше оказываются обе стороны. Однако при этом нельзя забывать о такой сущностной задаче лоббизма, как реализация групповых интересов через влияние на принятие решений органами власти. Практика лоббистской деятельности способствует более полному выражению, согласованию и реализации групповых интересов, становлению экономического и политического рынков.

7.3. Формирование общественной поддержки

7.3.1. Мобилизация общественного мнения и «традиционные» формы общественной поддержки

Одна из особенностей нынешней социально-политической ситуации заключается в усиливающемся дисбалансе между прямым и косвенным продвижением интересов в пользу последнего. Во втором случае речь идет о мобилизации общественного мнения в поддерж-

ку той или иной инициативы — направление, представляющее собой один из ключевых элементов деятельности по «связям с правительством». Спектр методов и инструментов этой мобилизации очень широк — от использования средств массовой информации до акций «тусовочного» характера, имеющих особый спрос у молодежной аудитории. За последние полвека сложился целый комплекс технологий, множество раз апробированных и получивших статус традиционных. Мощнейшим ресурсом на сегодняшний день выступают средства массовой коммуникации, являющиеся инструментом лоббирования и борьбы с конкурентами в неинформационных сферах (финансы, власть, сырье). Подобного рода практики ярко демонстрируют американские бизнес-ассоциации. Так, Американская ассоциация банков наняла фирму «Bonner and Associated», которая создала чрезвычайно разветвленную систему коммуникаций, включающую телефонные и компьютерные базы данных, в течение нескольких часов звонившую и рассылавшую письма тысячам граждан для того, чтобы провалить билль конгресса, понижающий уровни процентов по кредитным картам. Фирма инициировала 10 тыс. телефонных звонков от граждан членам Банковского комитета палаты, в результате чего билль был «похоронен» в стенах этого комитета¹. Все больший вес приобретают такие формы поддержки (в зарубежной практике его часто именуют «мегафонным»), как рекламные кампании в защиту своей позиции, массовая рассылка писем, сообщений по электронной почте, организация пресс-конференций, публичных встреч, демонстраций и т. д.

Техники «мегафонного» лоббизма на Западе всегда были широко востребованы. Так, западные демократии достаточно быстро прошли путь от тех времен, когда отдельные исследователи пытались утверждать, что общественного мнения не существует, до тотальной зондажемании. Российский исследователь Т. Лебедева отмечает: «...в конце концов все — от журналистов до политиков — приняли диктатуру зондажей»². Зондажи стали доминировать в общественной жизни. Используя тактику опережения событий, институты зондажей способны даже определять правила игры для журналистов. Им они предоставляют возможность говорить от имени общественного мнения, ссылаясь на результаты. Таким образом, разыгрывается определенный социально-политический сценарий. Автор настаивает: как и всякое другое средство, выступая инструментом продавливания или за-

¹ Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкоккс Д. Самое главное в PR. / Пер. с англ. СПб., 2004. С. 368.

² Лебедева Т. Ю. Паблик рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 316.

щиты интереса и будучи предельно медиатизированным, технология зондажей не является нейтральной. Как только та или иная структура получает заказ от СМИ, предприятия, ассоциации или персоны, она, прежде всего, определяет с максимальной точностью, что клиент хотел бы знать, и исходя из этого, формулирует серию вопросов. При этом и сама редакция вопросов и их порядок являются частью определенного замысла и лишены, таким образом, нейтральности. В еще большей степени этому способствуют ошибки при опросах и сам процесс формирования выборочной совокупности. Все эти факторы свидетельствуют: зондажи способны играть очень серьезную роль в мобилизации общественного мнения¹.

«Мегафонное» лоббирование традиционно использовали группы аутсайдеров, испытывающие затруднения с доступом к лицам, ответственным за принятие решений, — экологисты или общества защиты животных мало интересуют законодателей и исполнительную ветвь власти. Поэтому эти группы ориентируются на работу со СМИ и специальные мероприятия с внешними целевыми аудиториями. Вместе с тем технологии установления прочных контактов с масс-медиа часто путают с самим процессом формирования общественного мнения, когда достаточно специфическая аудитория журналистов идентифицируется со значительно большей по объему аудиторией потребителей информации. Возникает и ряд других препятствий на пути использования СМИ: специфика политических условий, финансовые возможности организации или движения, положение медиа и пр.

Например, особенности социально-политической ситуации в России и трансформация за последнее десятилетие места и роли средств массовой информации вызывают к жизни ряд вопросов: чьи интересы артикулируют средства массовой информации? В состоянии ли медиа эффективно поддерживать запросы тех структур, которые находятся на социальной периферии?

Ответы на эти вопросы тем более важны, что в последнее десятилетие наметился ряд глобальных трендов, определяющих в целом общественное развитие. Речь идет, в частности, о таком феномене, как «серая революция» — резком старении населения развитых стран. Так, в 2000 г. в Великобритании возрастная группа от 50 до 69 лет составила 12,5 млн жителей, а группа от 15 до 19 лет — только 10,75 млн человек². Отсюда меняется и типичный портрет потребителя —

¹ Лебедева Т. Ю. Паблик рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 325–327.

² Ряд зарубежных исследователей настаивает даже на том, что рынок яппи (ироничное название состоятельных молодых людей, стремящихся к карьерному росту) после экономического спада 1990-х гг. исчез.

сейчас это люди среднего и пожилого возраста, которые становятся объектом пристального внимания системы массовой коммуникации. В странах Запада они могут быть даже более богатыми, чем молодые люди, так как им не придется платить по закладным, им не грозит безработица. Именно данная категория активно заказывает отдых за границей, покупает автомобили и дорогую бытовую технику.

В России, напротив, устойчивая тенденция старения населения, которая усилилась резким демографическим спадом («ямой») в первой половине 90-х гг. прошлого века, сопровождается процессом маргинализации, обнищанием людей, уходящих на пенсию. Это создает широкую социальную базу для общественных противостояний и конфликтов.

Поэтому явление «серой революции» требует и нового подхода к самому механизму организации общественного мнения.

Именно функцией «мегафонного» лоббирования является мобилизация общественного мнения, что подразумевает не только его формирование, но и демонстрацию этого мнения ответственным за принятие политическо-административных решений лицам. Подобная демонстрация осуществляется в форме так называемых «кампаний грасрут» («простой народ», «широкие массы»), сущность которых, как указывалось выше, в организации массовых потоков писем, телефонных звонков, митингов, собраний и т. д. И тут главным инструментом мобилизации общественного мнения выступают СМИ. При этом средства массовой информации ориентируются на факторы эмоционального, а не рационального воздействия, поэтому последствия применения механизма «мегафонного» лоббирования могут серьезно различаться: создаваемые настроения способны либо усиливать социальную напряженность — стимулировать чувство страха и незащищенности во всех общностях либо напротив — снижать уровень подобной напряженности.

Дискурсные практики последних лет красноречиво иллюстрируют совмещение различных ролевых возможностей средств массовой коммуникации: конфликтогенности и согласования. Контент-анализ региональной прессы (г. Санкт-Петербурга), ставшей объектом изучения в период конфликтного противостояния, связанного с введением в действие Федерального закона № 122 «О монетизации льгот» в 2005 г., позволил выделить некоторые маркеры разнонаправленных установок СМИ¹.

¹ В фокус исследования попали газеты «Санкт-Петербургские ведомости», «Вечерний Петербург», «Дело», «Петербургский Час пик», «Деловой Петербург».

Деятельность городского правительства в этот период в прессе рассматривается неоднозначно — от завуалированной поддержки (газета «Вечерний Петербург») до абсолютного порицания (газета «Дело»). В материалах «Вечернего Петербурга» отмечается, что петербургская исполнительная власть выступает той инстанцией, которая берет на себя социальную защиту обиженных Центром групп населения, выделяя льготникам дополнительные финансовые средства. Очевидна при этом двойственность позиции исполнительной власти по отношению к федеральным властям: с одной стороны, прослеживается попытка оправдать федеральные власти, с другой — легкий реверанс в сторону льготных категорий населения. Деятельность губернатора освещается в свете «разъяснения» непонятых народом серьезных плюсов монетизации. Руководитель городской администрации в этом процессе рассматривается исключительно как ревнитель блага города и горожан, а отношения В. Матвиенко с оппозицией и представителями митингующих представлены как конструктивный диалог.

Публикации «Дела», напротив, были направлены на доказательство антинародного характера федеральной власти и поиск доказательств, что существующий режим «дал трещину». Основная ответственность и вина за ухудшение положения льготников возлагалась на центральную власть, в первую очередь, на правительство и президента. Эмоционально-негативная позиция по отношению к властным структурам и поддержка льготников обрела форму призывов к участию не столько в конкретных акциях, сколько в конфронтационном движении в целом, как элементе борьбы с режимом. Материалы в «Деле» даются в основном в форме комментариев политиков и бесед с политологами и аналитиками. Фильтрация информации осуществляется по принципу формирования негативного имиджа власти. При этом газета сама признает наличие факта фильтрации информации в публичном пространстве.

Анализ материалов прессы позволяет констатировать: участие средств массовой информации в процессе освещения конфликта носило весьма неоднозначный характер.

С одной стороны, масс-медиа стремились осуществить функцию проводника интересов своей аудитории, будь то властные структуры, представители крупного, среднего, либо малого бизнеса, различные категории населения. С другой стороны, СМИ осознавали: в условиях нарастающей цензуры в результате выхода в свет «неудобной» статьи, телевизионной или радиопередачи под угрозой могло оказаться само существование информационного «транслятора» (как это неоднократно случалось). Отсюда требуется четкое осознание «своего места» в отношениях с властью и умение ориентироваться в услови-

ях ее постоянного перераспределения. При этом и в первом и во втором случаях средства массовой информации необходимо извлечь максимальную пользу из процесса освещения событий, привлечь как можно больше внимания. А это может быть достигнуто посредством лавирования между позициями различных групп, но с обязательной «поддержкой» той группы, которая может впоследствии повлиять на развитие самих СМИ. В конечном счете осуществляется борьба средства массовой информации за свой рейтинг.

Рассмотренный процесс политико-информационного влияния свидетельствует о попытках вытеснения публичных социально-политических конфликтов за пределы структур исполнительной и законодательной власти России. Весь «плюрализм», «конкуренция интересов» и «конфликтные противостояния» выводятся во внешнюю среду — в сферу медиaprостранства. Виртуальная симуляция политики стала одной из основных черт общественной жизни. В таких условиях технология «мегафонного» лоббирования становится едва ли не самой применяемой в арсенале различных групп интересов (правда, по разным причинам: для групп аутсайдеров, мелкого и среднего бизнеса — в силу отсутствия или ограниченности других средств давления; для крупных бизнес-структур — как серьезный рычаг воздействия на общественное мнение, в том числе на интернет-сообщество).

7.3.2. «Инновационные» технологии формирования поддержки

Даже краткий анализ показывает, что широкое использование средств массовой информации для привлечения внимания представителей государственной власти и четкой артикуляции мнений различных целевых аудиторий оправдывает себя далеко не всегда. Данный тезис в первую очередь касается такой значимой социальной группы, как молодежь. Специфика восприятия информации молодежной аудиторией заставила специалистов в области коммуникации заняться поисками новых технологий и приемов формирования поддержки этой категории населения. Исследователи отмечают, что в юношеском возрасте поведение определяется характерными для этого периода поведенческими реакциями: реакцией эмансипации — стремлением освободиться от всех видов социального контроля, реакцией увлечения («хобби»), реакцией консолидации со сверстниками — желанием занять определенное положение в среде своих ровесников, общаться с ними и др. Всем этим и подобным реакциям молодежного поведения отвечают появившиеся совсем недавно так называемые «инновационные» технологии (ИТ), основу которых со-

ставляют креативные элементы. В отличие от «традиционных» «инновационные» технологии реализуются без использования СМИ и задействуют механику промоушн-акций.

В зависимости от формата использования и поставленных целей ИТ могут рассматриваться как:

- нетрадиционный вариант промоушн-акций, основанный на креативной концепции, предполагающий более сложную механику исполнения и нестандартные формы донесения сообщения до аудитории;
- новый эффективный инструмент, выступающий в качестве полноценного информационного повода, позволяющий достичь значительного охвата аудитории посредством создания паблисити и распространения информации из уст в уста;
- одним из инструментов «партизанского» (скрытого) маркетинга, позволяющим небольшим организациям, с одной стороны, добиваться интереса среди представителей целевой аудитории (в первую очередь, властных органов), с другой — добиваться расположения крупных партнеров, которые ранее не принимали во внимание существование данной организации. При этом затраты на продвижение информации будут на порядок ниже, чем у тех, кто идет стандартным путем.

Основные характеристики ИТ:

- не используют в качестве посредника СМИ, тем самым обеспечивая непосредственный контакт с аудиторией. В качестве основного медиа выступает сама жизнь, *бренд* «выходит в люди», говорит с аудиторией на одном языке, становится «своим»;
- формируют ощущение причастности. Аудитория становится участником действий, оказывается вовлеченной в игру, за счет чего достигается значительное увеличение эффективности контакта;
- опираются на нестандартные идеи и творческие находки. Указанные технологии пробуждают эмоции и переживания у аудитории: они способны вызывать интерес и любопытство, шокировать, удивлять, развлекать, устрашать и т. д. При этом включение креатива нужно не столько при разработке сообщения (чаще всего оно бывает уже продумано заказчиком и не подлежит корректировке), сколько при выборе каналов коммуникации и носителей сообщения. Отсюда ИТ делают услышанным даже вполне типовое и нейтральное сообщение, которое в случае использования традиционных средств продвижения не вызвало бы никакого интереса, а тем более ответной реакции;

- доносят сообщение так, что оно воспринимается любой аудиторией, независимо от уровня образования и эрудиции, так как основной упор делается на механизм активации переживаний, который достаточно универсален и позволяет общаться на одном языке с любой аудиторией;
- провоцируют толки, вызывают эффект «сарафанного» радио, поскольку событие становится важным и запоминающимся в жизни его участников.

Слух воспринимается как своеобразный компенсатор массово-коммуникационного воздействия через межличностное общение. В то же время получается, что это один из инструментов массовой коммуникации, достигающий тех же и даже более масштабных эффектов, чем выступление традиционных СМИ. Решающее значение при определении массовой коммуникации, пишет известный социолог Н. Луман, «имеет то, что между отправителем и адресатами не может состояться непосредственная интеракция»¹. Коммуникация через слухи, наоборот, основана именно на непосредственности передачи и восприятия информации. СМИ, в результате, остается лишь роль навязчивого «непрощеного гостя», вторгающегося в разговор близких людей.

Обратимся к рассмотрению конкретных инструментов ИТ — лайф-плейсмент (life placement) и смарт-моб (smart mob), а также к техникам их реализации.

Во многих публикациях и исследованиях перечисленные инструменты либо просто используются как взаимозаменяемые, либо выступают под другими названиями, как например, «уличный», «партизанский», «скрытый», «провокационный», шок-промоушн.

Лайф-плейсмент в буквальном смысле означает «размещение в жизни», «встроенность» в жизнь. Как утверждают специалисты, этот вид коммуникации родился в нью-йоркских агентствах в тот момент, когда «американский потребитель вдоволь наелся стандартным промо». Однако история этой технологии значительно длиннее, говорят даже о начале ее использования в России в дореволюционный период.

В основе этой формы коммуникации лежит принцип, согласно которому бренд продвигается в контексте реальной ситуации, органично вплетается в жизненный процесс, без использования специальных медианосителей. При этом предполагается, что «случайные» свидетели даже не подозревают, что события, в которых они участвуют, кем-то спланированы и призваны оказывать на них коммуникатив-

¹ Луман Н. Реальность масс-медиа. М.: Практикс, 2005. С. 10.

ное воздействие. Этот эффект основан на трех естественных рефлекс-ах человека:

- прислушиваться к разговорам;
- обращать внимание на персонажей, чем-то выделяющихся из общей массы;
- доверять таким как он сам — простым прохожим, пассажирам, посетителям, покупателям, даже если он с ними не знаком.

В результате сообщение, которое получает свидетель акции лайф-плейсмент (life placement), воспринимается как достоверная информация. Таким образом, посыл идет «изнутри», из убеждений, из системы ценностей, решение принимает вроде бы сам потребитель.

Огромную роль в ИТ в целом, и в первую очередь, в лайф-плейсмент играют слухи. Им придается большое значение по трем причинам:

1. Зачастую, стремясь найти каналы выхода на целевую аудиторию, специалисты по коммуникациям сталкиваются с тем, что ее представители не читают периодические издания, сильно уставая как от работы, так и от переизбытка информации, переключают каналы, как только видят рекламу и т. д.
2. Потребители связаны друг с другом, а сегодня особенно, благодаря, прежде всего, Интернету, с помощью которого можно легко общаться.
3. Информация и ее влияние перестали быть прерогативой журналистов. Сотрудники СМИ могут по-прежнему оставаться влиятельными, однако сейчас аналогичное воздействие в состоянии оказывать и сами потребители, использующие веб-сайты и форумы для того, чтобы выразить свое собственное мнение.

Лайф-плейсмент вызывает и усиливает эффект «сарафанного радио», так как, став свидетелем яркой неординарной акции, человек захочет с большей степенью вероятности поделиться с близкими и знакомыми. Невольные свидетели нестандартной коммуникации делают снимки, распространяют их с помощью MMS, электронной почты, оставляют свои комментарии в блогах, обсуждают в чатах и на форумах. Таким образом, коммуникация приобретает форму «вирусного маркетинга», т. е. передачи сообщения от человека к человеку с использованием технических средств коммуникации.

В то же время широкое освещение в прессе акции лайф-плейсмент может принести как значительный положительный эффект, так и большой вред: если креативная задумка будет недобросовестно реализована или неправильно воспринята целевой аудиторией и СМИ, репутации компании, ее имиджу может быть нанесен значительный

урон. Правда, этот момент имеет отношение к любой форме коммуникации, даже самой традиционной.

Еще более инновационной и набирающей все большую популярность является технология смарт-моб.

Смарт-моб — «умная или расторопная толпа», действия которой имеют некий смысл, пусть и не всегда уловимый для стороннего наблюдателя. Понятие введено американцем Говардом Рейнгольдом¹, который обратил особое внимание на доверие и кооперацию, присущую таким массам. При этом смарт-мобы состоят из индивидов, способных действовать сообща, даже не зная друг друга. Феномен «умных толп» появился как способ объединения граждан с целью сопротивления произволу властных институтов. Благодаря их политической активности прошел ряд протестных акций в США, Великобритании и Канаде. Специалисты говорят о безграничных политических, социальных и даже рекламных возможностях смарт-моба. Так, например, смарт-мобу нередко приписывается заслуга свержения в 2001 г. филиппинского диктатора Джозефа Эстрады.

Однако наибольшее распространение получил термин флэш-моб, который представляет собой разновидность смарт-моба.

Флэшмоб (*англ.* flash — «вспышка», «молния», mob — «толпа») — это группа людей, которая молниеносно собирается в одном месте, делает нечто необычное в течение короткого промежутка времени и затем быстро исчезает. Как правило, участники этого мероприятия договариваются о месте, времени и сценарии акции с помощью Интернета или sms. В результате удается собрать в одном месте в одно время практически неограниченное количество незнакомых друг с другом людей.

Теоретически флэшмобы можно разделить (по крайней мере, в России) на фанмобы (цель — получение удовольствия), политические, социомобы (социальные цели). Сравнительно недавно уже появилась такая разновидность флэшмоба, как лонгмоб (*англ.* «длинный», «долгий»). Этот вариант отличается отсутствием мгновенности — акция может растягиваться от нескольких минут до нескольких часов и зачастую может происходить не в одной точке города. Помимо флэшмоба и лонгмоба начинает получать распространение и эксмоб (экспериментальный моб), то есть акции, когда участники стремятся реализовать сценарий, где в основе лежат их собственные переживания, действия мобберов не отличаются от действий обычных людей и никак себя не выделяют из общей массы, но за счет количества участников, совершающих одни и те же движения, начинает

¹ Рейнгольд Г. Умная толпа. М.: Фаир-Пресс, 2006.

казаться, что тут что-то не так, грань между явью и сном начинает стираться. Наконец, в качестве особой формы называют аймоб — флэшмоб, происходящий в рамках интернет-сообщества¹.

Первый флэшмоб произошел на Манхэттене в 2003 г. Авторство идеи многие источники приписывают Биллу Уасику, который с помощью рассылки электронных писем собрал около 200 незнакомых друг с другом человек в холе одного из отелей и попросил их аплодировать в течение 10 минут. Затем участники акции безо всяких объяснений разошлись, оставив гостей и персонал отеля в полном недоумении. Интересно, что наиболее всего флэшмобы популярны в России: в акциях на еженедельной основе участвуют более 18 тыс. человек из разных городов.

Флэшмоб относили до недавнего времени к разновидности так называемого хэппенинга (происшествия) или перформанса (представления). В какой-то степени с этим можно согласиться, поскольку истоки у этих событий действительно общие — у хэппенинга также отсутствует сюжет и взаимодействие между участниками, однако он всегда отрепетирован (театр, сцена, декорации), в то время как действие флэшмоба рождается здесь и сейчас, без всяких тренировок.

Идеология флэшмоба — это выход из обыденности и встряска окружающих людей путем использования тех свобод, которые дают Интернет и другие новейшие средства коммуникации, а также стремление к общению и совершенствованию, причем все это в виде развлечения. Обычным рекламным роликом или баннером уже никого не удивить, а то, что заставляет задуматься, «не сон ли это», обращает на себя внимание, остается в памяти и заставляет рассказать другим.

Функции флэшмоба как GR-инструмента:

- он может стать отличным поводом для привлечения внимания представителей целевой аудитории, в первую очередь, властных структур, и в дальнейшем — для широкого распространения информации об объекте;
- он в состоянии вызвать соответствующие эмоциональные реакции, а затем заставить обсудить увиденное с другими людьми.

Сегодня флэшмоб используется уже не только в развлекательных, но и в социально-политических целях. В декабре 2004 г. в Бухаресте около 70 человек неожиданно собрались перед зданием телецентра, заклеили себе рот кусками клейкой ленты, в течение 10 минут изображали пробежку, используя движения мимов, и затем быстро разошлись. Таким образом, флэшмоберы визуализировали слова ру-

¹ Родкин П. Феномен флэшмоба // Самиздат. 2005. 18 октября.

мынской поговорки, смысл которой в следующем: «Замолчи и делай, что говорят». Цель акции заключалась в том, чтобы акцентировать внимание на ограничении свободы слова на румынском телевидении. Акция имела успех, вызвав изменения в составе совета директоров канала. Результативность этого и подобного им событий показала, что флэшмобы могут быть эффективным средством привлечения внимания общественности к какому-либо вопросу.

К отличительным чертам флэшмоба относят следующие характеристики:

- Спонтанность — это явление всегда связано с эффектом неожиданности.
- Деперсонализация — участники не должны быть знакомы или, по крайней мере, показывать, что знакомы друг с другом, и при этом должны делать что-то необычное. Это производит огромное впечатление на окружающих.
- Отсутствие централизованного руководства — каждый может стать организатором флэшмоба. Участники не знают своего организатора, а значит, ответственность за совершенные действия лежит на каждом.
- Демократичность — каждый может участвовать или не участвовать в акции.
- Молчание — любые комментарии по поводу своего поведения во время проведения флэшмоба запрещены, нужна интрига.
- Отказ от денежных отношений — за участие в акции никто никому не платит.
- Мобберы должны четко следовать сценарию акции, иначе эффект не будет достигнут¹.

Ныне специалисты хорошо понимают, что объектом внимания может быть имидж и репутация организации, а средством привлечения — адаптированная под имиджевые цели технология флэшмоба.

Как же использовать флэшмобы в рамках кампании по продвижению имиджа?

Варианты развития событий и планируемые результаты акции:

- В акции используются отдельные атрибуты фирменного стиля (например, фирменные цвета в костюмах участников), но само название не упоминается. В данном случае задача — заинтересовать представителей целевой аудитории, оставить след в их памяти. Впоследствии, когда компания продолжится материа-

¹ Пападаки Л. Флэшмоб // Суперстиль. 2006. № 200 (255).

лами СМИ, прямой рекламой, организация уже будет хорошо знакома целевой аудитории.

- В акции используется название организации/проекта, люди понимают, о какой компании или проекте идет речь. В этом случае задача флэшмоба более прямолинейна — привлечь внимание, вызвать эмоции, побудить к обсуждению.
- К акции привлекаются зрители — представители целевой аудитории, которые должны повторять действия флэшмобберов просто из интереса или с целью получить небольшое вознаграждение. В этом случае у представителя целевой аудитории появляется собственный опыт общения с организацией/проектом, основанный на эмоциональных характеристиках, в отличие от обычного, повседневного использования предлагаемых товаров, услуг и пр., когда речь идет в первую очередь о функциональных характеристиках. Привлечение потребителей переводит такую акцию в разряд промежуточной между флэшмобом и рекламой. Поэтому тут надо быть очень осторожным, чтобы не превратить это действие в стандартную промо-акцию, от которой потребители отмахнутся как от надоевшего рекламного «шума».

Для задач GR наиболее важно то, что флэшмоб не просто привлекает внимание, но в конечном счете может стать отличным информационным поводом. Безусловно, флэшмобы могут вызвать интерес СМИ.

Обобщая диапазон вопросов, связанных с формированием общественной поддержки, необходимо сделать ряд выводов: во-первых, на общественное мнение наиболее сильное влияние оказывают события; во-вторых, для того, чтобы увлечь людей, всегда нужно принимать в расчет их собственные интересы; в-третьих, типичной обратной реакцией общественного мнения является требование действовать; в-четвертых, в силу динамизма социальных условий достаточно сложно определить надежность оценки состояния общественного мнения.

7.4. Коммуникационные механизмы и технологии GR-деятельности

В предыдущих темах были подробно рассмотрены различные подходы к трактовке термина «Government Relations». Особо подчеркивался коммуникативный характер деятельности по связям с государством, ведь по сути своей связи — это коммуникация, коммуникационные механизмы, коммуникационные операции, призванные в данном случае осуществлять информационное взаимодействие между

бизнес-структурами, различного рода корпорациями, структурами гражданского общества и государством. При рассмотрении под таким углом зрения GR представляется, прежде всего, как сознательная организация коммуникации, установление эффективных коммуникаций с органами государственной власти¹. Для более глубокого понимания современных коммуникационных процессов и механизмов, включая коммуникационные механизмы GR, можно обратиться к коммуникационным концепциям XX в., которые наиболее адекватно отражают суть этого явления в современном обществе. Более широкий взгляд на современные коммуникационные процессы открывает происходящую в современном мире глобальную трансформацию индустриального общества в информационно-коммуникационное общество, которая сопровождается не только проникновением коммуникации во все сферы жизнедеятельности общества, возникновением и развитием качественно нового типа коммуникативных структур и процессов, но и глубоким переосмыслением коммуникативной природы социальной реальности, современных изменений в социально-коммуникативной сфере, места и роли коммуникаций в развитии общества².

Сегодня представления Н. Лумана о коммуникации как о сущностной характеристике самого общества, его утверждения о том, что «человеческие отношения, да и сама общественная жизнь невозможны без коммуникации»³, что «только коммуникация может осуществлять коммуникацию»⁴, приобретают новый смысл и вызывают особый интерес.

Весьма актуальным в этом плане является осмысление с позиций современности теорий коммуникативного действия Ю. Хабермаса⁵, коммуникативного сообщества К.-О. Апеля⁶, коммуникативной

¹ Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Актуальные связи с общественностью: сфера, генезис, технологии, области применения, структуры. Учебно-практическое пособие. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. — С. 605.

² См.: Василик М. А. Наука о коммуникации или теория коммуникации? К проблеме теоретической идентификации // Актуальные проблемы теории коммуникации. Сборник научных трудов. СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. С. 4–11.

³ Луман Н. Невероятные коммуникации // Проблемы теоретической социологии. Вып. 3. СПб., 2000. С. 43.

⁴ Луман Н. Что такое коммуникация? // Социологический журнал. 1995. № 5. С. 114.

⁵ Habermas J. The theory of Communicative Action. Boston, 1984.

⁶ См.: Апель К.-О. Трансформация философии. М., 2001.

рациональности, так как именно здесь раскрывается сущность коммуникативности, коммуникативной общности, коммуникативного пространства, коммуникативной среды, коммуникативного действия, коммуникативного процесса, что, безусловно, имеет важное методологическое значение для понимания сущности и природы GR-коммуникации. Обращаясь к практике, представим основные современные коммуникационные механизмы GR, но прежде определим само понятие «механизм». Коммуникационный механизм по сути своей является механизмом социальным. Существуют различные определения социального механизма. Приведем определение болгарского ученого Марко Маркова, в наибольшей степени соответствующее рассматриваемой теме: «Социальный механизм представляет собой совокупность форм, средств и методов, посредством которых требования социальных законов реализуются на практике. Социальный механизм состоит из трех компонентов: функции, структуры, технологии»¹. Как видим, важнейшим компонентом социального механизма является технология. М. Марков дает определение этого термина и выявляет прямую связь между технологией и механизмом: «Зафиксированная рабочими правилами совокупность способов выполнения отдельных частей процессов и операций одной единой деятельности, именуемая технологией, является основой функционирования механизма и способом связи всех его составляющих»².

Компонентами социально-коммуникативного механизма являются:

- субъекты;
- нормы и ограничения (критерии);
- информационное обеспечение;
- технологии;
- функциональные межсубъектные связи.

Перейдем теперь непосредственно к рассмотрению основных коммуникационных механизмов GR.

Основываясь на работе А. Чумикова и М. Бочарова³, можно выделить следующие коммуникационные механизмы GR-деятельности.

Правотворческий и правоприменительный механизмы реализации связей с государством предполагают участие в разработке норматив-

¹ Марков М. Технология и эффективность социального управления. М., 1977. С. 234–236.

² Там же. С. 45.

³ Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Актуальные связи с общественностью: сфера, генезис, технологии, области применения, структуры. Учебно-практическое пособие. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 605–606.

ных актов в законодательных органах власти и административных решений по их исполнению. Здесь выделяются несколько коммуникационных практик. К ним относятся:

1. Выступления в профильных комитетах законодательного органа. В работе комитетов допускается участие как депутатов, так и заинтересованных специалистов и экспертов. Обращаясь к западному опыту, например, в соответствии с регламентом германского Бундестага парламентским комитетам предоставляется право проведения общественных слушаний с участием компетентных лиц и представителей групп интересов для получения от них соответствующей информации.

2. Составление законопроектов и вынесение их на обсуждение парламента. Обсуждение как коммуникационная стратегия практикуется как самими заинтересованными организациями, так и органами законодательной и исполнительной власти с участием заинтересованных групп.

Данный механизм использует «проталкивание» определенного законопроекта или отдельных поправок к нему. Кроме этого, возможны разнообразные запросы и письма депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в различные федеральные органы государственной власти. Немаловажен и личный контакт с депутатом: при личном знакомстве с парламентарием можно определить, поддержит он необходимый законопроект или нет.

Продвижение законодательного предложения или законопроекта в парламенте, как правило, начинается с поиска сторонников (единомышленников) среди депутатов. После того, как они найдены, парламентарий или группа депутатов вносят предложенный законопроект в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу. Истинными разработчиками в этой ситуации могут быть не депутаты, а те, кто продвигает законопроект. Поэтому часто бывает неизвестно, кто же настоящий автор. Работа представителя GR-структуры в парламенте не ограничивается только поиском сторонников или единомышленников. Большое значение имеет способность переубедить или склонить на свою сторону «колеблющихся» депутатов, тех, кто не имеет четкой позиции по данному законопроекту. Их количество может иметь решающее значение при обсуждении и принятии законопроекта.

У GR-специалиста имеется фактическая возможность участвовать в продвижении законопроекта или его отдельных положений на любой стадии законодательного процесса:

- внесение законопроекта в Государственную Думу;
- обсуждение законопроекта на Совете Государственной Думы;
- обсуждение законопроекта в ответственном за доработку комитете до принятия его в первом чтении;

- принятие в первом чтении;
- дальнейшая доработка законопроекта в ответственном комитете для рассмотрения его во втором чтении;
- принятие законопроекта в третьем чтении;
- рассмотрение федерального закона, принятого Государственной Думой в Совете Федерации;
- подписание федерального закона Президентом РФ.

При этом на всех стадиях законодательного процесса объектами заинтересованной группы могут быть, кроме депутатов, и государственные служащие — работники аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации. От служащих, работающих в парламенте, зависит очень многое: и скорость подготовки, и содержательная проработанность законопроектов, поступающих на рассмотрение депутатов, и некоторые технические нюансы. Государственные служащие заинтересованы во взаимодействии с лоббистами, если последние снабжают их достоверной информацией, помогают решать организационные вопросы, оказывают поддержку рабочим группам. Таким образом, в нынешней ситуации у GR-структур имеются достаточно большие возможности влиять на законодательный процесс, но он, как известно, может быть и безрезультатным. Например, некоторые законопроекты после многократных рассмотрений Государственной Думой вообще снимались с обсуждения.

Коммуникативно-психологический механизм предполагает влияние на представителей власти при личной встрече, воздействие через родственников и друзей (звонки, письма, телеграммы в их адрес, дружеские контакты), а также контакты с местными избирателями.

Так, в 1995 г. министр экономики Е. Ясин признавал, что «у президента есть “любимые” директора, такие, как директор “Ростсельмаша” или ЗИЛа. Они входят к нему в кабинет и подписывают любые дотации». При этом «за три года “Ростсельмаш” получил и израсходовал столько денег, сколько хватило бы на модернизацию десяти заводов»¹.

Коммуникационно-информационный механизм связан с распространением информации, способной повлиять на принятие государственных решений. Для этого в рамках организации создается GR-структура или вводятся отдельные должности специалистов по связям с государственными органами. Существуют и профессиональные объединения, основное назначение которых заключается в осуществлении GR-деятельности в интересах своих членов.

¹ Боброва Е. Нужен ли Вам GR? — Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.stratagema.org/lobbizm.php?nws=ep17r6813595038>

К технологиям коммуникационно-информационного механизма относятся: организация пропагандистских кампаний в средствах массовой информации по поводу готовящихся или принятых решений; проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной властей, уже ставшее повседневной практикой в деятельности российских политических партий и движений; организация торжественных встреч и приемов для полномочных представителей законодательной и исполнительной властей, что практикуется руководителями регионов и крупных предприятий; информационный лоббизм, интернет-технологии (электронные слухи, слив компромата и т. п.).

Для информационного лоббизма, преследующего политические цели, удобной средой является сфера «деловых слухов», или, другими словами, политико-экономические новости, публично официальными лицами не подтвержденные. Площадками для них в конце 1990-х гг. были, например, интернет-ресурс arp.ru (заметим, что в настоящее время это солидное аналитическое интернет-издание — «Агентство политических новостей»), сайт «Коготь», распространявший в Интернете компромат на видных государственных деятелей (в частности, видеоролик с генеральным прокурором Ю. Скуратовым), специализированный ресурс Aviasomproamat.Ru и т. п.

Большинство существующих в России бизнес-объединений ставит перед собой задачу донесения позиции представляемой ею группы предпринимателей до органов государственной власти. Поэтому в ряде бизнес-ассоциаций существуют специализированные департаменты по работе с органами власти (Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Ассоциация менеджеров России (АМР) и др.), к основным задачам которых относятся координация деятельности и обмен информацией между органами исполнительной власти, влияние на законотворческую деятельность представительских органов власти, решение судебных вопросов, взаимодействие с ведущими политическими партиями, некоммерческими организациями и другими бизнес-объединениями, формирование позитивного отношения к отечественному бизнесу в обществе и за рубежом и т. д.

Как видно из приведенных примеров, реализация коммуникационных механизмов GR невозможна без соответствующих технологий. Подчеркнем, что к технологиям GR можно отнести все виды деятельности, которые содержат определенные способы воздействия на процесс принятия решений в органах государственной власти, включающие в себя приемы, режимы работы, операции и процедуры.

GR-технологии также тесно связаны с применяемыми средствами и инструментами.

Однако здесь надо сделать важное замечание. Технологии в данном контексте это не некие нормативно закреплённые действия, повторяемость которых каждый раз приводит к успеху. Само устройство публичного пространства свидетельствует о слабости трактовки технологий только как алгоритмизированных действий, воспроизводимых от ситуации к ситуации, хотя бы потому, что в переменчивом пространстве публичных коммуникаций практически не случается одинаковых ситуаций. Понятие «технология» в этих контекстах получает значительный сдвиг от смысла, связанного с повторяемостью, к смыслу, связанному с осознанностью, объективацией действия, возможностью контроля действий. Технологичное действие — это не обязательно повторяемое действие, но действие обязательно объективированное, максимально осознанное и с четко прописанными операциями. Такое понимание технологии — необходимое условие действий в публичном пространстве¹.

Выводы. В современной действительности весьма актуальными являются представления о коммуникации как о сущностной характеристике самого общества, о том, что «человеческие отношения, да и сама общественная жизнь невозможны без коммуникации» (Н. Луман). Отсюда возникает особый интерес к коммуникационным механизмам и технологиям. Деятельность по связям с государством также носит коммуникативный характер.

Основными коммуникативными механизмами GR являются: правотворческий и правоприменительный, коммуникативно-психологический и коммуникативно-информационный. Коммуникативный механизм GR реализуется посредством GR-технологий.

Технологиями GR можно назвать все те виды деятельности, которые содержат определенные приемы воздействия на процесс принятия решений в органах государственной власти. Как и всякие технологии, GR-технологии включают в себя инструменты, операции и процедуры. Однако технологии в данном контексте это не некие нормативно закреплённые действия, повторяемость которых каждый раз приводит к успеху. Понятие «технология» в GR-контексте связано с осознанностью, объективацией действия, возможностью контроля действий. Такое понимание технологии — необходимое условие действий в сфере GR.

¹ См.: Наумов С. А. Гуманитарные знания и технологии в пространстве масс-медиа (философско-методологический анализ): Дис. ... канд. философ. наук. М.: Институт философии РАН, 2008.

7.5. Мониторинг государственной политики и деятельности органов власти

Мониторинг (*лат.* «monitor» — предупреждающий) — специально организованное, систематическое наблюдение за состоянием объектов, явлений или процессов с целью их оценки, контроля или прогноза развития. Мониторинг деятельности органов власти предполагает регулярное, специально организованное систематическое наблюдение за характером деятельности и принимаемых решений для выявления их соответствия объявленным целям и желательному результату как для властной элиты, бизнес-групп, так и рядовых граждан общества. Мониторинг и контроль над деятельностью властных институтов обеспечивает формирование института эффективной и устойчивой обратной связи политической системы с социумом, способствуя выявлению и устранению фактических отклонений административной и управленческой деятельности от нормативно установленных параметров.

В нетоталитарных государствах высоки возможности проведения неправительственного мониторинга деятельности органов власти, в котором могут быть заинтересованы представители активной общест­венности, бизнес-группы, ученые-социологи и политологи.

Мониторинг оценки качества работы органов власти самими органами власти предполагает создание баз данных функционирующих законодательных актов, решений, разработку системы основных и дополнительных показателей оценки деятельности властного института и фиксацию результатов оценки. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г., фиксирует около 300 показателей, интегрированных в 66 коэффициентов, позволяющих проводить сравнительный анализ состояния различных сфер в регионах. Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г., включает 102 показателя, характеризующих состояние строительства, ЖКХ, медицинских и образовательных услуг в регионе, поддержку культуры, уровень криминогенности и т. д. субъекта федерации.

Мониторинг деятельности органов государственной власти не предполагает оказания какого-либо влияния, тем более прямого, на эти структуры, однако позволяет проанализировать и спрогнозировать последствия действий государства для компании, что может значительно повысить эффективность деятельности GR-структур

фирмы и, главное, в итоге соотнести возможность прибыли фирмы с рисками.

В центре внимания исследователей, нанятых коммерческой структурой, будут такие показатели, как условия, частота и последствия взаимодействия органа власти и бизнес-структуры, наличие/отсутствие протекционистского отношения к фирме. При анализе особое внимание должно быть уделено мониторингу нормативно-правовых актов в сфере деятельности компании, мониторингу общественных дебатов и состоянию «идей» в органах власти.

Можно выделить ряд критериев открытости институтов политической власти, позволяющих представителям активной общественности и бизнес-группам грамотно и эффективно выстраивать с этими структурами, которые должны быть учтены в мониторинге: публичный характер официальной политики властей, свобода доступа всех заинтересованных лиц к официальной информации, четко установленные правила взаимоотношений управленческих структур и групп, которым оказываются услуги, соответствие фактически осуществляемой деятельности института власти регламентам и ведомственным инструкциям, степень отличия правил формальных и неформальных практик институтов власти, уровень коррумпированности института, наличие устойчивых каналов лоббирования интересов фирм, наличие у активной общественности и бизнес-групп реальных каналов и механизмов контроля за деятельностью властных институтов, мера влияния на политические решения институтов власти мотивов, не связанных с интересами населения.

Однако прежде чем проводить мониторинг управленческой структуры аналитики должны четко ответить на ряд вопросов. Каковы сферы и уровни взаимодействия фирмы и органов государственной власти? Каково отношение представителей органов государственной власти к данной компании, ее программам, отдельным представителям (персоналиям)? Какие проблемы/задачи, связанные с органами государственной власти, являются наиболее актуальными для улучшения работы фирмы в настоящий момент? Действительно ли успешность деятельности компании зависит от позиции управленческой государственной структуры? Как ранее решалась проблема/задача взаимодействия с органом власти? Могут ли в будущем поменяться и в каком направлении интересы фирмы, связанные с органами государственной власти?

Можно выделить так называемые «потребительскую» и «исследовательскую» стратегии в вопросе об оценке органа власти, которые могут осуществляться как структурным аналитическим подразделением в государственном институте власти, так и информационным отделом фирмы или независимой исследовательской структурой,

привлеченной к работе НКО, или активной общественностью. «Потребительская» стратегия оценки качества деятельности властных институтов ориентирована на оценку качества персонала администрации, организационной структуры органов госвласти, коммуникации с потребителем, открытость органов власти, политические технологии создания имиджа органов власти и т. д., то есть решение собственно аналитико-практических задач. «Исследовательская» стратегия в организации мониторинга деятельности органов власти акцентирует внимание на определении особенностей субъектов исследования, формулировании его цели, объекта исследования, выработке основных требований к проведению мониторинга, отбору основных методов и каналов получения информации. Особое внимание уделяется оценке возможности использования публикаций в СМИ, данных официальной статистики, анализу официальных документов, использованию экспертных опросов для решения этой исследовательской задачи.

Мониторинг деятельности органов власти могут осуществлять как органы государственного контроля, так и негосударственные организации, в частности, исследовательские, правозащитные, некоммерческие, общественные. Попытки осуществления подобного мониторинга усилиями отдельных людей возможны, однако это требует существенных временных и интеллектуальных ресурсов, поэтому мониторинги органов власти более эффективны, если они проводятся коллективом. Цели мониторинга деятельности и решений органов государственной власти меняются существенно в зависимости от того, в чьих интересах они проводятся. Среди задач мониторинга может быть изучение реальных, а не декларируемых проблем органа власти как объекта мониторинга, методов принятия решений и методов лоббирования решений в этом органе власти; оценка эффективности регулирования процессов, которые входят в компетенцию анализируемого органа власти, исследование руководителей и служащих этого органа власти, анализ взаимодействия органа власти с бизнес-группами, фирмами, отдельными гражданами, объединениями граждан, со структурами гражданского общества, изучение оценок деятельности этого органа власти теми или иными социальными группами и другие.

Целью мониторинга деятельности органов власти для негосударственных организаций в интересах достаточно крупных социальных групп могут стать следующие: а) разработка и применение методики оценки деятельности органов власти; б) комплексное системное описание деятельности органов власти, в ходе которого стремятся обнаружить определенные нарушения, в том числе несоблюдение прав граждан, неэффективное расходование бюджета, неисполнение

решений вышестоящих органов управления, обещаний, данных руководителями непосредственно перед назначением или выборами; в) контроль за выполнением планов и программ органами власти с целью обеспечения прав и свобод граждан, приоритетов и интересов различных социальных групп, соблюдением законности; лоббирование возможной корректировки исполнения органами власти планов и программ; г) разработка рекомендаций законодательного и иного характера, направленных на улучшение деятельности соответствующих органов власти, государственного или муниципального управления. Наряду с названными выше целями коммерческие фирмы могут быть заинтересованы также в получении специфических сведений о мониторинге деятельности органов государственной власти с целью: а) анализа возможных экономических и социальных проектов, в которых могут в равной степени быть заинтересованы и властные структуры, и бизнес-группы; б) оценки перспектив сотрудничества фирмы с органами власти.

Вне зависимости от того, кто реализует проект мониторинга, два взаимосвязанных компонента его проведения: а) сбор данных, фактов, информации об объекте мониторинга; б) анализ и интерпретация собранных сведений. В итоговом документе должны быть описаны важнейшие факторы, которые влияют на состояние и перспективы развития объекта анализа. Следует осуществить интерпретацию как позитивных, так и негативных тенденций развития деятельности и принятия решений анализируемого института власти, спрогнозировать возможности развития объекта мониторинга, подготовить рекомендации по совершенствованию деятельности анализируемой структуры власти.

Традиционными обязательными элементами проведения мониторинга деятельности органов власти являются следующие: определение цели и задач мониторинга, характера информации, которая может и должна быть получена в ходе исследования; создание или актуализация имеющейся сети мониторинга, составление плана и программы ее работы; разработка инструкций по сбору данных и инструктаж по ним членов сети; организация сбора данных; обработка (анализ и интерпретация) данных, собранных сетью мониторинга; подготовка экспресс-отчета, основного аналитического отчета и аналитической записки с рекомендациями, принятие и реализация решения об использовании результатов мониторинга (презентация и публикация доклада в СМИ, в том числе в Интернете, или передача сведений заинтересованным лицам без публичного оглашения результатов). Публичность работ по проведению мониторинга органов власти обычно связана с целью формирования определенного общественного мне-

ния, но далеко не всегда приветствуется в случае, когда заказчиком выступает GR-отдел какой-либо фирмы.

Все сведения, выводы и рекомендации мониторинга должны быть репрезентативными, надежными и валидными. Репрезентативность данных предполагает, что хотя не все интересующие организаторов исследования органы власти изучаются непосредственно в ходе реализации проекта, однако выводы могут быть отнесены к любой структуре аналогичного типа. Надежность полученных сведений определяется их устойчивостью и воспроизводимостью при проведении других аналогичных исследований. Валидность данных предполагает, что использованные в проекте методики позволяют точно оценить именно те характеристики политической структуры, в которых заинтересован заказчик мониторинга. Названные требования взаимосвязаны, необходим их комплексный учет. Вместе с тем достаточно часто при организации мониторинга исследуется отдельная структура — в этом случае реализуется проект «case study».

Набор методов организации мониторинга достаточно широк, однако не все они обладают одинаково высоким уровнем информативности; будут различаться и полученные с их помощью сведения по таким показателям, как объективность и информативность. Наиболее эффективными следует признать проведение политической экспертизы, анализ документов (решений, законопроектов, инструкций) и глубинное экспертное интервью с так называемыми «ключевыми информаторами» и статусными персонами, представляющими руководство деятельности анализируемой структуры. Кроме того, в качестве вспомогательного метода может быть использована фокус-группа. Определенное значение может иметь и такой метод сбора информации, как наблюдение, хотя в ситуации оценки деятельности институтов власти он имеет определенную специфику.

Наименее эффективным при анализе деятельности органов власти представляются формализованные методы типа анкетирования. Во-первых, от исследователей в данном случае требуется очень точное предварительное знание ситуации внутри исследуемой организации (а данные опроса призваны, прежде всего, подтвердить понимание ситуации). Во-вторых, анкетирование наиболее часто используется при работе с так называемыми рядовыми респондентами, а они при исследовании властных структур обычно бывают плохо информированными. В-третьих, с «ключевыми информаторами» и статусными персонами («первыми лицами») лучше проводить в виде личного интервью face to face. Чаше в анкетном опросе интервьюер зачитывает респонденту формулировки вопросов (не меняя их порядок и не комментируя!) и сам же фиксирует варианты ответов в анкете. Но допускается и так называемое самозаполнение анкет, когда речь идет

о получении сведений от очень занятых или труднодоступных индивидов (публичных политиков, высокопоставленных чиновников), которые отказываются от проведения интервью, но соглашаются заполнить анкеты самостоятельно. Если в исследовании органов власти все же использованы количественные формализованные методы сбора информации, то при их обработке целесообразно не ограничиваться только простой или комбинированной группировкой данных, а использовать более сложные виды статистического анализа, которые могут вскрыть внутренние латентные, совершенно неочевидные наблюдателям закономерности — индексный, корреляционный, регрессионный, причинный (пат-анализ, путевой), дискриминантный, дисперсионный, факторный, кластерный виды анализа и многомерное шкалирование.

В качестве непосредственного источника информации о работе органов власти могут выступать официальные статистические данные, информационные сообщения в СМИ, выступлений политиков. Анализ статистических показателей деятельности властных структур предполагает достаточно длительный период наблюдения, поскольку лишь в этом случае можно отследить динамику качества работы политического органа. В качестве показателей оценки могут быть использованы сведения об отчетности по установленным государством формам, которые сдаются в вышестоящие органы власти — обычно в контролирующие инстанции (налоговые службы, социальные фонды) и в органы государственной статистики. Государственные органы в своих мониторингах используют только утвержденные теми или иными нормативными документами статистические показатели. В ситуации неполноты или необъективности представляемых властными институтами для отчета показателей перед организаторами мониторинга может возникнуть соблазн использовать иные параметры деятельности изучаемых органов власти. Однако следует понимать, что в данном случае исследователи оказываются в сложной ситуации, когда заявленные ими данные будет сложно собрать.

Достаточно полное и объективное представление о деятельности органов власти можно получить, анализируя «кругооборот» документации (исходящей, входящей, внутренней). Циркулирующие в органах власти бюрократические документы обычно имеют нормативный характер, определяют процедуры регулирования отношений в обществе, бизнесе и государственном управлении. Публичные документы следует анализировать в ходе проведения мониторинга деятельности органов власти и управления, поскольку точно описывают нормы деятельности органа власти, его полномочия, уровень ответственности. Благодаря анализу системы решений, на основе официальных документов можно достаточно объективно разработать методику

оценивания властного института, описать деятельность этого органа, разработать рекомендации по совершенствованию его деятельности. Однако делать ставку только на эти сведения нецелесообразно по ряду обстоятельств. Во-первых, скрытыми останутся неформальные практики, мотивы, цели, особенности коммуникации представителей властных институтов. Во-вторых, нужно учесть, что типичный чиновник будет жестко следовать букве внутриведомственных инструкций, даже если они не вполне согласуются с нормами Конституции, духом и буквой федерального законодательства. Если ограничиться анализом лишь ведомственных документов, то причины и способы нарушения норм во властном институте тоже окажутся «за скобками».

9 февраля 2009 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», закрепивший порядок и общие условия доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Детальное понимание этого Закона поможет GR-специалисту получать нужную информацию в органах государственной власти. Разберем ключевые его положения.

В Федеральном законе вводится понятие «*информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления*» — это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления — муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности¹.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться в устной форме и в виде документированной информации, в том числе в

¹ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (принят ГД ФС РФ 21.01.2009).

виде электронного документа. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может быть передана по сетям связи общего пользования.

При запросе информации GR-специалист имеет право (выборочно):

- получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен;
- обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации.

Государственные органы, органы местного самоуправления в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами государственных органов и (или) иными нормативными правовыми актами, регламентами органов местного самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления.

Как видно из перечисленного данный Федеральный закон значительно упрощает работы GR-специалиста. И, несмотря на то, что правоприменительная практика его только складывается, GR-специалисты уже сейчас получили легальный инструмент взаимодействия с чиновниками.

Как бизнес-группы, так и институты гражданского общества заинтересованы в повышении уровня информационной открытости всех органов власти, государственного и муниципального управления, поскольку это резко повышает их шансы на эффективное взаимодействие с властными институтами. Одним из дополнительных каналов информирования могут стать письма граждан в органы власти. Обычно эта информация является закрытой, однако в настоящее время существует практика предоставления в вышестоящие структуры сводных данных об их обращениях в изучаемый орган. Анализ этих сведений позволит бизнес-структурам предлагать целевые проекты, в которых заинтересованной стороной окажутся органы власти.

Оценке деятельности органов власти может значительно способствовать изучение публикаций о них в средствах массовой информации (в периодических печатных изданиях — газетах, журналах, бюллетенях, в радио- и телепрограммах, в информационных и аналитических порталах Интернета). Хотя пока аудитория сайтов Интернета значительно меньше, чем аудитории прессы, радио и телевидения, но именно в мировой Сети можно найти объективную информацию, не публикуемую в официальных СМИ, но весьма значимую для включения в данные мониторинга деятельности органов власти. Сбор данных в средствах массовой информации легче всего организовать с помощью печатных источников и сайтов сети Интернет. Современный уровень развития техники позволяет не только записывать радио- и телепрограммы, но и переводить их в текстовые компьютерные файлы (расшифровать).

Общими для всех СМИ остается ориентация на массовую аудиторию, общедоступность представляемой информации, корпоративный характер производства и распространения информации. Поскольку обе существующие модели финансирования СМИ — из государственных и муниципальных бюджетов или коммерческими структурами — предполагают реализацию интересов финансирующей структуры, то ни один из каналов СМИ не может быть в должной степени объективным. Однако конкурентный характер бизнес-среды и сферы политики ведет к тому, что в СМИ представлены достаточно полно происходящие события. Другое дело — оценка этих событий. Чем более авторитарен политический режим, тем меньше вероятность получения с помощью мониторинга СМИ объективного описания деятельности органов власти. Вместе с тем любой владелец СМИ заинтересован в получении прямой прибыли за счет привлечения рекламодателей и представителей тех или иных политических сил, что возможно лишь при положительном и доверительном отношении к данному каналу информации значительной части аудитории.

При организации мониторинга в СМИ на предмет анализа деятельности органов власти необходимо отобрать такие, которые позволят не только получить достаточно полную информацию об анализируемой структуре, но и представят разные оценки ее деятельности (ведомственные средства массовой информации, сайты соответствующих органов власти, источники альтернативной информации, оппозиционные издания и сайты, издания, представляющие мнения и оценки экспертов по соответствующим проблемам).

Наибольший интерес могут представлять для мониторинга статьи, авторами которых являются руководители и специалисты анализируемого органа власти, интервью с ними (см., например: Толстых, 2007), ежедневные программы новостей радио и телевидения, автор-

ские информационно-аналитические программы на телевидении и радио, оперативные информационные сообщения с лент новостей информационных агентств, публикации с отчетами, справочными и статистическими данными о деятельности этих институтов.

Методы анализа публикаций СМИ разнообразны. В частности, можно использовать традиционный количественный вариант контент-анализа, оценивая частоту появления в массиве источников фамилии или проблемы, относящиеся к теме мониторинга. Показатели уровня представленности фиксируют внимание общества или отдельных социальных групп к определенным должностным лицам и органам власти. Публикации дают возможности изучить не только соответствующие факты и события — для этого целесообразно использовать ивент-анализ, но и обоснования основных позиций и оценок экспертов. Кроме того, с помощью этого метода можно зафиксировать основные точки зрения экспертов по проблемам, относящимся к целям мониторинга. При анализе текстов «от первого лица» — руководителей и ведущих специалистов анализируемого органа власти — с помощью сочетания традиционного анализа текстов, когнитивного картирования, интент-анализа и дискурс-анализа можно получить достоверные сведения об истинных намерениях авторов текстов, их установок, оценок и намерений. При наличии ответов «первых лиц» политической организации на однотипные вопросы можно использовать кодировку ответов на открытые вопросы.

При использовании *политической экспертизы*, выполняемой с привлечением специалистов для оценки политической ситуации, проблем, программ, проектов, хода и результата деятельности людей или института, предполагается комплексная оценка состояния объекта¹. Эксперт — не только носитель уникальных специальных знаний или навыков и опыта, он может быть представителем заинтересованных групп или институтов. К ведению эксперта относится следующее: а) формулирование рекомендаций о предпочтительном варианте решений; б) научное обоснование предлагаемого политического решения; в) выполнение специальной ролевой функции, которая связана не столько с характерами и методами его работы, сколько с ориентацией на определенный результат, поэтому в некоторых случаях политически ангажированные эксперты могут исказить результат. В экспертизе помимо эксперта участвуют лицо, принимающее решение (ЛПР), организатор экспертизы и «эксперт по экспертизе». Целью экспертизы в зависимости от того, кто выступает ее заказчиком — ру-

¹ Власть, граждане и СМИ, 2006; Литвак, 1996; Митрошенков, 2004а. С. 85–109; Митрошенков, 2004б. С. 27–40; Соколова, 2005. С. 73–81.

ководители органа власти, представители бизнес-группы или активной общественности — может быть не только получение объективной оценки ситуации или качества программ, но и ритуал в политической игре или просто легитимации политического решения. Оценка одного эксперта будет в значительной степени субъективной, но «панацеей от бед» не является по указанным выше причинам и привлечение группы экспертов. Результат проведения экспертизы — заключение, отражающее согласованные и частные мнения экспертов.

Алгоритм проведения экспертного опроса включает несколько этапов: а) определение способа отбора экспертов; б) собственно отбор экспертов, заключение с ними договора и согласование условий и сроков проведения экспертизы; в) анализ объекта экспертизы; г) определение видов экспертной оценки; д) определение методик, процедур, которые будут использоваться в экспертизе; е) определение показателей ошибки для апостериорной оценки качества экспертного заключения; ж) проверка правильности результатов оценивания; з) организация информационного обмена между экспертами; и) обработка мнений экспертов и их интерпретация с учетом согласованности их ответов и влияния на содержание экспертных оценок компетентности.

Для отбора экспертов лучше всего использовать один из следующих методов: метод «снежного кома», метод самооценки и метод взаимного отбора. Метод «снежного кома» достаточно надежен, но при этом исследователь может оказаться в «сетях знакомства», так как чаще всего получает позитивную информацию о людях со сходными политическими убеждениями. Начальная процедура во втором и третьем случаях одинакова. Составляется список специалистов, которые пользуются уважением в профессиональной среде политологов. Затем из этого списка будут отбираться участники экспертизы.

Метод самооценки заключается в том, что каждому из потенциальных экспертов предлагают оценить свои возможности по трем позициям: знаниям в интересующей заказчика области, опыту работы в этой сфере и способности к предвидению. Самооценка проводится с помощью трехбалльной системы (1 балл — низкая оценка, 2 балла — средняя оценка, 3 балла — высокая оценка), затем высчитывается средняя арифметическая. В окончательный список включаются те специалисты, которые получили самый высокий балл по самооценке.

Метод взаимного отбора экспертов заключается в том, что каждый из потенциальных экспертов, включенных в список, делает выбор из списка. Например, в списке — 20 фамилий, необходимо указать 5, делать выбор в свою пользу не допускается. Следовательно, каждый из потенциальных участников экспертизы может получить от 0 до 19 голосов. В окончательный список включают фамилии спе-

циалистов, получивших наивысший балл признания у коллег. Поскольку эксперт несет ответственность перед политиком-заказчиком, а информация о характере и точности заключения будет известна в профессиональном сообществе, это не позволяет завышать показатели самооценки. Конечно, бывают случаи, когда экспертов подбирают, исходя из соображения их доступности. Иногда организаторы подбирают экспертов просто из соображений статусности и лояльности потенциального эксперта.

К основным принципам непредвзятой, объективной, качественной, профессионально выполненной экспертизы следует отнести: а) системность экспертизы, связанную с комплексным анализом объекта; б) наличие обратной связи в экспертизе, обязательного контроля качества оценок экспертов; в) регулярность экспертизы, она не может быть данью некоей временной «моде на прозрачность принятия политических решений», но должна быть обязательным элементом любого значимого политического решения; г) гласность экспертизы, ее результаты должны быть известны заинтересованной общественности; д) независимость экспертов от других субъектов экспертизы; е) независимость процедуры подготовки экспертного заключения от процедур его заказа и применения результата заказчиков; ж) снятие конфликта интересов у субъектов экспертизы; з) персонификацию позиций экспертов в итоговом отчете; и) одномоментность экспертизы (компактность проведения); к) конфиденциальность экспертизы; на стадии определения группы экспертов и работы над заключением нежелательно оглашение фамилий, чтобы избежать политического и психологического давления; л) демократичность экспертизы, выражающуюся как в ротации групп экспертов, работающих над темой, так и в том, чтобы привлекались эксперты с абсолютно разными научными методологическими и политическими установками; м) ответственность всех субъектов проведения экспертизы за ее качество.

Из всех многообразных методов политической экспертизы для мониторинга деятельности органов власти лучше всего подходят «морфологический анализ», «списки контрольных ответов», метод «Дельфи» (в литературе встречается также написание «Делфи») и все его многочисленные модификации — «Дельфи-конференция», «Дельфи-II», методика «Шанг», «метод парных взаимодействий», «последовательная» методика, метод ситуационного анализа и самая его популярная модификация — метод сценариев и т. д.

Цель метода «Дельфи» — получение согласованной достоверной коллективной информации от группы экспертов с обязательным указанием тех моментов, по которым согласие достигнуто не было. Он позволяет снять эффект группового давления и получить действи-

тельно достоверную информацию о мнениях экспертов особенно в ситуации, когда эксперты являются носителями уникального знания в узкой области. Метод «Дельфи» включает следующие шаги: а) формирование постоянной рабочей группы, которая будет собирать и обобщать мнения экспертов; б) определение необходимого количества и состава экспертов, проведение с ними переговоров об участии в проекте; в) составление исходного опросника, в котором помимо основных и дополнительных, уточняющих вопросов содержалась бы информация о правилах проведения экспертизы; г) проведение экспертного опроса согласно заданной методике «челночным» способом (после рассылки исходного набора вопросов и получения через оговоренное время (обычно срок составляет от 1 до 2 недель) ответов экспертов члены рабочей группы определяют круг проблем, которые не вызывают у экспертов разночтений; для оставшихся спорных проблем формулируется новый уточняющий набор вопросов, который снова рассылается экспертам; обычно эта процедура повторяется 3–4 раза, но возможно, и большее количество таких заочных интеракций); д) обобщение экспертных заключений, выдача рекомендаций по исследуемой проблеме.

Морфологический анализ (метод многомерных матриц) опирается на принцип системного анализа новых связей и отношений, проявляющихся в процессе матричного анализа изучаемой проблемы. В процессе работы экспертов выделяют главные характеристики объекта, формируя условные «оси» общей оценки объекта. Затем с этими «осями» соотносят максимальное количество наиболее значимых характеристик объекта. После этого рассуждают, какие интересные комбинации (сочетание качеств) можно получить, если характеристику с одной «оси» переместить на другую. Алгоритм работы с методом «морфологический анализ» включает следующие этапы: а) уточнение формулировки проблемы; б) выделение всех возможных параметров (максимального количества характеристик) изучаемого объекта; в) систематизацию этих характеристик объекта анализа по основным направлениям («осям»); г) проведение системного анализа и критической оценки всех возможных комбинаций признаков; д) отбор из всех возможных наиболее приемлемых и рациональных комбинаций признаков.

Недостатки морфологического анализа очевидны: а) метод не гарантирует учета всех наиболее значимых характеристик описываемого объекта; б) даже при изучении достаточно простых объектов возможны сотни комбинаций признаков, часть из которых эксперты могут упустить; в) оптимальную комбинацию признаков выбрать достаточно сложно, поскольку в данном случае оценка эффективности носит в известной степени спекулятивный умозрительный характер;

г) в данном случае к организатору работы экспертов предъявляются исключительно высокие требования с точки зрения знания темы, владения навыками игротехники, корректности, внимания к деталям и т. д.

Метод контрольных вопросов ориентирован на «сократический» способ получения нового знания о состоянии исследуемого объекта — с помощью наводящих вопросов. Широко известны стандартные опросники, которые были составлены А. Осборном, Э. Раудзенцом, Д. Пирсоном и др. Наиболее адаптивным считается список вопросов, предложенный английским изобретателем Т. Эйлоартом, который фактически предложил программу поиска решения методом проб и ошибок в любой сфере деятельности. Сам набор вопросов показывает, что этот метод не предполагает сиюминутного решения, оно должно «вызреть». Поскольку речь идет об адаптивной технологии, с небольшими изменениями этот контрольный список вопросов можно использовать для обсуждения политических проблем, условий деятельности организации, ее эффективности, характера принимаемых решений, путей оптимизации и т. д. Метод можно использовать в виде монолога, когда эксперт сам задает себе вопросы и на них отвечает в виде диалога, когда ведущий задает контрольные вопросы собранной вместе группе экспертов.

Несмотря на видимую легкость использования метода, составить подходящий список вопросов непросто, поскольку: а) они должны стимулировать мысль, но не подсказывать вариант решения (т. е. они ни в коем случае не должны быть наводящими); б) в самой формулировке вопроса информация должна быть минимальной; в) вопросы должны быть логически связаны; г) вопросы должны выстраиваться от сложных к более легким; д) следует располагать вопросы в тематические серии; е) вопросы должны звучать интересно (допустима парадоксальная форма вопросов, формулировка «от противоположного»: «А если сделать наоборот?», «Что будет, если заменить эту характеристику на другую?», «А если связать эти принципы (институты, задачи и т. д.) логически иначе?»).

Метод сценариев позволяет с высокой степенью достоверности определить возможные тенденции развития, взаимодействия факторов, сформировать образ возможных состояний объекта, которые можно достичь при принятии определенных управляющих решений. Достоинство метода сценариев заключается в том, что можно, не моделируя в реальной политической практике тех или иных принятых решений, просчитать их последствия (прямые и косвенные, непосредственные и отдаленные, отсроченные). Первоначально метод сценариев носил описательный характер, затем его стали использовать в количественно-качественном варианте с привлечением эле-

ментов математического моделирования политических процессов. Данный метод предполагает разработку сценариев, обеспечивающих более высокую вероятность выработки максимально эффективных решений или хотя бы минимизации их негативных последствий. К группам методов сценария относят: метод получения согласованного мнения, повторяющуюся процедуру независимых сценариев, матрицу взаимодействия и др.

В политических исследованиях *экспертный опрос* используют при оценке сложной ситуации и прогнозировании тенденций развития явлений и процессов и для определения степени достоверности массовых опросов (в этом случае для экспертов создается анкета с открытыми вопросами, идентичная анкете для респондентов с закрытыми вопросами, эксперта просят оценить объективно ситуацию). Методики опроса экспертов по характеру взаимосвязи экспертов между собой делятся на очные и заочные, по процедуре согласования оценок — на одноразовые и итеративные (многоразовые), по количеству привлекаемых экспертов — на индивидуальные и групповые.

Специфика данного вида опроса заключается в том, что он является авторским, не анонимным, вопросы формулируются в открытой форме, экспертов информируют о подлинной цели исследования. В свою очередь, от них ожидают формулирование гипотез, которые могут быть особенно эффективно использованы на фазе разведывательного, пробного исследования. При индивидуальной работе с экспертом используют две формы фиксации материала: устный — на диктофон или письменный вариант — «сочинение». В групповом варианте экспертного опроса традиционно используются две техники групповой дискуссии: очная (круглый стол, в котором принимают участие 20–25 человек) и заочная (метод «Дельфи», в основе которого лежит принцип многократного повторения, воспроизводства позиции экспертом). Форма анализа материала — таксономическая, поскольку основная его цель — обозначение всех возможных позиций и определение степени разброса мнений.

Экспертные заключения могут формироваться не только на основе суждений, но и с помощью применения количественных методов оценивания параметров процессов или явлений. В таких экспертных заключениях используются экспертные оценки (*expert estimates*), основанные на суждениях специалистов количественные или балльные оценки процессов или явлений, не поддающихся непосредственному измерению. Экспертные оценки выставляются обычно в специально разработанных для этого экспертных анкетах. К методу анкетирования экспертов прибегают, когда необходимо получить

числовые характеристики оценки деятельности властного института, но невозможно объективно его исследовать.

7.6. GR-коммуникации в процессе размещения государственного и муниципального заказов¹

В современной России органы государственной и муниципальной власти, а также государственные учреждения являются крупнейшим потребителем товаров и услуг. Поэтому неудивительно, что этот рынок является очень привлекательным как для бизнеса, так и для институтов некоммерческого сектора. Необходимо также подчеркнуть, что рынок государственного заказа имеет устойчивую и динамичную тенденцию к росту. Например, в 2008 г. на официальном информационном сайте Российской Федерации о размещении заказов (www.zakupki.gov.ru) было размещено 210 010 заказов на сумму более 1 трлн 300 млн руб., а в 2009 г. — уже 371 007 заказов на сумму более 1 трлн 760 млн руб.² Более того, существуют коммерческие организации, основными (а нередко и единственными) потребителями которых являются органы государственной и муниципальной власти или государственные учреждения.

В данном параграфе мы рассмотрим особенности осуществления функции «связей с правительством» в процессе участия организации в процедурах размещения государственного заказа. Безусловно, такая сфера как государственный заказ представляет собой довольно коррупционнoемкий рынок. В данном аспекте показательно, например, «Методическое пособие для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках», которое размещено на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы³. Составители этого методического пособия рекомендуют предпринимателям «обратить внимание на моменты, которые **обязательно** сопутствуют государственным закупкам», в том числе на наличие недобросовестной конкуренции и коррупции при государственном

¹ В данном параграфе для простоты восприятия мы будем использовать понятие государственный заказ, хотя речь здесь пойдет не только о государственном, но и муниципальном заказе. Поэтому далее в тексте указание на государственный заказ будет подразумевать и муниципальный заказ, если не оговорено другое.

² Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов // www.zakupki.gov.ru

³ Методическое пособие для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках // http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_24_845.html

заказе. Однако не стоит преувеличивать значение коррупционных механизмов данной области. Последовательная и эффективно выстроенная GR-активность часто также способствует достижению положительного результата и, кстати, совсем не отменяет коррупционную составляющую.

Для более детального изучения проблемы взаимодействия частных институтов и органов государственной и муниципальной власти в процессе осуществления конкурсных процедур обратимся к нормативно-правовым основаниям, регулирующим данную сферу. Государственный заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных (муниципальных) бюджетов реализуется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Для максимизации эффективности расходования бюджетных средств в закон периодически вносятся изменения. Чтобы детально рассмотреть механизмы взаимодействия частных и государственных акторов во время проведения государственных конкурсов, необходимо определиться с понятийным аппаратом, который формулируется в законе.

Государственный заказ — заказ (то есть обобщенная и оформленная должным образом потребность, нужда) органов государственного управления на поставку товаров, работ или услуг за счет средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов. Информация о размещении заказа обязательно публикуется на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. В обиходе довольно часто встречается термин «тендер», однако данное понятие не определено в действующих российских правовых актах и, следовательно, не рекомендуется к применению, равно как и его производные («тендерная заявка», «тендерная комиссия», «тендерная документация»).

Государственный заказчик — непосредственный получатель средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов, использующих их на закупки товаров, работ или услуг для государственных нужд. Как правило, это орган исполнительной власти того или иного уровня или государственное учреждение.

Конкурсная комиссия — временный орган, создаваемый организатором конкурса при участии государственного заказчика для принятия важнейших решений в ходе организации и проведения конкурса (прежде всего, определения выигравшего поставщика).

Участник размещения заказа — юридическое лицо, подавшее заявку на участие в конкурсных процедурах.

Наиболее распространенными формами осуществления государственного заказа являются *запрос котировок, открытый аукцион и открытый конкурс*.

Запрос котировок — способ заключения контракта, когда у нескольких поставщиков одновременно запрашиваются цены на ясно и однозначно специфицированную продукцию на определенных условиях поставки. Сначала организатор конкурса определяет перечень поставщиков (обычно 3–5 поставщиков), которым будет направлен запрос о ценах. Затем одновременно всем поставщикам направляются письменные запросы с просьбой сообщить цены на требуемую продукцию. Получив ответы от поставщиков (ценовые котировки), организатор конкурса осуществляет их оценку (сопоставление) и определяет выигравшего поставщика. Запрос котировок применяется при небольших по объему закупках стандартизированной простой продукции (прежде всего, товаров).

Под **открытым аукционом** понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта.

С точки зрения реализации GR-коммуникаций наибольший интерес представляют открытые конкурсы. Это обусловлено тем, что такие механизмы, как запрос котировок и аукцион настолько формализованы, что побеждает в них тот участник, который предложил наименьшую цену, хотя и здесь выстраивание коммуникативных взаимодействий не будет лишним, о чем будет указано ниже.

Открытый конкурс признается основным способом размещения государственного заказа. Организатор конкурса предоставляет конкурсную документацию по письменному требованию любого поставщика, который запрашивает ее в связи с публикацией извещения. После получения конкурсной документации участники размещения заказа готовят свои конкурсные заявки. В заранее определенный день в заранее определенном месте организатор конкурса вскрывает каждую поступившую конкурсную заявку и оглашает ее основные условия (прежде всего, наименование и адрес поставщика, цену конкурсной заявки и краткое описание предлагаемой этим поставщиком продукции). На этой процедуре имеют право присутствовать представители поставщиков, которые подали конкурсные заявки.

В целях выявления лучших условий исполнения государственного или муниципального заказа конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет заявки на участие в конкурсе в соответствии с критериями, которые установлены конкурсной документацией. Такими критериями могут быть, в частности, функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг и квалификация участников конкурса,

расходы на техническое обслуживание товара, сроки поставки товара, выполнения работ или оказания услуг, объем предоставления гарантий их качества. Совокупная значимость всех установленных критериев принимается за 100 %. При этом значимость таких критериев, как функциональные характеристики или качественные характеристики товара, качество работ, услуг и квалификация участника конкурса не может составлять более 20 % значимости всех критериев и более 45 % в случае проведения конкурса на выполнение НИОКР, реставрации объектов культурного наследия, музейных предметов и коллекций, на оказание медицинских услуг. Практика показывает, что в подавляющем большинстве открытых конкурсов значимость качественных критериев равна максимально возможному пределу. Этим и интересны открытые конкурсы, где победить может заявка с большей, чем у конкурентов, ценой контракта.

Деятельность GR-службы с целью получения государственного заказа организацией заключается в следующих основных направлениях:

1. Постоянный мониторинг официальных сайтов и печатных изданий органов государственной и муниципальной власти на предмет государственного заказа.
2. Налаживание связей с инсайдерами органов государственной и муниципальной власти.
3. Выстраивание коммуникационных взаимодействий с лицами, принимающими решения (членами конкурсных комиссий).
4. Распространение информации об успешно выполненных государственных контрактах.

Справедливости ради, следует заметить, что только первая и четвертая функции представляют собой Government Relations в чистом виде. Второе и третье направление деятельности, безусловно, подразумевают коррупционную составляющую, но в современной России организации, стремящиеся к заключению государственных контрактов, используют весь спектр вышеуказанных видов деятельности по реализации «связей с правительством».

Постоянный мониторинг официальных сайтов и печатных изданий органов государственной и муниципальной власти на предмет государственного заказа. Извещения о государственных конкурсах публикуются на официальных сайтах и в печатных изданиях федеральных и региональных органов государственной власти, а также муниципалитетов не позднее чем за 30 дней до даты окончания приема конкурсных заявок. На сегодняшний день данные электронные площадки хорошо развиты, большинство из них обладают понятным и простым в использовании интерфейсом с удобной системой поиска по различным критериям. В то же время, специалисту по «связям

с правительством» необходимо иметь представление об специфических особенностях данного мониторинга.

Во-первых, следует понимать алгоритмы так называемого «освоения» бюджетных средств. Как показано в табл. 1, имеет место закономерность в расходовании средств по периодам. В начале года органы государственной власти неохотно тратят деньги, во втором квартале расходы увеличиваются, затем летом наблюдается обоснованный сезоном отпусков спад, и, наконец, наибольшее число государственных заказов приходится на последний квартал. Данная тенденция, повторяющаяся из года в год, обусловлена тем, что чиновники до последнего экономят бюджетные деньги, которые по итогам года все равно желательно израсходовать. Кстати, именно по этой причине на конец года часто приходятся самые необычные государственные заказы¹. Вряд ли данный фактор является ключевым, однако, имея в виду сезонные тенденции, можно корректировать стратегии мониторинга данных ресурсов. Дело в том, что довольно часто одни и те же заказы повторяются из года в год в одно и то же время, и, проанализировав данные тенденции, можно использовать эти сведения в планировании деятельности организации.

Например, специалист по GR может отследить, что закупки какого-либо товара происходят каждый год в одном и том же месяце. Следовательно, менеджмент организации получает возможность учитывать этот фактор в долгосрочной перспективе.

Во-вторых, довольно распространенным явлением становится организация открытого конкурса под уже готового исполнителя. Выявить подобного рода конкурсы довольно легко. Если начальная (максимальная) цена государственного контракта представляет некруглое число или срок исполнения контракта несоразмерно мал по сравнению с предполагаемым объемом работ, то велика вероятность того, что данный заказ размещен для того, чтобы его выиграла конкретная организация. Обычно такой конкурс объявляется для проведения НИОКР или каких-нибудь специфических услуг для государственных нужд (выставки, фестивали, конференции и т. д.). Еще одним критерием, позволяющим идентифицировать подобные конкурсы, является излишняя конкретность формулировок в техническом задании. Выиграть такой конкурс организации со стороны довольно сложно, поэтому выявление подобных случаев позволяет не расходовать ресурсы на составление и продвижение заведомо неуспешных заявок.

¹ Подробнее см.: Рахманов Л. Самые скандальные государственные заказы 2009 г. // http://www.gorzakaz.org/news/view/17_129.html

**Статистика размещения государственных
и муниципальных заказов**

Период	Количество размещенных заказов, за данный период	Суммарная стоимость размещенных заказов, руб.
Октябрь – декабрь 2008 г.	110 603	638 287 493 539.72
Январь – март 2009 г.	56 367	143 783 773 079.46
Апрель – июнь 2009 г.	75 754	358 668 230 937.89
Июль – сентябрь 2009 г.	73 512	217 445 026 386.17
Октябрь – декабрь 2009 г.	115 483	483 677 124 318.74
Январь – март 2010 г.	57 048	147 948 560 585.79
Апрель – июнь 2010 г.	68 925	194 175 045 804.78
Июль – сентябрь 2010 г.	56 199	150 715 206 843.11

Источник: www.zakupki.gov.ru

В-третьих, специалисту по GR желательно иметь источник информации в тех органах власти или учреждениях, выполнение заказа которых является приоритетом организации. Дело в том, что поиск интересующих извещений о конкурсах посредством мониторинга открытых источников (информационных сайтов, бюллетеней) затруднен необходимостью анализа больших объемов информации. Несмотря на довольно удобный сервис поиска по конкретным критериям, который реализован на многих сайтах, посвященных государственному заказу, пропустить интересующие организацию конкурсы довольно легко, так как, например, различия в формулировках могут исключить интересующий конкурс из поиска. А отслеживать все конкурсы довольно сложно ввиду их большого количества.

Институт развития свободы информации¹ проводит мониторинг официальных сайтов, информирующих о размещении государственного заказа. Данные рейтинга, который составляется по итогам мониторинга, показывают, что далеко не все ресурсы демонстрируют необходимую информационную доступность. Например, результаты проведенного в 2008 г. исследования показали, что степень информационной доступности официальных сайтов для размещения инфор-

¹ Сайт Института развития свободы информации. // <http://www.svobodainfo.org/>

мации о размещении заказов в среднем по России составляет 57,07 %, что является довольно низким показателем.

Помимо объективных препятствий, иногда также возникают и такие проблемы, как:

- использование латинских букв в названии конкурса, что ограничивает возможности его поиска;
- присвоение конкурсу общего наименования (например, дается название конкурса «Оказание услуг для нужд комитета N», а фактическая информация раскрывается непосредственно в конкурсной документации и, следовательно, не индексируется поисковой системой).

Кроме того, что источник в органах власти обладает наиболее объективными данными, он может дать информацию о готовящемся к публикации извещении о конкурсе, что обеспечит фору по времени и возможность более детально проработать конкурсную заявку. Таким образом, коммуникация с инсайдерами¹ органов государственной власти также входит в число обязательных направлений деятельности GR-службы.

Налаживание связей с инсайдерами органов государственной и муниципальной власти. Наличие персональных контактов и знакомств с представителями органов государственной и муниципальной власти в сегодняшних условиях непрозрачности принятия решений становится одним из ключевых факторов успешности участия в государственных конкурсах. Существует несколько типов инсайдерской информации, которая может быть полезна в процессе подготовки и сопровождения конкурсной заявки:

- информация об инициированных или готовящихся к организации конкурсах (см. предыдущий абзац);
- сведения о наличии конкурентов;
- информация о тонкостях конкурсной документации;
- сведения о составе конкурсной комиссии и ключевых критериях, влияющих на принятие решений;
- данные конкурсных заявок конкурентов.

Сведения о наличии конкурентов являются очень важными для подготовки конкурсной заявки, так как позволяют проанализировать возможности других организаций. Таким образом, можно спрогно-

¹ Инсайдер (*англ.* inside — внутри) — любое лицо, имеющее доступ к конфиденциальной информации о делах организации благодаря своему служебному положению и родственным связям (Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007).

зировать большую часть параметров конкурсной заявки конкурента. Обычно в одном конкурсе участвуют организации, конкурирующие на рынке. Современные принципы менеджмента постулируют необходимость сбора и систематизации информации об организациях, которые существуют в конкурентной среде, а также в смежных отраслях. Поэтому, имея информацию о других участниках конкурса возможно оценить предлагаемую ими стоимость контракта, условия, качественные характеристики товаров и услуг. Эта информация дает широкие перспективы для корректировки собственной заявки и предложения наиболее приемлемых условий исполнения государственного контракта.

Широкий круг проблем, возникающих у участников размещения заказа, связан со спецификой написания конкурсной документации представителями государственного заказчика. Часто за особенностями формулировок кроются важные тонкости, которые сложно идентифицировать неподготовленному человеку. Процедуры размещения государственного заказа подразумевают возможность уточнения деталей посредством официальной переписки между заказчиком и участником, но в условиях ограниченности временного ресурса данные коммуникативные взаимодействия не представляются эффективными. Поэтому наличие инсайдера, который без соблюдения формальностей сможет разъяснить тонкости конкурсной документации, является неоспоримым конкурентным преимуществом организации. Сведения о составе конкурсной комиссии и ключевых критериях, влияющих на принятие решений, также могут быть полезны с точки зрения продвижения заявки. После процедуры вскрытия конвертов, эксперты, входящие в конкурсную комиссию, в течение некоторого времени (обычно около 10 дней) оценивают заявки по указанным в конкурсной документации критериям. Информация о составе этой комиссии дает возможность влиять на выставленные баллы, тем более что процедуры выставления баллов хоть и прозрачны, но сравнить характеристики исходных данных заявок невозможно. Это дает возможность для манипуляций результатами экспертных оценок.

Наиболее важной информацией о заявках конкурентов является цена контракта. В случаях с запросом котировок и открытым аукционом эти сведения становятся решающими. Если у организации есть возможность снизить стоимость товаров и услуг ради заключения государственного контракта, то данные о ценах, указанных в заявках конкурентов позволяют скорректировать предложение организации. Однако вскрытие конвертов с заявками по закону должно проходить в назначенный день, и на процедуре вскрытия имеют право находиться уполномоченные представители участников размещения заказа. Поэтому, распространение данной информации является откровен-

ным нарушением законодательства, которое достаточно легко доказать. Остальная инсайдерская информация, описанная выше, также конфиденциальна, однако факт ее раскрытия проверить и доказать значительно сложнее.

В то же время все еще актуален вопрос, как наладить коммуникацию с инсайдерами. Обычно сотрудники GR-служб являются выходцами из органов государственной и муниципальной власти, область деятельности которых взаимосвязана с деятельностью организации. Следовательно, у такого сотрудника обычно уже существуют неформальные связи с чиновниками, которые могут делиться необходимой информацией. Также, например, существует практика использования семейных связей, когда в организацию принимают на работу члена семьи инсайдера. Есть и другие способы налаживания данных контактов, основанные по большей части на неформальных коммуникационных взаимодействиях, а иногда и на коррупционных механизмах.

Выстраивание коммуникационных взаимодействий с лицами, принимающими решения (членами конкурсных комиссий). Особый интерес в данном аспекте деятельности GR-службы организации представляет взаимодействие с так называемой **специализированной организацией**, которая может выступать организатором конкурса. Специализированная организация — это юридическое лицо, которое органы государственной и муниципальной власти имеют право привлекать для организации и проведения конкурса, аукциона или запроса котировок. Обобщив данные мониторинга сайтов подобных организаций, выделим следующие услуги, которые они оказывают:

- разработка конкурсной документации или документации об аукционе;
- опубликование и размещение извещений о проведении открытого конкурса, аукциона или запроса котировок;
- помощь в формировании конкурсных, аукционных или единых комиссий, организация и сопровождение заседаний комиссий;
- подготовка материалов для членов комиссий;
- экспертиза заявок участников на предмет допуска к торгам;
- консультационные и методические услуги;
- предоставление экспертов для включения в состав комиссий.

Специализированные организации довольно часто привлекаются к организации открытых конкурсов, где довольно большую роль играют не только ценовые характеристики, но и качество товаров и услуг и квалификация участника размещения заказа. Таким образом, влияние не на представителей органов государственной и муниципальной власти будет решающим, а наличие контактов с юридическим лицом, организующим конкурс. Именно специализированная организация в

данном случае становится основной целью GR-активности организации. Интересно, что практически все специализированные организации предлагают консультационные услуги потенциальным участникам размещения заказов. По всей видимости, это и есть форма налаживания коммуникационных взаимодействий. В итоге, подобные организации выступают в качестве посредников между органами власти и частными институтами.

Подобные формы GR-деятельности, безусловно, носят непубличный характер, и суть подобных механизмов, с одной стороны, описать довольно сложно, а с другой стороны, и не так важно для GR-специалиста. Подобные коммуникационные связи уникальны и каждый раз используются по-разному.

Одним из распространенных видов такого сотрудничества субъектов размещения государственного заказа и негосударственных институтов является упомянутое выше инициирование государственного конкурса под конкретного заказчика. В таких случаях обычно представители потенциального участника размещения заказа сами разрабатывают конкурсную документацию, составляя техническое задание таким образом, чтобы по качественным характеристикам отсеять возможных конкурентов.

В то же время не стоит забывать и о репутационных издержках, которые сопутствуют коррупционным схемам. Поэтому и лица, принимающие решения в органах власти, и сотрудники специализированных организаций дорожат собственной репутацией и участвуют в подобных теневых формах взаимодействия только в условиях существования долгосрочных неформальных коммуникационных связей.

Распространение информации об успешно выполненных государственных контрактах

Функция GR-службы организации, которая наиболее точно соответствует классическому пониманию «связей с правительством», заключается в распространении информации о своей деятельности, где целевой аудиторией являются органы государственной власти. Положительная история исполнения государственных контрактов становится очень важным фактором, влияющим на решения конкурсных комиссий. Здесь имеет смысл упомянуть и о Реестре недобросовестных поставщиков¹, который публикуется на сайте Федеральной антимонопольной службы. В него попадают те поставщики, которые не выполнили контрактных обязательств или выиграли конкурс, но уклонились от заключения государственного контракта. Интересно,

¹ Реестр недобросовестных поставщиков // <http://rnp.fas.gov.ru/>

что организации попадают в этот реестр на срок, ограниченный двумя годами.

Особенности деятельности GR-службы организации по распространению информации в органах государственной власти освещаются в главе 8 настоящего учебника.

7.7. Специальные GR-мероприятия

Возросшая роль и значение практических функций, выполняемых GR-специалистами в сфере управления, сегодня воплощается в феномене так называемой событийной инженерии как одном из инновационных направлений коммуникативной деятельности¹.

Европейские эксперты утверждают, что в третьем тысячелетии создание события станет отдельной профессией, подчиненной своим требованиям, законам и критериям. Известный французский исследователь Л.-Ф. Лапревот полностью связывает развитие практик коммуникации с моделями событийной коммуникации, относимой к ней самые разные события — и «подлинные» (или «естественные») и «специальные» (или «искусственные»).

К «подлинным» событиям относятся реально происходящие. Например, юбилей организации, открытие нового филиала, награждения, победы в конкурсах и т. д. Ресурс таких событий, как правило, невелик и вскоре перестает привлекать внимание искушенного потребителя. Тогда специалист, выстраивающий прочные связи с различными социальными группами (и в первую очередь, с различными структурами государственной власти), оказывается перед трудной задачей создания события, которую руководитель одного из французских коммуникационных агентств Т. Соссе сравнил с решением проблемы квадратуры круга.

Специальные мероприятия относятся к деятельности по формированию нематериальных активов (паблисити, известности, узнаваемости, лояльности и т. д.). Такую деятельность называют общественным диалогом, поскольку ее цель — построение открытого, позитивного взаимодействия между различными субъектами: компаниями, органами власти, политическими партиями, некоммерческими организациями и другими структурами гражданского общества.

Существует несколько общепризнанных терминов — событийный маркетинг, событийный менеджмент (ивент-менеджмент) и др.,

¹ Значительное количество публикаций зарубежных и отечественных исследователей посвящено теме специальных мероприятий. В данной главе речь пойдет о специфическом ракурсе событийной инженерии — значении спецмероприятий в деятельности установления «связей с правительством».

обозначающие процесс организации и проведения заранее спланированных действий, событий, мероприятий, которые реализуют цели продвижения объекта, служат задачам управления имиджем и репутацией. Объектами продвижения могут быть компания, персона, товар, услуга, идея, бренд, событие. Особенности данного коммуникационного направления заключаются в том, что реализуемое действие включает в себя эстетические составляющие, с особой силой воздействующие на аудиторию. Спецсобытие строится по художественным законам, должно быть эмоционально насыщенным, иметь зрелищный характер, включать элементы театрализации и игры.

Использование технологий специальных событий особенно актуально в тех сферах, где существуют серьезные законодательные ограничения рекламной деятельности. К таким областям, в первую очередь, относятся табачная, алкогольная и фармацевтическая индустрии.

Специальное мероприятие может иметь различный статус и масштаб в зависимости от целей и задач конкретного коммуникационного проекта: это может быть и частная закрытая встреча, предназначенная для очень узкого круга целевых аудиторий, то есть иметь достаточно высокий статус; с другой стороны, оно может иметь форму массовое праздника и предназначаться широким аудиториям. В этом отношении событие способно эмоционально объединять миллионы людей, вызывая яркие воспоминания. Пространство и время масштабного мероприятия может быть локализовано с помощью телемов, прямых радиотрансляций, интернет-средств. Примером подобных мероприятий могут служить церемонии открытия Олимпийских игр, концерты в поддержку какой-либо социально значимой идеи.

Мероприятие может продолжаться несколько часов или суток, стать своеобразным марафоном в поддержку продвигаемой идеи, охватывая все новых и новых субъектов. Яркая иллюстрация такого продвижения — телемост американских актеров и лидеров шоу-бизнеса, состоявшийся в январе 2010 г. с целью сбора средств в помощь пострадавшим от землетрясения на Гаити. Спецмероприятие продемонстрировало высочайшую эффективность фандрайзинговой кампании¹: за несколько часов было собрано 57 млн долл.

Цели событийного менеджмента, которые преследуют GR-специалисты, заключаются в следующем:

¹ Фандрайзинг — технология сбора средств с помощью комплекса коммуникативных методов.

- поддержка, развитие положительного имиджа и репутации организации в глазах государственных органов власти и широкой общественности;
- формирование/развитие лояльности различных целевых аудиторий (в первую очередь, представителей госструктур);
- расширение клиентских и партнерских баз;
- поддержка и развитие внутрикорпоративных отношений.

Специальные события зачастую призваны заполнять информационные паузы, возникающие при отсутствии новостей от компании, выступая при этом контролируемым средством распространения информации.

Специфика процесса организации специального мероприятия зиждется на нескольких принципах. Во-первых, установление более тесного контакта с реальными / потенциальными целевыми аудиториями осуществляется за счет психологического воздействия на них — здесь больше чем где бы то ни было задействованы эмоциональные факторы. Причем ценность непосредственного общения подчеркивается особо. Во-вторых, в ходе подготовки и организации специального мероприятия возникает феномен интеграции различных коммуникативных технологий, косвенно используются приемы рекламы, маркетинга, прямого обращения и т. д., что порождает так называемый синергетический эффект в виде формирования безусловного доверия целевых аудиторий. В-третьих, создается особая атмосфера, некое театрализованное пространство, что обеспечивается декорированием и антуражем — светом, звуком, аксессуарами.

Таким образом, специальное событие предполагает выполнение нескольких условий:

- оно заранее планируется;
- событие учитывает интересы целевых аудиторий;
- событие более «драматизировано», чем обычное (обладает собственным сюжетом, интригой и т. д.), им стараются произвести сильное, незабываемое впечатление;
- событие устраивается ради того, чтобы о нем сообщили, а еще лучше — чтобы превратить его в традицию — событие должно породить другие, аналогичные события;
- событие должно стать источником новостей, поэтому о нем заранее информируют СМИ;
- важную роль в событии играют «лидеры мнений».

Желательно, чтобы событие было оригинально по замыслу и исполнению. Это особенно важно для рискогенных и кризисных ситуаций, в том числе и тех, которые общество переживает в настоящее время. Именно креативное мышление помогает выявлению сути возникших проблем.

Виды специальных мероприятий чрезвычайно многообразны. Можно назвать лишь некоторые, наиболее распространенные:

- открытие новых компаний/представительств;
- презентация новых товаров/услуг (в том числе дни открытых дверей);
- пресс-конференция, брифинг, пресс-тур и др. — все виды уже упоминавшихся мероприятий для СМИ;
- конгрессная и выставочная деятельность (конференции, симпозиумы, семинары и т. д.);
- деловые мероприятия (деловые встречи, завтраки, приемы);
- культурные и спортивные мероприятия (фестивали, концерты, дни национальной культуры и пр.);
- церемониалы (церемонии открытия/закрытия, парады, шествия и пр.);
- корпоративные мероприятия (корпоративные праздники, чествования);
- ин센див-мероприятия (различные поощрительные программы);
- выпуск корпоративных изданий (в этом случае можно говорить о событии, если с течением времени издание сумеет превратиться в специальное, то есть ориентированное на значимые целевые аудитории с соответствующим содержанием и оформлением);
- различные рейтинги и конкурсы;
- «way-событие» — проведение особых, креативных мероприятий, возбуждающих дополнительный интерес к их инициатору, стимулирование позитивных эмоций — вплоть до восхищения;
- «team-building» (технологии командообразования вполне можно отнести к технологиям «специальных мероприятий» именно потому, что тренинговые программы очень эффективно влияют на внутренний климат организации и представляют собой действительно яркое событие в жизни организации).

Одним из важнейших результатов проведения специального события является привлечение внимания средств массовой информации. Поэтому при определении бюджета «события» обязательно учитывается и покрытие его масс-медиа. По результатам ежегодно проводимого, например, во Франции опроса Демоскопи, телекомпаний, обеспечивающие трансляцию, имеют не меньшую, а большую известность, чем спонсоры событий «на месте», «запоминаемость»

которых тоже невозможно обеспечить без телевидения¹. Именно СМИ, и в особенности ТВ, осуществляют «медиатизацию» события, расширяя рамки той аудитории, которая присутствовала на нем непосредственно.

Авторы ряда публикаций, посвященных проблемам событийной инженерии, называют и ряд рисков, сопровождающих проведение события. Например, спецмероприятие вообще может не поддаваться медиатизации, или его освещение в СМИ будет чрезвычайно слабым в силу актуализации объективных политико-экономических факторов, ставящих во главу угла темы, отличные от заявленной в спецмероприятии — скажем, разворачивающийся вооруженный конфликт может отодвинуть на задний план открытие международной выставки или начало международных соревнований. Среди других возможных рисков эксперты выделяют непредсказуемость развития событий, которое может принести абсолютно иные результаты, нежели ожидаемые. Так, показанный в нескольких программах сюжет о мероприятии, приуроченном к выводу на рынок новой модели — автомобиля «Калина», — нанес ощутимый урон по имиджу «Автоваза»: губернатор Самарской области Титов, присутствовавший на мероприятии и приобретший автомобиль, продемонстрировал всему населению России, что дверь автомобиля не закрывается.

Адекватным ответом на указанные риски становится эволюция событийная коммуникация в сторону эклектичности сценария, смешения жанров, а также усиливающаяся гибкость ее закономерностей. Тем самым профессиональное использование в социальных коммуникациях событийной инженерии открывает неисчерпаемые возможности утверждения общественно-значимых ценностей и эффективного социального диалога.

Литература

Алтунян А. Г. Анализ политических текстов. М., 2006; Павлова Н. Д. Интент-анализ телеинтервью // Языковое сознание: формирование и функционирование. М., 1998.

Баранов А. Н., Михайлова О. В., Сатаров Г. А., Шипова Е. А. Политический дискурс: Методы анализа тематической структуры и метафорики. М., 2004.

Боброва И., Зимин В. Черный PR? Белый GR! Цветной IR: менеджмент информационной культуры. М.: Вершина, 2006.

Василенко А. Б. Пиар крупных российских корпораций. М., 2001.

¹ См. Лебедева Т. Ю. Паблик рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 120.

- Василик М. А. Наука о коммуникации или теория коммуникации? К проблеме теоретической идентификации // Актуальные проблемы теории коммуникации. Сборник научных трудов. СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004.
- Векслер А. Ф. PR для российского бизнеса. М.: Вершина, 2006.
- Власть, граждане и СМИ: материалы экспертных опросов ФРИП по ключевым проблемам российской политики в 2005–2006 гг. / Под общ. ред. С. Г. Колесник. М.: Хроникер, 2006.
- Вуйма А. Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. СПб.: Питер, 2008.
- Игнатъев Д., Бекетов А. Настольная книга Public Relations. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
- Литвак Б. Г. Экспертные оценки и принятие решений. М., 1996.
- Луман Н. Невероятные коммуникации // Проблемы теоретической социологии. Вып. 3. СПб., 2000. С. 43.
- Луман Н. Что такое коммуникация? // Социологический журнал. 1995. № 5. С. 114.
- Любимов А. П. История лоббизма в России. М., 2005.
- Методическое пособие для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках, // http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_24845.html
- Митрошенков О. А. Экспертиза как социальный институт: трудности роста и отношения с властью // Социология власти. 2004а. № 6. С. 85–109.
- Митрошенков О. Экспертиза и политика // Наука. Политика. Предпринимательство. 2004б. № 3. С. 27–40.
- Основы организации работы с органами власти / Под ред. А. Е. Дынина. М.: Ассоциация менеджеров, 2005.
- Перегудов С. П. Крупная российская корпорация как социально-политический институт. М.: ИМЭМО РАН, 2000.
- Попова О. В. «Измерительный инструмент» в сравнительной политологии: к вопросу о нерешенных проблемах // ПОЛИТЭКС. 2009а. Т. 5. № 1.
- Попова О. В. Особенности Послания президента Федеральному Собранию – 2008 // ПОЛИТЭКС. 2009б. Т. 5. № 3. С. 224–232.
- Попова О. В. Политический анализ и прогнозирование. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2009в.
- Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.
- Рахманов Л. Самые скандальные государственные заказы 2009 года // <http://www.gorzakaz.org/news/view/17129.html>
- Рациональный выбор в политике и управлении / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998.
- Реестр недобросовестных поставщиков. // <http://rnp.fas.gov.ru/>
- Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2004.
- Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / Пер. с англ. Б. С. Пинскера; под ред. Г. Сапова. Челябинск: Социум, 2000.
- Русакова О. Ф. Дискурс, политический дискурс, политическая дискурсология // Многообразии политического дискурса. Екатеринбург, 2004.

- Соколова Г. Н. Социологическая экспертиза как компонент государственной социальной политики // Социология. 2005. № 3–4. С. 73–81.
- Сухотерин Л., Юдинцев И. Информационная работа в государственном аппарате. М.: Изд-во «Европа», 2007.
- Толстых П. GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. 379 с.
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Филлипс Л., Йоргенсен М. Дискурс-анализ. Теория и метод. Харьков, 2004.
- Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Актуальные связи с общественностью: сфера, генезис, технологии, области применения, структуры. Учебно-практическое пособие. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009.
- Шейгал Е. И. Семиотика политического дискурса. М., 2004.
- Шомко О. А. Механизмы влияния бизнес-групп на формирование экономической политики // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. Сб. статей / Под ред. А. Н. Данкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

Глава 8.

GR И МЕДИЙНОЕ ПРОСТРАНСТВО. ФОРМИРОВАНИЕ СОБЫТИЙ

8.1. Основные характеристики медийного пространства

Успешность процесса формирования организацией информационного пространства, создающего благоприятный климат для ее деятельности и выстраивания отношений со структурами государственной власти, все больше определяется возможностью и умением использовать инструменты и каналы распространения позитивной информации о себе. Эта проблема усложняется тем, что «информация редко предстает как некая абстрактная истина, а является, скорее, предметом интерпретации <...> никто никогда не знает всего, и никогда не возникает ситуация, когда все знают одно и то же»¹. Подобное положение привело к тому, что отношения с медиа стали едва ли не самым важным направлением деятельности GR, а информационное обеспечение процессов формирования политики получило признание в качестве основного метода продвижения партикулярных интересов. М. Дюверже отмечал по этому поводу, что доминирующей тенденцией в сфере представительства частных интересов стал переход «от коррупции к информации», подчеркивая, что если «на ранних стадиях» коррупция играла важную роль, осуществляясь подчас в едва уловимых, замаскированных формах, то в настоящее время все большее значение приобретает информирование². При этом информация носит не столько технический, сколько социально-политический характер, позволяя понять, каков расклад сил в обществе, кто выступает «за», а кто «против» принятия конкретного предложения, какие альтернативные варианты решения проблемы существуют, по каким вопросам между конкурирующими группами интересов обнаруживаются противоречия и т. д.

¹ Феслер Дж., Кеттл Д. Ф. Принятие решений // Государственная служба. Решения и контроль (зарубежный опыт). 1997. № 1 (18). С. 27–28.

² Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4. С. 269–270.

Совокупность всех информационных потоков и институтов, производящих и регулирующих эти потоки, представляет собой информационное пространство. Оптимизация информационного пространства является необходимым условием для политического, социально-экономического и культурного развития любой страны и региона.

Структурно-информационное пространство состоит из следующих основных компонентов:

- информационных ресурсов;
- информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- системы массовой информации;
- рынка информационных технологий, продуктов и услуг;
- информационного права.

Важнейшей составляющей информационного пространства являются масс-медиа — комплекс средств массовой информации, обеспечивающих ее распространение и наделяющих это распространение тремя основными функциями: развлекательностью, продвижением новостей о текущих событиях и рекламированием новинок товаров и услуг.

Американские исследователи С. Болл-Рокич и М. Де Флюер с позиции «теории зависимости» формулируют причины, определяющие возрастающую роль медиа¹:

1. СМИ способствуют разрешению неопределенности и получению дополнительной информации о новых, неоднозначных, незнакомых явлениях и процессах.
2. Они формируют установки, т. е. системы когнитивных, эмоциональных и поведенческих реакций в отношении этих предметов и явлений.
3. Масс-медиа определяют набор обсуждаемых людьми тем и распространение новых систем мнений (экономических, идеологических и т. д.).
4. Средства массовой информации уточняют ценностные ориентации людей (сообщение СМИ, содержащее дополнительную информацию, заставляет получателя занять по данному вопросу определенную позицию, уточнить собственные взгляды).
5. Наконец, СМИ воздействуют на эмоциональное состояние аудитории, появление страхов, тревог, отчуждения.

¹ Уточним, что медиа (мн. число от medium — средство) представляют собой систему всевозможных видов информационных средств и их социогуманитарных функций — от передачи самой примитивной информации (скажем, при помощи языка жестов) до выполнения сложнейших современных задач (например, манипулирование сознанием и психологией массовой аудитории).

Исходя из перечня приведенных детерминант, можно выделить три глобальные цели медиа. Первая цель СМИ — влияние на поведение людей — провоцирование каких-либо действий (активизация) или прекращение их (дезактивация).

Вторая цель — имиджевая — заключается в создании публичности, известности и прочной репутации как самому себе, так и собственному бизнесу.

Наконец, третья цель — политическая. Она состоит в формировании определенного политического климата в обществе, который выгоден той или иной заинтересованной группе¹.

В связи с этим еще в начале 2000-х гг. аналитиками было введено понятие «информационного дизайна»², содержанием которого является роль государства в организации информационной политики, характер и нормы взаимодействия СМИ и Интернета с политическими институтами и бизнес-акторами.

Эволюцию информационного дизайна очень ярко иллюстрируют современные российские реалии. Произошедшие в начале 1990-х гг. кардинальные изменения во всех сферах жизни общества определили не только темы и сюжеты, но и основные особенности функционирования СМИ на достаточно продолжительный период времени. Освободившись от тотального контроля, средства массовой информации (речь идет, прежде всего, о «Новой газете», «Общей газете» и др.) получили от новых российских властей своеобразный карт-бланш на артикуляцию и продвижение интересов и потребностей самых различных слоев общества. Примечательно, что созданная в 1990 г. «Российская газета», а чуть позже «Российские ведомости» несколько лет оставались единственными печатными государственными медиа. Во многом именно партнерство со свободными демократическими СМИ обеспечивало властям необходимую поддержку. Миссия Б. Ельцина как «освободителя прессы» и связанный с этим кредит доверия выработали в его сознании некоторое пренебрежение к содержанию теленовостей и газетных комментариев. Это обеспечивало снисходительное отношение первого российского президента к средствам массовой информации и делало свободу слова неприкосновенной.

¹ Ball-Rocheach S. J., De Fluer M. L. Dependency Model of Mass Communication // Communication Research. 1976. Vol. 3. P. 78.

² См.: Структура и динамика российского электорального пространства (Круглый стол) // Полис. 2000. № 2.

Нельзя сказать, что отношения власти и масс-медиа были напроць лишены меркантилизма — в целом их можно определить как «ситуативный торг»: в обмен на политические услуги государство предоставляло определенные льготы, кредиты и дотации средствам массовой информации (президентская кампания Ельцина 1996 г. наиболее ярко иллюстрировала эту ситуацию — в «обмен» на поддержку передача НТВ частоты, продление лицензии ТВЦ и т. д.).

Альянс СМИ и власти распался после начала войны в Чечне: в адрес государственных структур полился поток обвинений и разоблачений. Тогда же начинают функционировать и первые медиа-империи. Новые собственники средств массовой информации образуют могущественную элиту, которая, используя капитал, накопленный в различных отраслях экономики, захватывает стратегические позиции в сфере СМИ. Следует отметить, что заинтересованность крупного бизнеса в контроле за средствами массовой информации определяется тремя причинами. Первая причина — экономическая, которая заключается в получении прибыли собственником от функционирования этого института. Безусловно, эту цель нельзя назвать приоритетной, поскольку, как правило, для бизнеса это не главный источник извлечения дохода.

К концу 1990-х в России существовало уже около десятка крупных политизированных и коммерческих медиа-холдингов, однако только четыре могли проводить независимую информационную политику. Это государственный холдинг; масс-медиа, контролируемые Б. Березовским; группа «Мост-Медиа» В. Гусинского, а также группа СМИ, находившаяся под патронажем московских властей.

Конфликты, которые разворачивались в информационном пространстве, имели форму жестких противостояний. В ходе приватизации «Связьинвеста» в 1997 г. разыгрались острейшие баталии между двумя группировками — с одной стороны, холдингом «Интеррос» В. Потанина, а с другой — альянсом Б. Березовского и «Мост-Медиа» В. Гусинского. Собственником «Связьинвеста» стали В. Потанин и Дж. Сорос. Ряд аналитиков считает, что стремление отомстить и заставить пересмотреть итоги приватизации подтолкнуло Березовского и Гусинского к развязыванию информационной войны против конкурентов и правительственных структур.

В то же время режим Б. Ельцина не был заинтересован в проведении целостной жесткой политики по отношению к медиа-средствам. Отсюда их лоббистский ресурс был довольно значительным: несмотря на частное владение, СМИ пытались выра-

жать различные партикулярные интересы (справедливости ради следует отметить: в первую очередь, сильнейших экономических игроков — ФПГ и др.). Поскольку хронологически это совпадало с периодом тотального передела собственности, то артикуляция и продвижение этих интересов прессой и электронными СМИ чаще всего носили ярко выраженный конфликтный характер.

С приходом к власти В. Путина процесс выстраивания отношений трех акторов — бизнес-элиты, государства и медиа значительно усложнился. Крупный капитал перестал испытывать прежний серьезный интерес к широкому электорату. Сегодня им апробируются иные механизмы продвижения интересов и «проталкивания» своих представителей во власть безотносительно к политическим привязанностям избирателей. Концепция *информационной субсидии*¹ раскрывает суть одного из таких механизмов: конечными «внутренними группами» в условиях современного общества являются ведущие бизнесмены, которые делают информацию, благоприятную для их интересов, свободной и легкодоступной тем, кто ее запрашивает. Одним из факторов, определивших данную ситуацию в медиа-пространстве России, является приход на смену прежней профессиональной корпорации журналистов, ориентированных на солидарность и защиту коллективных интересов, нового сообщества сотрудников центральных медиа («медиакратию») с их новыми предпочтениями, образом жизни, претензиями на публичную демонстрацию социальных достижений. Происходит сращивание новых распорядителей масс-медиа с властной верхушкой и крупнейшими собственниками, при этом парадоксально синтезируются антизападнические идеологические установки («особый путь», символика советской эпохи и пр.) и западные коммуникативные технологии. Новые менеджеры и «звезды» медиа самоутверждаются с помощью ритуализации — премиальных церемоний, коллективных праздников с обязательным показом их на ТВ и страницах глянцевого издания. Публика все чаще получает с экрана и со страниц прессы персонифицированные, предельно упрощенные и утрированные симулякры политики, искусства, спорта и других массовых зрелищ.

С другой стороны, нынешняя президентская администрация мобилизует все доступные ресурсы (информационные, экономические, административные, силовые), чтобы полностью поставить под контроль информационное пространство. Сегодня можно го-

¹ Катлип С. М., Сентер А. Х., Брум Г. М. Паблик рилейшнз. Теория и практика. М., 2001. С. 248.

ворить о государстве как о ведущем медиа-магнате. По экспертным оценкам, уже к началу 2000-х гг. российское государство контролировало 70 % всех электронных СМИ, 80 % региональной и 20 % центральной прессы¹. Сегодня все телевидение фактически представляют два центральных, целиком огосударственных канала. При этом по содержанию и конструкции коммуникаторов и коммуникантов большинство остальных каналов мало чем от них отличается: контент общенационального канала «Звезда», планируемого ему в параллель православного канала, содержательное наполнение ставшего общенациональным, а затем приобретенного Москвой Санкт-Петербургского 5-го канала демонстрируют, что процесс этатизации медиапространства России усиливается. Согласно докладу, подготовленному еще в 2006 г. Союзом журналистов России, 90 % эфирного времени всех центральных каналов телевидения отведено власти — фигуре президента, правительству, партии «Единая Россия»². Если говорить о печати, то продолжающийся процесс ее огосударствления за последнее время обозначился такими фактами, как назначение главным редактором «Известий» единокорса И. Киселева, покупка Газпромом «Комсомольской правды» с приложениями к ней, фактическое взятие под опеку им же «Коммерсанта» и т. д.

С одной стороны, масс-медиа стремились осуществить функцию проводника интересов своей аудитории, будь то властные структуры, представители крупного, среднего, либо малого бизнеса, различные категории населения. С другой стороны, СМИ осознавали: в условиях нарастающей цензуры в результате выхода в свет «неудобной» статьи, телевизионной или радиопередачи под угрозой могло оказаться само существование информационного «транслятора» (как это неоднократно случалось). Отсюда требуется четкое осознание «своего места» в отношениях с властью и умение ориентироваться в условиях ее постоянного перераспределения. При этом и в первом и во втором случае средству массовой информации необходимо извлечь максимальную пользу из процесса освещения событий, привлечь как можно больше внимания. А это может быть достигнуто посредством лавирования между позициями различных групп, но с обязательной «поддержкой» той группы, которая может впоследствии повлиять на развитие само-

¹ См.: Фоссато Ф. Медиа-ландшафт: 1991–2003 // Отечественные записки. 2003. № 4.

² Дубин Б. Масс-медиа и коммуникативный мир жителей России: пластическая хирургия социальной реальности // Вестник общественного мнения. 2006. № 3. С. 39.

го СМИ. Таким образом осуществляется борьба средства массовой информации за свой рейтинг.

Решающей даже для новостных передач теперь выступает не столько информационная функция, сколько слабо контролируемая индивидом суггестия зрелища, принудительная убедительность прямого аудиовизуального обращения. Другая особенность такого рода контактов — интеграция, зачастую незаметная, телекоммуникационных технологий в повседневный распорядок семейной жизни — утренних минут перед выходом на работу, вечернего досуга, выходных дней — и приобретаемая таким образом дополнительная реальность телевизионного показа. Наконец, следует отметить анонимность и всеобщность обращения телевидения «к каждому как ко всем и любому», то есть упрощение сообщества адресатов телекоммуникации, попытка устранения средствами видеотехники социокультурной разнородности публики, а вместе с тем сглаживание и подавление любых противоречий телевизионного меседжа, иными словами, вытеснение как множества потенциальных (реальных) оппонентов, так и острых проблем.

На российском телевидении, отмечают исследователи, сегодня сосуществуют и чередуются два коммуникативных режима¹. С одной стороны, это «остаточная» мобилизация, которая достигается муссированием темы чрезвычайности в относительно небольших дозах, например, упоминаниями о постоянной тотальной угрозе международного терроризма или шпионажа, технических катастрофах или стихийных бедствиях. С другой стороны, «кулинарно-развлекательный», успокаивающий блок. В современной России культивируется стереотипизированное воспроизводство системы потребления, а главное — сам потребитель в заданной роли пассивного реципиента, подобного другим. При этом повторение, редукция к простому — не случайность, а осознанная стратегия.

В итоге, делают вывод аналитики, происходит процесс *технологической модернизации* с отсылкой к представлениям и ожиданиям *воображаемой массы*, конструируемой в настоящем и проецируемой в прошлое с помощью современных технических средств на правах единого целого — как «мы», «наши», «свои»².

¹ См. Дубин Б. Посторонние: власть, масса и масс-медиа в сегодняшней России // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 8–19.

² Дубин Б. Масс-медиа и коммуникативный мир жителей России: пластическая хирургия социальной реальности... С. 43.

Очевидно, что особенности передачи информации в медийном пространстве формируют различные модели коммуникационных контактов. Поэтому даже на территории одного государства может существовать множество вариантов информационного обмена. В контексте взаимоотношений субъектов политических <...> исследователи предлагают следующую типологию таких моделей: «модель вещания», предусматривающая распространение информации из центра на периферию многим абонентам; «диалоговая модель», предполагающая непосредственное общение индивидов, в равной мере игнорирующих как «центр», так и «посредников», для налаживания взаимных контактов; «консультационная модель», когда индивид входит в контакт с «центром» с целью поиска необходимой ему информации; «регистрационная модель», демонстрирующая, что «центр» запрашивает информацию от периферийного источника.

Отсюда потенциальная возможность вовлечения целевой аудитории (и СМИ, в первую очередь) в интерактивную коммуникацию «связей с правительством» может быть реализована только при наличии четко сформулированной стратегии и детально проработанной тактики, техническом и коммуникационном мастерстве общения, постоянном поддержании взаимно интересного контакта, то есть использование даже базовых возможностей медиакommunikации требует от институционального коммуникатора, кроме традиционных профессиональных качеств и понимания функциональных возможностей масс-медиа, постоянной вовлеченности в процесс.

Одним из принципиальных квалификационных требований к GR-специалистам является знание современного рынка СМИ: его структуры, принципов организации и управления, политической ориентации и экономической специфики деятельности конкретных медиа, типовых и видовых характеристик средств массовой информации, технологических особенностей печатного, радио- и телепроизводства, рейтинга эфирного и печатного продукта, целевой рекламной политики. Медиа-рынок может трактоваться как область охвата аудитории СМИ и распространения разнообразной рекламы с помощью масс-медиа¹.

Существует значительное количество представлений «общей» типологической модели медиасистемы. Так, по мнению американского

¹ Землянова Л. М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества. Толковый словарь терминов и концепций. М.: МГУ, 1999. С. 124.

исследователя Дж. Куррана, современную медиасистему образуют следующие группы СМИ¹:

- коммерческие, ориентированные и поддерживающие частный сектор;
- гражданские, отражающие интересы различных аудиторий или всего электората;
- профессиональные, выражающие мнения профсоюзов;
- общественно-рыночные, обеспечивающие выражение интересов тех или иных потребителей;
- выражающие генеральные интересы социума;
- артикулирующие потребности и интересы политических групп и объединений — правительственных, оппозиционных и иных сил.

Среди множества отечественных изданий, посвященных проблеме структурирования элементов медиaprостранства, особого внимания заслуживает комплексное исследование «Система средств массовой информации России»². Несмотря на определенные различия в подходах к типологии масс-медиа, представленных в целом корпусе публикаций, можно тем не менее выделить универсальные критерии дифференциации: 1) по целевому назначению; 2) по характеру аудитории; 3) по характеру информации.

По типу целевой сферы деятельности медиа обычно делятся на следующие классы:

- СМИ, служащие реализации целей субъектов политики, в том числе государственных органов, общественных организаций и движений;
- средства массовой информации, реализующие цели субъектов экономической деятельности (данный класс наиболее широко представлен в медиа-пространстве и включает в себя весь спектр деловых изданий и информационно-коммерческих каналов);
- медиа, относящиеся к разным видам духовного производства, в том числе научные, литературно-художественные, культурно-просветительские, религиозные и иные.

Задачи СМИ непосредственно связаны с информационной политикой и особенностями целевой аудитории. К первому фактору относятся рекламная политика (прежде всего, тарифы размещения платных материалов), а также стратегия информационного производства, которая определяется следующими параметрами: частотой выхода издания или программы; самым поздним сроком подачи ма-

¹ См.: Сурова Е. А. Средства массовой информации. М., 2002. С. 25.

² Система средств массовой информации России / Под ред. Я. Н. Засурского. М., 2003.

териала для постановки в программу или публикации; спецификой региона, на который ведется вещание или распространяется печатная продукция. Эффективное взаимодействие со СМИ, выступающими своеобразной площадкой положительного презентирования организации в глазах органов государственной власти, невозможно без четкого представления указанной стратегии.

Не менее важна осведомленность GR-специалиста об особенностях целевых аудиторий, с которыми работают масс-медиа. В этом отношении можно дифференцировать СМИ на общенациональные, обслуживающие всех без исключения граждан; территориальные — издаваемые и распространяемые для населения региона, района, города и т. д.; медиа для этнических общностей; медиа для различных половозрастных групп — пожилых и молодежи, мужчин и женщин; для конфессиональных сообществ и т. д.

Наконец, по характеру информации можно структурировать средства массовой информации на:

- прессу (национальные и региональные газеты, бесплатные издания, потребительские, специальные, рыночные и профессиональные журналы, корпоративные издания, справочники, ежегодники);
- аудио- и визуальные средства (слайды и видеокассеты, используемые для показа по телевидению);
- радио (национальное, региональное, международное);
- телевидение (общенациональные, региональные станции, международные каналы, системы видео- и телетекста);
- нестандартные медиа (например, почтовые марки, обучающие водителей и пешеходов правилам дорожной безопасности; рекламные щиты и панели; конверты первого дня, выпускаемые при появлении новых почтовых марок, которые используются в социальных сетях и т. д.);
- мультимедийные средства, сочетающие телевизионные, телефонные, компьютерные и другие каналы связи¹.

¹ В консультативных документах, подготовленных экспертами Совета Европы, термин «мультимедиа» трактуется как обозначение «сочетания неподвижных и движущихся образов, звука и данных в цифровой форме, помогающее их хранению, копированию и передаче без потери качества. На практике слово “мультимедиа” используется также применительно к компьютерам, программам (к их содержанию или физическому средству выражения), к сетям с высокой пропускной способностью и даже к интерактивным видам служб, осуществляемым по таким сетям». — См. подробнее: Англо-русский толковый словарь. Мультимедиа-системы. Телекоммуникационные компьютерные сети. Безопасность компьютерных систем и сетей / Под ред. И. А. Мизина и др. М., 1995.

Каждый канал коммуникации имеет свои характерные черты с точки зрения медийных особенностей. Для прессы определяющим является сочетание словесного ряда и графического оформления — все эти компоненты могут использоваться для эффективного воздействия на читателя. Преимущество печатной прессы состоит и в том, что газету или журнал в отличие от информации радио и телевидения можно сохранить, обратиться к ней повторно. Кроме того, каждая газета или журнал имеют свою (в зависимости от тиража издания) читательскую аудиторию определенного профессионального и социально-демографического профиля.

Возможности радио как канала информационного воздействия основаны на сочетании устного вербального текста с определенным аудиорядом. Поскольку устная речь в плане оказания воздействия гораздо богаче письменной, на радиоканале важно все, что воспринимается на слух: начиная от качества голоса ведущего, его тембральных свойств до соответствующей интонации и удачно выбранного музыкального сопровождения. Именно акцент на устное слово, на неповторимые голосовые признаки делает радио наиболее привлекательным средством для выступлений и речей политических лидеров. Кто не узнает голос Путина, Жириновского или Зюганова?

Преимущества радио по сравнению с прессой заключаются также в его вездесущности и общедоступности. Радио слушают, чтобы узнать новости, послушать музыку и чувствовать себя причастным к жизни окружающего мира. Правда, продолжительность жизни радиосообщения, так же как и телеинформации, не превышает длительности ее передачи. Однако наиболее эффективным каналом коммуникации в плане информационного воздействия является телевидение. Синтезируя вербальный текст, изображение и звук, телевидение выступает наиболее мощным средством воздействия. И дело не только в том, что для зрителя, наблюдающего прямую трансляцию с места событий, телевидение способно создать «эффект присутствия», больший, чем радио или газета. Гораздо более важен «эффект личностного общения», который сближает телевизионную коммуникацию с формами межличностного общения. Зритель знает, что передачу одновременно с ним смотрят миллионы людей, и тем не менее воспринимает выступление с телеэкрана как обращенное непосредственно к нему. Кроме того, телевидение в глазах своей аудитории ближе других масс-медиа стоит к прямому, непосредственному, личностному и двустороннему общению. Такое восприятие создается эффектами присутствия, доверительности и диалогичности телекоммуникаций.

При характеристике медиапространства нельзя обойти вниманием Интернет, который, формально не являясь СМИ (по крайней мере, в условиях России), сегодня тем не менее выступает в качестве

самостоятельного субъекта коммуникации (сетевой, социальной, связей с правительством и т. д.)¹. Интернет начинает использоваться не только как средство быстрой связи между территориями и для мониторинга текущей обстановки, но и в качестве средства борьбы с конкурентами через «слив информации», которая не может быть опубликована в печатных и традиционных электронных СМИ, как средство агитации среди молодежи. Это свидетельствует о постепенном активном включении интернет-технологий в политическую жизнь российского общества.

С точки зрения «связей с правительством», этот ресурс становится все более существенным фактором общения базисных субъектов с аудиториями. Причина — более высокий уровень доверия к персональной коммуникации. Консюмеризм как тенденция к закреплению потребительской психологии, развивающейся в массовой аудитории под влиянием навязчивого рекламирования новых товаров и услуг, все более наталкивается на подчас неосознаваемое сопротивление потребителей. Например, официальным корпоративным коммуникациям пользователи верят все меньше (33 % респондентов в Европе, Edelman Trust Barometr, 2009), но если у компании есть блог, доверие к ней выше (36 %, по данным Universal McCann, 2008). Хайко Шрадер приводит доказательства того, что в глобализованной экономике существуют многочисленные хозяйственные связи, которые базируются на личных отношениях. «Глобализация и персонализация с этой точки зрения, — отмечает Шрадер, — одновременные процессы, и оба процесса ставят под вопрос национальное государство и государственное гражданство как значимый, создающий солидарность образцов идентичности»². Функционирование современных демократических практик может быть существенно затруднено без адекватного информационного сопровождения, и, напротив, обеспечение равного доступа к Сети при определенных условиях может способствовать закреплению демократических стандартов на уровнях межличностного и межгруппового общения. Индивиду требуется персональная картина мира, и общие объяснения действительности его уже не удовлетворяют. Возникает необходимость выделить в потоке массовой информации информацию персональную — и человек, чтобы получить востребованную лично им информацию, сам становится ее

¹ Детальному анализу интернет-коммуникаций посвящена отдельная глава издания. Здесь отмечается лишь особое место этого канала в медиасреде.

² Шрадер Х. Глобализация, цивилизация и мораль // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 1. № 2. С. 81.

продуцентом, просьюмером¹. Демассификация захватывает Интернет как один из основных каналов функционирования информации.

Веб-сайт — удобная платформа для массового тиражирования положительной и уникальной информации, однако также средоточие негатива и плагиата, которые практически невозможно в большинстве случаев убрать из информационного поля, следовательно, ничем и никем не ограничиваемую свободу распространения информации и отсутствие цензуры в Интернете можно назвать как конструктивными, так и деструктивными. Амбивалентность интернет-ресурсов требуется учитывать специалистам при формировании общей стратегии коммуникации как в онлайн-овой, так и оффлайн-овой работе. Прозрачность коммуникации в Сети а priori обуславливает новый уровень коллективной и индивидуальной ответственности специалистов по «связям с правительством», требует от них предельной содержательности, корректности, искренности и должна существенно повышать критерии институциональной деятельности (индивидуальной, внутрисистемной, внешней), а также уровень социальной ответственности каждого специалиста и отрасли в целом.

GR-специалист, занимающийся планированием проекта, должен четко представлять, какие медиа могут быть лучше всего использованы для достижения целевой аудитории. Именно поэтому медиарилейшнз, под которыми понимаются социальные практики, направленные на оптимизацию взаимодействия субъекта GR со средствами массовой информации, являются важнейшим направлением его деятельности. При этом термин «оптимизация» в данном контексте включает в себя достижение следующих результатов: создание благоприятной для субъекта информационной среды, построенной на регулярном информировании СМИ о нем и его функционировании; формирование позитивного общественного мнения о субъекте и его социальной роли; достижение эффективного публицити — деятельности по завоеванию и удержанию заинтересованного публичного внимания к организации/личности.

8.2. Комплекс технологий медиарилейшнз и функции GR-специалиста

Содержание медиарилейшнз многообразно, оно включает в себя массовые и индивидуальные формы работы со средствами массовой информации и их сотрудниками. В первую очередь, следует называть коммерческие взаимодействия организации со СМИ — наи-

¹ *Англ.* prosumer от product or consumer — производитель и потребитель.

более понятный для большинства и распространенный вид бизнес-коммуникации. Речь идет о любом платном размещении информации — рекламы, статьи, покупке эфирного времени и т. д. Однако в силу резкого удорожания этой услуги рилайтеры вынуждены искать более экономичные альтернативы коммерческому взаимодействию. В практике GR уже сложились иные формы отношений с медиа, к которым специалисты относят:

- систему регулярного информирования СМИ о деятельности субъекта «связей с правительством»;
- мероприятия, проводимые специально для журналистов;
- мониторинг СМИ;
- спичрайтинг — подготовка выступлений представителей организации;
- создание и поддержание системы собственных интернет-ресурсов.

В любом случае важнейшее значение для установления контактов с тем или иным СМИ представляет собой проблема создание благоприятных личных отношений с ведущими сотрудниками данного медиа. Личные связи зачастую являются решающим, а подчас и единственным фактором, позволяющим получить доступ в эфир или на страницы изданий. Желая наладить личный контакт, необходимо собрать подробную информацию о людях, в реальности определяющих политику средств массовой информации. В этом отношении чрезвычайно важно решить следующие задачи: установить, кто является реальным владельцем медиа; кто определяет содержание редакционной политики; кто выступает «лидерами мнений» данного издания / канала — люди, позиция которых определяет повестку дня для СМИ. На основе собранной информации создаются досье на каждого редактора или журналиста, содержащие не только их биографические и контактные данные, но и ценности, и жизненные установки. Все это поможет понять, какие материалы могут заинтересовать данного человека и в целом представляемое им медиа.

Говоря о регулярном информировании СМИ, следует иметь в виду, что далеко не всегда в средствах массовой информации бывает обилие новостных материалов (это зависит от плотности федеральных и региональных событий, времени года и месяца и т. д.). Поэтому чаще всего, особенно если информация облечена в небанальную форму, журналисты заинтересованы ее рассмотреть. При этом дополнительным стимулирующим моментом выступает психологический фактор: постоянное напоминание о себе создает ощущение регулярного контакта с конкретным СМИ и его журналистами.

Не в меньшей степени установлению прочных, взаимовыгодных отношений с медиа способствуют мероприятия, подготовленные спе-

циально для представителей СМИ. Традиционными видами встреч с журналистами являются: пресс-конференция, брифинг, круглый стол, пресс-тур, деловой завтрак, клубы по интересам и пр. Число таких мероприятий неограниченно и зависит от возможностей и творческой фантазии GR-специалистов. Цели указанных мероприятий — поставка информации «из первых рук», которая имеет характер эксклюзивной, а также актуальный диалог с масс-медиа. Во всех этих случаях срабатывает принцип личных отношений с журналистами, который не может быть заменен никаким другим формальным принципом. Две формы мероприятий — пресс-завтраки и пресс-клубы / пресс-пулы — наиболее ярко демонстрируют значимость неформальных отношений. В первом случае целью является организация неформальной встречи корпоративных экспертов с журналистами ведущих СМИ, нередко в очень узком кругу: три-четыре журналиста, эксперт или топ-менеджер компании, желательно также присутствие представителя органа государственной власти. Во время завтрака происходит конфиденциальное или кулуарное обсуждение сложных проблем современного бизнеса или зондирование в ходе доверительного общения мнений властных структур, а также журналистского сообщества по деликатным проблемам. Подобная форма просто необходима, когда следует подготовить общественное мнение к неоднозначным или сложным для понимания шагам руководства бизнес-структуры. Особой формой взаимодействия с журналистами специализированных, отраслевых или профессиональных СМИ являются пресс-клубы и пресс-пулы. В состав пресс-клуба входят тщательно отобранные журналисты-профессионалы, специализирующиеся в конкретной области индустрии, бизнеса, общественной и политической жизни: пишущие, например, исключительно по экологической, спортивной тематике (футбол), по проблемам табачной отрасли и пр. Существует целый ряд приемов, «подогревающих» интерес представителей масс-медиа к пресс-клубам:

- в заседаниях обычно участвуют крупные эксперты общенационального масштаба, способные поделиться эксклюзивной информацией (новыми данными, собственными аналитическими выводами, уникальными прогнозами и т. д.);

- при организации выезда на места событий (так называемых пресс-туров) предпочтение отдается членам пресс-клуба с соответствующим VIP-обслуживанием;

- наконец, заседание пресс-клуба обычно заканчивается развлекательной частью — фуршетом, боулинг-турниром, соревнованиями по бильярду и пр.

Главный результат функционирования пресс-клуба — создание собственного журналистского пула, заинтересованного в постоян-

ной поддержке имиджа организации и защите ее репутации в условиях кризисной ситуации. Отметим, что пресс-клубы являются вариативным образованием элитных клубов — важного инструмента лоббирования, в частности, и в целом деятельности по «связям с правительством». Эффективность функционирования таких клубов за рубежом в деле установления контактов с представителями власти известна очень хорошо, ее наиболее явно демонстрируют так называемые Ротари-клубы и аналогичные им объединения. В России их деятельность сконцентрирована преимущественно в двух столицах: достаточно давно существуют Санкт-Петербургский Английский Клуб и Ротари-клубы в Москве, где имеется своя специфика; широко представлены отраслевые клубы, например, Международный Бриллиантовый клуб, Московский Международный Нефтяной клуб и др. В определенной степени такие клубы элит, включающие представителей истеблишмента, крупного бизнеса, масс-медиа и т. д. являются микросоциумом, выполняющим функцию консолидации и социализации. Вместе с тем наметилась тенденция интеграции в состав элиты индивидов из «внешней» среды, например, за счет «семейных мероприятий» в рамках клубной деятельности.

Существенным и необходимым элементом медиарилейшнз является мониторинг СМИ, под которым понимается регулярный просмотр, исследование, анализ журналистских материалов, связанных с деятельностью субъекта GR. Мониторинг выступает важнейшей частью коммуникационного аудита, осуществляемого с целью выяснения места и позиций конкретного субъекта в пространстве публичной коммуникации. Мониторинг предполагает осуществление нескольких этапов работы:

1) сбор, обработка и хранение соответствующей информации в оригинальном и адаптированном виде, удобном для дальнейшего использования (бумажном, электронном, видео, аудио и пр.);

2) анализ и описание полученной информации — этап, включающий выработку основных выводов, прогнозов и стратегий поведения субъектов на информационном рынке. Анализируется и просчитывается эффективность отдельных каналов СМИ, результативность конкретных авторов, тональность и направленность публикаций, интерес или его отсутствие к субъекту, данной отрасли и т. д.

Еще одним составным элементом медиарилейшнз выступает спичрайтинг. Подготовка выступлений представителей организаций предполагает профессиональное умение оперировать словами и фактами. Реализуются такие выступления обычно в виде специальных интервью, статей, заявлений, опровержений, комментариев и пр. Форма и жанр выступления зависят от конкретной ситуации

и специфики медиаканала. Вместе с тем в работе спичрайтера есть и универсалии, выступающие своеобразными гарантиями его эффективной деятельности: тексты должны не только символизировать идеологию субъекта и доводить его политику до сведения аудитории, но и сам GR-специалист должен идентифицировать себя с ней.

Анализ медиaprостранства зачастую ведется через систему закрепившихся стереотипов, сводимым к следующим положениям: масс-медиа узурпировали власть над умами людей, и теперь сами воссоздают реальность и изменяют восприятие аудитории так, чтобы оно было адаптировано к техническим возможностям освещения этой реальности. Однако следует заметить: тотальная власть средств массовой информации над сознанием аудитории вовсе не является абсолютной.

Для того чтобы сохранять эту власть, СМИ должны совмещать две амбивалентные функции: с одной стороны, они должны мимикрировать под межличностную форму общения, создавая у потребителей иллюзию полной информированности и диалогичности, — таким образом они добиваются того, чтобы им безапелляционно верили; с другой стороны, предлагаемые медиа факты и события выступают в качестве маркеров существующей системы ценностей, они должны рассматриваться аудиторией как единственно возможная реальность и как руководство к действиям. «Другими словами, — пишет А. Фортунатов, — СМИ вынуждены декларировать одновременно задушевность и прагматизм»¹.

Чтобы обеспечить восприятие аудиторией предложенных сведений, масс-медиа используют определенный алгоритм действий. На первом этапе осуществляется определенный отбор сведений в качестве релевантных или достойных для трансляции (основные требования: наличие конфликтов, катастроф, жизнь знаменитостей, нечто необычное, производящее яркое эмоциональное впечатление). На втором этапе эмоциональность усиливается с тем чтобы сделать информацию максимально субъективной (адаптированной к восприятию каждого индивида) и устранить противоречие между содержанием информации и сомнением аудитории в правдивости ее источников².

В масс-медиа существует неявная конкуренция фактов, и в этом нет ничего необычного. Ведь в конкурентную борьбу вступают не

¹ Фортунатов А. Н. Способны ли масс-медиа стать «фабрикой слухов»? О некоторых аспектах взаимоотношений межличностной и массовой коммуникации // Коммуникация и конструирование социальных реальностей: Сб. науч. статей / Отв. ред. О. Г. Филатова. Ч. 2. СПб.: Роза мира, 2006. С. 73.

² См.: Цвик В. Л. Телевизионная журналистика: история, теория, практика. М.: Аспект-Пресс, 2004. С. 212–213.

реалии жизни (по степени важности, остроты непосредственного переживания они абсолютно одинаковы вне зависимости от того, где происходят — в Москве или Иванове), а изощренность обработки и техническая обеспеченность их презентации. В этом отношении единственный факт, который не сопровождается комментариями специалистов и экспертов и не повторенный много раз в течение относительно короткого промежутка времени, вряд ли будет замечен.

Речь идет о формировании так называемой «повестки дня» — результате применения метода, используемого для создания события, — чтобы пробудить интерес, поддержать его на плаву, — чтобы заработать очки в борьбе за аудиторию и, наконец, замалчивания, — чтобы «убить» его, когда зрительский интерес начинает угасать. «Продолжительность жизни» события, естественно, варьируется в зависимости от целей, которые ставят перед собой руководители СМИ, от актуальности и важности сюжета. Представляется, на первый взгляд, что события корпоративной жизни еще дальше от повседневных интересов широкой публики, чем политические новости. Однако эмпирические исследования подтвердили, что даже довольно далекие от бизнеса люди нередко с интересом воспринимают сообщения из этой сферы. С другой стороны, молчание по поводу какого-либо предмета делает его почти несуществующим в глазах общественности. В этом контексте очевидным является вывод, что формирование «повестки дня» — направление, входящее в профессиональную компетентность специалистов GR.

Стойкую взаимосвязь между приоритетами средств массовой информации и аудитории продемонстрировала теоретическая модель, разработанная М. Маккоумзом и Д. Шоу¹. При этом создатели теории установления повестки дня считали, что данная модель, в принципе, применима лишь при изучении «свободных СМИ в свободной стране». Разработчики этой модели пришли к выводу, что непродолжительная политическая коммуникация не в силах радикально изменить сложившиеся установки аудитории, но в состоянии сдвинуть приоритеты массового сознания. СМИ, устанавливающие повестку дня для массовой аудитории, решают, о чем будут думать люди, хотя заранее неизвестно, какие именно оценки люди будут этим явлениям давать.

Вопрос о том, каким образом коммуникатор может управлять поведением аудитории, устанавливая ту или иную версию повестки дня, привлек внимание и отечественных специалистов в области теории и

¹ McCombs M., Shaw D. The Agenda-Setting Function of Mass-Media // Public Opinion Quarterly. 1972. Vol. 36. P. 176–187.

практики массовой коммуникации. Так, С. Гончарова выделяет пять основных технологий этого механизма¹.

Первая коммуникационная технология, непосредственно вытекающая из модели повестки дня и чаще всего применяемая в ходе избирательных кампаний, заключается в создании событий, позволяющих ньюсмейкеру подчеркнуть свои преимущества в сравнении с потенциальными конкурентами: если медийная повестка дня страны концентрирует внимание аудитории на экономических проблемах, то, скорее всего, избиратели поддержат кандидата, который лучше справится с экономикой, например, успешного бизнесмена или руководителя процветающего региона. Если же в СМИ доминирует тема угрозы безопасности страны со стороны международного терроризма или внутреннего сепаратизма, то можно ожидать, что избиратели предпочтут сильного лидера или представителя силовых структур.

При этом исследователи выделяют целый ряд стратегий конструирования социальных проблем, основанных на свойствах массовой психологии и особенностях профессиональной деятельности каналов массовой коммуникации. Например, новую проблему лучше представить как вариацию старой, уже известной проблемы, поскольку аудитория одновременно ценит новизну и не любит напрягаться. Важно, чтобы это новое не было абсолютно новым, угрожающим четкости и ясности мировоззрения потребителей информации. Очевидно, что аудитория отнесется к проблеме с большей серьезностью, если представить ближайшие последствия неполного удовлетворения требований стоящей за проблемой заинтересованной группы как неизбежную катастрофу. Кроме того, лучше всего, если проблему удастся персонализировать.

Вторая коммуникативная технология, основанная на теоретической модели повестки дня, состоит в смещении акцентов коммуникации с интерпретаций на факты. Производство событий, претендующих на статус новостей, превратилось в одну из основных специализаций в сфере коммуникации. Публике нужны не просто факты, а именно новости. Поэтому политики и корпорации, стремящиеся завоевать и сохранить место в общественной повестке дня, вынуждены постоянно производить новости. «Новые виды товаров, — пишет автор, — ничем по существу не отличающиеся от старых, появляются именно для того, чтобы потребители не ушли в поисках новизны к конкурентам. Подобные новинки позволяют приблизить рекламу к

¹ Гончарова С. В. Формирование повестки дня: от теоретической модели к сумме технологий // Коммуникация и конструирование социальных реальностей: Сб. науч. статей / Отв. ред. О. Г. Филатова. Ч. 2. СПб.: Роза мира, 2006.

новостному сообщению, которое <...> пользуется большим доверием аудитории»¹. В обиход вошел даже новый специальный термин «строительство повестки дня» (agenda building), окончательнорывающий с традицией поиска объективных оснований иерархии общественных приоритетов.

Третьей технологией, построенной на основе модели повестки дня, стало постоянное отслеживание с помощью методов эмпирических исследований изменений в повестке дня. К примеру, оценки престижных международных рейтинговых агентств, ранжирующих компании по различным критериям, сказываются самым позитивным образом на корпоративной репутации фирм, оказавшихся на вершинах рейтингов, и могут серьезно увеличить объем продаж. Мониторинг СМИ и выделение наиболее популярных тем становится повседневной практикой специалистов в области установления коммуникации. Новейшие компьютерные технологии позволили автоматизировать этот процесс. Сегодня на рынке представлено несколько различных программ, позволяющих отслеживать медийную повестку дня. Одна из наиболее популярных программ даже носит название «Agenda».

Учитывая, что сегодняшняя повестка дня заполнена преимущественно негативными сюжетами, вызывающими, в силу психологических особенностей, наибольший интерес публики, встает вопрос о целесообразности проникновения в эту повестку политических субъектов и корпораций с целью формирования и продвижения своего позитивного имиджа. В этом плане необходимо применение четвертой технологии, которая сводится к преодолению своеобразного фильтра, пропускающего в новостные сообщения преимущественно негативную информацию. Эта технология складывается из двух взаимодополняющихся стратегий².

Первая стратегия состоит в том, чтобы увязать имидж своей организации с решением определенной общественной проблемы, которая часто воспроизводится в медийной повестке дня через тематические негативные сюжеты. Например, корпорация производит экологически чистую продукцию и в состоянии воспользоваться преимуществами соответствия повестке дня, заполненной сюжетами о загрязнении природы. Кроме того, такая корпорация может создать дочернюю некоммерческую организацию, разрабатывающую предложения по законодательному регулированию вопросов защиты окружающей

¹ Гончарова С. В. Формирование повестки дня: от теоретической модели к сумме технологий // Коммуникация и конструирование социальных реальностей: Сб. науч. статей / Отв. ред. О. Г. Филатова. Ч. 2. СПб.: Роза мира, 2006. С. 20.

² Там же. С. 21.

среды. Тем самым, партиям и корпорациям удается соответствовать негативной по преимуществу повестке дня, сохраняя позитивный имидж организации.

Специфика второй стратегии заключается в том, что корпорации, используя свои лоббистские возможности, стремятся воздействовать на правительственную повестку дня. СМИ не могут напрочь игнорировать высказывания ньюсмейкеров, облеченных государственными полномочиями. Поэтому для компаний такая стратегия проникновения в медийную и публичную повестку дня может оказаться проще и эффективнее, чем непосредственная работа со СМИ.

Наконец, пятая технология, возникшая в конце XX в., связана с особенностями рутинной деятельности СМИ по производству новостных информационных сюжетов. Журналисты в значительной мере зависят от «источников», своевременно снабжающих их эксклюзивной информацией. Поэтому «источники» способны до некоторой степени влиять на медийную повестку дня. Кроме того, из огромного множества происходящих событий на статус новостей, заслуживающих внимания СМИ, могут претендовать лишь те, которые соответствуют «формату» СМИ. Например, телевизионной новостью может стать событие, для которого есть соответствующий видеоряд и комментарий, доступный пониманию широкой публики. Постепенно сформировался слой посредников между производителями новостей (в число которых входят представители различных элит) и журналистами. Для обозначения этой деятельности возник специальный термин «спин-докторинг» (*spin doctoring*), который обычно переводят на русский язык как медиаманипулирование. Спин-докторинг — коррективная освещенность события в масс-медиа, принявшего неблагоприятный оттенок; подача события в более благоприятном свете. Специалист этой профессии старается предложить СМИ свою версию интерпретации события. Более того, спин-доктор занимается «подготовкой ожиданий аудитории»¹.

Существенная черта спин-докторинга заключается в способности обыграть ситуацию, а именно: отобрать наиболее эффективные сообщения, предложить их наиболее значимым каналам, выбрав для этого самое подходящее время. Таким образом, спин-доктор фактически «создает» событие, акцентируя внимание на сокрытии или обнаружении тех или иных тем. В этом отношении как раз и можно говорить о мощи символической власти, которая, по мысли П. Бурдьё, «обладает свойством скрывать или обнаруживать реально существующие

¹ Поценцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. М.; К., 1999. С. 70.

объекты»¹. Нарботана целая система приемов такого «сокрытия» или «обнаружения»: показ кого-то засыпающего во время выступления политика, комментарии за кадром, выдергивание отдельных цитат могут принципиально изменить отношение аудитории к тому или иному «лидеру мнений» или событию. Можно было бы назвать и целый ряд других технологий, реализующих задачу управления новостями².

В то же время, несмотря на тесную взаимосвязь, отношения ньюсмейкеров с медиа очень непросты, поскольку содержат в себе определенный потенциал конфликтности: желание вызвать на контакт журналистов подчас реализуется или неумело, или излишне назойливо, что вызывает негативную реакцию представителей СМИ. Объективно во взаимоотношениях с масс-медиа существует некое динамическое напряжение — фундаментальный конфликт интересов делает взаимодействие между специалистами в области связей с правительством и журналистами весьма противоречивым: роль GR-специалиста, выдвигающего и пропагандирующего определенную версию ситуации или стремящегося представить в выгодном свете свою организацию, может быть полностью противоположна роли журналиста, стремящегося докопаться до истины.

Довольно часто GR-специалист вынужден оказывать давление на журналистов. Формы этого давления могут быть разными: стремление во что бы то ни стало «протолкнуть» свой материал или изменить интерпретацию подаваемой информации наталкивается на резкую оппозицию представителей СМИ. Кроме того, конфликты с медиа возникают в силу отсутствия информационного повода, а также нежелания или неумения оперативно поставлять информацию — журналисты хотят получить материал срочно и сейчас.

С другой стороны, зачастую нет никакой возможности проконтролировать, как будет выглядеть конечное сообщение для целевой аудитории (и увидит ли ее общественность вообще), какую дополнительную информацию журналисты поместят в материале (примечания и комментарии конкурентов и критиков), насколько будет сокращен первоначальный текст.

Формы конфликтов с медиа могут иметь различный характер, но чаще всего выражаются либо в игнорировании поставляемых

¹ Бурдые П. Социальное пространство и символическая власть // Thesis. 1993. № 2. С. 149.

² Наиболее подробно в отечественной литературе принципы и технологии спин-докторинга изложены в работе: Попецов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. М.; К., 1999. С. 68–118.

GR-специалистами материалов и проводимых ими мероприятий, либо в их негативном освещении.

Негативная оценка в СМИ

В случае плохого отзыва масс-медиа реакцией должна быть не паника или публичное обращение к автору статьи/программы, а спокойная оценка ситуации и принятие соответствующих решений. Время играет первостепенную роль в скоротечном характере большинства сообщений масс-медиа и недолгой памяти на них у читателей, слушателей, зрителей. Конечно, хорошо, что многое быстро забывается, но для того, чтобы последствий¹ от нанесенного удара не было, надо сделать ответный шаг незамедлительно, пока произошедшее не отошло на задний план. Отсюда чрезвычайно важна оперативность — необходимо сразу же действовать.

В прессе или электронных медиа дана неверная информация

СМИ неверно указывает дату спецмероприятия, искажает фамилию или опускает важнейшую деталь в техническом описании. Ответной реакцией должны быть следующие операции:

- Проверить оригинал пресс-релиза или статьи, убедиться, что это ошибка не сотрудников GR-службы и не тех, кто помогал готовить информацию.
- Если информация была правильной, следует сразу же вступить в контакт с изданием или программой и указать на ошибку. Выяснить, как скоро может быть напечатана или пущена в эфир поправка и будет ли она бросаться в глаза. Оптимальный вариант заключается в том, чтобы она была помещена на той же странице или в том же пункте программы, что и ошибка. Многие редакторы исправили бы досадные неточности, но они не могут дать гарантии, особенно если появляются более важные новости и время и место оказываются в дефиците.
- Необходимо обдумать со всех сторон возможные последствия ошибки и действовать соответствующим образом. Если она появилась в малозаметном издании, то достаточно только потребовать ее исправления. Если это произошло в одном из ключевых медиа, на которое возлагаются большие надежды, тогда следует предпринять решительные действия: поместить на своем сайте дополни-

¹ Последствия могут быть конструктивного и деструктивного характера: первые позволяют пересмотреть и усовершенствовать процедуру селекции и контроля информации; вторые могут привести с организационным выводам — вплоть до увольнения сотрудников и закрытия GR-отдела.

тельную информацию, при необходимости открыто сообщив об ошибке. Следует кратко проинструктировать персонал, который, возможно, уже начал получать запросы от клиентов или других контактных групп — разъясните им детально ошибку и указать, как надо правильно отвечать.

– Если ошибка произошла по вине сотрудников GR-службы, то нужны более энергичные действия в зависимости от возможных последствий. Если, например, указана неправильная дата мероприятия при рассылке в 50 изданий, необходимо сразу же по e-mail или факсу отправить исправление. Затем надо позвонить и убедиться, что исправление получено и, возможно, будет напечатано.

– Если ошибка сделана третьей стороной (неправильная информация содержится в материале клиента или спонсора), то необходимо как можно быстрее поставить их в известность о случившемся и с готовностью дать согласие разделить ответственность. Нужно пересмотреть всю процедуру принятия решений и тщательного контроля информации.

Критическое освещение

Появление критических материалов тем более вероятнее, чем организация/персона поддерживает или продвигает противоречивое мнение или неоднозначно воспринимаемое решение.

При наличии отрицательных откликов следует рассмотреть возможность следующих действий.

– Оценить весомость таких откликов. Можно ли их просто оставить без внимания или необходимо обязательно ответить?

– Если ответ необходим, следует проанализировать отклик и заготовить ответ по каждому пункту «обвинений» с добавлением по необходимости дополнительной информации. Когда сформулированы контраргументы, нужно связаться с автором отклика или редактором издания или программы и рассказать о своей реакции и том ответе, который будет дан. При этом необходимо вести разговор в рациональном, спокойном тоне: совершенно ни к чему портить отношения с журналистом или программой.

– Порой оказывается абсолютно непродуктивным вступать в полемику с автором отклика, гораздо целесообразнее попытаться ответить через страницу писем или программу откликов. Если критические выпады касаются и других представителей данной отрасли, можно и их побудить вмешаться и дать письменный отклик. В этом случае выступление промышленной ас-

социации или регионального делового сообщества будет наиболее эффективным.

Искаженное освещение

Оказавшись жертвой масс-медиа, которые намеренно вводят аудиторию в заблуждение, необходимо ситуацию взять под контроль и во избежание тяжелых последствий обратиться за юридической консультацией. Если неверное освещение не внушает серьезного беспокойства, то можно поступить, как указано выше: приготовить контраргументы, вступить в контакт с журналистом или редактором, постараться четко изложить свою точку зрения. При наличии доказательств надуманности критики необходимо использовать как можно больше каналов для обнародования опровержений, опубликовав в обязательном порядке ответ на сайте и поставив в известность всех, с кем поддерживаются контакты.

Во многих случаях оправдания усиливают подозрения, поэтому целесообразной может оказаться одна из альтернативных «просто-му изложению фактов» тактик:

- принятие личной ответственности авторитетным лидером;
- выявление противоречий в аргументах;
- доведение ситуации до абсурда путем усиления аргументов другой стороны;
- формирование позиции «мы играем на одной стороне»;
- сведение ситуации к юмору;
- техника «ложного выбора» — создание конфронтлирующих групп внутри противостоящей группы.

Кризисное освещение

Если компания оказывается в центре внимания СМИ, которые относятся к ней резко отрицательно, то следует действовать более обдуманно. Необходимо проанализировать правомерность выдвигаемой критики, весомость и продолжительность ее воздействия. Если ситуация принимает угрожающий характер для репутации организации, то в этом случае должен быть введен в действие антикризисный план мероприятий.

Западный и российский опыт свидетельствует: весьма продуктивно при решении различных информационных споров функционирует механизм посредничества. Еще в 1993 г. была разработана формула оригинального информационного арбитра. Тогда вышел Указ президента о создании Судебной палаты по информационным спорам при Президенте России: она имела двойной статус — являлась государственным органом при Президенте и была органом саморе-

гулирования СМИ. В этом качестве она выступала в виде института посредничества как негосударственный механизм, используемый для обеспечения социальной ответственности средств массовой информации. В своей деятельности Судебная палата (СПИС) руководствовалась принципами и нормами международного права, российским законодательством и нормами журналистской этики.

После смены президентской администрации СПИС была ликвидирована без всяких объяснений. Однако ее опыт подтолкнул Союз журналистов к созданию своего органа саморегулирования — Большого жюри (БЖ), которое рассматривает ситуации нравственно-этического характера, возникающие в связи с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей. Аналогичные органы созданы и в отдельных регионах. За время своего существования БЖ вынесло решение менее чем по 50 жалобам. Между тем в России каждый год фиксируются тысячи конфликтов, подпадающих под компетенцию БЖ.

Как видно, в вопросах взаимодействия рилейтеров с медиа нет никаких гарантий. В качестве единственной гарантии выступает профессионализм и репутация специалиста по GR, его умение планировать освещение события и максимально использовать любой контакт с представителями медиакругов.

В этом отношении необходимо придерживаться принципов медиарилейшнз, позволяющих сделать эти отношения успешными.

1. Интерактивный характер отношений GR и медиа — эти отношения должны быть прочными и взаимовыгодными.
2. Формирование своей репутации как достоверного источника — поставляемый материал должен быть точным и надежным, только тогда сами журналисты будут считать отношения прочными и необходимыми.
3. Всестороннее оказание помощи в обеспечении материалом — в организации интервью, съемок, предоставлении уже отснятой ранее информации.
4. Обеспечение возможности для проверки материала — например, предоставление возможности журналистам увидеть описываемые процессы своими глазами.
5. Формирование и упрочение личных взаимоотношений с представителями медиа — только в этом случае речь идти о создании собственного журналистского «пула».

Взаимоотношения с представителями СМИ — сфера сложных и деликатных связей, эту сферу должно характеризовать ключевое слово — «доверие»: доверие журналиста к правдивости и качеству получаемой им информации и доверие специалиста по GR к про-

фессиональным и этическим качествам тех, кто эту информацию делает публичной.

8.3. Паблицити и распространение информации

Важнейшими характеристиками успешного функционирования и презентации организации являются ее имидж и репутация. Само содержание GR-деятельности в значительной степени сводится к развитию и презентированию этих двух ресурсов – государственная власть должна четко представлять, с кем она имеет дело, видеть позитивные черты и потенциальные возможности организации/проекта/персоны, ощущать социальную значимость предлагаемых ими инициатив.

Как ни парадоксально, но можно провести параллель между содержанием понятий «имидж» и «репутация» и таких терминов политической науки, как «легитимность» и «суверенитет»: если организация хочет в глазах государственных структур и общественности выглядеть привлекательно, ей необходим кредит доверия. «Легитимность» организации основывается на праве превосходства. Это превосходство базируется на ценностях, разделяемых и артикулируемых корпорацией. Более того, легитимность государственной и организационной власти имеет двойной источник: эта власть должна быть признаваема, с одной стороны, населением (в государстве) и сотрудниками (в организации), а с другой – международным сообществом и соответственно экономическими, политическими, нравственными авторитетами, находящимися за пределами организации. Вместе с тем сравнение легитимности организации с легитимностью государственной власти имеет свои пределы. Прежде всего характер государственной власти существенно отличается от власти внутри организации: источник легитимности в организации заключается не в выражении всеобщей воли или в осуществлении управления во всеобщих интересах (как это трактуется в большинстве демократических режимов). Компания исполняет властные функции в интересах своих собственников, даже если они находятся вне структуры организации.

Суверенитет, понимаемый как правомочное освоение экономического/социального/политического пространства, характеризуется действиями и общей стратегией поведения организации: она самостоятельно организует и укрепляет свою нишу на рынке; демонстрирует способность выполнять свое предназначение или социальную роль. В контексте суверенитета субъект должен добиться того, чтобы его воспринимали те организации, которые влияют на его функционирование и развитие. Государственная власть, «груп-

пы давления» должны четко его идентифицировать. Это возможно лишь при условии, что рассматриваемый субъект демонстрирует им свою независимость при принятии решений, поскольку властные структуры придают существенное значение понятию «центр принятия решений», особенно при оценке ими иностранных инвестиций. Суверенная власть всегда предпочтет непосредственные отношения с другой, действительно суверенной властью, т. е. способной самостоятельно принимать решения.

В этом контексте основное предназначение GR-деятельности как раз и заключается в том, чтобы превратить имиджевый и репутационный капиталы в публицитный актив. Смысловая неоднозначность термина «паблисити» порождает значительное количество точек зрения относительно содержания этого понятия. Тем не менее сложились два наиболее распространенных значения паблисити. Первое — это известность, популярность личности, продукта, организации и т. д. Второе — это популяризация, пропаганда, продвижение товара или компании на рынок путем воздействия на потребителя. Паблисити, таким образом, — результат того, что информация становится известной. Этот результат может быть неконтролируемым, причем как хорошим, так и плохим. Паблисити работает на имидж и зависит от соответствующей информации. Проблема заключается в получении полной, точной, неискаженной и подтвержденной с помощью дополнительных средств информации.

Между тем до сих пор для российских реалий в целом и бизнеса в особенности характерно стойкое предубеждение против известности. В последнее время, правда, это предубеждение несколько пошатнулось. Так, несколько крупных компаний (ВТБ СПб., банк «Глобэкс», «Мечел» и др.) обнародовали сведения о своих владельцах, однако причинами этого стали вполне прагматические факторы: подготовка бизнеса к продаже, а также осуществление IPO, желание получить дешевые кредиты западных банков, выйти на новые рынки и т. д. Это не дает оснований верить в долгосрочную транспарентность бизнеса. Более того, недостаточным выглядит зачастую и публичное обоснование принятых решений. Что же касается информации о вознаграждениях и компенсационных пакетах ключевых руководителей бизнес и государственных структур, то здесь просматриваются серьезные различия: в странах с высокой рыночной культурой ее принято доводить до внутренней и внешней общественности. На развивающихся рынках, к которым традиционно относят и Россию, такая информация практически совершенно закрыта.

Почему же так важно и выгодно заботиться о своей известности? Ответ на этот вопрос дает «модель иерархии степеней воздействия» двух американских авторов Р. Лориджа и Г. Стайнера, закрепившаяся

еще в середине XX в. в зарубежной литературе по коммуникативистике. Поведение человека, согласно этой модели, рассматривается как «серия шагов от представлений о товаре (человеке) до окончательного принятия решения в пользу товара (человека)»¹. В зависимости от количества и качества предоставляемой информации изменяется и отношение к товару/организации/человеку. Общий алгоритм распространения информации следующий: на первом этапе работы дается общее представление об объекте; на втором — дополнительная информация и затем процесс идет по нарастающей, пока окончательно не сформируется позитивное мнение об объекте. Таким образом, с одной стороны, паблисити — это результат распространения информации, с другой — сам процесс организации и обеспечения информации и трансляция ее общественности. Конечная цель такой организации — заинтересовать и увлечь общественность. Завоевание известности, влияние на мнение исполнительных и представительных органов, поддержание программ по сбору средств на благотворительные нужды, выборы или референдумы — все эти цели эффективно могут реализовываться только с помощью профессионально управляемого паблисити.

Выбор стратегии в паблисити, которая соответствует возможностям организации, начинается с создания концепции *паблисити-кампании*. Как уже отмечалось, целью такой кампании является приобретение известности. В процессе создания концепции необходимо определить каналы распространения информации, географию этого распространения, наконец, создать новостной повод, который был бы мультиплицирован масс-медиа.

По словам признанного исследователя в области теории коммуникации Маршала Маклюэна, «средство сообщения само является сообщением»², то есть сами средства коммуникации оказывают на общественность значительно большее влияние по сравнению с содержанием сообщения: важно не то, *что* передается, а *каким образом* это происходит. «*Что*» — это некое предложение общественности определенных (уникальных) качеств организации, товара, услуги или иного предмета сообщения. Решение проблемы уникальности, оригинальности предложения доступно далеко не всегда. А вот «*каким образом*» предполагает творческое усилие и разумный выбор презентации сообщения, чтобы завоевать и удержать внимание общественности.

¹ Lauridge R. J., Steiner G. A. // Journal of Marketing. N. Y., 1961. October. P. 61.

² McLuhan M. Culture is Our Business. N. Y.; Toronto, 1970. P. 87.

Следует в то же время отметить, что теория Маклюэна в большей степени была характерна для эпохи становления электронных СМИ, когда телевидение являлось абсолютно инновационным средством массовой коммуникации. В нынешней ситуации, в связи с внедрением медиамира в повседневную реальность, общественность стала более разборчивой и искушенной. Поэтому по своему характеру передаваемая информация должна быть достаточно интересной, чтобы не потерять внимание аудитории среди огромного количества материалов, распространяемых в медийном пространстве. Отсюда и требования, предъявляемые к новостному поводу, становятся все более жесткими.

Сам термин «информационный повод» вошел в профессиональную лексику в 1990-е гг., когда новости безотлагательно публиковались или передавались в эфир. Именно в этот период полностью изменился подход к информации: любое сообщение должно было иметь информационный повод. Новость — это информация, которая еще не известна получателю. При этом новость вовсе не обязательно сообщает о текущих событиях, ею могут стать и «несовременные» сюжеты: если что-то никогда не публиковалось, или открыты какие-то новые факты давно прошедших событий — это также «новость».

В западной практике существует несколько признаков значимого события. В целом они работают и в российской действительности¹. Для того чтобы информация превратилась в новостной повод, необходимо соблюдение следующих условий:

- у новости должен быть главный герой, позволяющий публике идентифицировать себя с ним — именно этот фактор упрощает восприятие информации целевой аудиторией;
- в ходе создания новости необходимо соблюдать принцип «информационной асимметрии», когда событие выходит за рамки обыденной информации и попадает в разряд эксклюзивных за счет нарушения симметрии привычного сценария;
- содержанием информации должен быть конфликт интересов, существенное противоречие;
- событие не должно диссонировать с устоявшимися стереотипами и ожиданиями массовой аудитории, оно должно быть однозначным и понятным для общественного сознания. Неясность, неоднозначность информации уменьшает внимание аудитории;

¹ См.: Кочеткова А. В., Филиппов В. Н., Скворцов Я. Л., Тарасов А. С. Теория и практика связей с общественностью. СПб.: Питер, 2006. С. 66.

- событие должно вписываться в контекст повестки дня: если информация совпадает с наиболее часто упоминаемыми темами в масс-медиа, то у нее появляется больше шансов стать одной из новостей.

Новости вызывают больше доверия у аудитории, чем аналитические программы, ток-шоу, и, тем более, реклама. Однако попасть в новости сложно, на пути заинтересованных групп стоят так называемые «контролеры» (gate-keepers), к числу которых относятся журналисты, редакторы и эксперты разного рода. Поэтому производство информационного повода для СМИ стало одним из важнейших занятий специалистов в сфере коммуникации и все больше превращается в продукт целенаправленной деятельности различных групп элиты, имеющих рычаги влияния на «контролеров».

При создании сообщения необходимо руководствоваться личным интересом представителей целевой аудитории. В конечном счете общественность хочет иметь отдачу от своего выбора в поддержку того или иного бренда, мероприятия, политика, инвестиций, услуги, продукта, поэтому следует ставить в центр сообщения то, что сможет вызвать отклик у аудитории.

Важнейшим условием внимания аудитории к событию является доверие к авторитету источника. Применительно к российской действительности чрезвычайно злободневно звучат в этом смысле слова Ю. Лотмана: «Категория авторитетности, ее степени и ее источников играет в русской культуре первостепенную роль. Таким образом, центр внимания переносится с того, “что” сказано, на то, “кем” сказано и *от кого* этот последний получил полномочия на подобное высказывание»¹. Кроме того, ясность и убедительность изложения позволяет произвести впечатляющий эффект легко и быстро. То, чем больше всего интересуются люди, далеко не всегда важно для организации, однако тот продукт или услуга, который она предлагает, имеет значение для аудитории. Таким образом, новость должна обладать потребительской ценностью.

Основные методы создания новостного повода достаточно подробно представлены в зарубежной литературе². Среди них, в частности, можно выделить:

¹ Лотман Ю. М. Тезисы к семиотике русской культуры // Ю. М. Лотман и тартуско-московская семиотическая школа. М.: Гнозис, 1995. С. 407.

² См., например: Маркони Дж. PR: полное руководство / Пер. с англ. М.: Вершина, 2006. С. 140–141.

- проведение исследования отрасли или продукта и передача в СМИ краткого резюме с результатами исследования и комментариями экспертов или «лидеров общественного мнения»;
- организация спецмероприятия (например, круглого стола), в котором участвовали бы заинтересованные лица и лидеры мнений по злободневной проблеме. Итоги вместе с комментариями передаются в информационное агентство;
- публикация переписки с политиком или видным деятелем искусств и передача ее в школу или местный музей;
- учреждение награды в определенной номинации или стипендии для молодых талантов;
- создание рейтинга (обычно это осуществляется совместно с отраслевыми организациями / ассоциациями).

Необходимо отметить, что у новостей, распространяемых современными СМИ, есть одна особенность, заметно осложняющая работу специалистов в области массовой коммуникации по конструированию информационных поводов. Дело в том, что СМИ отдают предпочтение новостям негативного плана. Катастрофы, экономические кризисы, преступления и прочие катаклизмы с гораздо большей вероятностью получают освещение в телевизионном прайм-тайм и попадают на первые полосы газет, чем информация о запуске нового завода или увеличении бюджета страны. Именно эта черта информационного бизнеса дала основание известной шутке о том, что отсутствие новостей — уже хорошая новость. Проблема не в злонамеренности журналистов, а в том, что негативная информация интереснее аудитории. Свободные СМИ, действующие в рыночной среде, вынуждены удовлетворять запросы публики, которая в противном случае перейдет к конкурентам.

Существуют базовые способы привлечения внимания СМИ или широкой аудитории, которая затем заинтересует медиаисточники. Каналы и средства передачи информации могут быть самыми разными — от устной беседы до трибуны и интернет-презентации. Однако для большинства аудиторий это, конечно же, средства массовой коммуникации — традиционные и электронные СМИ, Интернет, телемаркетинг, рекламные стенды, постеры, информационные бюллетени и т. д. При этом большую часть новостей, вопреки обыденным представлениям, добывают не столько сами журналисты, а те специалисты, которые эту информацию передают репортерам, и здесь следует вести речь о GR-специалистах. Именно они моделируют информационный повод, востребованный государственными структурами.

Основными инструментами процесса создания публицити выступают следующие информационные материалы: пресс-релиз, пресс-kit, информационное письмо, дополнительные сообщения, объеди-

ненные общественно значимой темой или сферой деятельности организации (например, CD-ROM, демо-версии, образцы продукта и т. д.). Важнейшую роль играет комплекс спецмероприятий, организованных для представителей СМИ и других целевых аудиторий — пресс-конференции, брифинги, выставки, конкурсы и пр.

Следует вывести основные цели, которых должен достигнуть специалист в области GR:

- во-первых, привлечь внимание аудитории к организации, проекту, персоне;
- во-вторых, стимулировать интерес к содержанию своих сообщений;
- в-третьих, выработать желание целевых групп общественности действовать в соответствии с сообщениями;
- в-четвертых, направить действия тех, кто откликается на сообщение.

Литература

Гончарова С. В. Формирование повестки дня: от теоретической модели к сумме технологий // Коммуникация и конструирование социальных реальностей: Сб. науч. статей / Отв. ред. О. Г. Филатова. Ч. 2. СПб.: Роза мира, 2006.

Землянова Л. М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества. Толковый словарь терминов и концепций. М.: МГУ, 1999.

Кочеткова А. В., Филиппов В. Н., Скворцов Я. Л., Тарасов А. С. Теория и практика связей с общественностью. СПб.: Питер, 2006.

Маркони Дж. PR: полное руководство / Пер. с англ. М.: Вершина, 2006.

Поцепцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. М.; К., 1999.

Система средств массовой информации России / Под ред. Я. Н. Засурского. М., 2003.

Сурова Е. А. Средства массовой информации. М., 2002.

Фортунатов А. Н. Способны ли масс-медиа стать «фабрикой слухов»? О некоторых аспектах взаимоотношений межличностной и массовой коммуникации // Коммуникация и конструирование социальных реальностей: Сб. науч. статей / Отв. ред. О. Г. Филатова. Ч. 2. СПб.: Роза мира, 2006.

Цвик В. Л. Телевизионная журналистика: история, теория, практика. М.: Аспект-Пресс, 2004.

Шрадер Х. Глобализация, цивилизация и мораль // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 1. № 2.

Глава 9.

СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БИЗНЕСА И GR-ОТНОШЕНИЯ С ГОСУДАРСТВОМ

9.1. Спонсорство и корпоративная филантропия как механизмы GR-взаимодействия

Едва ли не все государства мира считают нужным поощрять благотворительность. Чтобы разобраться, что именно предполагается поощрять, принимается, как правило, законодательный акт о благотворительности, содержащий ее детальное определение (бюрократизм — всегда оборотная сторона государственных привилегий). Некоторые из стран с прецедентной системой права могут, впрочем, довольствоваться формулировками, содержащимися в ключевых судебных решениях. Важнейшим прецедентом для стран общего права является английское дело, известное под названием «Pemsel case», от 1891 г. Согласно сформулированным в нем лордом Мак-Нафтенем принципам, благотворительностью считаются: помощь бедным, содействие образованию, содействие религии, другая общественно-полезная деятельность. Благотворительность, таким образом, обычно понимается довольно широко и включает не только помощь голодающим, но и пожертвования в церковную кассу, материальную помощь учебному заведению и др.

Основное же поощрение для благотворителя (физического или юридического лица) состоит в том, что ему предоставляются некоторые налоговые льготы, обычно возможность уменьшить свой налогооблагаемый доход на сумму сделанных пожертвований. Размер вычета, как правило, ограничен некоторой определенной долей налогооблагаемого дохода, причем этот процент может различаться для физических и юридических лиц.

Иногда некоторые льготы достаются и получателям благотворительных пожертвований в виде освобождения последних от налога, но далеко не всегда.

Благотворительная деятельность может осуществляться не только индивидуально, но и через благотворительные организации. Возможные формы таких организаций также устанавливаются законом.

Они могут создаваться в форме, принятой для обычных коммерческих предприятий (компании, трасты), либо для них могут быть предусмотрены свои, специфические формы (фонды, ассоциации и т. д.). Иногда благотворительные организации регистрируются специально уполномоченным на это органом, что может быть обязательным для получения налоговых льгот. Деятельность благотворительных организаций может регулироваться отдельным законом или осуществляться на основании законодательства о трастах, компаниях и т. д., а также принципов общего права.

Ясно, что необходимым условием существования благотворительных организаций является их «налоговая прозрачность»: проходящие через них пожертвования не должны облагаться дополнительным налогом по сравнению с прямой выплатой от благотворителя к благополучателю. Это значит, что полученные организацией пожертвования должны быть освобождены от корпоративного налога, и исходящие от нее выплаты благополучателям тоже должны быть свободны от каких-либо сборов (кроме, возможно, налога на самого получателя). Ну, а тому, кто делает взнос в благотворительную организацию, желательно получить свой налоговый вычет, как и при пожертвовании напрямую благополучателю. Именно такого рода льготы, как правило, и предоставляются государством благотворительным организациям. Кроме этого, может освобождаться от налога коммерческий доход, напрямую связанный с осуществлением уставной деятельности организации.

Для исключения злоупотреблений льготами государство осуществляет более или менее интенсивное регулирование деятельности благотворительных организаций. В частности, от них обычно требуется предоставление в государственные органы финансовой отчетности, как и от обычных компаний. Могут устанавливаться определенные квоты на распределительную политику благотворительных организаций, т. е. требование выделять на действительно благотворительные нужды не менее определенного процента средств. При несоблюдении этого или других положений закона организация может быть лишена своих налоговых льгот и (или) права официально собирать пожертвования.

США

США — федеративное государство, и каждый штат имеет свое собственное законодательство, в том числе в отношении благотворительной деятельности и благотворительных организаций.

Что касается юридической формы благотворительной организации, в США это обычно бесприбыльная корпорация. Однако используются и другие формы: компания с ограниченной ответ-

ственностью (LLC), фонд, ассоциация. Возможно также создание благотворительных трастов, но это — отдельная тема, здесь не рассматриваемая.

Каждый штат имеет свое законодательство о юридических лицах, в том числе о неприбыльных. На федеральном уровне существуют модельные законы о неприбыльных корпорациях и ассоциациях. Некоторые штаты уже приняли эти тексты в качестве своих законодательных актов, но другие по-прежнему отдают предпочтение собственным разработкам.

Каждый штат устанавливает также и свои собственные налоги и налоговые льготы (обычно благотворительные организации освобождаются от налога штата на доход и налога с продаж), но все же обычно наиболее существенными являются федеральные налоги. Определение благотворительной деятельности, впрочем, по большей части заимствуется штатами из федерального законодательства.

Федеральное налогообложение в США определяется Налоговым кодексом (Internal Revenue Code, далее неоговоренные ссылки — на Кодекс). Согласно Кодексу, благотворительные организации освобождены от налога на доход. Они делятся на публичные организации и частные фонды, при этом частные фонды более активно регулируются государством.

**Благотворительные организации в США.
Упрощенная схема**



Налоговый вычет благотворителю

Налог на юридических и на физических лиц в США называется одинаково: налог на доход (income tax), хотя для корпораций он, по существу, подобен нашему налогу на прибыль. Благотворительные выплаты (соответствующие определению, данному в кодексе) подлежат вычету из налоговой базы, но лишь до некоторых пределов: для физических лиц не более 50 % дохода (некоторые виды выплат не более 30 % дохода), а для корпораций — не более 10 % дохода (Sec. 170(b)). Кроме того, благотворительные выплаты освобождены от налога на дарение.

Под благотворительными для целей налогообложения понимаются выплаты не в пользу физических лиц, а непременно в адрес благотворительных трастов или организаций (о смысле этого термина чуть позже) и, кроме того, в адрес государственных органов и организаций, а также организаций ветеранов войны и ряда других (Sec. 170(c)). При этом выплаты некоторым видам организаций, таким как церкви, школы и больницы (считающиеся заведомо благотворительными, см. ниже), автоматически попадают под льготу.

Благотворительные организации

Благотворительная организация — разновидность бесприбыльной организации. **Бесприбыльная (некоммерческая) организация** создается для целей, отличных от получения прибыли, и при этом никакая часть ее дохода не распределяется ее акционерам, директорам или должностным лицам. Бесприбыльная организация может существовать в форме корпорации (бесприбыльная, она же безакционерная, корпорация), ассоциации, фонда и др., в соответствии с законодательством конкретного штата. Помимо церквей, школ и больниц к бесприбыльным организациям относятся политические партии, профсоюзы, профессиональные ассоциации и т. д. При этом сам по себе некоммерческий характер организации еще не освобождает ее доходов от налога.

Что касается налогообложения благотворительных организаций, то они освобождены от корпоративного налога на доход на федеральном уровне, независимо от своей юридической формы. Ключевое определение содержится в разделе Sec. 501(c)(3) Налогового кодекса. Кодекс не вводит понятия «**благотворительная организация**» явно, но относит к организациям, освобожденным от налога на доход, любые корпорации и фонды, «созданные и действующие исключительно в целях религиозных, благотворительных, научных, контроля общественной безопасности, литературных или образовательных, или для развития национального или

международного любительского спорта <...>, или для предотвращения жестокости к детям или животным». При этом особо оговаривается, что никакая часть чистого дохода такой организации не может направляться в пользу какого-либо ее акционера или другого физического лица. Запрещены этим организациям и любые виды политической деятельности. Отметим некоторую неясность определения, так как само понятие «благотворительных целей», по-видимому, в свою очередь нуждается в расшифровке, которой Кодекс не дает.

Помимо благотворительных организаций в корпоративной форме могут создаваться также благотворительные трасты (с иным налоговым статусом).

Благотворительные организации могут не только раздавать собранные ими средства, но и аккумулировать их, инвестируя в те или иные активы, в том числе в ценные бумаги, приносящие доход в виде дивидендов и процентов, который затем может использоваться для благотворительных целей, преследуемых организацией. Допускается также продажа благотворительной организацией товаров и услуг, непосредственно связанных с целями ее деятельности.

Однако, **несмотря на присваиваемый благотворительной организации статус «освобожденной от налога», так называемый «несвязанный коммерческий доход» (то есть не относящийся к выполнению организацией своих основных целей) все же облагается налогом на общих основаниях (Sec. 501(b)).**

Все благотворительные организации обязаны сдавать государственную отчетность о своей деятельности, а кроме того, предоставлять копию отчета любому желающему по запросу.

Благотворительные организации могут либо вести свою собственную деятельность, соответствующую вышеприведенному определению из Кодекса (например, церкви или школы), либо только аккумулировать средства и передавать их конечным получателям. Такими конечными получателями могут быть как другие благотворительные организации, так и обычные организации, которым выделяются гранты на программы, цели которых соответствуют тому же определению. Допускаются и гранты физическим лицам, но при выполнении определенных условий (в том числе отсутствие дискриминации при предоставлении грантов).

Публичные благотворительные организации и частные фонды

Благотворительные организации подразделяются на частные и публичные. И те и другие освобождены от налога на доход, однако

за частными государство присматривает в некотором смысле внимательнее, чем за публичными, с целью предотвращения злоупотреблений льготами.

Под **публичными** понимаются благотворительные организации, имеющие существенную общественную (либо государственную) поддержку, то есть финансируемые не одним или несколькими учредителями, а широкой публикой (более чем на треть). Кроме того, некоторые организации приравниваются к публичным благотворительным организациям по определению, в том числе церкви и церковные ассоциации, и, при выполнении некоторых условий, публичные образовательные и медицинские учреждения.

Все остальные благотворительные организации классифицируются как «**частные фонды**» (Sec. 509(a)). Слово «фонд» в данном случае не указывает на конкретную юридическую форму организации: это может быть собственно фонд, клуб, ассоциация, бесприбыльная корпорация. «Частный фонд» здесь — термин, обозначающий налоговый статус организации. Подавляющее большинство освобожденных от налога организаций США принадлежит именно к этой категории. (Хотя подавляющее большинство пожертвований, напротив, направляется в публичные благотворительные организации.)

Частные фонды, в свою очередь, делятся на несколько категорий. Так называемые **оперативные** фонды ведут собственную содержательную деятельность: проведение научных исследований, образовательных программ, содержание музеев и т. п. Более типичная для корпоративного или семейного фонда форма — неоперативный фонд. **Неоперативный** фонд не ведет подобной деятельности, а лишь аккумулирует средства и участвует в финансировании других благотворительных организаций (в том числе оперативных фондов, церквей, школ и др.) путем предоставления им грантов (целевых субсидий). Разновидностью неоперативного фонда является фонд **транзитного** типа, предназначенный исключительно для передачи другим (публичным) благотворительным организациям всех пожертвований и доходов, полученных в течение финансового года, без аккумуляции средств. К разным видам фондов применяются несколько отличающиеся налоговые правила, прежде всего, для определения того, какой процент своего дохода им может пожертвовать благотворитель с получением налогового вычета (по общему правилу, частному фонду — 30 %, оперативному или транзитному — 50 %).

Все частные фонды, несмотря на освобождение от налога на доход, подлежат обложению акцизным налогом в размере 2 % от их инвестиционного дохода (т. е. дохода, полученного от вложе-

ния имеющихся в распоряжении фонда средств). При выполнении некоторых условий, связанных с размером ежегодных благотворительных расходов фонда, этот налог снижается до 1 %.

Кроме того, для частных фондов, в отличие от публичных, существуют обязательные распределительные нормативы: фонд должен ежегодно распределять не менее 5 % своих активов на благотворительные нужды, в противном случае его ждут штрафные налоговые санкции (15 % недораспределенного дохода, в случае повторного нарушения — 100 %).

Сделки частного фонда с его руководителями и основными вкладчиками, такие как купля-продажа имущества, займы, а также выплата завышенной зарплаты, запрещены — также под угрозой штрафных налоговых санкций. Запрещаются частному фонду и «чрезмерные коммерческие вклады» (более 20 % акций того или иного коммерческого предприятия). Есть и ряд других ограничений, на которых мы не будем останавливаться. А вот для публичных фондов все упомянутые акцизные налоги и ограничения не действуют.

Наконец, частные фонды по закону обязаны внимательно следить за использованием своих выплат: если средства распределяются другой организации в виде гранта, то следует потребовать у получателя отчета об использовании денег для подтверждения их целевого использования (Sec. 4945). Впрочем, при выделении средств публичной благотворительной организации этого делать не требуется.

Таким образом, ситуация с регулированием благотворительных фондов в некотором смысле обратная той, что имеет место, скажем, для инвестиционных фондов. Если публичные инвестиционные фонды, привлекающие средства широкой публики для последующих инвестиций, регулируются более жестко, чем частные, привлекающие средства ограниченного числа лиц, то для благотворительных фондов сам факт их публичности, то есть широкой народной поддержки, считается своего рода гарантией благонадежности и основанием для освобождения от излишнего государственного контроля.

Это не значит, что руководство публичных фондов действует безо всякого надзора, просто контроль осуществляется, прежде всего, самими вкладчиками, а не государством. Кроме того, если все же обнаружится (скажем, при аудите), что деньги использовались не на благотворительные нужды, организация рискует как минимум лишиться налоговых льгот. В более тяжелых случаях (например, финансирование организаций, признанных террори-

стическими) возможно также гражданское и уголовное преследование — как самой организации, так и ее руководителей.

Большинство упомянутых выше жестких мер в отношении частных фондов было принято в ходе налоговой реформы 1969 г. Раньше такие фонды зачастую использовались в целях, далеких от благотворительных (синекура беспутному сыну, финансирование собственных поездок на курорт и т. п.), но теперь американское государство подобную «благотворительность» не субсидирует.

Благотворительные выплаты за рубеж

Для нас, быть может, наиболее интересен вопрос налогообложения благотворительных выплат резидентов США зарубежным получателям. Американцы освобождены от налога на дарение при выплатах зарубежным благотворительным организациям (определяемым как таковые по американскому, а не местному законодательству).

Однако, увы, при прямых выплатах за рубеж никаких налоговых вычетов резиденты США не получают: для вычета средства должны передаваться благотворительной организации, «созданной или организованной» в США (Sec. 170(c)(2)).

Но благотворительным организациям США это обстоятельство не мешает делать выплаты за границу: в налоговом вычете они не нуждаются, так как вообще освобождены от налога. Это не значит, что деньги переводятся бесконтрольно. Частный фонд должен собрать немало бумаг, чтобы подтвердить государству благотворительный характер своих зарубежных расходов. Публичная благотворительная организация формально не обязана предоставлять государству такого отчета, но обычно документы все равно необходимы, хотя бы для внутреннего аудита.

Что касается частных фондов, то у них есть две альтернативные возможности подтвердить законность своих зарубежных выплат.

Во-первых, пожертвования могут направляться в адрес зарубежной публичной благотворительной организации.

Во-вторых, если зарубежная организация не удовлетворяет этим условиям (или нет подтверждающих это документов), частный фонд сам несет ответственность за целевое использование выделенных ей средств.

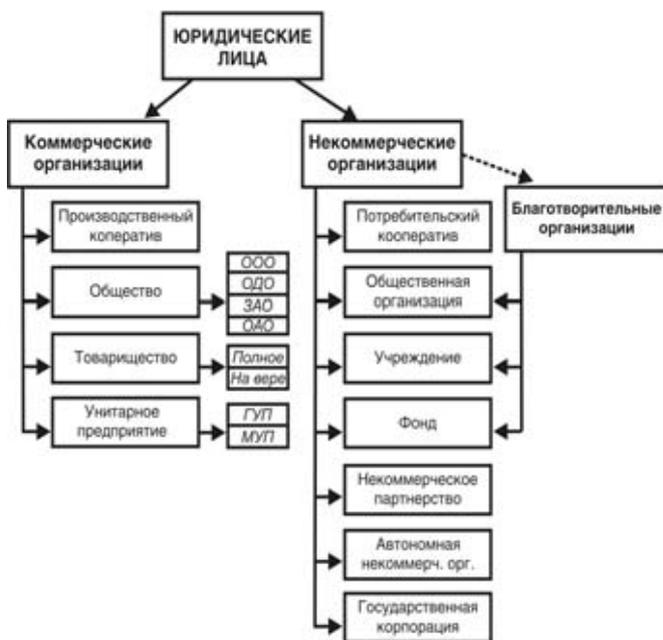
Таким образом, благотворительные выплаты за рубеж попадают под льготы, только если они делаются не напрямую, а через благотворительные организации (фонды). Цель этого — сосредоточить государственный контроль выплат на уровне фондов, а не

отдельных физических лиц. Особенно тщательно и в этом случае контролируются частные фонды.

Согласно российскому законодательству, благотворительная организация — это разновидность некоммерческой организации. Для нее предусматривается несколько специфических юридических форм (общественная организация, фонд, учреждение). Налогообложение благотворительной организации по существу аналогично налогообложению прочих некоммерческих организаций (освобождение от налога на прибыль в отношении целевых поступлений).

Существуют также налоговые льготы, относящиеся к благополучателям и благотворителям (не являющимся благотворительными организациями), подробно рассматривающиеся ниже.

**Юридические лица.
Коммерческие и некоммерческие организации.
Благотворительные организации.
Схема**



Некоммерческие организации

Юридический статус некоммерческих организаций устанавливается Гражданским кодексом РФ (далее — ГК) и Законом «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. (далее — ЗНО).

Согласно ГК, юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие организации. В отличие от коммерческих, некоммерческие организации не имеют своей основной целью получение прибыли и не могут распределять полученную прибыль между своими участниками. Они, впрочем, имеют право вести предпринимательскую деятельность для достижения своих уставных целей, но она облагается налогами на общих основаниях. Права юридического лица некоммерческая организация, как и коммерческая, получает с момента ее государственной регистрации.

Коммерческие организации включают хорошо всем знакомые акционерные общества (закрытые и открытые), общества с ограниченной ответственностью, а также более экзотические общества с дополнительной ответственностью, товарищества (полные и командитные), производственные кооперативы, унитарные предприятия (государственные и муниципальные).

А вот для некоммерческих организаций Кодексом предусмотрены совершенно иные организационные формы: потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), финансируемые собственником учреждения, благотворительные и другие фонды, «а также другие формы, предусмотренные законом». Что касается других форм, то ЗНО дополнительно к тем, что упомянуты в ГК, предлагает некоммерческое партнерство, автономную некоммерческую организацию и государственную корпорацию. Помимо этого ЗНО устанавливает, что объединения (ассоциации, союзы) некоммерческих организаций также имеют статус некоммерческой организации, а равно и объединения коммерческих организаций, не ведущие предпринимательской деятельности.

В отличие от коммерческих организаций, обладающих общей правоспособностью, некоммерческие организации обладают лишь специальной правоспособностью. Это значит, что коммерческие организации имеют право делать все, что не запрещено законом, а некоммерческие — только то, что записано в их уставных документах.

Каждая из форм некоммерческой организации имеет свою специфику, устанавливаемую законом.

Общественные или религиозные организации — это добровольные объединения граждан на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Такие организации обладают ограниченной ответственностью и имеют

полное право вести коммерческую деятельность для достижения своих уставных целей. Имущество (включая денежные взносы), переданное организации ее участниками, переходит в ее собственность и не может быть востребовано обратно. Деятельность различного рода организаций регулируется отдельными законами: «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О свободе совести и религиозных организациях» и др.

Фонд — это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Таким образом, у фонда нет участников, он является объединением не граждан (или юридических лиц), а их имущества, которое переходит в собственность фонда. Надзор за деятельностью фонда осуществляет попечительский совет.

Учреждение — это некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Таким образом, у учреждения есть единственный собственник. Имущество, переданное собственником, закрепляется за учреждением на праве оперативного управления. Это значит, что имущество остается в собственности учредителя, а учреждение лишь управляет им в соответствии со своими уставными целями и указаниями собственника. При желании собственник всегда может забрать свое имущество обратно. При отсутствии средств у учреждения собственник несет субсидиарную ответственность по его долгам.

Не останавливаясь подробно на других формах некоммерческих организаций, отметим лишь, что формы, введенные ЗНО дополнительно к тем, что предусмотрены ГК, часто вызывают нарекания юристов, как недостаточно проработанные. В частности, не вполне понятно, чем вообще отличается автономная некоммерческая организация от фонда. А такая форма, как некоммерческое партнерство, по мнению некоторых специалистов, позволяет обойти положение Закона о том, что некоммерческая организация не может распределять полученную прибыль между участниками, так как в случае ликвидации партнерства вся накопленная им прибыль переходит именно к его участникам. Это не говоря уже о том, что термины «партнерство» и «корпорация» в ГК вообще-то отсутствуют — есть только «товарищество» и «общество».

Важнейшей особенностью налогового статуса некоммерческой организации является то, что, согласно Налоговому кодексу РФ (далее — НК), она не платит налога на прибыль на получаемые ею без-

возмездные целевые поступления на ее содержание и ведение уставной деятельности. НК дает закрытый список возможных целевых поступлений, в том числе благотворительные пожертвования (подробнее см. ниже).

Таким образом, полученные некоммерческой организацией взносы, предназначенные как для ведения уставной (в частности, благотворительной) деятельности, так и для покрытия расходов самой организации, не облагаются налогом на прибыль. Отметим, что для любой коммерческой организации подобные «подарки» подлежат налогообложению в полном объеме (с некоторыми исключениями, включая целевое финансирование, о чем тоже чуть ниже).

Однако прибыль, полученная некоммерческой организацией от предпринимательской деятельности, облагается налогом в общем порядке.

Отнюдь не любая некоммерческая организация имеет статус благотворительной: ее уставные цели могут быть никак не связаны с благотворительностью. В частности, к некоммерческим организациям относятся политические партии, садоводческие общества, коллегии адвокатов, биржи и т. д.

Благотворительные организации

Перейдем теперь собственно к благотворительным организациям. Их юридический статус определяется Законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» № 135-ФЗ от 11 августа 1995 г. (далее — ЗБД).

Прежде всего, Закон дает определение благотворительной деятельности.

Под **благотворительной деятельностью** понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Для того чтобы такое бескорыстное пожертвование считалось благотворительностью, его цель должна соответствовать одному из пунктов закрытого списка, предлагаемого ЗБД. Список этот довольно длинный и включает (формулировки сокращены):

- социальную поддержку и защиту граждан;
- подготовку к преодолению стихийных бедствий;
- оказание помощи пострадавшим;
- укрепление мира;
- укрепление роли семьи;

- защиту материнства и детства;
- содействие образованию, науке, культуре;
- содействие охране здоровья;
- содействие физкультуре и спорту;
- охрану окружающей среды;
- охрану исторических памятников.

Особо законом оговорено, что помощь коммерческим организациям, а также политическим партиям, благотворительностью не является.

Отметим, что пожертвования в адрес религиозных организаций, во многих странах по определению считающиеся благотворительными, в списке отсутствуют.

Граждане и юридические лица могут осуществлять благотворительную деятельность как индивидуально, так и объединившись, в том числе с образованием благотворительной организации.

Благотворительная организация — это неправительственная (то есть негосударственная и немунципальная) некоммерческая организация, созданная для осуществления благотворительной деятельности.

Таким образом, любая благотворительная организация — некоммерческая, но не наоборот. Обратим внимание также на то, что благотворительные организации создаются только частными лицами, но не государственными органами.

Несмотря на наличие аналогичного пункта в ЗНО, ЗБД еще раз оговаривает, что возможная прибыль благотворительной организации не подлежит распределению между ее учредителями, а должна направляться на реализацию уставных целей организации.

Благотворительные организации могут создаваться не в любых формах, предусмотренных для некоммерческих организаций. ЗБД устанавливает, что благотворительные организации создаются в форме **общественной организации (объединения), фонда или учреждения**, «и в иных формах, предусмотренных федеральными законами» (в настоящее время иных форм благотворительных организаций федеральными законами не предусмотрено). При этом благотворительная организация может создаваться в форме учреждения, только если ее учредителем является другая благотворительная организация.

Высшим органом управления благотворительной организации является коллегиальный орган (попечительский совет и т. п.). Его участники выполняют свои функции безвозмездно. В этот орган может входить не более одного работника исполнительного органа организации (например, генеральный директор).

Благотворительная организация, помимо сбора пожертвований, имеет право вести коммерческую деятельность, получать доходы от

учрежденных ею коммерческих организаций и т. д. При этом не менее 80 % ее доходов должно идти на финансирование собственно благотворительных программ, и не более 20 % — на оплату труда персонала организации.

Благотворительная организация обязана вести бухгалтерский учет и отчетность в обычном порядке. Государственный орган, зарегистрировавший организацию, осуществляет контроль за соответствием ее деятельности уставным целям.

Допускается участие благотворительной организации в международной благотворительной деятельности, а также получение пожертвований от иностранных граждан и организаций (то есть можно как получать деньги из-за рубежа, так и выплачивать их за границу).

Налоги и благотворительность

Налоговые льготы, так или иначе относящиеся к благотворительности, можно разделить на относящиеся к благотворителям (физическим лицам и организациям, в том числе благотворительным организациям) и относящиеся к благополучателям (тоже физическим лицам и организациям). Федеральные льготы определяются Налоговым кодексом РФ и отдельными федеральными законами. Кроме того, существуют и местные льготы.

Итак, можно сказать, что система налоговых льгот для благотворительной деятельности в России гораздо менее проработана, чем, скажем, в США. Пожертвования благотворительным организациям, как ни странно, вообще не попадают под льготы (во всяком случае, при буквальной трактовке положений НК); налоговые вычеты благотворителям — юридическим лицам — отсутствуют; школы, больницы и т. д. облагаются, вообще говоря, налогом на прибыль; гранты, как правило, облагаются налогами на уровне получателя. Многие формулировки НК страдают неопределенностью, а убедительная арбитражная практика отсутствует. В таких условиях говорить о налоговом планировании благотворительной деятельности вообще несколько затруднительно. Что, впрочем, не мешает заниматься благотворительностью тем, кто этого действительно желает: просто часть их пожертвований достается государству, а не тем, кому они предназначались.

В США, напротив, система льгот довольно стройная, но при этом деятельность частных благотворительных фондов весьма плотно контролируется государством (возможно, даже чрезмерно). Разумеется, при построении американцами схем своей благотворительной деятельности налоговые соображения играют не последнюю роль.

Благотворительность — бескорыстное оказание материальной помощи нуждающимся частными лицами и организациями¹.

**Налоговые льготы при благотворительной деятельности.
Упрощенная схема**



- * Только для определенных видов организаций
- ** Только для определенных видов выплат
- *** Только для выплат от определенных организаций

Законодательство о благотворительности. Законодательство о благотворительной деятельности состоит из соответствующих положений Конституции Российской Федерации, ГК РФ, Закона о благотворительной деятельности и иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации

Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» принят Государственной Думой 7 июля 1995 г.² Настоящий Федеральный закон устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого рас-

¹ Толковый словарь русского языка конца XX века. Языковые изменения / Под ред. Г. Н. Склиаревской. Институт лингвистических исследований РАН. СПб.: Изд-во «Фолио-Пресс», 1998. С. 97.

² ФЗ РФ от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ.

пространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Благотворительность предполагает оказание помощи нуждающимся (физическим или юридическим лицам) в виде передачи денежных средств или материальных ценностей, осуществляемой на безвозмездной основе. Этот метод используют практически все компании, уделяющие внимание своему социальному статусу. Достоинство этого метода состоит в том, что он не требует трудоемких организационных и серьезных интеллектуальных усилий, а также временных затрат.

Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р. Она направлена на содействие эффективному привлечению благотворительной и добровольческой помощи государственными и муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями, устранения барьеров в предоставлении благотворительной помощи физическим лицам.

В России ведущим источником спроса на корпоративную благотворительность являются органы государственной власти, общество играет более скромную роль.

Активное присутствие государства в благотворительной деятельности российских фирм можно оценивать по-разному. Согласно одной из точек зрения, такое положение дел, хотя оно и противоречит природе благотворительности (и, возможно, далеко от идеала), в действительности неизбежно и отчасти связано с несовершенством российских институтов, главным образом, с недостатками налогово-бюджетной системы и неразвитостью гражданского общества. Так, к компаниям часто обращаются за содействием в финансировании общественных услуг и проектов, поскольку официальные источники доходов региональных и местных бюджетов могут оказаться недостаточными. В начале и середине 1990-х гг. региональные администрации пытались компенсировать дефицит разнообразными местными налогами и сборами, но такая практика себя не оправдала и была прекращена после введения федеральным законом ограниченного и закрытого списка региональных налогов. Выход был найден в «добровольно-принудительных» пожертвованиях предприятий, которые нередко направляются в различные внебюджетные фонды, а иногда и непосредственно в бюджеты региональных и местных администраций. Подобные платежи могут рассматриваться и как один из способов компенсировать потери бюджета, возникающие вследствие уклонения от уплаты налогов. Федеральное

правительство не только не возражает против такой системы, но и санкционирует ее. Так, Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) предполагает в решении социальных проблем опираться на частно-государственное партнерство.

В условиях, когда общество пассивно и недостаточно информировано, «государство вынуждено было создавать замену публичному спросу на социальную активность, подменяя его государственным давлением и принуждением бизнеса». Представлениям о том, что государственные органы по необходимости взяли на себя инициативу указывать компаниям социальные ориентиры и побуждать их к действию, противостоит иная точка зрения, согласно которой вмешательство органов власти в благотворительность частного бизнеса свидетельствует об утверждении в России «госкапиталистической» модели развития, при которой государство «срастается» с корпорациями и использует их ресурсы для предотвращения социальных конфликтов.

С этой целью, по мнению Андрея Рябова, «властвующая элита выдвинула лозунг повысить “социальную ответственность” крупного бизнеса и не раз пыталась переложить часть социальных расходов на ведущие частные корпорации». Немаловажно и то, что предприятия, за исключением достаточно крупных, часто не способны противостоять давлению со стороны государства. Предприниматели рассматривают хорошие отношения с властью как исключительно ценный для ведения бизнеса актив, и «социально ответственные» действия, которые отвечают высказанным чиновниками пожеланиям, становятся инвестициями в этот актив. Против тех, кто отказывается выполнять исходящий от властных структур заказ на благотворительность, могут быть применены самые разные санкции: от придирчивых проверок многочисленных контролирующих инстанций до проблем с выделением помещений и земли, вплоть до возбуждения процедуры банкротства. Социальные инвестиции и другие формы благотворительности компаний могут быть результатом не только диктата властей, но и договоренности с ними, особенно если стороны обладают сравнимой переговорной силой, например, в случае градообразующих предприятий. Итогом таких договоренностей может стать сотрудничество бизнеса и власти в популярной сегодня форме частногосударственного партнерства, что приносит компаниям заранее оговоренную выгоду в виде налоговых льгот, госконтрактов, аренды и/или доли в собственности и прибыли.

9.2. Корпоративная социальная ответственность бизнеса и роль социального инвестирования в решении проблем местных сообществ

На сегодняшний день успешное и эффективное развитие местных сообществ возможно при достижении не только лишь качества и динамики экономических процессов, но и значительного уровня социальной стабильности в обществе. Способствовать этому может реализация основных принципов социального партнерства, в рамках которого необходима гармонизация отношений основных субъектов — органов власти, коммерческих компаний и институтов гражданского общества.

Инновационным механизмом в данном взаимодействии являются социальные инвестиции, которые подразумевают осознанную, стратегическую, целенаправленную и долгосрочную политику компаний в местных сообществах, приносящую взаимные выгоды всем заинтересованным сторонам (стейкхолдерам). Социальные инвестиции, находясь на стыке потребностей компаний и местного сообщества, обеспечивают эффективную реализацию долгосрочной социальной деятельности бизнеса на основе стратегического партнерства¹. Тем самым, проблема корпоративной ответственности начинает рассматриваться не с точки зрения PR-ресурса компании, а с позиции ее репутации в обществе и видения дальнейшего развития. Процесс принятия решений обусловлен не максимизацией прибыли в краткосрочном периоде в целях получения акционерами большей прибыли, а в долгосрочной перспективе при учете интересов стейкхолдеров. По мнению С. П. Перегудова, «постепенно происходит выдавливание государства из процесса управления отдельными территориями, в результате чего, корпоративное управление оказывается намного важнее, чем государственное»², что способствует закреплению в местном сообществе принципов корпоративного гражданства, где бизнес становится ответственным «гражданином», полноправным участником успешного развития местных сообществ³.

¹ Корпоративная социальная ответственность и отчетность в России: взгляд вперед // <http://www.soc-garant.ru/index.php/Spravochnye-materialy/Exsperty-o-KSO>

² Перегудов С. Корпоративная социальная ответственность и конкурентоспособность // Неприкосновенный запас. 2007. № 2. С. 214.

³ См.: Перегудов С. П. Семененко И. С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российской реалии. М., 2008; Семененко И. С. Корпоративное гражданство: западные модели и перспективы для России // Полис. 2005. № 3. С. 13–36.

Социальное инвестирование способствует закреплению принципов корпоративного гражданства, среди которых:

- Максимизация выгод через вклад в социальное и экономическое благосостояние путем инвестирования ресурсов в интересах, не только акционеров, но и стейкхолдеров.
- Обеспечение прозрачной отчетности и ответственного взаимодействия на основе доверия с ключевыми стейкхолдерами.
- Содействие в обеспечении устойчивого развития общества и повышение собственной репутации как ответственного «гражданина» местных сообществ¹.

Российский опыт реализации корпоративной социальной ответственности показывают, что в настоящее время корпорации только начинают формулировать свои стратегии взаимоотношения с обществом. Поэтому важно дифференцировать социальное инвестирование компаний от других видов корпоративной социальной деятельности: благотворительности, «добровольно-принудительных» пожертвований, инициированных властью и социальных программ для сотрудников.

Благотворительные пожертвования в отличие от социальных инвестиций не направлены на улучшение качества жизни населения, приращения социального капитала местных сообществ. В благотворительности жестко разводятся деловая и социальные активности организации. Материальные пожертвования, оказываемые, как правило, незащищенным категориям населения, не связываются с бизнес-целями организации, а направлены на видимый эффект, а не на долгосрочные результаты. Важно, что филантропия имеет эмоциональный характер, так как решения в большинстве случаев принимаются руководителями компаний на основе личных симпатий.

Другой распространенной формой корпоративной социальной ответственности, которую следует отличать от социальных инвестиций, являются так называемые «добровольно-принудительные» пожертвования, инициированные властью. Они основываются на неформальных, а отчасти и теневых практиках взаимодействия бизнеса и власти в регионах, которые направлены на консервация социальных проблем населения, а не на их решение. По мнению О. Сысуева, среди основных причин благотворительности в современной России «на первом месте, безусловно, стоит командно-административный мотив»². Пытаясь решить свои текущие социальные задачи и нахо-

¹ Там же. С. 41–42.

² Сысуев О. Первые ростки российской филантропии // Большой бизнес. 2005. № 3. С. 57.

дья в жестких финансовых ограничениях, региональная и местная власть требует со стороны бизнеса благотворительных вложений. В начале и середине 1990-х гг. региональные администрации пытались компенсировать дефицит разнообразными местными налогами и сборами, но такая практика себя не оправдала и была прекращена после введения Федеральным законом ограниченного и закрытого списка региональных налогов. Выход был найден в «добровольно-принудительных» пожертвованиях предприятий, которые нередко направляют в различные внебюджетные фонды региональных и местных администраций. Федеральная власть не только не возражает против такой системы, но и санкционирует ее. Так, Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008) предполагает в решении социальных проблем опираться на частно-государственное партнерство. По материалам фонда «Институт экономики города», до 70 % компаний так или иначе получали «разнарядки» от властей на участие в разнообразных благотворительных начинаниях¹. Немаловажно, что предприятия часто не способны противостоять давлению со стороны государства и рассматривают хорошие неформальные отношения с властью как исключительно «ценный для ведения бизнеса актив, а социальные действия, которые отвечают высказанным чиновникам пожеланиям, становятся инвестициями в этот актив.

Социальные инвестиции не включают в себя социальные программы для сотрудников, хотя на развитие персонала крупные российские компании расходуют, по данным Ассоциации менеджеров, до 60 % социального бюджета². Исключением могут считаться только волонтерские программы через делегирование сотрудников в социальные программы внешней направленности через безвозмездное предоставление получателям времени, знаний, навыков, информации, контактов и связей своего персонала; а также программы подготовки кадров из местного депривированного населения.

Качественные социальные инвестиции в местное сообщество предполагают наличие следующих компонентов³ в структуре социальной деятельности корпоративного бизнеса:

1. *Направленность на решение конкретной проблемы, отражающей реальные нужды населения.* Так компания ОК РУСАЛ вы-

¹ Полищук Л. Бизнесмены и филантропы // Pro et Contra. 2006. Январь – февраль. С. 65.

² См.: Информационная открытость социальной политики российских компаний. М., 2004. С. 22.

³ Туркин С. Как выгодно быть добрым: сделайте свой бизнес социально ответственным. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С. 40–41.

страивает отношения с местным сообществом на всех этапах производственного цикла. Строительство новых заводов сопровождается консультациями с представителями местного сообщества, в результате чего происходит совместное принятие решений по социально-экономическому планированию и строительству необходимой инфраструктуры¹.

2. *Системный подход к выделению и привлечению ресурсов (финансовых, информационных, организационных и т. д.) к социальной деятельности.* В 2002 г. ГК «Норильский никель» совместно с Администрацией единого муниципального образования «город Норильск» и Фондом «Институт экономики города» разработали модель управления и финансирования социальной сферы. Благодаря этому, компания создала условия для эффективного финансирования системы образования и здравоохранения, различных благотворительных программ и оказания помощи различным категориям населения муниципального образования².

3. *Видимые последствия, включающие в себя реальные результаты и видимые социальные эффекты (желательно измеримые).* Примером оценки результатов и социального эффекта может являться выдержка из социальных отчетов компаний: «Компания “БАТ Россия” использует такой эффективный механизм осуществления социальных инвестиций, как проведение конкурсов по присуждению грантов. Уже два года по инициативе и при финансовой поддержке “БАТ Россия” проходит конкурс “ЭкоЛогичные технологии”... в 2005 году конкурс стал общероссийским: были поданы 64 заявки от студентов-экологов 34 вузов из 23 регионов страны. Организаторы программы видят свою задачу в поддержке новых идей, способных улучшить экологическую обстановку в крупных российских городах»³. Программа «Новый день» Росбанка представляет собой открытый общероссийский конкурс грантов в социальной сфере. «Программа позволила привлечь на реабилитацию и адаптацию проблемных детей... более 750 тыс. долларов, помимо средств, выделенных нашим банком и UNICEF... За 6 лет существования программы нами была оказана финансовая поддержка проектов на общую сумму 1 млн долларов. Как показали исследования Центра устойчивого развития, программа имеет хоро-

¹ Социальный отчет ОК РУСАЛ, 2007. С. 43.

² Социальный портрет бизнеса. Путеводитель по социальным программам российского бизнеса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. С. 162–163.

³ Нефинансовые отчеты компаний, работающих в России: практика развития социальной отчетности (аналитический обзор). М.: Российский союз промышленников и предпринимателей, 2006. С. 70.

ший долгосрочный эффект — ... разработано большое количество реабилитационных и развивающих программ и методик»¹.

4. *Рост эффективности экономической деятельности бизнеса, а также вовлеченность основных структурных подразделений компаний в социальную деятельность и мотивированное в ней участие сотрудников.* По данным Агентства социальной информации², все больше компаний приходит к пониманию того, что требование к сотрудникам придерживаться социально ответственного поведения не может быть выполнено без предоставления им необходимой информации о важности такого поведения. Информация распространяется по внутренним коммуникационным каналам, а во время корпоративного обучения сотрудникам компании представляются необходимые инструменты для принятия социально-ответственных решений.

5. *Создание инновационных моделей и механизмов социального инвестирования,* которые могут в себя включать отдельные структурные подразделения внутри компании, отвечающие за реализацию социальной политики и взаимодействие со стейкхолдерами, или вновь созданные внешние организации — социальные брокеры. Так Группой «СУАЛ» в 2003 г. был запущен проект «Содействие реформе местного самоуправления», который в 2004 г. после присоединения Агентства США по международному развитию, перерос в программу «Содействие реформе местного самоуправления и комплексное социально-экономическое развитие территорий присутствия Группы «СУАЛ» в регионах Российской Федерации». В число поставленных задач вошли: развитие потенциала администраций муниципальных образований; поддержка малого и среднего предпринимательства; устойчивое развитие в области охраны окружающей среды; улучшения качества медицинских услуг и профилактики здоровья; создание и эффективное использование ресурсов местного сообщества; создание и реализация эффективных направлений использования благотворительных средств; развитие общественных организаций и гражданской активности; вовлечение граждан в процесс принятия решений на местном уровне; развитие некоммерческих организаций, представляющих социальные услуги в сфере образования, здравоохранения и культуры. Важно, что в рамках программы был проведен аудит муниципальных финансов, который позволил повысить эффективность бюджетных расходов на 30 %. В настоящее время внедряются геоинформационные системы, способствующие развитию малого и среднего бизнеса, а

¹ Там же. С. 73.

² Социальный портрет бизнеса. Путеводитель по социальным программам российского бизнеса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. С. 32.

также определенных экономических, образовательных и культурных «точек роста» внутри городов. Одновременно с этим создаются фонды местных сообществ, аккумулирующих средства и распределяющие их на конкурсной основе в соответствии с приоритетами самого сообщества¹.

6. *Привлечение к решению социальных проблем всех заинтересованных стейкхолдеров и создание информационно-коммуникационных сетей.* Например, «СУАЛ–Холдинг» для разработки и оценки эффективности реализации социальных программ на территориях присутствия привлекают внешних аудиторов и консультантов. По приоритетным направлениям развития территория компания регулярно проводит конференции с представителями муниципальных образований и общественных организаций².

7. *Возможность распространения апробированных социальных проектов и моделей взаимодействия в других муниципальных образованиях / регионах, а также публичная оценка их эффективности с помощью социальной отчетности.* При этом качественная социальная отчетность означает формализованную и неформализованную процедуру предоставления информации о социальной деятельности компании, предполагает использование сопоставимых индикаторов и верификацию показателей внешним аудиторам, для этого используются такие стандарты как GRI и AA1000³. GRI – это независимый институт, в деятельность которого вовлечены различные заинтересованные стороны и задачей которого является разработка и распространение применимого в международном масштабе Руководства по составлению отчетности в области устойчивого развития бизнеса (Руководство GRI). Данное руководство предназначено для добровольного использования организациями в целях предоставления отчетности об экономических, экологических и социальных аспектах их деятельности. Система AA1000 представляет собой набор принципов, методических рекомендаций и стандартов верификации, направ-

¹ Федосеева О. В., Мартыщенко С. В. Корпоративная социальная ответственность и социальное партнерство: опыт Группы «СУАЛ» // Неприкосновенный запас. 2006. № 4–5. С. 48–49.

² Там же..

³ См.: Развитие социально ответственной практики: аналитический обзор корпоративных нефинансовых отчетов, 2006–2007 годы выпуска. Аналитический обзор / под общ. ред. А. Шохина. М., 2008; Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / под общ. ред. А. Шохина. М., 2008; Ernst & Young. Управление корпоративной социальной ответственностью: новый взгляд. М., 2007.

ленных на повышении эффективности деятельности в области социальной ответственности, а также улучшения качества оценки, аудита и отчетности в данной области. Благодаря социальной отчетности компании привлекают все заинтересованные стороны к участию в дискуссии, создают условия для открытого обмена мнениями, узнают об ожиданиях представителей общественности, а также об основных волнующих их проблемах.

Таким образом, экономические субъекты включаются в формирование нового многослойного механизма социальной политики, сложные отношения с властными структурами и организациями гражданского общества. Региональные практики поведения бизнеса в поле социальной политики зависят от многих переменных: степени экономической эффективности и уровня «дивидендов», которые может принести социальная ответственность компании¹; социально-экономической ситуации в регионе и «социальных обязательств», налагаемых органами региональной и муниципальной власти на бизнес; восприятием социальной роли и социальной ответственности бизнеса различными группами населения и их возрастающими ожиданиями². Следуя мировым тенденциям, при выборе целевых объектов компании все чаще руководствуются собственными нуждами и интересами, дополняя капиталовложения в производство крупными социальными инвестициями. Социальное инвестирование представляет собой инновационную модель социальной политики компаний, направленную на развитие местных сообществ. К ее основным достоинствам можно отнести: рациональную трату средств; доминирование общественных потребностей при выборе приоритетов социального развития компанией; привлечение общественности; «открытость» социальной политики (конкурсов, тендеров и т. д.); формализованные отношения между властью и другими субъектами социальной политики на основе партнерства и сотрудничества.

9.3. Механизмы социальных инвестиций — важный элемент GR-менеджмента российского бизнеса

Очевидно, что любая компания реализует свою деятельность в динамичной среде, пытаясь выстраивать свои отношения с различными стейкхолдерами таким образом, чтобы не только создать благоприятные условия для бизнеса, но и отстаивать интересы и минимизировать

¹ Социальная ответственность бизнеса и корпоративное гражданство // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11. С. 8.

² Горшков М. (ред). Отношение населения России к предпринимателям: аналитический доклад. М.: НИКСИ, 2004 (не опубликовано).

риски. Одним из наиболее значимых стейкхолдеров для российских компаний является государство. Поэтому управление отношениями с государством в целом и с отдельными ветвями власти, с федеральными, региональными и муниципальными органами, государственными и муниципальными учреждениями оказывается значимым фактором развития бизнеса и укрепления имиджа компании в сфере ее деятельности. Существует значительный спектр возможностей выстраивания отношений компаний с государством и местным сообществом — от участия в разработке и продвижении законопроектов через саморегулирование деятельности до участия в совместной реализации общественно значимых проектов и программ.

Одна из таких возможностей связана с развитием корпоративной социальной ответственности российских компаний, которое осуществляется в разных направлениях, включая:

- использование механизмов МСП, созданных общественными организациями или ими совместно с бизнес-структурами;
- продвижение модели корпоративного гражданства;
- кооперация в рамках благотворительной деятельности (делая благотворительные пожертвования, бизнесмены влияют на реализацию своих ожиданий от местного сообщества¹);
- участие бизнес-ассоциаций в общественном развитии;
- социальные инвестиции российского бизнеса.

В этой главе основное внимание посвящено описанию последнего — сравнительно нового направления — социального инвестирования. Охарактеризуем некоторые теоретические и прикладные аспекты процесса социального инвестирования российских компаний в развитие местных сообществ и социальную сферу.

9.3.1. СО-инвестирование и социальное инвестирование

Различают два направления, широко применяемые в Европе и Северной Америке: **социально ответственное инвестирование (далее сокращенно СО-инвестирование)** и **социальное инвестирование**.

СО-инвестирование² — это не всегда одновременное, а разнесенное во времени совместное инвестирование деятельности корпорации

¹ Якимец В. Н. Рынок исследований благотворительности в современной России: попытка системного осмысления // Благотворительность в России. 2001 / Под общ. ред. О. Л. Лейкина. СПб., 2002. С. 79–101; Векслер А., Тульчинский Г. Зачем бизнесу спонсорство и благотворительность. Нижний Новгород: Изд. центр агентства «PR-эксперт», 2002. 304 с.

² Якимец В. Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. УРСС, 2005 (монография). 184 с.

со стороны самой компании (когда она делает вложения не только в развитие производства и получение экономической прибыли, но и в охрану окружающей среды, в развитие местного сообщества на территории пребывания, в решение внутрикорпоративных социально значимых задач) и **со стороны внешнего инвестора** (чаще всего с некоторой задержкой во времени и на основе анализа результатов указанных выше действий компании).

Совершая такие инвестиции, компания прогнозирует, что сможет в будущем привлечь средства социально ориентированных инвесторов и тем самым повысить уровень капитализации. Если ей удастся «убедить» таких инвесторов в обстоятельности и последовательности своих экологических и социальных действий, то последние принимают положительные решения при оценке своего инвестиционного проекта. В этом случае возникает *эффект совместного инвестирования* и реализуется *подход СО-инвестирования*. Если же аргументы и деятельность компании не оказываются «социально» и/или «экологически» убедительными, то потенциальный инвестор теряет интерес к инвестиционному проекту, связанному с данной компанией. И, например, с его стороны не происходит приобретение доли или пакета акций в акционерном капитале компании. Наилучший выход для компании — пересмотр корпоративной социальной и/или экологической политики таким образом, чтобы на следующем такте общения с потенциальным инвестором аргументы оказались более убедительными.

Для развертывания СО-инвестирования в России надо выполнить ряд условий:

- Наличие цивилизованно работающего фондового рынка.
- Принятие системы критериев для формирования группы компаний, отвечающих требованиям социальной ответственности.
- Работы налаженной службы по сбору информации о деятельности компаний.
- Наличие определенных инструментов (типа индексов Домини — Domini Social Index).
- Наличие институтов, которые регулярно бы вели отслеживание динамики рынка социальных инвестиций (типа паевых фондов).
- Просвещение и обучение граждан проблематике инвестирования вообще и СО-инвестирования в частности.

Очевидно, что очень многое из перечисленного еще предстоит осуществить. Поэтому говорить о практике СО-инвестирования российских компаний в России пока еще рано.

Теперь о **втором направлении. Социальные инвестиции (далее СИ) бизнеса**¹ — это материальные, технологические, управленческие или иные ресурсы, а также финансовые средства, используемые, как правило, из части прибыли компаний и направляемые по решению руководства на реализацию социальных программ, разработанных с учетом интересов основных внутренних и внешних заинтересованных сторон (стейкхолдеров) в предположении, что в стратегическом (реже тактическом) отношении компанией будет получен определенный (хотя не всегда и не просто измеряемый) социальный и экономический эффект (польза).

Социальное инвестирование — это процесс осуществления компанией избранной ею линии социальных инвестиций в интересах основных групп стейкхолдеров, а также местного сообщества в регионе деятельности компании.

Выделяется ряд групп участников процесса социального инвестирования, каждая из которых характеризуется определенными интересами и ориентирована на получение некоторых взаимных выгод. Стороны, заинтересованные в деятельности компании, принято разделять на те, от отношений с которыми зависит эффективность деловой активности (собственники, сотрудники, клиенты, поставщики и бизнес-партнеры и пр.) и те, отношения с которыми влияют на среду обитания компании, правила ее жизнедеятельности (органы государственного управления, некоммерческие и общественные организации и др.).

Российские бизнесмены начинают создавать структурированные механизмы межсекторного социального партнерства, организуя конкурсные схемы поддержки социально-значимых проектов, подписывая соглашения о социальном партнерстве с местными властями, образуя именные фонды развития местного сообщества и т. д.²

Отечественные предприниматели изучают зарубежные модели социально-ответственного бизнеса, корпоративного гражданства, корпоративной социальной ответственности с целью построения российских аналогов. Многие крупные корпорации приняли кодексы корпоративной этики, развивают модели социальных инвестиций,

¹ Доклад о социальных инвестициях в России. Роль бизнеса в общественном развитии. Авторы: А. Акопян, Е. Балацкий, С. Графский, А. Дынин, Е. Иванова, М. Либоракина, С. Литовченко, Дж. Мун, В. Петров, М. Флямер, В. Якимец. М.: Программа развития ООН, Ассоциация менеджеров России, 2004. 80 с.

² Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. 384 с.

создавая и осуществляя внутрикорпоративные, а также внешние социальные программы¹.

9.3.2. Механизмы социальных инвестиций российских компаний

В России уже накоплен опыт разработки механизмов социальных инвестиций.

Механизм социальных инвестиций (механизм СИ)² — это согласованный участниками процесса социального инвестирования набор взаимосвязанных правил, процедур, способов, технологий и т. п. по осуществлению (как правило, из чистой прибыли) добровольных вложений бизнеса (социального инвестора) в определенную сферу (программу) внутрикорпоративного развития и/или развития внешней социальной среды, направляемых с учетом действующих нормативно-правовых актов и/или международных стандартов на достижение стратегических и тактических целей (конкурсный поиск лучших, продвижение перспективных социальных технологий, выращивание эффективных институтов, развитие коммуникаций, поддержка территорий, отраслей социальной сферы, развитие инфраструктуры) в предположении получения социального, экономического или имиджевого эффекта.

Выделены 10 классификационных признаков (А–Н) таких механизмов³:

- А. по составу субъектов, участвующих в процессе социального инвестирования;
- В. по временному диапазону социального инвестирования;
- С. по сферам (направлениям) социальных инвестиций;
- Д. по целевой предназначенности механизма СИ;
- Е. по уровню применения;
- Ф. по оформлению механизма в соответствии с международными стандартами;
- Г. по источнику СИ;
- Н. по измерению эффекта СИ.

¹ Коновалова Л. Н., Корсаков М. И., Якимец В. Н. Управление социальными программами компании / Под ред. С. Е. Литовченко. М.: Ассоциация менеджеров, 2003. 152 с.; Депозитарий социальных программ российских компаний см. на сайте www.sprb.amr.ru

² Якимец В. Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. М.: КомКнига, 2005. 183 с.

³ Там же. С. 111–140.

Приведем некоторые примеры механизмов СИ по признаку D, уже разработанных и реально используемых российскими компаниями (более подробный список можно найти в следующих работах¹).

Пример 1. Конкурс для физических лиц

Сюда попадает комплекс грантовых программ, реализуемых благотворительным фондом В. Потанина: стипендиальные (и грантовые) программы — федеральная, «северная», поддержки победителей международных олимпиад, для курсантов военных вузов. У фонда «Династия» своя разветвленную систему конкурсных программ по поддержке фундаментальных научных исследований в области теоретической физики.

Пример 2. Продвижение перспективных социальных технологий

Программа «Шанс на успех» Международной финансовой корпорации для выпускников детских домов и интернатов нацелена на интеграцию сирот в общество.

Пример 3. Выращивание необходимых и эффективных институтов

Сюда можно отнести систему инвестиционных фондов, российский банк развития, российский фонд технологического развития, фонд кредитования малых форм в научно-технической сфере и т. п.

Пример 4. Развитие и поддержка коммуникаций между властью, бизнесом и обществом

Чаще всего эту тему связывают с подготовкой социальных отчетов компаний, которые нужны, чтобы информировать общественность об экономических, экологических и социальных результатах компании, выйти на диалог с заинтересованными сторонами, укрепить доверие стейкхолдеров и общественности к компании, создать основу для разработки стратегии развития компании.

9.3.3. Вызовы в контексте СИ

Следует отметить, что наряду с очерченными выше примерами реализуемых российскими компаниями механизмов социального ин-

¹ Якимец В. Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. УРСС, 2005; Социальная ответственность компаний. Эффективные технологии управления социальными инвестициями. М.: АСИ, 2005; Как заставить социальные инвестиции работать на Ваш бизнес. Сост.: Голубева В., Слащева Ю., Трофименко С., Якимец В. М.: АКООС, 2007.

вестирования, в целом позитивно влияющих на отношение бизнес-структур с государственными организациями и органами власти разного уровня, в последние годы в стране усиливается внимание к тому, как бизнес реагирует на целый ряд новых вызовов и как он участвует в их парировании:

1. Рост критической массы социально несправедливых неравенств в обществе;
2. Проблемы корпоративного управления в области социальной отчетности, раскрытия информации;
3. Дефицит квалифицированных кадров, что обуславливает участие в поддержке образования;
4. Эпидемия социально опасных заболеваний — туберкулез, ВИЧ/СПИД и т. п.

1. Относительно первого вызова приведем цитату из интересного доклада¹: «Существующие сегодня в России социальные неравенства представляются несправедливыми всем слоям населения независимо от динамики их личного благополучия. Особенно болезненно воспринимаются такие виды неравенств как чрезмерная дифференциация доходов и неравенства в распределении частной собственности, справедливость которых в их нынешнем виде признают всего по 6 % россиян, а не признают — соответственно 86 % и 74 %» (см. диаграмму 1).

2. Изучение экспертами Международной рейтинговой компании Standard & Poor's темы открытости и прозрачности российских компаний в 2007 г. дало такие итоги²:

- уровень информационной прозрачности 80 крупнейших российских компаний вырос ненамного — с 53,5 % (в 2006 г.) до 54,6 % в 2007 г.;
- 90 % совокупной рыночной капитализации (СРК) 80 российских компаний приходится на долю компаний с показателями прозрачности выше 50 %.

Приведены данные, из которых следует, что компании не очень охотно раскрывают сведения о доходах и вознаграждениях менеджеров (см. табл. 1).

¹ Социальные неравенства в социологическом измерении. Аналитический доклад / Коллектив авторов под руководством М. К. Горшкова, Н. Е. Тихоновой. ИС РАН, 2006. С. 8.

² www.standardandpoors.ru



Диаграмма 1. Представления россиян о справедливости, 2006, в %

Выделим следующие изменения доли компаний в 2007 г. по сравнению с 2006 (в скобках): подробный прогноз доходов — 4 % (4 %), информация о вознаграждении менеджмента — 6 % (16 %), вознаграждение аудитора за неаудиторские услуги — 11 % (12 %), данные о том, что сделки с заинтересованностью совершаются на рыночных или нерыночных условиях — 15 % (21 %).

Таблица 1

**Материалы исследования Standard and Poors
о прозрачности российских компаний**

№	Сообщаемая информация	Доля компаний, %	
		2007	2006
1	Политика ротации аудитора	1	0
2	Информация о тренингах для членов совета директоров	1	1
3	Условия договора с генеральным директором	3	1
4	Подробный прогноз доходов	4	4
5	Подробная информация о вознаграждении менеджмента	6	16
6	Вознаграждение аудитора за неаудиторские услуги	11	12
7	Социальная отчетность	11	3

№	Сообщаемая информация	Доля компаний, %	
		2007	2006
8	Информация о том, что сделки с заинтересованностью совершаются на рыночных или нерыночных условиях	15	21
9	Информация о том, как вознаграждение менеджмента зависит от результатов компании	18	17
10	Данные о посещаемости заседаний совета директоров	23	19
11	Данные о соотношении числа заседаний совета директоров, проводившихся в очной и заочной форме	23	24
12	Количество и имена акционеров, владеющих более чем 10 % акций	23	21
13	Публикация аудированной финансовой отчетности по МСФО/ОПБУ США до конца апреля	26	–
14	Подробная информация о планах капиталовложений на ближайший год	28	30
15	Объявление рекомендованных дивидендов до даты закрытия реестра	29	–
16	Календарь важных для акционеров будущих событий	34	27
17	Данные о бенефициарных акционерах, владеющих более 75 % акций	43	34
18	Документально оформленная дивидендная политика	45	33

Эти факты говорят о том, что корпоративное управление в РФ развивается не совсем цивилизованно. Так, социологи отмечают непрерывное увеличение разрыва между зарплатами рядовых сотрудников и менеджеров высшего звена. Служащие многих российских банков получают почти в 50 раз меньше, чем члены правления. Характерно, что такая разница доходов намного больше аналогичных показателей в США. И сдерживание информации о вознаграждениях менеджеров (которые значительно выросли) усиливает недоверие граждан к бизнесу и не способствует снижению напряженности по вопросу социальной несправедливости.

3. По данным многих исследований, дефицит квалифицированных кадров в промышленности и в целом в экономике России нарастает. Растет спрос на технических специалистов, что обусловлено

динамичным развитием трудоемких производств в обрабатывающих отраслях. Но качество подготовки специалистов не удовлетворяет предпринимателей, поскольку не соответствует их запросам. Отчасти это объясняется слабой материально-технической базой учебных заведений. Чтобы переобучить или «настроить» новобранцев на специфику работы на предприятии, предприниматели вынуждены создавать собственные учебные центры.

Специалисты отмечают нехватку таких квалифицированных кадров в сфере корпоративного управления, как исполнительные менеджеры и неисполнительные члены советов директоров. Отсутствие управленческого опыта и экспертных знаний у членов советов директоров большинства компаний снижают возможности по созданию добавочной стоимости.

По мнению большинства экспертов, отсутствие квалифицированных кадров является одной из острых проблем российской промышленности. Имеются оценки, которые свидетельствуют, что половина промышленных предприятий России испытывают нехватку в кадрах.

Очевидно, что предпринимателям придется совместно с государством заняться восстановлением разрушенной системы профтехобразования, а также — для повышения конкурентоспособности на рынке — созданием новых моделей подготовки нужных кадров. Это весьма благодатное направление для GR-менеджмента.

4. В ряде исследований отмечается, что по многим социально значимым заболеваниям в России превышены допустимые критерии Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Хуже всего обстоит дело с туберкулезом и ВИЧ-инфекцией. По данным Федерального Центра мониторинга, противодействия распространению туберкулеза, в РФ¹ на конец 2008 г. в учреждениях здравоохранения системы Минздравсоцразвития России состоит на учете более 270 тыс. больных активным туберкулезом, в том числе более 4 тыс. детей в возрасте 0–14 лет и 2,3 тыс. детей в возрасте 15–17 лет, почти 113 тыс. человек с бактериовыделением. В 2008 г. по сравнению с 2007 г. снизились показатели **распространенности** туберкулезом: общая — на 2,1 % (с 194,6 до 190,5 на 100 тыс. населения), бациллярными формами — на 1,0 % (с 81,0 до 80,2 на 100 тыс. населения), фиброзно-кавернозным туберкулезом легких — на 4,6 % (с 23,9 до 22,8 на 100 тыс. населения). Но в то же время вырос показатель общей распространенности мно-

¹ <http://www.tbpolicy.ru>

жественной лекарственной устойчивостью (*МЛУ*) — на 8,3 % (с 17,2 до 18,6 на 100 тыс. населения).

По прогнозам ВОЗ в ближайшие 10 лет туберкулез в России останется одной из 10 ведущих причин заболеваемости и смертности.

Оченьстораживает статистика по ВИЧ-инфекциям и СПИДу. По материалам Федерального центра по профилактике и борьбе со СПИДом, в 2008 г. в России зарегистрировано более 500 тыс. живых ВИЧ-инфицированных человек¹. И хотя точных сведений о числе незарегистрированных больных не существует, имеются оценки, что в целом число ВИЧ-инфицированных в стране превысило 1 млн чел.² Осознав, что на долю вовлеченной в эпидемию наиболее активной и трудоспособной возрастной группы (молодых людей в возрасте 15–39 лет) приходится более трех четвертей всех зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции³, российские предприниматели начинают все более активно включаться в деятельность по противодействию распространению этого опасного заболевания. Так, создана национальная ассоциация «Бизнес против СПИДа». В январе 2008 г. на круглом столе, проведенном Ассоциацией менеджеров совместно с организацией «Трансатлантические партнеры против СПИДа/Глобальная бизнес коалиция против ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии» был представлен доклад «Влияние ВИЧ/СПИДа, злоупотребления алкоголем и наркотиками на конкурентоспособность компаний в России»⁴. Этот факт свидетельствует о том, что российские предприниматели уже восприняли этот вызов.

Литература

Национальный доклад о социальных инвестициях в России. Авторский коллектив: Благов Ю. Е. (руководитель), Перегудов С., Семененко И., Костин А. АМР, 2008.

Современные корпоративные стратегии и технологии в России. Сб. научных статей. Вып. 3. Ч. 1. М.: Финакадемия, 2008.

Как заставить социальные инвестиции работать на Ваш бизнес. Сост.: В. Голубева, Ю. Слащева, С. Трофименко, В. Якимец. М.: АКООС, 2007.

Iakimets V. Social Investments of Russian Business Corporations. Proceedings of the GBATA International Conference — 2006. Moscow.

¹ <http://hivpolicy.ru/statistic/national/>

² <http://hivpolicy.ru>

³ <http://hivpolicy.ru>

⁴ www.amr.ru

Евсеев В., Жукова И., Семенов Я., Чувиляев П. Оценка влияния программ корпоративной социальной ответственности на имидж компании. М.: АМР, 2006.

Социальная ответственность компаний. Эффективные технологии управления социальными инвестициями. М.: АСИ, 2005.

Якимец В. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. М.: КомКнига, 2005.

Социальная хартия российского бизнеса. М.: РСПП, 2005. <http://www.rspp.biz>

Пять шагов на пути к социальной устойчивости компании. М.: РСПП, 2005 <http://www.rspp.biz>

Информационная открытость социальной политики российских компаний. М.: АМР, 2005.

Иванова Е., Акопян А., Литовченко С. Корпоративный социальный отчет: как правильно рассказать о вкладе Вашей компании в развитие общества. М.: АМР, 2004

Доклад о социальных инвестициях в России. Роль бизнеса в общественном развитии. Авторы: А. Акопян, Е. Балацкий, С. Графский, А. Дынин, Е. Иванова, М. Либоракина, С. Литовченко, Дж. Мун, В. Петров, М. Флямер, В. Якимец. АМР, ПРООН, 2004.

Ивченко С., Либоракина М., Сиваева Т. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний. М.: ИЭГ, 2003.

Корсаков М., Коновалова Л., Якимец В. Управление корпоративными социальными программами. М.: АМР, 2003.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государство в современном мире, перегруженное по разным причинам обязательствами перед обществом, пытается по-новому организовать систему публичного управления. Основной его чертой становятся горизонтальные связи государство – общество – бизнес. В науке это получило различное наименование – политико-управленческие сети, многоуровневое управление, концепция правления (governance), управление через сообщества и т. д. Общим знаменателем перемен является ответственность не только государства, но и бизнеса и ассоциаций гражданского общества за реализацию общественных интересов. Конечно, такие термины, как «социальная ответственность бизнеса», «корпоративное гражданство» еще не приобрели статуса императива деятельности для бизнеса. Да и общественное мнение в России часто заужено понимает миссию бизнеса в современном обществе, сводя ее к получению прибыли, уплате налогов, созданию рабочих мест и подчинению законам. Это нужно. Но этого недостаточно. И сам бизнес начинает включаться в то, что называется «публичными делами», исходя из нового понимания ответственности. Поэтому проблематика «публичных дел» и «отношений с государством» будет приобретать все большее значение, а соответствующая деятельность становиться важным фактором конкурентоспособности. Гражданское общество так же не может забывать о том, что не только узкие групповые интересы являются стимулом для его развития (что, естественно, не исключается). Требуя от государства удовлетворения групповых интересов, ассоциации гражданского общества в современном мире все более наполняются публичным содержанием. Отсюда уже и государство начинает трансформировать свое управление в направлении чувствительности к общественным запросам. Новая парадигма здесь – менеджмент публичных ценностей. Так, во взаимодействии бизнеса, гражданского общества и государства формируется новая система решения общественных задач. Запад продвинулся в этом направлении дальше. Россия, провозгласив политику модернизации, не может не воспринять нынешних императивов. Конечно, на свой лад, конечно, с национальной спецификой, конечно, с какими-то недоработками и т. д.

Но главное – все же понять направление необходимых реформ. По-видимому, мы можем в этом отношении записать в актив политику частно-государственного партнерства и развития гражданского общества.

Представленная на суд читателя книга не претендует на изложение всех вопросов данного движения, но ряд тем, поднятых здесь, требуют внимания. Авторский коллектив надеется, что после прочтения книги у читателя возникнет большее понимание и доверие к вопросам «корпоративного гражданства», «отношений с государством», публичного управления в целом.

Учебное издание

Политология России

**GR-связи с государством:
теория, практика и механизмы взаимодействия
бизнеса и гражданского общества с государством**

Учебное пособие

Ведущий редактор *Е. А. Кочанова*

Редактор *М. С. Курбак*

Художественный редактор *А. К. Сорокин*

Художественное оформление *А. Ю. Титова*

Технический редактор *М. М. Ветрова*

Выпускающий редактор *Е. Д. Щепалова*

Компьютерная верстка *А. Ю. Титова*

Корректор *Н. А. Самсонова*

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 11.10.2011.

Формат 60х90/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 25,5

Тираж 1000 экз. Заказ

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)

117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82

Тел.: 334-81-87 (дирекция), 334-82-42 (отдел реализации)