

УДК 323.2 Отношения между народом и государством. Внутриполитическая деятельность (активность)

Статья раскрывает специфику явления Government Relations. Автор в статье проводит аргументированную дифференциацию между понятиями «лоббист» и «GR-специалист», определяет основных субъектов процесса взаимодействия бизнеса и власти со стороны корпоративного сектора. Особое внимание в статье уделяется ключевым функциям и целям Government Relations в компаниях.

Ключевые слова и фразы: Government Relations (GR); специалисты по связям с органами государственной власти (GR-специалисты); лоббисты; стейкхолдер; теория менеджмента; политическая рента; теория изыскания политической ренты.

Толстых Павел Александрович, кандидат политических наук,

Доцент кафедры интегрированных коммуникаций

НИУ Высшей школы экономики

7443421@gmail.com

СУБЪЕКТНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА И GOVERNMENT RELATIONS

Government Relations (GR) - одно из самых актуальных и широко обсуждаемых явлений последнего времени в области взаимодействия бизнеса и власти: ему посвящен ряд исследований [15], [17], [9 с. 226-238], [8], конференций (Международная конференция "GR Конгресс: эффективный диалог бизнеса и власти") и научных симпозиумов. **Т. Кулакова** рассматривает GR как одно из направлений коммуникативного менеджмента, целью которого является согласование собственных интересов организаций с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития. GR как совокупность техник и методов направлен на продвижение и защиту интересов организации (группы), управление рисками, исходящими из окружающей среды (от местных, региональных и федеральных уровней власти, конкурентов, сотрудников компании и жителей окрестных районов, потребителей продукции и услуг,

инвесторов и акционеров) [9, с. 226-238]. Исследователи из Ассоциации менеджеров России **В. Евсеев** и **С. Барсукова** полагают, что основной целью Government Relations является обеспечение стабильности и предсказуемости регулирующей среды, в которой работает компания, а также формирование благоприятных условий ведения бизнеса [3].

Ряд специалистов проводит четкую границу между специалистами по связям с органами государственной власти (GR-специалистами) и лоббистами. Специалист в области Government Relations – это, прежде всего менеджер, который организует процесс работы с внешними политическими стейкхолдерами, отслеживает риски, при необходимости, привлекая отраслевую организацию, консультационную фирму для реализации поставленных в органах государственной власти лоббистских задач. Например, американский исследователь **Б. Вулл** [22, с. 154] полагает, что «существенное отличие внутрикорпоративных специалистов по GR от специалистов, нанимаемых по контракту (*лоббистов*), состоит в том, что сотрудники корпорации получают заработную плату и представляют только одну организацию: своего работодателя. Корпоративный GR-специалист часто взбирается по корпоративной лестнице – отдел маркетинга, отдел продаж, головной офис, – а лоббист по контракту прокладывает свой путь в органах власти». Корпоративному специалисту по GR не обязательно быть профессионалом в кулуарных процессах: знать профильных политических стейкхолдеров, детали принятия законов, постановлений исполнительной власти, а также быть в курсе сложившейся в данный момент иерархии политических межличностных отношений. Его ключевая задача состоит в том, чтобы найти и организовать процесс деятельности юристов и людей, которые это знают и умеют. Это не обязательно должны быть профессиональные лоббисты. Он должен организовать общую систему взаимодействия «компания – бизнес-ассоциация – власть» и взаимосвязь внутри собственной компании между подразделением по связям с органами государственной власти, руководством, акционерами. Такой специалист отвечает за своевременную и

качественную подготовку информации сотрудниками корпорации и создает информационные поводы (выступает ньюсмейкером).

Соглашается с американским ученым и российский практикующий специалист по GR **О. Барвин**: «основное отличие корпоративных лоббистов от их внешних коллег заключается в том, что они получают фиксированную заработную плату и защищают интересы только одного клиента. Есть так же и некоторые различия в их бэкграунде. Если для внешних лоббистов, работающих по контракту, традиционным является наличие опыта работы в государственных структурах (или иных «окололоббистских» областях - PR, юриспруденция), то корпоративными лоббистами нередко становятся в процессе продвижения по корпоративной карьерной лестнице: маркетинг - отдел продаж - директорский офис. Именно корпоративные лоббисты решают, когда необходимо использовать услуги внешних лоббистов» [3].

Говоря о различиях между лоббизмом и Government Relations, **В. Евсеев** и **С. Барсукова** приходят к выводу, что «GR – это сфера менеджмента, а лоббизм – это технология, одна из составных частей GR» [3]. О функциональном разделении GR-специалистов и лоббистов говорит и политолог **Д. Котиев**: основной целью в GR-деятельности является «налаживание конструктивного диалога с органами власти, базирующегося на долгосрочных, взаимовыгодных и конструктивных основах»; основной целью лоббистов является «давление на лиц, принимающих решения, путем личного или письменного обращения либо другим способом (организации массовых петиций, потока писем, публикаций и т.п.) со стороны каких-либо групп или частных лиц, цель которых добиться принятия (отклонения) законопроекта (решения)» [8, с. 180-191]. Политолог **В. Ачкасова** полагает, что «задача специалистов по GR создавать в госструктурах режим наибольшего благоприятствования для компании. Лоббирование - одна из функций GR. В одном ряду с постоянным мониторингом информации о текущей деятельности правительства, анализом этой деятельности применительно к интересам организации, находится осуществление коммуникаций с внутренними

подразделениями компании, которые осуществляют специальные направления деятельности (например, департамент безопасности)» [2, с. 53-62].

Интегрировав все выше перечисленные заключения по принципиальным отличиям лоббизма от Government Relations, представим их в виде таблицы:

Таблица 1. Расхождение между лоббизмом и government relations

| | Лоббизм | Government Relations |
|---------------------------------|---|---|
| Что из себя представляет | Лоббизм – это одна из технологий Government Relations, заключающаяся непосредственно во влиянии на власть. | GR - сфера менеджмента, цель которого заключается в эффективном управлении организацией |
| Цели деятельности | Для лоббиста цель - добиться принятия политического решения, «решить вопрос» в профильном органе государственной власти. | Для GR-специалиста цель – выстроить комфортную, предсказуемую систему отношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами. |
| За что ценится | Имея значительный опыт взаимодействия с требуемым органом государственной власти, а также неформальный доступ к политическим фигурам, может решать вопрос в профильном органе государственной власти. | Являясь профессионалом в своей области, отслеживает возможности и оценивает риски со стороны органов власти, вовремя информирует руководство, при необходимости привлекает лоббистов. |
| Место работы | Работает на себя (в | Работает в качестве |

| | | |
|--|---|--|
| | качестве индивидуального лоббиста), в ассоциации или лоббистской фирме. | наемного менеджера в департаменте по связям с органами государственной власти компании |
|--|---|--|

На наш взгляд, представленные отличительные черты не носят содержательного характера и не позволяют провести принципиальное отличие между данными явлениями. Различия заключаются в дисциплинарных подходах теории менеджмента, с одной стороны, и политологической и юридической наукой с другой. **Р. Акофф** полагает, что с конца прошлого века с ростом сложности производства менялись представления о предприятиях как об объектах управления и менялись принципы их управления [1, с. 129]. Таким образом, крупная компания сегодня одновременно ставит и решает комплекс взаимосвязанных задач. Для этого создается несколько подсистем в системе менеджмента. Government Relations – это одна из подсистем менеджмента, наравне с процессом управления производством, персоналом, маркетингом, финансами, инвестициями, информацией и т.п. Часто GR переводят дословно, что приводит к узкому пониманию явления: взаимодействие с органами государственной власти. В российской научной литературе можно встретить перевод термина «Government Relations» как «связь с правительственными организациями». Узкий перевод приводит к логичному выводу, что специалист курирует только органы исполнительной власти: аппарат Правительства и профильные для его отрасли министерства. Однако понятие «Government» в данном контексте следует переводить не как «правительство», а как «государственная система управления» в целом, которая включает все ветви государственной и муниципальной власти. Терминологическая путаница возникает потому, что ранее, вплоть до середины прошлого века, под «правительством» понималась именно вся система государственного управления, данные термины считались идентичными.

В рамках нашего исследования, мы будем придерживаться следующего определения *Government Relations*: *это деятельность специально уполномоченных сотрудников крупных коммерческих структур (GR-специалистов) по сопровождению деятельности компании в политической среде*. Цель GR – выстроить долгосрочную, комфортную, предсказуемую систему отношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами, в отличие от ключевой цели лоббизма – достичь конкретного результата в органах государственной власти: принятия конкретного политического решения и пр. Основная задача GR - предотвращать возможные угрозы от деятельности политических стейкхолдеров и реализовывать потенциальные возможности компании через ее участие в политических действиях [13]. Проанализировав деятельность более 150 российских департаментов по связям с органами государственной власти, в которых работает более 500 GR-специалистов, мы можем выделить следующие ключевые функции *Government Relations* в компании [14 с. 12]:

- Отслеживание и анализ инициатив исполнительных органов государственной власти, оказывающих влияние на экономическое положение компании.

- Мониторинг и комплексный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих профессиональную деятельность Компании, которые влияют на развитие бизнеса.

- Координация выстраивания отношений компании с органами государственной власти. Часто взаимодействие с органами власти осуществляют различные подразделения компании. Следовательно, важным моментом является координация общей направленности процесса взаимодействия единым центром, поскольку использование порочащих имидж компании методов работы в одном из регионов может наложить отпечаток на всю компанию в целом.

- Сопровождение инициатив Компании в государственной сфере (вопросы лицензирования, разъяснительные письма, лоббирование

законопроектов, участие в государственных тендерах или целевых программах, ходатайства, уведомления, обжалования и пр.).

- Воздействие на органы государственной власти, корректировка их инициатив в интересах компании. Проведение лоббистских кампаний.
- Обеспечение преференций и государственных заказов для компаний.
- Применение стратегического подхода к решению проблем, влияющих на репутацию компании. Данный подход позволяет обеспечить лояльность государства и общества к компании.
- Поддержка экономической деятельности компании на внешних рынках.

Таким образом, в рамках теории менеджмента, лоббизм (если рассматривать его как влияние на представителей государственной (муниципальной) среды с целью отражение интересов компании в готовящихся политических решениях) - это одна из функций GR. В зависимости от принятой в компании корпоративной культуры, отношение к лоббизму различно. Например, в ряде юго-восточных компаний для департаментов по GR характерна не активная (давление на органы государственной власти), а *реактивная позиция* (отслеживание потенциальных политических угроз). Когда угрозы обнаружены, компания не влияет на власть, а пытается адаптироваться к меняющейся политической конъюнктуре.

В американских и российских компаниях, напротив, применяется *проактивный подход*: бизнес-структуры активно влияют на власть, создают тактические коалиции, используют различные методы кулуарного и общественного давления и пр. Эти действия достаточно эффективны: они вынуждают представителей власти прислушиваться к позиции корпораций, учитывать их мнение при реализации государственной экономической политики.

Основная цель менеджмента - достижение высокой эффективности производства, эффективного применения ресурсного потенциала предприятия, фирмы, компании [12]. Цели фирмы определяются категориями «доходы», «прибыль», «рентабельность», «доля рынка» и т. п. В этой связи политолог Е.

Махортов предлагает рассматривать GR как составную часть общей предпринимательской коммуникационной стратегии, которая направлена, в первую очередь, на максимизацию прибыли при минимизации издержек [10]. Главной причиной развития GR в корпорациях является достижение следующих результатов:

- минимизация финансовых расходов компании, за счет снижения, налогооблагаемой базы, ставок пошлин, тарифов;
- повышение доходов компании за счет выделения государственного софинансирования, стимулирования продаж путем заключения государственных контрактов и/или участия в государственных тендерах;
- улучшение имиджа компании в профильных органах государственной власти, среди политической элиты страны.

Правовед **В. А. Казбаненко**, говоря об истинных причинах интереса бизнеса к органам государственной власти, приходит к выводу, что «интересы частного бизнеса в государственном управлении, по сути, сводятся к тому, как люди, находясь в роли предпринимателей, используют различные способы решения своих личных интересов во властных структурах. Для бизнесменов, находящихся в постоянном поиске увеличения своих доходов на конкурентных рынках, участие в реализации правительственных программ может способствовать получению более высоких и стабильных прибылей. К тому же экономическое сотрудничество с властными структурами им выгодно еще и тем, что с помощью последних могут уменьшаться конкурентные издержки «уполномоченных» фирм (банков, компаний и т.п.)». <...> Чем больше объем капитала, находящегося в распоряжении частной компании, тем больше ее потребности в государственном регулировании, защищающем интересы и предпринимательскую выгоду [7, т.1 с. 73].

В экономической теории подход получения и защиты прибыли коммерческими субъектами с помощью органов государственной власти получил название «*политической ренты*». Теория политической ренты акцентирует внимание на том, что реальной целью участия экономических

субъектов в политической деятельности может являться получение специфических преимуществ, обеспечивающих им рентные (т.е. превышающие конкурентный уровень) доходы на находящиеся в их распоряжении факторы производства. Данные доходы получили название «политическая рента, а деятельность, направленная на их получение - «изыскание политической ренты» [11, с. 52]. Наиболее показательным случаем деятельности, направленной на изыскание политической ренты, является борьба экономических субъектов за получение монопольных прав, ограничение конкуренции на рынке или законодательное фиксирование благоприятного для производителей уровня цен и пр. [5 с. 352] Термин «изыскание политической ренты» был предложен американским экономистом **Энн Крюгер** в середине 1970-х годов, а базовые положения соответствующей теории были разработаны **Г. Таллоком** еще в 1960-е годы [18, с. 291-303], [20, с. 224-232], [19, с. 91-112].

Представленная экономистами теория исследовала, прежде всего, общественные потери от изыскания политической ренты. Данная теория, по мнению американского экономиста **Дж. Итуэллома**, раскрывает реальные мотивы деятельности групп давления и субъектов принятия политических решений [16 с. 548].

В рамках политологического подхода к деятельности GR-специалистов, здесь на первый план выходит их внешняя активность по отношению к органам государственной власти. Таким образом, в рамках данного подхода, GR-специалисты, выражающие корпоративные интересы, должны рассматриваться наравне с другими представителями коммерческого лоббирования, например, с представителями ассоциаций, выражающими отраслевые или цеховые интересы и т.п.

Если рассмотреть субъектный статус GR-специалистов в существующем в мире законодательстве о регулировании лоббистской деятельности, то для законодателей такого рода субъекты являются лоббистами и обладают теми же правами и выполняют те же обязанности, что и другие категории воздействующих на государственную власть. В одних юрисдикциях действия

данных акторов обговариваются отдельно, в других существенное значение уделяется не тому, кто лоббирует, а самому процессу лоббирования. Например, канадский «Закон о регистрации лоббистов» от 1989 года считает GR-специалистов «корпоративными лоббистами» и определяет их как *«работающих по найму служащих, у которых значительная доля рабочих обязанностей связана с лоббированием интересов работодателя, занимающегося коммерческой деятельностью с целью извлечения финансовой выгоды»* [6 с. 79-84]. В федеральном законодательстве США [21], GR-специалисты не выделяются отдельно, а регистрации подлежат те представители организаций, кто рассчитывает потратить на лоббистскую деятельность в течение шести месяцев более 20.000 долларов США.

Выводы:

1. Процесс взаимодействия бизнеса и власти имеет тенденцию к институционализации. В этой связи формируется потребность в появлении новых профессий (GR-специалистов, лоббистов), представители которых будут отвечать за широкий спектр вопросов в рамках процесса взаимодействия компании с государственным сектором.

Существует несколько концепций изучения Government Relations как явления: теория коммуникативного менеджмента (цель GR – согласование интересов бизнеса и власти), функциональный подход (цель GR – продвижение и защита интересов бизнеса). Согласно данным концепциям GR – это процесс организации деятельности специально уполномоченными сотрудниками коммерческих структур по сопровождению деятельности компании в политической среде.

2. GR-специалист – это менеджер компании, который организует процесс работы с внешними стейкхолдерами и отслеживает риски для компании от решений последних. Он работает в интересах одного клиента: своего работодателя. Лоббист – это всегда внешний менеджер (работает по контракту), который может работать на нескольких клиентов. В своей деятельности он использует преимущественно механизмы давления на представителей властных

структур. Ключевое различие лоббистов и GR-специалистов заключается в технологиях и механизмах, которые они применяют для достижения результата: лоббисты используют активный или проактивный подход, GR-специалисты придерживаются реактивной позиции (они отслеживают потенциальные риски и угрозы для компании и на основе полученных данных принимают решение о конкретных действиях).

Таким образом, можно предположить, что лоббизм как механизм взаимодействия бизнеса и власти является одной из технологий, составных частей (активной фазой) GR-деятельности.

Список литературы

1. **Акофф Р. Л.** Планирование будущего корпораций. — М.: Прогресс, 1985. — 328 с.
2. **Ачкасова В. А.** Связи с правительством как фактор устойчивости // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. — М.: ИНЭК, 2010. — С. 53-62.
3. **Барвин О. О.** Субъекты лоббистской деятельности в США. [Электронный ресурс]. URL: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_1182_linkid_62.html (дата обращения 16.02.2012).
4. **Евсеев В. А., Барсукова С. Ю.,** Основы организации работы с органами власти (под ред. А.Е. Дынина) // Ассоциация менеджеров, - Москва, 2006.
5. **История экономических учений** / под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой: Учеб. пособие. — М.: Инфра-М, 2000. — 784 с.
6. **Канада. Закон о регистрации лоббистов** // Бизнес и политика. 1995, № 1. - С. 79-84.
7. **Козбаненко В. А.** Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х томах. Т. 1: Учебник. — М.: Статус, 2002. — 366 с.
8. **Котиев Д. Б.** GR-технологии как эффективное средство оптимизации отношений между бизнесом и властными структурами в России //

Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. – М.: ИНЭК, 2010. – С. 180-191.

9. **Кулакова Т. А.** Government Relations в процессе принятия политических решений // ПОЛИТЭКС = POLITECH: Политическая экспертиза: Альманах. Вып.2.- СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2005. С. 226-238.

10. **Махортов Е. А.** Что такое GR? [Электронный ресурс]. URL: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2851_linkid_64.html (дата обращения 05.03.2008).

11. **Политическая рента в рыночной и переходной экономике** / под редакцией С. П. Аукуционека, Е. В. Беляновой. М.: ИМЭМО, 1995. – 63 с.

12. **Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.** Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

13. **Толстых П. А.** Профессиональный словарь лоббистской деятельности // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009-2011. [Электронный ресурс]. URL: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=6 (дата обращения 12.12.2011)

14. **Толстых П. А.** Рейтинг лучших GR-специалистов России. Выпуски 1-3. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2008-2011. – 60 с.

15. **Толстых П. А.** GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина бизнес букс, 2007. – 372 с.

16. **Экономическая теория** / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. чл.-корр. РАН В.С. Автономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – 931 с.

17. **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.

18. **Krueger A. O.** The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review, 1974, vol. 64. P. 291-303
19. **Tullock G.** Efficient Rent Seeking. In: Buchanan J., Tollison R. and Tullock G. (eds). P. 91-112
20. **Tullock G.** The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft // Western Economic Journal (now Economic Inquiry), 1967, vol. 5. P. 224-232
21. **Disclosure of lobbying activities** // US Code. [Электронный ресурс]. URL: <http://codes.lp.findlaw.com/uscode> (дата обращения 16.02.2012)
22. **Wolpe B. C. and Levine B. J.** Lobbying Congress: How the System Works, second edition. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996. – 206 с.