Литература

1. *Лось В.* В поисках национальной стратегии устойчивого развития // Государственная служба. 2011. № 2.
2. *Сапронова М.А.* Политический процесс в арабских странах. М.: МГИМО-Университет, 2008.
3. *Пантин В.И.* Волны и циклы социального развития. Цивилизационная динамика и процессы модернизации. М.: Новый век, 2003; Smith B.C. Understanding third world politics: Theories of political change and development. L.: Macmillan, 1996.
4. *Fouad Zakariya.* Laïcité ou islamisme. Les arabes á l`heure du choix. Paris; Caire: La decouverte; Al-Fikr, 1991.
5. *Филоник А.О., Вавилов А.И.* Саудовская Аравия. Поиски внутренней гармонии. М., 2004.
6. *Alawi Ali A.* The crisis of Islamic civilization. New Haven; London: Yale University Press, 2010.

СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Гузель ГАРИФУЛЛИНА

аспирантка кафедры интегрированных коммуникаций факультета прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики»

Нынешнее тысячелетие ознаменовалось появлением при органах исполнительной власти РФ большого количества новых структур – общественных, консультативных, экспертных советов, рабочих групп. Неоднородные по своим функциям и носящие разные наименования, они обладают одним общим свойством: это совещательные органы, чьи заключения носят рекомендательный характер и участниками которых являются представители внешних для правительственных структур групп. Декларируемой целью создания таких органов является повышение общественного участия в выработке мер государственной политики, за которые отвечают различные ведомства. Для лучшего понимания их роли в государственном управлении полезно обратиться к опыту стран, где подобные институты существуют уже давно.

Великобритания. В марте 2009 г., в соответствии с официальным отчетом, при департаментах и министерствах Великобритании существовало 405 консультативных структур в статусе «публичных органов» (кванго) [1]. Еще в 1926 г. Д. Фэйрли описывал создание консультативных комитетов при администрации как относительно новый феномен в британской политике. По его свидетельству, комитеты стали создаваться в начале XX в., множество временных структур было создано также во время Первой мировой войны для решения неотложных задач, которое взяло на себя правительство. В межвоенное время новые комитеты учреждались актами соответствующих ведомств [2].

Несколько десятилетий позднее, оперируя понятием «стиль принятия решений» (policy style), Дж. Ричардсон и Э. Джордан в работе «Процесс принятия политических решений с большим количеством участников: размышления о британском и европейском опыте», опубликованной в журнале «Политические науки» № 15 в 1983 г., дают свое объяснение развития системы консультативных органов в Великобритании. С их точки зрения, особенностями британского стиля является приверженность консультациям и переговорам, стремление к достижению консенсуса – пусть даже ценой затягивания принятия решения. Они особо подчеркивают, что подобная институционализация – способ сделать проблему переговорной, избежать риска (предприняв все необходимые усилия для поиска решения) и конфликтов.

На два основных фактора развития консультативной системы в Великобритании обращают внимание также Д. Гринвуд и Д. Уилсон. Во-первых, работа правительства предполагает все больше технической, специализированной информации, для получения которой необходимо широко вовлекать внешних экспертов. Во-вторых, растущий интервенционизм правительственного курса требует консультаций с заинтересованными сторонами – и потому, что последние чувствуют, что имеют право быть услышанными, и потому, что их сотрудничество необходимо для успешной реализации принятых решений [3].

Таким образом, причинами возникновения и бурного развития системы консультативных органов в Великобритании исследователи называют рост сферы государственного вмешательства (как кратковременный – в условиях войны, – так и долгосрочный), особенности политической культуры, ее ориентированность на консультации и консенсус, а также растущую потребность правительства в специализированной информации из-за усложнения внешней среды.

Франция. К 2009 г. в стране насчитывалось 545 комитетов и комиссий, официально принадлежащих к категории «административные структуры консультативного характера» и включающих представителей администрации и заинтересованных групп.

Исследователи отмечают, что эти консультативные структуры используются в условиях этатистского государства формально и принятие решений происходит на более высоком уровне – с учетом «общего интереса», так, как его понимают политики. «Конфликтная» политическая культура Франции и центральная роль государства во многом предопределяют недоверие представителей последнего к частным интересам даже в рамках созданных государством консультативных структур. Государственные деятели стремятся использовать эти структуры для получения необходимой информации и отделять ее от выражения интересов. И в целом, по признанию исследователей, принятие государственных решений во Франции чаще основано на политических и идеологических мотивах, чем на технократически обоснованных и рациональных доводах [4].

Таким образом, во Франции, в условиях доминирования государства и его стремления ограничить работу в консультативных органах чисто экспертной оценкой предлагаемых решений, отделить ее от выражения частных интересов, консультативные структуры становятся для участников в первую очередь площадкой взаимного информирования. Их влияние на принятие решений минимизировано в том числе и тем, что даже приводимые рациональные доводы не обязательно будут убедительны – правительство принимает решения, основываясь на собственных представлениях о целесообразности.

США. Система совещательных органов в США включает около 900 консультативных комитетов при различных ведомствах, в 2009 г. в них заседало около 63 000 человек [5]. Комитеты могут создаваться Конгрессом, самими агентствами либо напрямую президентом. Подобные структуры существовали с первой трети XX в., их появление связано с ростом сферы государственной политики в годы Первой мировой войны и Великой депрессии.

В официальном реестре консультативные комитеты подразделяются на следую-

щие типы по основной сфере деятельности и поставленным задачам: государственная политика, технические или научные проблемы, управление ненаучными программами, рассмотрение грантов, переговоры по регулированию и др.

В 1972 г. в связи с растущим беспокойством Конгресса относительно влияния консультативных комитетов на государственные решения был принят специальный регулирующий документ – Акт о федеральных консультативных комитетах (Federal Advisory Committee Act). Но и после введения новых требований к представительству и прозрачности исследователи регулярно высказывают сомнения относительно сбалансированности представленных в комитетах групп и непредвзятости их суждений. Так, М. Браун в работе «Политика представительства в правительственных консультативных комитетах», опубликованной в №4 «Ежеквартального вестника политических исследований» (том 61) в 2008 г., поясняет: участники федеральных консультативных комитетов могут иметь один из двух статусов – «эксперты» или «представители», причем присвоение последнего позволяет бюрократам, которые занимаются формированием и регулированием деятельности комитетов, привлекать к консультации большее количество заинтересованных лиц, в первую очередь групп интересов бизнеса.

Однако говорить об абсолютном доминировании групп интересов – прежде всего бизнеса – в консультативных комитетах нельзя. Как подчеркивают М. Чин и Е. Линдквист, систематическое исследование федеральных консультативных комитетов позволяет заключить, что конкретное соотношение представителей различных социальных групп зависит от сферы деятельности комитета и в целом преобладания представителей бизнеса нет [6]. Действительно, с 1997 по 2000 г. 58% участников консультативных комитетов были исследователями из университетов или иных академических организаций. О «захвате» бизнесом можно было говорить лишь относительно комитетов в области торговли и сельского хозяйства [7].

Развитость группового представительства интересов в США, активность групп и общепринятая легитимность их притязаний на участие в выработке мер государственной политики во многом обусловили контекст, в котором здесь действуют совещательные органы: большинством наблюдателей они оцениваются в первую очередь как структуры, где происходит согласование интересов групп.

Европейский союз. Совещательные органы, с которыми консультируются подразделения Европейской комиссии, пожалуй, представляют собой наиболее развитую и разветвленную систему. В 2007 г. в официальном регистре насчитывалось 1237 групп, однако в реальности, по оценкам наблюдателей, их больше [8].

Основная цель, декларируемая самой Европейской комиссией при создании экспертных групп, – компенсировать недостаточность собственных кадровых и экспертных ресурсов при разработке законодательных мер. Однако простое наблюдение позволяет констатировать, что это не единственный фактор их создания: много экспертных групп существует даже в тех областях политики, где Еврокомиссия традиционно располагает разветвленной организацией и обеспечена кадрами – например, в сельскохозяйственной политике. Кроме того, экспертные группы используются не только на этапе разработки нормативных актов, но и в процессе их обсуждения и принятия, а также при реализации принятых мер. Наконец, часть функций Еврокомиссии, не связанных с принятием и реализацией нормативных актов, также проходит с участием экспертных групп: представительство ЕС в международных организациях, надзор за внутренним рынком и административные обязанности [9]. Таким образом, обеспечение правительственных органов необходимой технической, специализированной информацией – действительно далеко не единственная функция экспертных групп, и есть все основания полагать, что не менее важным является привлечение групп интересов к процессу обсуждения и управления.

В отличие от США, где участие групп интересов в обсуждении решений вызывает некоторые опасения сторонников демократии из-за возможности доминирования одной из групп в ущерб остальным, Европейский союз использует вовлечение заинтересованных сторон именно для демократизации процесса принятия решений. В частности, в стремлении компенсировать «демократический дефицит» (недостаток собственной легитимности у наднациональных институтов) Европейская комиссия включает в состав экспертных групп представителей заинтересованных сторон. Поэтому участниками экспертных групп становятся представители национальных администраций государств-членов ЕС, гражданского общества в целом или заинтересованных групп – как и индивидуальные независимые эксперты. Стоит отметить, что и такой подход вызывает критику: обращается внимание на неоднородное представительство различных интересов – в первую очередь преобладание в них крупного бизнеса.

Экспертные группы в Европейском союзе возникли как ответ на две связанные тенденции. Во-первых, рост полномочий наднациональных европейских органов резко увеличил потребность европейской бюрократии в специализированной информации для принятия решений. Во-вторых, новые центры принятия решений не получили адекватной демократической легитимности (только Европарламент избирается непосредственно гражданами) и возникла потребность в компенсации этого дефицита прямым вовлечением заинтересованных сторон.

Обзор условий возникновения и развития совещательных органов при исполнительной власти в ряде стран позволяет проследить определенную связь этих условий с той ролью, которую совещательные органы играют в соответствующей политической системе. Общими факторами развития консультативных органов во всех странах стали расширение функций государства (в период войны, масштабных экономических преобразований, в случае ЕС – в ходе постепенного наращивания функций наднациональных институтов) и растущая техническая сложность решаемых проблем. Кроме того, в каждом рассмотренном случае можно выделить и специфические факторы, которые, вероятно, обусловили различия в функциях, выполняемых этими органами. Для административного процесса Великобритании свойственна ориентация на обсуждение и компромисс. Соответственно, совещательные органы становятся инструментом поиска такого компромисса, служат для снижения рисков при принятии решений в условиях неопределенности и позволяют чиновникам снять с себя часть ответственности и избежать конфликтов. Особенность Франции – этатизм, ценность «общего интереса» и политических обоснований при принятии решений. Претензии внешних экспертов на то, чтобы их позиции учитывались, в такой системе не находят отклика. Система совещательных органов служит преимущественно для взаимного информирования. Схожей характеристикой США и Евросоюза является активность организованных интересов. Однако если в США их участие в совещательных органах традиционно вызывает настороженность (и его стремятся ограничивать введением специальных процедур), то в Европейском союзе вовлечение заинтересованных сторон в экспертные группы является одним из способов преодоления дефицита демократической легитимности.

Россия. Оценка деятельности совещательных органов в России указывает на слабое содержательное наполнение их работы: имея право лишь на необязательные рекомендации, они нередко создают только видимость диалога с обществом, и их влияние на принятие решений в рамках ведомства зависит преимущественно от личности руководителя ведомства и его заинтересованности в работе совета [10]. Такая ситуация может быть объяснена влиянием фак-

торов, выявленных в рамках проведенного обзора. В том, что касается ориентации на обсуждение и компромисс, половина респондентов одного из опросов ВЦИОМ считает, что российской политической культуре свойственна скорее конфликтность [11]. И в целом не будет преувеличением утверждать, что в России принятие решения после длительных консультаций, затягивающих процесс, не вызывает одобрения. С другой стороны, этатизм во многом сближает Россию с Францией, а участие групп интересов в принятии решений не пользуется поддержкой и провоцирует недоверие, подозрения в корыстном характере такого участия. В этих условиях группы интересов (в первую очередь бизнес) – единственные акторы, которые на данный момент обладают достаточными ресурсами для активного включения в систему консультационных органов – оказываются в неблагоприятной среде. Представители государственных органов склонны считать их скорее источником дополнительных задержек, снижающих эффективность принятия решений, а общественное мнение относится к ним с недоверием. Вот почему факторами, способными преодолеть негативный общий фон и повысить влияние совещательных органов, могут выступать в первую очередь особенности конкретного ведомства, сферы его деятельности, а также особенности личности руководителя ведомства.

Проведенный анализ позволяет выдвинуть гипотезу, что ценностные ориентации и исторические условия, стоящие за созданием совещательной системы, накладывают заметный отпечаток на функции, выполняемые этими органами в дальнейшем. Факторами, на которые следует обратить внимание в первую очередь, являются исторически сложившаяся ориентация акторов на поиск компромисса и согласование групповых интересов или же на некий надгрупповой, общий интерес, а также место и легитимность групп интересов в политической системе.

Литература

1. Ежегодный отчет «Annual Cabinet Office report on the non-departmental public bodies (NDPB) sector». URL: http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf.
2. *Fairlie John A.* Advisory Committees in British Administration // The American Political Science Review. Vol.20. No.4. 1926.
3. *Greenwood John R. and David Jack Wilson.* Public Administration in Britain Today. Routledge, 1989.
4. *Quittkat Christine.* Les organisations professionnelles françaises: européanisation de l'intermédiation des intérêts? // Politique européenne. 2002. No.7. URL: www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-3-page-66.htm.
5. *Flaak Robert.* National Archives: Advisory Committees and their Effectiveness // Statement before the Subcommittee on Information Policy, Census, and National Archives of the Committee on Oversight and Government Reform, US House of Representatives, 20.10.2009. URL: http://www.gsa.gov/portal/content/103800
6. *Chin M. L. and E. Lindquist* . Contours of Access in Federal Advisory Committees (Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts), 28.08.2002. URL: http://www.allacademic.com/meta/p65915_index.html.
7. *Domhoff William G.* The Corporate Community, Nonprofit Organizations, and Federal Advisory Committees: A Study in Linkages, April 2005. URL: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/federal_advisory_committees.html
8. Secrecy and corporate dominance – a study on the composition and transparency of European Commission Expert Groups, ALTER-EU, 2008. URL:www.epha.org/IMG/pdf/expertgroupsreport.pdf.
9. *Larsson Tornbjorn.* Precooking – the function and role of expert groups in the European Union, 2003. URL: http://aei.pitt.edu/6516/
10. *Залыгина Е.* Имитация диалога (беседа с Е. Гонтмахером). «Агентство социальной информации» URL: http://www.asi.org.ru /ASI3/main.nsf/0/475D4FC101E3803CC32571DC004E0C61
11. Русская политическая культура, день сегодняшний // Пресс-выпуск ВЦИОМ. 2006. 23 июня. URL: http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=2794

ДЕЛОВЫЕ ПРАКТИКИ ЯПОНИИ, КИТАЯ И РОССИИ

Бато ДЫМБРЫЛОВ
аспирант РАНХиГС при Президенте РФ

В начале XXI в. буддизм по-прежнему порождает множество вопросов, стимулирующих ученых изучать его в философско-культурологическом, этическом, эстетическом и множестве других контекстах. В качестве наиболее перспективной тенденции можно рассматривать исследование буддизма как модели философии культуры в этических, культурно-философских аспектах, проецируемых на пространство современных отечественных и зарубежных деловых практик.

Подобная постановка проблемы прежде всего актуализирует выявление сущности буддийского мировоззрения, типологизацию его основных философских и этических концептов, определение роли и места в современном проблемном поле философии культуры и прикладной этики. Это позволит определить потенциальные возможности формирования ценностных оснований для конструктивного межкультурного диалога в различных сферах, в том числе в пространстве деловой культуры.

В связи с этим важным является опыт исследований в области деловой культуры, делового общения, кросс-культурного менеджмента, культуры повседневности Японии и Китая [1]. Вполне закономерно, что осмысление феномена буддизма в пространстве деловых практик невозможно без обращения к трудам И. Канта, М. Вебера, Э. Нойманна и др., а также работам современных исследователей, связанных с проблемами этики, в том числе прикладной, изучаемой в аспекте специализированных сфер культуры [2].

Отдельного внимания заслуживает отечественный и зарубежный теоретико-методологический опыт концептуализации основных понятий, связанных с процессами глобализации, модернизации, инновационных изменений, проецируемых на сферу деловой культуры в целом и деловые практики, сопряженные в ценностном аспекте непосредственно с философией буддизма, в частности [3]. Кроме того, интерес представляет отражение его культурфилософских концепций в художественной культуре [4].

Несмотря на внимание, уделяемое проблемам буддизма в историко-культурном,