

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

# GR В РОССИИ: ГОРИЗОНТАЛЬНАЯ «ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ»

*Виктор Зимин,*

*генеральный директор Экспертно-аналитической и информационно-рейтинговой компании «ЮНИПРАВЭКС»*

***В предыдущем номере журнала «Пресс-служба» была опубликована анкета экспертного опроса «GR в Российской Федерации». Сегодня мы представляем первые отклики экспертов, проанализированные инициатором рождения новой для России профессии «Специалист по связям с органами государственного и муниципального управления» – Экспертно-аналитической и информационно-рейтинговой компанией «ЮНИПРАВЭКС».***

### ОТ ЛОББИЗМА ДО ПАТРИОТИЗМА

Целью исследования «GR в Российской Федерации» является формирование прочной системы отношений с органами государственного и муниципального управления, выявление приоритетных направлений и создание общепрофессиональных квалификационных характеристик должностей работников, занятых в сфере GR-бизнеса. Приоритетом здесь служит развитие цивилизованного рынка GR-услуг. А итогом работы станут:

- 1) созданная средствами GR обширная и устойчивая база государственных и муниципальных заказов;

- 2) развитие эффективной системы лоббирования в России.

Не секрет, что во многих странах лоббизм, входящий в систему «связей с правительством», или Government Relations (GR), – узаконенная форма «внутригосударственных коммуникаций», которые соответствующими законодательными актами закреплены в странах Европы (Германия, Венгрия, Польша, Литва и др.), Северной Америки (США, Канада). Но, как показало исследование, российский менталитет более тяготеет к французским реалиям рынка, где лоббистская деятельность запрещена законом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> А, например, в Индии лоббизм вообще объявлен одной из форм коррупционной деятельности.

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

Так, понимание любого вида деятельности, связанного с государственными услугами, в России воспринимается как устойчивый стереотип «серых схем», «откатов», «распилов» и тому подобного «невнятного государственного ценообразования». Как показало изучение, попытки принять закон о лоббизме предпринимались практически сразу после распада Советской империи, еще в 1993 г. Периодически всплывали различные версии законопроектов и позже. Одни из последних фигурировали в комитетах Государственной Думы в 2000–2002 гг.

В целом же процесс легитимизации лоббистской деятельности ведет свой отсчет с февраля 1998 г., когда в стране состоялся первый круглый стол, посвященный проблеме институционализации лоббизма. В ходе обсуждения законопроекта о регулировании лоббистской деятельности в России предлагалось предоставлять лоббистам определенные права, в частности право на свободный доступ в Федеральное Собрание Российской Федерации, его комитеты и комиссии, органы исполнительной власти, право на получение информации о деятельности органов власти. Пользование этими привилегиями предполагало выполнение соответствующих условий: получение регистрации и лицензии в Минюсте России, регулярные отчеты

ВО МНОГИХ СТРАНАХ ЛОББИЗМ, ВХОДЯЩИЙ В СИСТЕМУ «СВЯЗЕЙ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ», ИЛИ GOVERNMENT RELATIONS (GR) – УЗАКОНЕННАЯ ФОРМА «ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ КОММУНИКАЦИЙ».

ты с указанием достигнутых результатов и понесенных расходов, ответственность за ложную информацию [1].

Однако в последний исторически обозримый отрезок новейшей истории российского GR каналы обратной связи с гражданским обществом вышли на новый качественный уровень. Некоммерческим и общественным организациям стало «позволительно» влиять на государство, а со стороны исполнительной власти (особенно «Электронного правительства», открывшего 15 декабря 2009 г. свой интернет-портал [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) наметилась тенденция прислушиваться к объективному мнению своих граждан и влиять на общественный прогресс, основываясь на «взаимовыгодном GR-сотрудничестве», в том числе на



### ВИКТОР ЗИМИН

Генеральный директор Экспертно-аналитической и информационно-рейтинговой компании «ЮНИПРАВЭКС», председатель Комитета по рейтингам Ассоциации развития финансовых коммуникаций и отношений с инвесторами (НОА «АРФИ»). Имеет международный опыт консультационно-информационной деятельности и большую практику информационно-аналитического обеспечения органов государственной и муниципальной власти и бизнес-структур. Основные направления деятельности: рейтинги, исследования, брендинг. Хобби – гольф.

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

базе «политкорректной» лоббистской деятельности.

В этой связи заслуживают внимания попытки привлечения к проблеме GR как российских, так и иностранных специалистов. Некоторые из них, под влиянием глобального кризиса, пока не смогли реализоваться. Другие оказались более успешными. Так, на состоявшемся недавно первом GR-конгрессе было подчеркнуто, что диалог бизнеса и государства с каждым годом становится наиболее конструктивным, а спектр обсуждаемых вопросов и проблем ширится. При этом каждая сторона понимает, что поступательное развитие возможно только в рамках формирования механизма тесного сотрудниче-

результатов GR-конгресса должно стать «формирование четкого понимания того, насколько такой документ действительно необходим и насколько его принятие будет своевременным в ближайшей перспективе». Формирование институтов цивилизованного лоббизма, по мнению организаторов GR-конгресса, также должно стать «ключевым элементом государственной политики в области искоренения коррупции как явления, сдерживающего интенсивное развитие экономики» [2].

Как показали первые результаты исследования «GR в Российской Федерации», многие опрошенные сошлись во мнении, что «GR является ключевым элементом системы государственного

### ЦЕЛЬ GR-КОНГРЕССА – НАХОЖДЕНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ, СПОСОБСТВУЮЩИХ ФОРМИРОВАНИЮ ТРАНСПАРЕНТНОЙ СИСТЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ.

ства и взаимного понимания. Однако в современных условиях, когда сам процесс построения системы взаимодействия с органами государственной и муниципальной властей является одним из основных направлений бизнес-коммуникаций, не существует законодательных и нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми бизнес-сообщество может выстраивать корректно-деловые отношения с государством. Цель GR-конгресса – нахождение эффективных механизмов взаимодействия бизнеса и власти, способствующих формированию транспарентной системы взаимоотношений. В 2008 г. президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым был опубликован Национальный план по борьбе с коррупцией, одним из пунктов которого является необходимость принятия нормативно-правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность. Поэтому одним из

и муниципального управления гражданским обществом». Их поддержали респонденты, считающие, что «Public Affairs в GR-отрасли лежит на трех китах: технологии GR, GR-программах и GR-лоббировании интересов». Большая группа специалистов отметила важным аспектом «информационную открытость государственных органов, включая: GR-коммуникации, систему раскрытия информации, электронное правительство». Главным фактором успеха развития гражданского общества, по утверждению экспертов, является также «четкая организация GR-деятельности на государственном и муниципальном уровнях, в частности в органах законодательной и исполнительной и судебной властей, в органах местного самоуправления», и даже «организация GR-деятельности как, безусловно, эффективной системы обратной связи в Вооруженных Силах».

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

Респонденты также подчеркивали, что там, где было «достойное финансирование» программ, были и «перспективные точки роста» GR-услуг. Исторически сложилось так, что российская исполнительная власть преимущественно ориентировала GR-компании на «почетность» заказа, но не на его финансовую выгоду. «Политическая целесообразность» диктовала своеобразный механизм «обратной связи». В «первую пятилетку» 90-х годов этот механизм «съела коррупция». Как показало исследование, многие компании «во все времена» не отказывались от возможности оказать GR-услуги «состоятельным госклиентам», предлагавшим «выгодный госзаказ». Ретроспективный анализ наглядно демонстрирует определенные «пики удачи» и «резкие спады» GR-деятельности в «новой России XX века». Проследив замысловатый и тернистый путь этой «GR-синусоиды», можно увидеть четкую зависимость GR-бизнеса от деятельности органов государственной и муниципальной власти [3].

Вместе с тем, по мнению специалистов, несмотря на то что этот вид деятельности «используется в правительстве дольше, чем в любой другой области», «он никогда не был особенно эффективным» [4].

По мнению же других экспертов, «как явление лоббизм в России состоялся, сложилась определенная система, формы и методы лоббистской деятельности, которой охвачены органы власти всех уровней» [5].

Есть и такая точка зрения: «механизм лоббирования несет в себе большие возможности для развития компаний. Лоббирование полезно не только для развития, но и для защиты от опасных тенденций на рынке и во власти. Лоббирование не просто может пригодиться компании – оно жизненно необходимо» [6].

Отвечая на вопрос интервьюеров: «что собой представляет GR-платформа гражданского общества с точки зрения бизнеса?», респонденты, заинтересованные в организации и развитии GR-деятельности в бизнес-структурах различно-

го уровня, так сформулировали свои представления о системе цивилизованных связей с органами государственного и муниципального управления. На первое место были поставлены «взаимовыгодные связи бизнеса с правительством», на второе – «транспарентная система политического влияния на бизнес-процессы в обществе», третье место прочно удерживал «финансовый базис GR-платформы российского бизнеса», далее логично, что четвертое место было закреплено за «государственными и муниципальными субсидиями для бизнеса», на пятом месте оказался «GR-консалтинг».

Следующая группа ответов относилась к вопросу, направленному на выяснении эффективности системы взаимодействия органов государственного и муниципального управления с сектором НКО. Здесь на первое место вышла «система политического влияния на социальные процессы в обществе», второе место заняла «важность создания прочной GR-платформы сектора НКО», третье – «финансовый базис GR-платформы сектора НКО, в частности государственные гранты и субсидии для реализации социально-значимых проектов», на четвертом месте обосновались «GR-инвестиции в «человеческий капитал», пятое место поделили «GR-спонсоринг», «корпоративная филантропия» и «GR-фандрайзинг».

### GR-УСЛУГИ ДЛЯ НАРОДА И БИЗНЕСА

Как показало исследование, одним из главных показателей эффективности деятельности GR-компаний является индекс удовлетворенности заказчиков GR-услуг, характеризующийся множеством критериев особого свойства. Индекс удовлетворенности заказчиков в GR-бизнесе представляет собой интегрированный критерий количественной и качественной оценки соответствия запросов заказчиков их реальному воплощению силами подрядчиков, привлекаемых к выполнению заказов на конкурсной

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

### GR ЯВЛЯЕТСЯ КЛЮЧЕВЫМ ЭЛЕМЕНТОМ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ.

основе. Многофакторная оценка основывается, прежде всего, на повышении эффективности реализации целевых и специализированных программ различных уровней (федерального, регионального). Индекс формируется путем регулярного сбора и факторного анализа данных по стране (в разрезе всех федеральных округов и субъектов федерации), осуществляемого независимыми организациями. На рынке GR-услуг индекс удовлетворенности заказчиков рассчитывается в рамках международного консультационно-исследовательского проекта GR Consulting Research [7].

Цель индекса удовлетворенности клиентов состоит в дополнении количественных расчетов Федеральной службы государственной статистики и других государственных органов социально-экономических показателей качественными параметрами данного сегмента рынка бизнес-услуг. Он включает в себя, согласно международной классификации, следующие направления:

**Government – to – Business (G2B)** – обобщенное название системы отношений бизнеса с органами государственной власти: законодательной и исполнительной – Федеральным Собранием Российской Федерации (ст. 94 Конституции Российской Федерации) – Советом Федерации (ст. 95, пп. 1, 2), Государственной Думой (ст. 95, п. 3), Правительством Российской Федерации (глава 6, ст. 110–117); судебной (глава 7,

ст. 118–129), муниципальной власти (глава 8, ст. 130–133).

**Government – to – Citizen (G2C)** – система связей органов государственной и муниципальной власти с гражданами, общественностью, некоммерческими организациями, общественными и религиозными организациями (ст. 8, 14).

**Government – to – Government (G2G)** – система взаимодействия между федеральными органами законодательной, исполнительной, судебной властей и органами государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (ст. 77) и органов местного самоуправления (ст. 132, 133).

Индекс удовлетворенности клиентов нацелен на понимание «глубинных причин» рынка GR-услуг, а также на выявление положительных или отрицательных тенденций (трендов) развития и определения перспективных точек роста в отдельных направлениях данного вида бизнеса путем корректного сопоставления и анализа всего массива информации, собранного и обработанного по специальной методике. Интегрированный индекс помогает заказчикам (органам государственной и муниципальной власти) лучше ориентироваться в огромном потоке информации, выбирать главное, концентрироваться лишь на самых важных «сигналах общества» и на основании этого принимать более взвешенные политические решения. В ходе формирования индекса принимаются во внимание все ресурсные возможности заказчиков по шкале «затраты/выгоды», степень их участия в формировании открытого гражданского общества.

Согласно информации, собираемой и анализируемой Экспертно-аналитической и информационно-рейтинговой компанией «ЮНИПРАВЭКС» в режиме рейтингового мониторинга (по итогам каждого полугодия, а затем – всего года), самыми востребованными видами услуг, предоставляемыми GR-компаниями, GR-службами и

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

GR-специалистами, являются перечисленные ниже.

### GR-УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ:

1. Государственное управление.
2. Предоставление государством услуг обществу в целом: виды деятельности, связанные с реализацией внешней политики, обеспечением военной и государственной безопасности, обеспечением законности, прав и свобод граждан, охраной собственности и общественного порядка, борьбой с преступностью.
3. Исполнительная и законодательная деятельность центральных, региональных и местных органов управления.
4. Деятельность органов местного самоуправления.
5. Услуги «Электронного правительства».
6. Управление деятельностью в области прогнозирования и планирования.
7. Государственное управление программами, направленными на повышение благосостояния людей: охрану здоровья, образование, культуру, спорт, отдых, охрану окружающей среды, жилищное строительство, предоставление социальных услуг.
8. Обязательное социальное обеспечение.
9. Управление и функционирование статистических служб на разных уровнях государственного управления.
10. Управление и функционирование социологических служб на разных уровнях государственного управления.

### GR-УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВУ:

1. GR-консультирование по вопросам разработки законодательной, нормативной и правовой базы (по отдельным запросам); экспертное GR-консультирование, проведение экспертизы законопроектов.

2. GR-лоббирование; консультирование в области управления финансами, бюджетного процесса, присвоения рейтинговых индексов; рейтинговый GR-мониторинг.
3. GR-консультирование по вопросам создания положительного репутационного имиджа (странового, регионального), типология государственного имиджа, управление имиджем, разработка системы повышения степени привлекательности имиджа страны; разработка, реализация и GR-сопровождение общественно значимых проектов на территории Российской Федерации и за рубежом, продвижение ключевых компонентов позитивного имиджа страны за счет демонстрации ее достижений в различных областях (общественно-политической сфере, в области образования, культуры, науки, спорта).
4. Экспертное GR-консультирование по вопросу создания и функционирования единой системы информирования граждан посредством связи с «Электронным правительством».
5. GR-консультирование и выработка рекомендаций по стратегическим вопросам социально-экономического развития на основе проведенных GR-исследований.
6. GR-консультирование в области создания и реализации федеральных целевых программ (пакет сопровождающей документации: концепция, сметно-финансовые расчеты, законопроект, экспертные заключения; содержание программы – паспорт, основания для разработки, основные направления, срок реализации, программные мероприятия, целевые показатели, ожидаемые конечные результаты, объемы и источники финансирования, система контроля за исполнением программы, характеристика проблемы, цели и задачи, информационное и технологическое обеспечение, механизм реализации, оценка ожидаемой эффективности).
7. GR-консультирование по вопросам развития системы транспарентных бизнес-процессов

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

- в обществе; получение государственных субсидий для бизнеса.
8. Консультирование GR-деятельности в общественных и некоммерческих организациях, секторе НКО.
  9. GR-консультирование по вопросам получения/распределения государственных грантов/субсидий/субвенций для реализации социально значимых проектов; GR-фандрайзинг; GR-спонсоринг, корпоративная филантропия.
  10. Коммуникативный GR-консалтинг, государственные и межгосударственные GR-коммуникации; консультирование по процессу структурных изменений в организациях государственного сектора; консультационная поддержка в формировании непрерывных процессов обучения.

### КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕНДЫ И ФАКТОРЫ РЫНКА GR-УСЛУГ

В ходе исследования были определены основные положительные и отрицательные тенденции (тренды) в данном сегменте рынка. Несмотря на то что рынок GR-услуг в России еще находится на начальной стадии развития, эксперты определили пять основных положительных тенденций, к которым относятся: получение признания государственным сектором экономики необходимости существования GR-структур, поддержка и планомерное создание инфраструктуры рынка GR-услуг. Таких оптимистичных ответов набралось на 27%. Рассмотрение органами государственного и муниципального управления рынка GR-услуг «как перспективного», внедрение программно-целевого метода в GR-бизнесе для успешного социально-экономического развития страны в качестве положительного тренда определило 24% опрошенных. Развитие системы социально-делового партнерства власти и бизнеса на основе все более расширяющегося перечня GR-услуг, предоставляемых обществу, как со сторо-

ны государства, так и со стороны бизнеса, отметил каждый пятый респондент. Расширение GR-услуг и формирование финансового базиса GR-платформы в секторе НКО определили как положительный вектор развития 18% экспертов. Разработка и реализация программ, направленных на привлечение GR-инвестиций в «человеческий капитал», было по душе каждому десятому участнику опроса. Ключевые тренды рынка GR-услуг «со знаком +» представлены на диаграмме (рис. 1).

Наряду с этим специалисты отметили, что существующий рынок GR-услуг требует «нового законодательства», «больших финансовых затрат» в связи с необходимостью кардинального пересмотра рыночных условий и модернизации всех технологических процессов («инфраструктурных GR-цепочек»), «с учетом современного состояния развития общества и вступления России в ВТО». Это обобщенное мнение поддержало подавляющее большинство опрошенных. Отсутствие на рынке GR-услуг транспарентных (прозрачных) нормативов, определяющих «правила игры» для малого и среднего бизнеса, волновало треть респондентов, «поскольку, – отметили они, – основные GR-заказы формируются преимущественно в среде крупного бизнеса». В отсутствии эффективной системы GR-лоббирования были убеждены 8% участников опроса. Недоступность на GR-рынке государственных и муниципальных грантов и субсидий для реализации социально-значимых проектов затрудняли «перспективное движение» у 5% инноваторов. Полное отсутствие на сегодняшний день единых стандартов профессии, квалификационных характеристик и должностных обязанностей специалистов по связям с органами государственного и муниципального управления выявила третья часть опрошенных GR-специалистов, заинтересованных в развитии рынка GR-услуг. Ключевые тренды рынка GR-услуг «со знаком –» представлены на диаграмме (рис. 2).

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

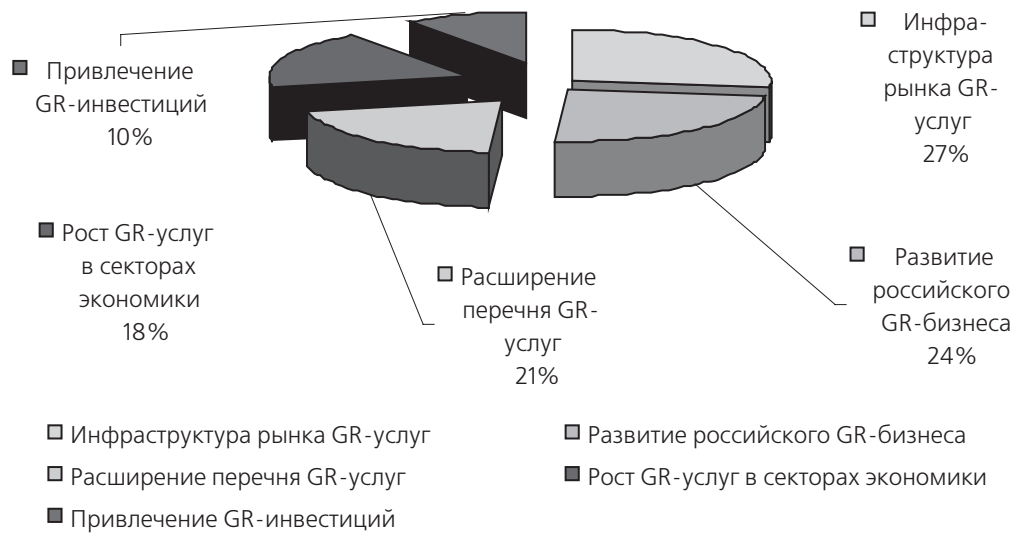


Рис. 1. Положительные тенденции рынка GR-услуг.  
GR: тренды со знаком +. Источник: Экспертно-аналитическая и информационно-рейтинговая компания «ЮНИПРАВЭКС»/UNipravex. Данные: Рейтинговый мониторинг UNi.

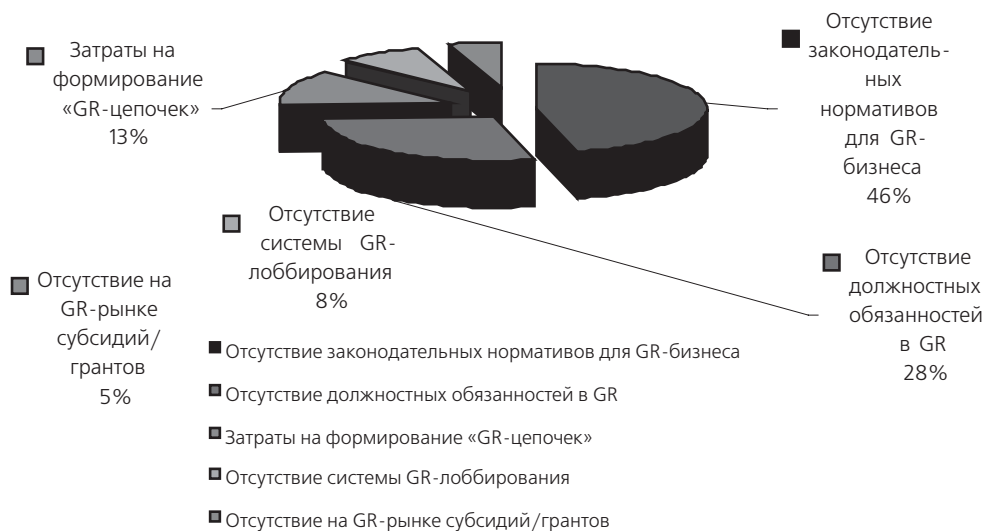


Рис. 2. Отрицательные тенденции рынка GR-услуг.  
GR: тренды со знаком -. Источник: Экспертно-аналитическая и информационно-рейтинговая компания «ЮНИПРАВЭКС»/UNipravex. Данные: Рейтинговый мониторинг UNi.

На основе проведенного анализа можно сделать заключение, что эффективность GR-бизнеса основывается на следующих пяти основных факторах:

**Фактор первый** – наличие у государства потребности в создании положительного репутационного имиджа страны.

**Фактор второй** – заинтересованность государства в развитии бизнес-диалога с представителями сектора НКО (сектора некоммерческих организаций), определяющими современные тренды развития «открытого общества».

## ОТНОШЕНИЯ С ВЛАСТЬЮ

**Фактор третий** – заинтересованность органов местного самоуправления в развитии муниципального сектора экономики на основе взаимовыгодного делового и социального партнерства с представителями российского бизнеса.

**Фактор четвертый** – заинтересованность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также муниципальной власти в создании единой системы информирования граждан посредством функционирования «Электронного правительства» на основе бесперебойного и постоянного финансирования данной программы.

**Фактор пятый** – возможности государства по финансированию работ, связанных с долговременным и непрерывным процессом формирования положительного репутационного имиджа и других проектов социально-делового партнерства на основе федеральных целевых программ, утвержденных Правительством Российской Федерации.

На основании результатов исследования и анализа рынка GR-услуг можно сделать прогноз стратегии его развития на краткосрочную перспективу:

- 1) В ближайшее время будут утверждены единые государственные должностные стандарты, разработанные для специалистов по связям с органами государственного и муниципального управления, что будет способствовать преодолению существующих проблем в отношениях с правительством, в том числе «электронным», повышению авторитета профессии.
- 2) Формирование и развитие системы GR-услуг послужит выработке четких и ясных критериев, позволяющих объективно оценивать уровень квалификации специали-

тов в сфере связей с органами государственного и муниципального управления, соотносящихся с реальными потребностями открытого общества.

- 3) Интеграция GR-услуг с другими видами бизнес-услуг, предоставление комплексного обслуживания позволяет выявить перспективные точки роста в сфере развития связей с органами государственного и муниципального управления.

### ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – С. 5–6.
- [2] Материалы Первой международной конференции «GR-конгресс 2009: эффективный диалог бизнеса и власти», г. Москва, 29–30 октября 2009 г.
- [3] Зимин В. А. Черный PR? Белый GR! Цветной IR:) Менеджмент информационной культуры. – М.: Вершина, 2006. – 464 с.: ил., табл.
- [4] Общероссийский PR-справочник. – М.: Российская Ассоциация по связям с общественностью (РАСО), 2004. – С. 15.
- [5] Масловская Т. С. Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации: Монография. – М.: Компания Спутник+, 2008. – С. 5.
- [6] Вуйма А. Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. – СПб.: Питер, 2008. – С. 7.
- [7] Зимин В. А. Парадоксы бонусно-дисконтных привилегий и особенности индекса удовлетворенности клиентов в России // IV ежегодный специализированный форум «CardLine» – Программы лояльности торгово-сервисных предприятий и банков: Тез. докл. 5–6 апреля 2006 г. – М.: «Экспосистемс Интернэшнл», 2006.