курс, выбранный властью на модернизацию общественной и хозяйственной жизни в числе прочих крупных политических целей, – идеологический. При таком подходе проекция легитимности государственной службы на идеологическую легитимность власти объясняется тем, что система государственной службы, как исполнительный аппарат власти, является инструментом реализации поставленных политических целей. Негативное отношение к государственным служащим, проявляющееся, в частности, в признании их неэффективности, может наложить свой отпечаток и на успех принятого властью политического курса развития страны.

Однако в действительности эта корреляция в полной мере не прослеживается. Отношение общества к государственной службе будет наименьшим образом передаваться на идеологический уровень легитимности власти, тем более в силу указанной выше высокой степени персонификации власти с одной стороны, и слабого представления граждан об идеологических ценностях – с другой.

Эти утверждения подтверждаются данными проведенного нами исследования. Анализ показал, что легитимность государственной службы коррелирует с одобрением курса реформ федеральной власти на модернизацию России с показателем $\gamma = 0{,}37$, с одобрением реформы МВД $\gamma = 0{,}31$.

Основываясь на приведенных выше суждениях, подкрепленных социологическими исследованиями, можно сделать вывод о том, что в современной России прослеживается явная связь между легитимностью государственной службы и легитимностью государственной власти. При этом, как уже было отмечено, наибольшая корреляция наблюдается именно с персональной легитимностью власти.

Литература

1. *Ослон А.А.* Вся эта ситуация с рейтингами чисто медийная // Кремль.org. URL: http://www.kreml.org/interview/252221937 Дата обращения: 13.08.2010.
2. *Шереги Ф.Э.* Ретроспектива политической жизни России (2000-е годы). Статья четвертая. Россияне об актуальных проблемах в 2006 году // Официальный сайт ИС РАН. 2010. URL:http://www.isras.ru/publ.html?id=1946.
3. *Шабров О.Ф.* Легитимность политической власти как фактор ее эффективности // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». Москва, 20-22 октября 2006. М.: Российская ассоциация политической науки, 2006.
4. *Мирзоев С.Б.* Институциональная коррупция и реформы. Некоторые итоги десятилетия // Кремль.org. URL:http://www.kreml.org/opinions/264118522, Дата обращения: 29.12.2010.
5. *Романович Н.А.* К вопросу о персонификации власти в России // Власть. 2009. № 9. С.13-16.
6. *Шабров О.Ф.* Политическая элита и общество // Реформа. 1995. № 4. С.11-12.

СВЯЗИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ: УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ GR

Нино ПОЧХУА

аспирантка социологического факультета, преподаватель факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Одной из приоритетных задач развития современного российского социума необходимо считать формирование «общества соучастия», или «активного общества», отличительной особенностью которого является вовлечение основных организаций, движений и групп, составляющих инфраструктуру гражданского общества, в процессе выработки и реализации государственной политики. В рамках «общества соучастия» происходит переплетение государственного и частного секторов, сотрудничество представителей государственных и частных организаций на национальном, региональном и местном уровнях. При этом институты гражданского общества непосредственно не участвуют в политическом процессе, а воздействуют на него косвенным образом [1, с.43]. Одним из наиболее действенных инструментов такого опосредованного воздействия бизнеса и общественных организаций на органы государственной власти в последние годы выступает система GR-коммуникации.

Связи с правительством (GR) (от англ. – Government Relations) принято обозначать как деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (прежде всего бизнес-структурами и общественными организациями) и государственной властью. При этом данная деятельность включает в себя сбор и обработку информации о функционировании органов государственной власти, подготовку и распространение информации о позициях представляемых общественных групп и – как итог – влияние на процессы принятия политических и административных решений [2, с.362-363]. При этом необходимо оговориться, что слово «правительство» в данном контексте обозначает не только исполнительную власть, а всю систему государственного управления, которая включает все ветви государственной и муниципальной власти.

Возникновение связей с правительством (GR) как сферы социального взаимодействия в условиях современного российского общества объясняются двумя взаимосвязанными процессами. Во-первых, усложнением внутренней структуры общества (социальная дифференциация, специализация и т. д.), сопровождающимся выявлением множества партикулярных интересов и формированием на их основе различных групп интересов. Во-вторых, забюрократизированностью современной российской властной системы как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, что негативным образом сказывается на деятельности подавляющего большинства общественных групп [3, с.238].

Социальное значение института связей с правительством (GR) заключается в том, что он, дополняя традиционные для российской репрезентативной демократии системы территориального и партийного представительства, способствует вовлечению в процессы выработки и принятия политических решений всего множества самых разнообразных общественных групп интересов, что обеспечивает формирование гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики [3, с.238].

Важнейшим источником проблемности связей с правительством (GR) на современном этапе является недостаточная эффективность взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций. Основная причина заключается в отсутствии работоспособной схемы, в рамках которой

были бы разрешены противоречия между ригидностью и нефункциональностью государственных институтов, с одной стороны, и функционирующих по сетевому принципу институтов бизнеса и гражданского общества, с другой [4, с.8]. Таким образом, связи с правительством (GR) возникают как «восполняющий» институт, организующий взаимодействие с государством частных лиц и их групп в интересах последних. В рамках связей с правительством (GR) статичному принципу функционирования законодательной, исполнительной и судебной властей противопоставляется динамический процесс инициативы частных лиц [5, с.48].

В современной России (связи с правительством (GR) стали активно развиваться в стране в конце 1990-х годов) взаимоотношения с государством, устанавливающим правила игры и контролирующим их исполнение, продолжают оставаться одним из важных элементов стратегии практически для любой крупной и средней организации. Реализация целей тех или иных общественных групп на сегодняшний день возможна лишь при условии выстраивания системы эффективного взаимодействия с органами государственной власти. Кроме того, бизнес и общественные организации являются своеобразным инструментом, с помощью которого государственные органы управления реализуют ряд своих социально-экономических функций (например, удовлетворение платежеспособного спроса, реализация социально значимых программ и т. д.). Это, с одной стороны, определяет важность формирования взаимовыгодных отношений между властью, бизнесом и обществом, а с другой – порождает особые отношения с лицами, выступающими от имени государства: они привлекаются как гаранты выполнения обязательств государства. Это порождает особую роль чиновника в системе такого взаимодействия и одновременно снижает роль правовых институтов [6, с.233-239; 7, с.28].

Среди основных задач GR-коммуникации исследователи выделяют [8, с.503]:

– мониторинг работы органов государственной власти в сферах, затрагивающих интересы представляемых групп;

– информирование органов государственной власти о деятельности представляемых групп;

– выстраивание эффективных отношений с государственными структурами и их сотрудниками;

– влияние на решения государственных структур в важных для представляемых групп областях;

– обеспечение участия представляемых групп в работе правительства на всех уровнях.

Отправным (подготовительным) пунктом любой GR-деятельности является мониторинг проводимой государством политики в сфере деятельности компании или организации. Например, мониторинг нормативно-правовых актов в сфере деятельности организации, выяснение «расстановки сил» в органах государственного управления и т. д.

После сбора информации следует ее аналитическая обработка. Цель аналитической работы – определить, насколько деятельность организации соответствует существующему нормативно-правовому полю, а также какие эффекты на деятельность организации окажут принимаемые государственные решения и как скоро это произойдет.

Активная фаза GR-деятельности включает в себя использование широкого набора инструментов, таких как составление листа политических контактов, подготовку справочных и аналитических материалов для органов государственной власти, организацию встреч с чиновниками, участие в общественных организациях и политических программах, привязка проектов организации к социально значимым и т. д.

Считается, что отношения с правительством необходимо выстраивать. Для этого необходимо понимать, каким образом создавать предпосылки для взаимодействия. Именно поэтому особенностью структур, занимающихся связями с правительством (GR), является то, что они создаются лицами, ушедшими с государственной службы и намеренными использовать приобретенный там опыт и связи в сфере GR. Исследователями отмечается, что участие бывших политиков, чиновников и просто близких к властным структурам людей в GR-деятельности объясняется тем, что выстраивание эффективных отношений с властными структурами невозможно без знания принципов организации и функционирования основных политических и административных институтов [9, с.197].

Так, связями с правительством (GR) в компании «Русский алюминий» занимался бывший заместитель начальника управления Администрации Президента РФ Анатолий Решетников. В этой же компании долгое время работал консультантом и бывший депутат Государственной Думы Константин Ремчуков. В «Газпроме» за GR отвечала депутат Государственной Думы первого созыва Фануза Арсланова. Главным «джиарщиком» банка «Диалог-Оптим» был депутат Государственной Думы первого созыва Александр Зайцев. Депутат Государственной Думы третьего созыва и один из лидеров движения «Поколение Свободы» Владимир Семенов стал советником президента Ступинской металлургической компании.

В то же время не редкость, что задача выстраивания GR-коммуникаций решается непосредственно руководством компании (некоммерческой или общественной организации). Это связано как с важностью данного направления работ, так и с отсутствием достаточного количества квалифицированных топ-менеджеров в области GR.

Возможности той или иной организации эффективно лоббировать свои интересы определяются как общим политическим весом данной организации (очевидно, что чем крупнее компания или общественное объединение, тем легче ей «проводить» нужные для себя решения) так и наличием у нее:

– организационных ресурсов;

– экономических ресурсов;

– информационных ресурсов;

– набора санкций против правительства и конкурирующих групп (для ассоциаций бизнеса – это дезорганизация экономических процессов, для профсоюзов – это возможность организовать забастовку и т. д.).

В качестве эффективной технологии связей с правительством (GR) также выделяется создание «коалиций поддержки». В первую очередь это касается отраслевых ассоциаций и фондов. Можно, в частности, отметить эффективную лоббистскую деятельность ассоциаций страховщиков и Фонда развития трубной промышленности. Сегодня частному сектору полезно иметь в наличии поддерживающую инфраструктуру (сеть) дружественных организаций, созданную в форме отраслевой ассоциации, профсоюзного объединения или исследовательского (экспертного) учреждения.

Связи с правительством (GR) должны обеспечивать, в том числе, и интерес органов власти, который заключается в получении объективной и разносторонней информации и получении предложений по принятию эффективных управленческих решений. В качестве позитивного примера подобного прозрачного взаимодействия власти с представителями бизнеса можно привести деятельность бывшего Министерства промышленности и энергетики России, специалисты которого сумели выстроить систему интерактивного обсуждения подготавливаемых решений через целый ряд площадок (экспертный клуб, интернет-сайт, заказ научно-исследовательских разработок и т. д.).

Подводя итог, следует отметить: несмотря на то, что развивающийся институт связей с правительством (GR) играет все большую роль, а российское общество стремится быть транспарентным, частно-государственное партнерство развивается медленно. В качестве причин того, что GR-коммуникации пока остаются, скорее, условной сферой, обычно выделяют следующие [10, с.50]:

– обратная связь власти с различными социальными группами носит ограничен-

ный характер и зачастую использовать традиционный язык делопроизводства;

– сужение публичного пространства и круга лиц, принимающих ключевые решения; как правило, к ним относятся первые лица государства и чиновники высшего ранга; значимость же органов законодательной власти в условиях их фактической подконтрольности исполнительной власти заметно снижается;

– фактически отсутствует нормативное обеспечение общественного участия в процессе принятия политических решений; вследствие этого у сторон нет четкого понимания форм взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровнях;

– среди форм участия групп интересов в процессе принятия политических решений продолжают преобладать противоправные (коррупционные) схемы, которые контрастно чередуются с политической апатией и дистанцированностью от государства других групп;

– негативное отношение к связям с правительством (GR) как способу коммуникации в информационном пространстве.

Литература

1. *Перегудов С.П.* Корпорация, общество, государство. Эволюция отношений. М.: Наука, 2003.
2. *Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкокс Д.* Самое главное в PR / Пер. с англ. СПб.: Питер, 2004.
3. *Павроз А.В.* GR как институт социально-политического взаимодействия // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 2. СПб., 2005.
4. *Евтушенко М.В.* Специфика взаимодействия гражданского общества и государства в России. Краснодар: ООО Издательский дом «ХОРС», 2009.
5. *Верченов Л.Н.* Политическая наука: Национальные школы / Зарубежная политология в XX столетии: Сб. науч. тр. М.: ИНИОН, 2001.
6. *Уколов В.Ф.* Взаимодействие власти, бизнеса и общества. М.: Экономика, 2009.
7. Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике // Российский журнал менеджмента. 2005. № 1. Т.3.
8. *Сайтэл Ф.* Современные паблик рилейшнз. М.: Имидж-Контакт, 2002.
9. *Лозанский Э.Д.* Этносы и лоббизм в США. М.: Междунар. отношения, 2004.
10. *Прокурякова Л.Н.* Выстраивание действенной политики взаимодействия с общественностью: опыт международных финансовых институтов и возможности его использования российской исполнительной властью / Публичная политика-2005. Сборник статей. СПб.: Норма, 2006.

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Чингиз САГОВ

аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Понятие «гражданство» не имеет общепринятого определения и довольно дискуссионно. Исследователи обычно подчеркивают различные стороны этого многогранного явления сообразно своим научным или профессиональным интересам, тогда как интегрированного и целостного понимания данного феномена по существу еще не выработано.

В теории государства и права считается, что возникновение гражданства связано с появлением государства и права [1]. Например, по мнению Б.С. Эбзеева, «гражданство было известно еще античным государствам. Однако диалектика общественного развития привела к замене античного гражданства в период феодализма институтом подданства, который, в свою очередь, в эпоху буржуазных революций уступил место институту гражданства, наполненному уже иным общественным содержанием» [2].

Такая позиция вполне понятна, поскольку данный институт, особенно в его современном понимании, неразрывно связан с государственной организацией общества [3]. Тем не менее нельзя не заметить, что изначально возникновение гражданства было обусловлено территориальным верховенством, которое появилось гораздо раньше, чем любое из известных античных государств. В конечном счете именно это стало основой юридического оформления состава населения государства в форме гражданства. Но это лишь самые начальные и наиболее общие представления. Что касается содержательной научной трактовки, то здесь дело обстоит гораздо сложнее.

С.С. Кишкин, исследовавший проблему гражданства в 20-х гг. прошлого века, весьма точно отмечал двойственную природу понятия гражданства. С одной стороны, оно обозначает формальную принадлежность к государству, а с другой – активное участие в политической, общественной и хозяйственной жизни страны. Это своего рода связь индивида с государством, которая дает возможность наделения лица всей совокупностью государственно образующих признаков [4]. Поэтому сводить проблему гражданства к одному лишь праву нельзя. Основания этого сложнейшего явления таятся в политической и социально-культурной сферах общества.

А.М. Турубинер связывал гражданство с государственной властью, отмечая, что применительно к гражданам она проявляет себя и за пределами государства [5]. По мнению русского государствоведа В.Н. Дурденевского, исключительно правовая трактовка гражданства не раскрывает его сущности, а решающую роль играет здесь политическая составляющая. Он указывал, что «сущность состояния гражданства состоит в том, что гражданство есть сочленство в государстве. Это устойчивая правовая общность лица с данным государством, дающая возможность участия во власти государства и не ограниченная его пределами. Это общность: ибо гражданство существует и исчезает вместе с данным государством» [6].

Ж.Ж. Руссо по этому поводу писал: «Что касается членов такого общественного соединения, то коллективно они зовутся народом, каждый в отдельности – гражданами, как имеющие долю во власти суверена, и подданными, как подчиненные законам государства. Но термины эти часто смешиваются и принимаются один за другой. Достаточно уметь их различать, когда они употребляются во всей их точности» [7].

По мнению советского исследователя Д.Л. Златопольского, «гражданство является необходимым условием, определяющим правовой статус гражданина, влекущим распространение на него правовых норм данного государства. Неразрывная связь советского гражданства и государственного устройства СССР проявляется в том, что его принципы – свободное развитие национальностей и пролетарский интернационализм – нашли свое дальнейшее продолжение и развитие в