

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ
И УПРАВЛЕНИИ**

Учебное пособие

Под редакцией О. А. Сиденко

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2018

УДК 321.02
ББК 66.0
С38

Авторский коллектив:

О. А. Сиденко (предисловие, раздел I, раздел VII, заключение);
Д. В. Сосунов (раздел II); *Д. В. Щеглова* (раздел III);
А. В. Гармонова (раздел IV); *Г. В. Савенков* (раздел V);
А. В. Глухова (раздел VI); *О. В. Маврин* (раздел VII)

Рецензенты:

доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой
государственного и муниципального управления
Курского государственного университета *В. Б. Слатинов*;
кандидат исторических наук, доцент кафедры истории
зарубежных стран и востоковедения Воронежского
государственного университета *С. В. Солодовникова*

Современные технологии в публичной политике и управлении
С38 **нии** : учебное пособие / под ред. О. А. Сиденко ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. – 228 с.

ISBN 978-5-9273-2675-4

Учебное пособие посвящено актуальной в условиях современного общества теме – технологиям, используемым в публичной политике и управлении. Пособие состоит из семи разделов, каждый из которых завершается контрольными вопросами, проблемными заданиями и списком литературы. Во вводном разделе помимо понятийно-категориального аппарата, специфики политических технологий раскрыты новейшие тенденции, перспективы и проблемы технологизации сферы политики и систем публичного управления. В последующих частях пособия представлены предметные технологии: принятия решений, лоббизма и GR, маркетинговые, PR и электоральные технологии, технологии проведения публичного мероприятия и урегулирования конфликтов. Особое внимание уделено контексту, последствиям применения тех или иных технологий и социальной ответственности.

Для студентов, аспирантов, обучающихся по специальностям 41.03.04, 41.04.04 – Политология и 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, а также студентов и аспирантов других специальностей, интересующихся проблематикой технологий в политической и публичной управленческой деятельности.

УДК 321.02
ББК 66.0

ISBN 978-5-9273-2675-4

© Воронежский государственный университет, 2018
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Раздел I. Вводный	6
Раздел II. Технологии принятия политических решений	54
Раздел III. Технологии политического маркетинга и политического PR	83
Раздел IV. Политические технологии в избирательных кампаниях	124
Раздел V. Технологии проведения публичного мероприятия	149
Раздел VI. Провокация как технология конфликтного взаимодействия в политике	172
Раздел VII. Технологии урегулирования социальных конфликтов	191
Заключение	226

ПРЕДИСЛОВИЕ

Задача данного учебного пособия заключается в том, чтобы как представить комплекс современных технологий по важнейшим направлениям политической и публичной управленческой деятельности, так и раскрыть ключевые тенденции их конструирования и распространения, а также проблемы использования. Фокусом рассмотрения выступают социальные условия и следствия применения того или иного технологического набора. Авторы убеждены, что политические консультанты в своей деятельности должны руководствоваться не только достижением цели здесь и сейчас, но и принципом социальной ответственности.

Одна из ключевых проблем заключается в том, что ускорение развития, характерное для современного высокотехнологизированного общества, предоставляет грандиозные возможности для разработки эффективных технологий воздействия на сознание и поведение людей, усиливая риски манипуляции. Социальные конвенции по использованию технологий не успевают сформироваться, что является для профессионального сообщества серьезным вызовом.

К сожалению, процесс формирования науки «Политические технологии» (идея, высказанная Е. Малкиным и У. Сучковым) идет крайне медленно. Авторы попытались внести свой посильный вклад, обосновав необходимость преодоления стереотипного восприятия технологий в системе политологического знания, использования их познавательного потенциала. Вместе с тем содержание нельзя отнести к разряду философских штудий. Все разделы, включая Вводный, имеют практическую ориентацию и в этом плане могут представлять интерес для политиков и управленцев.

В пособии обобщен как отечественный, так и зарубежный опыт в области технологий публичной сферы. Рельефно обозначены не только проблемы, но и дискуссионные вопросы, касающиеся ценностного подхода и этики, трансфера политических и управленческих технологий, их места и роли в системе общественных отношений, соотношения мировых трендов с национальной спецификой и т. д.

Безусловно, в рамках ограниченного объема (пособие относительно невелико) просто невозможно раскрыть все имеющиеся в публичной сфере технологии. Неполнота изложения материала очевидна, но и в таком формате книга содержит достаточный объем актуальной информации по тематике, выбранной сотрудниками кафедры социологии и политологии ВГУ. Авторы разделов не только читают курсы, но ведут активную исследовательскую деятельность в соответствующих областях:

Гармонова Анна Владимировна – канд. полит. наук, доц. кафедры социологии и политологии ВГУ; зам. директора по административной работе Ин-та образования Высш. шк. экономики.

Глухова Александра Викторовна – д-р полит. наук, проф., зав. кафедрой социологии и политологии ВГУ; науч. директор Ин-та соц.-полит. исследований.

Маврин Олег Викторович – канд. социол. наук, доц. кафедры конфликтологии, зав. Центром медиации, урегулирования конфликтов и профилактики экстремизма Казанского федер. ун-та, соучредитель НП «Лига медиаторов Поволжья».

Савенков Роман Васильевич – канд. полит. наук, доц. кафедры социологии и политологии ВГУ.

Сиденко Ольга Анатольевна – канд. полит. наук, доц. кафедры социологии и политологии ВГУ.

Сосунов Денис Владимирович – канд. полит. наук, преп. кафедры социологии и политологии ВГУ.

Щеглова Дарья Владимировна – канд. полит. наук, доц. кафедры социологии и политологии ВГУ.

Р а з д е л I ВВОДНЫЙ

Рассматриваемые вопросы

1. Базовый понятийно-категориальный аппарат, структура, типы, формирование политических технологий.
2. Место и роль технологий в современном обществе, публичной политике и управлении.
3. Тенденции, перспективы и проблемы использования технологий в публичной политике и управлении в условиях информационного общества.

1. Базовый понятийно-категориальный аппарат, структура, типы, формирование политических технологий

Концепт **публичной сферы** был разработан Юргеном Хабермасом¹. Немецкий ученый использовал понятие «*offentlichkeit*», переводящееся на русский язык как публичность, общественность. Публичная сфера являет собой пространство рациональной, свободной от внешнего контроля дискуссии, основанное на принципах открытости, равенства и саморегуляции. Именно там в процессе обмена информацией формируется общественное мнение, очищенное от искажений и преодолевающее ограниченность отдельных точек зрения. Публичная сфера таким образом выступает главным ограничителем государственной власти и источником демократической легитимности. Безусловно, это идеальная модель, реальная политическая коммуникация далеко не столь совершенна. Более того, была предложена концепция множественности конкуриру-

¹ См.: *Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge Massachusetts, 1991.*

ющих публичных сфер, создающих альтернативные варианты политических действий и дискурса и артикулирующих требование субстанционального социального равенства (Н. Фрезер). Публичная сфера традиционно увязывается с суверенной властью. С точки зрения демократической теории в рамках рассматриваемого концепта две идеи являются основополагающими – нормативная легитимность и политическая эффективность общественного мнения. Однако глобализация вносит свои коррективы, и исследователи все чаще говорят о транснациональных и даже глобальной публичных сферах². Наиболее критично настроенные ученые заявляют о тенденции замещения публичной сферы «публичным экраном», предполагающим визуализацию, гипермедиатизацию, широкое распространение, гласность, инакомыслие, отвлечение внимания³.

Понятие «публичная политика» (public policy / politics) относится к разряду полисемантических. Оно используется как по отношению к инструментам, механизмам выбора того или иного курса, к политическому процессу и его следствиям, так и для обозначения академических исследований, посвященных процессам, связанным с принятием публичных решений. Причем академическое сообщество не ограничивается отстраненной рефлексией. Политическая экспертиза и многочисленные рекурсивные петли делают его значимым игроком на публичной сцене. В качестве минимального набора характеристик феномена, оправдывающих использование понятия, обычно указывают:

- открыто объявляемые государством (правительством) цели, стратегии и практики их реализации, связанные с благополучием населения; прозрачность;
- инклюзивность процесса принятия и реализации политических решений; преобладание стратегии компромисса над стратегией подавления;
- формирование культуры диалога и накопление социального капитала;

² См.: *Fraser N.* Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westphalian World // *Theory, Culture & Society*. 2007 (SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore). Vol. 24 (4). P. 7–30.

³ См.: *DeLuca K. M., Peebles J.* From Public Sphere to Public Screen: Democracy, Activism, and the «Violence» of Seattle // *Critical Studies in Media Communication*. Vol. 19, No. 2, June 2002. P. 125–151.

– возможность объяснить действия власти и создать понимание и поддержку действий власти общественностью.

Таким образом, условиями формирования и развития публичной политики являются: понимание политики как пространства свободного выражения властных интересов, легитимность социальных запросов самых разных общественных групп; возможность критики, смены курса и взаимного обучения; работоспособные институты политического и неполитического участия, включая дискуссионные площадки.

Наряду с феноменом мобилизации, политикой масс, главным агентом которой выступает толпа, лишенная субъектности, подчиненная внешней политической воле, все большее распространение получает политика граждан. Основой ее формирования является **эмпауэрмент** (интерактивный процесс, способствующий расширению прав и возможностей людей, усилению их влияния на организации и институты, определяющие условия жизнедеятельности их самих, а также сообществ, в которые они включены)⁴, предполагающий генерирование власти снизу. ООН в Резолюции Генеральной ассамблеи 66/224 «Расширение прав и возможностей людей и развитие» от 22 декабря 2011 г. признала, что эмпауэрмент имеет основополагающее значение для обеспечения развития. В качестве необходимых шагов рассматриваются: искоренение нищеты, голода, преодоление нужды и социальной изоляции, сокращение неравенства, обеспечение занятости, ускорение развития человеческого потенциала и т. д.⁵ Обеспечивать направленность стратегий, планов и программ на потребности людей призван набор технологий, в частности электронное правительство, электронная демократия, партиципаторное бюджетирование, т. е. участие граждан в распределении бюджетных средств, и пр. Проработанность технологий также в значительной мере облегчает становление акторов, наделенных такими гражданскими качествами, как компетентность, ответственность, способность влиять на принятие решений, готовность к участию и действию в поле политики.

⁴ См.: *Whitmore E., Kerans P.* Participation, empowerment and welfare // *Canadian Review of Social Policy*. 1988. Vol. 22. P. 13.

⁵ Расширение прав и возможностей людей и развитие : резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 66/224. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/612/16/PDF/N1161216.pdf?OpenElement>

Важно понимать, что эффективная реализация людьми сложного процесса может быть осуществлена только посредством **технологизации**, т. е. расчленения его на обоснованный и выверенный комплекс «последовательных взаимосвязанных процедур и операций, которые выполняются более или менее однозначно»⁶.

Категория **«технология»** используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества и имеет диапазон значений от конкретного алгоритма деятельности, обеспечивающего многоразовое получение заданного конечного результата до новой дисциплины, базирующейся на философии техники. В рамках широких трактовок рассматриваются: совокупность необходимых для разработки и воспроизведения технологии знаний, умений и навыков, материально-технических, иных средств, инженерных практик и социальных конвенций; включение технического персонала и процессов в крупномасштабные системы и институты. Результатом накопления технологической деятельности, таким образом, выступает не только порядок вещей, но и качество социальной жизни.

Суть технологии заключается в том, что она алгоритмизирует деятельность, поэтому может быть тиражирована для решения типовых задач. При этом следует принимать во внимание ограниченный универсализм социального пространства: даже сходные ситуации и проблемы имеют специфику⁷, кроме того, не всякая активность и не в полной мере может быть технологизирована. Управленческая деятельность мыслится именно как рационально разделенная на этапы, процедуры, операции с последующей их координацией, синхронизацией, выбором оптимальных методов и средств достижения поставленных целей. В рамках интересующей нас предметной области таковая рассматривается на государственном и муниципальном уровнях. Под **местным самоуправлением** понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответствен-

⁶ Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М., 2004. С. 362.

⁷ В этом отношении технологии ограничены по месту и времени. Преодолению данного «узкого места» способствует диапазон изменчивости, позволяющий адаптировать тиражируемые технологии.

ность и в интересах местного населения. Под **государственным управлением** – деятельность органов государственной власти, заключающаяся в повседневном практическом выполнении функций государства в рамках, определяемых политическими установками, принципами, целями и интересами значимых социальных групп и регулируемых правовыми нормами⁸. Говоря об управлении, чаще всего имеют в виду бюрократизированное функционирование исполнительной власти (public administration). Однако важно понимать, что в ее практике тесно переплетаются и административный, и политический компоненты управления, а в реализации регулятивной, аналитической, прогностической, проектировочной, коммуникативной, информационной и других функций используется сложный набор технологий, включая политические.

Политические технологии, главным признаком которых является непосредственная или опосредованная нацеленность на политическую власть, также трактуются в узком и широком смыслах. В узком смысле термин обозначает совокупность приемов и процедур, упорядочивающих использование средств достижения цели и закрепляющих очередность действий, выработку соответствующих алгоритмов поведения конкретного субъекта политики, что способствует решению поставленных задач при наименьшей затрате ресурсов. В широком – способы, приемы, процедуры реализации функций политической системы, обеспечивающие повышение эффективности политического процесса, или же «деятельностный подход к созданию научно-обоснованной модели преобразования политического пространства»⁹. В гносеологическом ключе политические технологии предстают как «связующее звено между теоретико-политическим научным знанием и предметно-практической деятельностью людей, своеобразная теория среднего уровня, позволяющая направить фундаментальные политологические знания в сторону процессуальной политики»¹⁰. Проблема заключается в том, что теории среднего уровня работают в обоих

⁸ См.: Анохин М. Г. Современные технологии эффективной политики : учеб. пособие. М., 2008. С. 45–46.

⁹ Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М., 2004. С. 363.

¹⁰ Анохин М. Г. Указ. соч. С. 14.

направлениях, в отечественной же политологии познавательный потенциал феномена явно недооценивается.

В масштабах политической системы ключевыми факторами, оказывающими влияние на разработку и реализацию политических технологий, выступают: уровень и тип общественного развития, тип политического режима, режим протекания политического процесса, плотность и качество поля нормативной регуляции и т. д. В связи с конкретной ситуацией значимы: наличие (или же возможность ее получить) достоверной информации о состоянии, структуре объекта, закономерностях его функционирования, ресурсная обеспеченность субъекта, его личностные установки, способность формализовать реальные процессы, обеспечить необходимое качество управления, решить проблему мобилизации политической воли.

В структуру политических технологий входят: «специфические знания, конкретные приемы, процедуры и методики действий, а также различные технико-ресурсные компоненты»¹¹. Они не только раскрывают содержание и логику решения конкретных политических задач, но и задают определенный стандарт деятельности. Как отмечает А. И. Соловьев, «технологический уровень познания действительности не только представляет собой форму научно-прикладного знания, но и одновременно выражает оценку политических проблем с точки зрения заинтересованных в их решении субъектов», что роднит картину мира в рамках той или иной технологии скорее с идеологическим, нежели с научным видением. Считается, что технологическое знание, будучи сфокусированным на конкретной проблеме, «исключает саму возможность умозрительного достраивания происходящих событий логически выводимыми свойствами»¹², однако чем длиннее горизонты планирования и шире проработка контекста, тем больше субъект вынужден выходить за рамки непосредственно наблюдаемых связей. Кроме того, успешно структурированная посредством технологий управленческая и политическая деятельность может стать ключом к пониманию сложившихся практик. Помимо знаний, не менее

¹¹ Соловьев А. И. Политология : политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов. М., 2000. С. 419.

¹² Там же. С. 420.

важны навыки и умения, необходимые для применения приемов, процедур, техник и методик. Как правило, они требуют специальной подготовки и опыта.

Политические технологии весьма многообразны и могут быть типологизированы на различных основаниях. Возможность многократного использования определяет их отнесение к разряду либо тиражируемых, либо уникальных. В частности, теневые технологии управления и власти характеризуются слабым уровнем технологичности и представляют собой скорее уникальные (спонтанные, ситуационные), нежели стандартизированные и алгоритмизированные способы и приемы деятельности. С точки зрения целевого диапазона и его связанности с функционированием политических институтов выделяют функциональные и инструментальные политические технологии. Последние имитируют «применение техник, направленных на рационализацию конкретной деятельности», маскируя истинные цели субъекта¹³. В зависимости от конкретной области применения выделяют предметные технологии: информационно-коммуникативные; PR, GR, MR; переговорные и медиаторинговые и т. д. Принимая во внимание возможности адаптации, говорят о жестких (основные параметры приемов и способов деятельности неизменны) и мягких (предусматривающих гибкую адаптацию к изменяющимся условиям) технологиях. По степени и характеру регламентации деятельности различают нормативные (жестко обусловленные существующими в организованной среде законами, нормами, традициями, обычаями) и девиантные, отклоняющиеся от формально-правовых и этических требований способы деятельности – «серые» и «черные» технологии.

Процесс формирования технологий рассматривается с позиций трех подходов: структурного (приоритетны получение знаний о проблеме, поиск оптимальных техник ее решения и технического обеспечения), пространственно-временного (акцентируется согласование применяемых средств с конкретными условиями места и времени, в которых решается проблема) и процессуального. В последнем случае логика действий по формированию технологий выстраивается вокруг цепочки «анализ – диагностирование

¹³ Соловьев А. И. Указ. соч. С. 423.

и оценка ситуации – прогнозно-проектные операции – выработка целей – определение последовательности действий – формулировка рекомендаций»¹⁴.

Выделяют два способа формирования технологий – субъективный (волюнтаристский, ориентирующийся на здравый смысл, практический опыт и индивидуальные особенности субъекта) и аналитический, предполагающий использование аналитических методов и процедур. Второй способ обеспечивает не только рациональное видение ситуации, но и понимание имеющихся ограничений и возможных последствий в рамках существующего социального (политического) порядка. Последнее приобретает особую важность в сложно организованном, динамично развивающемся, технологизированном обществе.

2. Место и роль технологий в современном обществе, публичной политике и управлении

Сегодня мы живем в условиях техногенной цивилизации, буквально ежеминутно ощущая свою зависимость от созданных людьми приспособлений, причем порядок вещей, организация жизнедеятельности людей определяются идеями, находящимися в постоянном развитии.

О включении самой социальности, коммуникации в процесс производства говорят итальянские постопераисты (Серджо Болонья, Антонио Негри, Маурицио Лаззарато, Паоло Вирно). Своего рода порабощение, подчинение техническим, экономическим, социальным, эстетическим машинам раскрывается в работах Феликса Гваттари, Жюльена Делеза, Геральда Раунига. Все чаще говорят о новом материалистическом повороте в науке.

Никогда ранее человечество не обладало столь мощными средствами преобразования и окружающей среды, и самого человека. Однако с усилением искусственности порядка вещей возрастающее воздействие стали оказывать непредвиденные, неконтролируемые рискогенные факторы, что поставило на повестку вопросы, связанные с качеством познания, управления, коммуникации, реализацией принципа ответственности.

¹⁴ Соловьев А. И. Указ соч. С. 427.

В рамках познавательного процесса элементы среды, проблематика повседневности, включая технологический пласт, редко становятся предметом политологических исследований, нацеленных на приращение теоретического знания. В результате между двумя уровнями сохраняется дистанция, препятствующая осознанию технологий как части бытия, в том числе политического, замыканию цепи «онтология – гносеология – технология», без чего невозможно ни сформировать адекватное понимание современности, ни изменить легковесное отношение к использованию технологий.

В этом аспекте автономность сферы политики способна сыграть злую шутку: эффективная последовательность операций, позволяющая субъекту политики достичь поставленной цели здесь и сейчас, может стать катализатором негативных, неконтролируемых общественных изменений в среднесрочной и долгосрочной перспективе. При этом своего рода углубление разделения труда значительно осложняет проблему: политики, принимающие решения, не видят ситуацию во всей ее комплексности и глубине; теоретики – носители систематизированного знания – не часто обладают достаточной информацией о повседневных практиках и реальных механизмах их изменения; политтехнологи решают сугубо поставленную задачу. Коммуникация между сторонами требует дополнительных затрат ресурсов и может претендовать на общественную эффективность¹⁵ при достаточно высоком уровне самоорганизации сообществ. Так, создание этического «кодекса», запуск «репутационного механизма» в среде политиков и политконсультантов способствуют существенному снижению доли черных технологий в политических практиках. Регулярное участие экспертного сообщества в процессе выработки политических и управленческих решений хотя и не является панацеей, может значительно снизить риски, связанные с принятием ошибочных решений. Именно профессиональная экспертиза обеспечивает учет эффекта синергии. К примеру, рассматривая закон как социаль-

¹⁵ Ввиду особого места политики в системе общественных отношений представляется принципиально важным учитывать соотношение именно общественных выгод и издержек, а сам политический товар относить к категории производимых с «внешними эффектами».

ную технологию, можно добиться повышения эффективности правовой регуляции конкретных общественных отношений, но только если не забывать о том, что данный закон станет частью правового поля определенной плотности и качества. Наиболее удобными формами организации взаимодействий как внутри экспертного сообщества, так и с представителями властных институтов, деловых кругов, гражданского общества считаются сетевые структуры.

Что же касается преодоления стереотипного восприятия технологий в системе политологического знания, использования их познавательного потенциала, то в конце XX – начале XXI в. стали появляться труды, позволяющие включить технологии в общие гносеологические цепочки, обеспечив таким образом двустороннюю связь между познанием и воздействием. В 2005 г. вышла книга Бруно Латура «Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory», в которой была предпринята заслуживающая внимания попытка объяснения существования сетей, включающих не только людей, но и артефакты, организационные структуры. В плане методологии исследования французский ученый призывает следовать за акторами, «пытаться понять их зачасную сумасбродные нововведения, чтобы из них узнать, чем становится в руках акторов коллективное существование, какими способами они делают его общеприемлемым, какие теории могли бы лучше всего описать те новые ассоциации, которые им приходится устанавливать»¹⁶. При этом выявление внутренней логики используемых регулятивных средств, технологических цепочек могло бы существенно прояснить механизмы укоренения и распространения тех или иных связей.

Эндрю Барри в своей работе «Политические машины. Управление в технологическом обществе» раскрывает тесную, изобилующую противоречиями взаимосвязь политики и технологизированного мира вещей¹⁷. С одной стороны, техника и технология открывают новые стороны и пространства политики. С другой стороны, механизмы и устройства создают серьезные ограничения в кон-

¹⁶ Латур Б. Пересборка социального : введение в акторно-сетевую теорию / пер. с англ. И. Полонской ; под ред. С. Гавриленко. М., 2014. С. 25.

¹⁷ См.: Barry A. Political Machines. Governing a Technological Society. London, 2001.

струировании социального, приносят в политическую повестку дня свою специфическую лепту. К примеру, политика поддержки и ремонта, приобретающая особую актуальность в условиях масштабных геополитических противостояний, конфликтов и кризисов, предполагает меры, соответствующие конфигурации имеющейся инфраструктуры¹⁸. Это также объясняет, почему неумеренный популизм, неграмотные решения способны привести к катастрофе.

Технологии имеют внутреннее политическое измерение, обусловленное созданием и поддержанием социальных конвенций, определяющих их использование. Технологические цепочки и комплексы в свою очередь требуют соответствующей организации социального пространства, превращая политику в вид технократического политического администрирования.

Сердцевину технологической зоны составляет совокупность отношений, в границах которых политики могут действовать функционально приемлемым образом. При этом технозоны отличаются трансграничностью, способностью формировать гибридные миры, со временем обретающие ригидность. Э. Барри считает, что такие образования практически повсеместны, но мы, ввиду отсутствия специальных знаний, часто даже не подозреваем об их существовании, не видим границ и пространственных контуров, того, кто включен и что исключено из того или иного гибридного мира. Они функционируют как своего рода острова, и плавность коммуникации, ресурсного обмена между ними способна обеспечить только политика. Показательно, что, если в традиционном понимании сфера управления рассматривалась в терминах связи между нацией и национальной территорией, то в современных условиях она все больше предстает в качестве практик, ориентированных на определение, поддержание и реконструкцию технологических миров. Существенная проблема заключается в том, что технозоны не производят социетальных скреп. Логика их формирования и функционирования значительно отличается от присущей национальным политиям, создавая таким образом значительное напряжение в политической системе, приводя к фрагментации социального пространства. Британский ученый обосновывает не-

¹⁸ См.: *Graham S., Thrift N. Out of Order: Understanding Repair and Maintenance // Theory, Culture and Society. 2007. Vol. 24. № 3. P. 1–25.*

обходимость проведения исследований, направленных на выявление реальных механизмов практик, осуществления анализа за рамками привычного институционального дискурса и традиционной политической теории.

Крайне важно понимать, что социальное пространство в принципе не может быть выстроено, пользуясь терминологией Стивена Грэхэма и Найджела Трифта, как «бытие-инструмент», для этого оно слишком разнородно и подвижно. Последствия применения различных технологий зачастую неоднозначны и проявляют себя с разной скоростью. При этом и практики, и нередко теоретики из двух составляющих проблемы – какой реальностью вызываются к жизни те или иные технологии и какую реальность они сами порождают – предпочитают сосредотачивать внимание на первой. Результат вряд ли можно счесть удовлетворительным. Представляется, что необходимы серьезные трансформации как в системе подготовки специалистов-политологов, управленцев, так и в механизмах политической социализации.

3. Тенденции, перспективы и проблемы использования технологий в публичной политике и управлении в условиях информационного общества

Публичная политика реализуется через публичные кампании, в ходе которых осуществляется: определение социальных проблем и общественных приоритетов; анализ тех или иных направлений политики с точки зрения альтернатив; подготовка предложений для принятия решений; лоббирование интересов; контроль реализации принятых решений; взаимное обучение вовлеченных в коммуникацию сторон. В ходе последней происходит конструирование социальных проблем, т. е. производство «утверждений – требований» и их продвижение в публичном дискурсе. Среди наиболее популярных стратегий: конструирование отличного в рамках знакомого; конструирование широко распространенного условия; конструирование «страшных» последствий; конструирование простоты, конструирование проблемы в надлежащее время; персонализация проблемы и т. д. Важно понимать, что акторы пытаются сформировать послание в следующих условиях:

– большая часть сообщений средств массовой коммуникации имеет развлекательный характер;

– основным источником информации остается телевидение, представляющее собой, по выражению П. Бурдые, не самую благоприятную среду для выражения мысли, ибо имеет дело с “fast-thinkers”, предлагающими интеллектуальный fast-food¹⁹;

– поистине глобальным явлением становится «постправда», т. е. мир, в котором «эмоции замещают факты, а фейки – новости, задавая тон конструированию политического дискурса и альтернативной реальности»²⁰.

Рост манипулятивной составляющей в современной политике видится значительной угрозой для самого принципа публичности.

В настоящее время все шире используются такие стандартные документы участия общественности в процессе принятия решений, как **Зеленая (green book, green paper)** и **Белая книги (white book, white paper)**. Первая предназначена для публичного обсуждения необходимости и путей решения общественной проблемы или же использования новых возможностей. Во второй правительство, ассоциации представляют на публичное обсуждение анализ альтернатив, последствий, выгод и затрат на решение проблемы с целью выяснения отношения общества и в его лице законодателя к предлагаемому опциону. Чаще всего к данным инструментам прибегают структуры исполнительной власти, нуждающиеся в общественной поддержке, а также информации снизу, особенно от стейкхолдеров. Вероятно, самый большой опыт разработки Зеленых и Белых книг, имеющих официальный статус правительственных консультационных документов, накоплен в британской публичной политике. В периодически обновляемом Казначейством методическом руководстве по разработке Зеленых книг, призванном обеспечить эффективное распределение ресурсов и политику развития во всем правительстве, указывается, что все новые направления политики, программы и проекты должны подвергаться всесторонней оценке с тем, чтобы в максимальной степени способствовать реализации

¹⁹ См.: Бурдые П. О телевидении и журналистике / пер. с фр. Т. Анисимовой, Ю. Марковой ; отв. ред., предисл. Н. Шматко. М., 2002.

²⁰ Чугров С. В. Post-truth: трансформация политической реальности или саморазрушение либеральной демократии? // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 42.

общественных интересов. Комплексное рассмотрение включает экономический, фискальный, социальный и экологический аспекты. Целью Зеленой книги является гарантия того, что ни одна программа не будет принята прежде, чем получены ответы на вопросы о наилучших путях достижения цели и способах использования ресурсов. В качестве ключевых методов оценки рекомендуются: анализ «издержки – выгоды», позволяющий сопоставить полные общественные издержки и выгоды в денежном выражении, и анализ «затраты – эффективность», посредством которого сравниваются затраты на альтернативные способы получения аналогичных результатов²¹. Один из относительно недавних документов – Зеленая книга по индустриальной стратегии (Building our Industrial Strategy. Green Paper January 2017), нацеленная на обеспечение прорывного развития, «построение более сильной и справедливой Британии для всех, а не только для привилегированного меньшинства»²². В ней подчеркивается, что предложения правительства являются лишь отправной точкой, задают старт консультациям, а проблематика изложена таким образом, чтобы стимулировать дискуссии. Разработчики пишут: «Мы приветствуем ваши комментарии как часть широкого обсуждения предложенного подхода и идей для того, чтобы повысить эффективность промышленной стратегии в развитии экономики, работающей на благо каждого»²³. Отклики могли быть отправлены либо на электронную почту, либо с использованием онлайн – консультационной платформы (CitizenSpace online consultation platform: <https://beisgovuk.citizenspace.com/strategy/industrial-strategy>) до указанного срока. Белая книга по культуре, представленная парламенту в марте 2016 г.²⁴, стала первой в этой сфере за 50 лет. В ней правительство раскрывает как свое видение активной

²¹ The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance. London: TCO. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

²² Building our Industrial Strategy. Green Paper January 2017. P. 3. URL: https://beisgovuk.citizenspace.com/strategy/industrial-strategy/supporting_documents/buildingourindustrialstrategygreenpaper.pdf

²³ Ibid. P. 8.

²⁴ См.: The culture White Paper Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media & Sport by Command of Her Majesty. March 2016. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510798/DCMS_The_Culture_White_Paper__3_.pdf

роли культуры в построении более справедливой и процветающей нации, лидирующей на международной арене, так и то, каким образом будет поддерживаться данный сектор в последующие годы. При очевидной общности концептуальных оснований, определяемых политическим курсом, приоритетность целевых аудиторий у документов разная.

Как Белая книга представлены оборонные стратегии Германии и Японии. Формат Зеленых и Белых книг также широко используется на уровне Европейского союза, в том числе различными объединениями. Необходимо отметить, что и российским общественникам, профессиональным ассоциациям не чужд этот формат²⁵, однако от лица властных структур документы с таким названием появляются скорее в виде исключения и имеют специфику. Внешнеполитическое ведомство РФ в 2014 г. выпустило Белую книгу нарушений прав человека и принципа верховенства права в Украине. Министерство обороны РФ начиная с 2006 г. издает книги «Вооруженные силы Российской Федерации», предназначенные для внешних потребителей информации. Федеральная антимонопольная служба РФ в 2014 г. впервые сформировала «Белые и Черные книги» проконкурентных и антиконкурентных региональных практик за 2012 и 2013 гг. Они размещаются на официальном сайте (https://fas.gov.ru/pages/white_book) и служат для обмена опытом по внедрению лучших практик. The little green data book как ежегодное издание формирует Всемирный банк. В виде Белой книги были изложены рекомендации бизнеса лидерам большой двадцатки в 2013 г.

Свое экономическое, маркетинговое значение данный термин приобрел в начале XXI в., когда его стали применять для материалов, несущих практическую пользу в секторе B2B (бизнес – бизнес). Как отмечает маркетолог Майкл Стелзнер, Белые книги в бизнесе, призванные помогать людям решать их проблемы, одновременно формируя позитивный имидж компании, являются мощным

²⁵ В 2007 г. Торгово-промышленная палата РФ издала «Белую книгу по борьбе с коррупцией» (Белая книга по борьбе с коррупцией / под ред. В. Б. Исакова. М., 2007). Факультет журналистики МГУ в 2008 и 2009 гг. издал Белые книги, посвященные ЕГЭ (Единый государственный экзамен. Белая книга. М., 2008. URL: http://www.journ.msu.ru/downloads/2009/ege_book.doc ; ЕГЭ и судьба российского образования. Белая книга. URL: <http://www.journ.msu.ru/upload/iblock/afd/afde129af57b9c6705d9cbd78c5b0e5c.pdf> ; и т. д.).

оружием в руках профессионалов и часто используются как маркетинговый инструмент²⁶. Как следствие, приемы и техники написания хорошо разработаны²⁷. Сайт WhitePaperSource.com ежемесячно предлагает обзоры наиболее полезных Белых книг для бизнеса.

Необходимо отметить, что связи между сферами жизнедеятельности общества, в том числе технологического характера, достаточно тесные. Наработки в одной довольно быстро получают распространение в другой. Чаще, однако, заимствования осуществляются из динамично развивающейся экономической сферы. Одним из относительно недавних примеров является популярная в среде политиков, think tanks и исследователей книга Ричарда Талера и Кассы Санстейна «Nudge. Архитектура выбора»²⁸. Концепт «либертарного патернализма» был разработан на основе достижений в области поведенческой (бихевиористской) экономики. Используя разные виды подталкивания (правила по умолчанию, упрощение, актуализация социальных норм, увеличение легкости и удобств, раскрытие, предупреждение, предварительные стратегии, напоминания, вытягивание интенций, информирование людей о последствиях их предыдущего выбора), правительство может реструктурировать архитектуру выбора таким образом, что социально оптимальное решение либо будет принято по умолчанию, либо станет понятным и легким выбором²⁹. Основная критика теории подталкивания заключается в том, что государство на самом деле пытается лишить население права на ошибку, а значит и права выбора.

Публичная политика и управление в современном обществе представляют собой своего рода co-production³⁰, в котором вовлече-

²⁶ Документы, как правило, небольшого объема – от 6 до 12 страниц – содержат информацию о текущих тенденциях, проблемах, предлагаемых решениях и издаются для ознакомления людей с актуальными бизнес-идеями, товарами и услугами. Отличительной чертой Белых книг является то, что они продолжают привлекать внимание спустя годы после релиза.

²⁷ См.: Stelzner M. Writing White Papers : How to Capture Readers and Keep Them Engaged. Poway, California, 2007.

²⁸ Талер Р., Санстейн К. Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье / пер. с англ. Е. Петровой. М., 2017.

²⁹ См.: Cass R. S. Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism. New Haven, 2014.

³⁰ Bason Ch. Leading public sector innovation : Co-creating for a better society. Bristol, 2010.

ние граждан выходит далеко за рамки реакций на принимаемые решения. Причем тренд возрастания масштабов участия территориальных сообществ в определении путей развития своих поселений общемировой. В странах Евросоюза явление именуется Community-led Development (CLD). Осуществляется не только совместное с властными структурами формирование повестки дня посредством информационно-коммуникативных технологий, но и распределение бюджетных средств. Последнее реализуется при помощи **партиципаторного и инициативного бюджетирования**, активно использующихся на муниципальном уровне. Они являются частью более общей стратегии открытого бюджета, реализуемой правительствами многих стран. **Открытый бюджет (ОБ)** представляет собой государственную политику, направленную на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня, а также доктрину, основывающуюся на вовлечении граждан в процесс формирования доходной части бюджета и определения приоритетных направлений, проектов расходования бюджетных средств.

Традиционным способом влияния граждан на бюджетный процесс являются публичные слушания, как правило, не пользующиеся большой популярностью из-за отсутствия должных компетенций у большинства населения и стереотипа о невозможности воздействовать на бюджетную политику. Партиципаторное бюджетирование (распределение части бюджета населенного пункта при помощи комиссии, состоящей из обывателей, взаимодействующей с экспертами и представителями мэрии) как альтернативная форма участия способствует ознакомлению с особенностями бюджетного процесса, накоплению социального капитала, повышению уровня активности и выстраиванию более эффективного обсуждения проблем развития территории. Первый крупный эксперимент по партиципаторному бюджетированию стартовал в бразильском городе-миллионнике Порту-Алегри в конце 1989 г. Со временем практика закрепилась и была институционализирована. Успешный опыт стал тиражироваться. «По состоянию на 2012 г. всего в мире реализовывалось по разным подсчетам свыше 2000 проектов»³¹.

³¹25 вопросов об инициативном бюджетировании : учеб. пособие / В. В. Вагин [и др.]. М., 2017. С. 7.

Инициативное бюджетирование (ИБ) является российской версией партиципаторного бюджетирования, механизмом определения приоритетов расходования бюджетных средств с участием инициативных групп, мобилизацией средств в логике софинансирования и последующего контроля за реализацией отобранных проектов.

Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, Партиципаторное бюджетирование (Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив (КГИ)), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» (Единая Россия и Общественный фронт) в различных регионах РФ. ППМИ реализуется в России с 2007 г. и признана одной из лучших социальных программ Всемирного банка.

В самом общем виде алгоритм инициативного бюджетирования следующий:

«— По решению регионального органа государственной власти определяется сумма бюджетных средств на программу инициативного бюджетирования.

— Определяется дизайн практики ИБ, ее календарный цикл, принимаются соответствующие распоряжения, положения и постановления. В редких случаях вносятся изменения в региональное законодательство.

— Организуются публичные обсуждения, на которых граждане формулируют и обсуждают идеи по решению наиболее злободневных для них проблем. На этих обсуждениях граждане обмениваются мнениями, формулируют свои и знакомятся с другими предложениями. Важно, чтобы на обсуждениях каждый имел возможность высказать свое мнение о приоритетах расходования средств. Затем при участии консультанта происходит отсев тех идей, которые не соответствуют формальным критериям (минимальная и максимальная стоимость реализации проекта, вопросы собственности, полномочий). Далее проходит голосование, на котором из оставшегося шорт-листа граждане выбирают самые важные идеи.

— Инициативные группы при поддержке консультантов и представителей муниципальной власти прорабатывают идеи, за ко-

торые было отдано наибольшее число голосов, и готовят проектную документацию по ним.

– На реализацию проектов выделяется финансирование. В некоторых практиках инициативного бюджетирования предусмотрен конкурс: финансирование получают не все выдвинутые гражданами проекты, а только те, которые набирают наибольшее количество баллов согласно сформулированным критериям. Еще одна особенность – софинансирование гражданами проектов, размер которых определяется самими гражданами на том же собрании.

– В рамках стандартной процедуры госзакупок выбираются подрядчики, ответственные за практическое воплощение проектов.

– Проекты реализуются под контролем граждан»³².

В плане методического обеспечения разработаны рекомендации, обучающие программы и материалы для проведения тренингов по инициативному бюджетированию, онлайн-курсы и информационные порталы, в частности общенациональный портал об инициативном бюджетировании (<http://budget4me.ru/>).

Немаловажную роль играет инфраструктура инициативного бюджетирования, сердцевину которой составляют проектные центры ИБ, создаваемые с целью поддержки развития практик и обеспечения реализации ИБ. Основными формами работы проектного центра являются: оказание помощи органам государственной власти и местного самоуправления, гражданам в вопросах развития инициативного бюджетирования; подготовка программ и проектов развития ИБ; проведение обучающих семинаров; консультационная и методическая помощь, обработка документов, учет и формирование баз данных.

В мировой практике партиципаторного бюджетирования широко используются информационно-коммуникативные технологии. Минимальный уровень использования – размещение информации об офлайн-мероприятиях на сайтах и в социальных сетях, максимальный – онлайн-процедуры обсуждения и голосования за проекты.

В целом, необходимо отметить, что в значительной мере технологические тренды имеют глобальный, во многом даже универсальный характер, но прослеживаются и национальные особенно-

³² 25 вопросов об инициативном бюджетировании... С. 12, 13.

сти, обусловленные тем, что технологии образуют сложные комплексы по признаку совместимости. На уровне когнитивных моделей и практик эти образования обладают инерцией и способны искажать или даже блокировать организационные инновации в случае значительного несоответствия.

НТП, растущая взаимозависимость стран, функционирование системы управления в рамках одного технологического уклада, общей наднациональной институциональной среды приводят к тому, что диапазон жизнеспособных структур, эффективных управленческих средств, с одной стороны, сужается, с другой – интернационализируется. Все больше государств прибегают к заимствованию успешного опыта, чему способствует деятельность международных организаций, программ и платформ. В частности, «Open Government Partnership» (<http://www.opengovpartnership.org/>) – международная платформа, позволяющая правительству, бизнесу и третьему сектору координировать усилия по осуществлению административных реформ и распространять позитивный опыт, на момент создания в 2011 г. объединяла 8 стран, в настоящее время – 92 государства.

Правительства вынуждены приспосабливаться к быстро изменяющимся условиям и ожиданиям граждан. Они должны обеспечить способность эффективно действовать в сложных, взаимозависимых национальных и глобальных сетях, пересекающих границы публичной и частной сфер. Не случайно эксперты, увязывая эффективность управления с решением проблемы доверия, ключевую роль отводят **информационно-коммуникативным технологиям (ИКТ)** – электронному правительству, электронному участию, социальным медиа и др. – при наличии реальных гарантий прав и свобод и отказе от масштабного использования манипуляции. В противном случае в долгосрочной перспективе доверие утрачивается и к технологиям, и к государственному управлению³³.

Цифровые технологии вырабатывают установку на быстрый, легкий доступ ко всему и в любое время, что заставляет органы государственной, муниципальной власти и управления постоянно

³³ См.: Future of Government Smart Toolbox. World Economic Forum June 2014. URL: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_FutureGovernment_SmartToolbox_Report_2014.pdf

заботиться об улучшении качества услуг и дизайне. Для этого используется самый современный технологический набор (**прорывные технологии**): открытые данные, «большие данные», интернет-вещи, интегрированные мобильные платформы, облачные вычисления и т. д.³⁴ Новые технологии, снижая издержки на 50–75 %, имеют почти полностью автоматический, экспоненциальный характер («the next big thing»). Как утверждают специалисты Глобального института McKinsey, они вполне способны не только привести к появлению совершенно новых товаров и услуг, но и изменить статус-кво, организацию жизнедеятельности людей, набор ценностей³⁵. Политикам следует подготовиться к технологиям будущего, понять, как они будут определять экономику и общественные реалии на ближайшие десятилетия. Им придется найти способ обеспечить людей общественными благами, гармонизировать использование технологий и предоставление услуг, нейтрализовать угрозы, снизить риски, прежде всего, связанные с проблемой безопасности. В настоящее время все чаще говорят об «умной силе», предполагающей контекстуальный анализ с привлечением большого массива информации.

«**Большие данные**» (Big Data) в информационных технологиях – серия подходов, инструментов и методов обработки структурированных и неструктурированных данных огромных объемов и значительного многообразия. Их использование может существенно повлиять на результаты, процесс и контекст управленческой деятельности. Как известно, человеческий капитал, талант являются важным активом, усиливающим конкурентные преимущества не только в сфере частного бизнеса, но и в политике, управлении, «большие данные» способствуют выявлению и вовлечению одаренных людей в процесс создания государственных услуг³⁶. Информация собирается из многих источников, включая социальные сети, что позволяет правительству расширить контекст, уйти от линейности, жестких причинно-следственных связей в анализе и прогнозировании, эффективнее решать проблемы в таких сферах, как профилактика преступности, транспорт, оборона, нацио-

³⁴ Future of Government Smart Toolbox... P. 27.

³⁵ Ibid. P. 21.

³⁶ Ibid. P. 2.

нальная безопасность, управление доходами, охрана окружающей среды, социальная защита. Необходимо отметить, что «большие данные» перестали быть чрезмерно дорогостоящей технологией с точки зрения хранения, анализа и использования информации, однако органы государственной власти и местного самоуправления все еще пытаются найти приемлемый для них способ монетизации. Кроме того, они медленно адаптируются к соответствующему сдвигу в управленческом мышлении, в рамках которого анализ данных является ключевым инструментом в определении стратегического направления деятельности. В целом, рассматриваемая технология открывает грандиозные возможности для управленческих структур разных уровней. В этом отношении правительства всего мира следуют за флагами бизнеса. К примеру, в Нью-Йорке был создан Центр анализа данных, работающий для всех городских департаментов, собирающий, упорядочивающий и анализирующий информацию, создаваемую городом, что позволило расширить поле поиска возможностей для улучшения работы имеющихся городских служб, создания новых, повышения эффективности процесса принятия решений. Облегчают использование информации в ее территориальной привязке Географические информационные системы (Geographical Information Systems)³⁷.

Существенно изменяют среду различные портативные технологии. **Интернет-вещи** (Internet of Things, IoT) трактуются как концепция вычислительной сети физических объектов («вещей»), оснащенных встроенными технологиями для взаимодействия друг с другом или с внешней средой, рассматривающая организацию таких сетей как явление, исключающее из части действий и операций необходимость участия человека и способное модифицировать процессы в обществе. Устройства, приспособления, аксессуары – мобильные компьютеризированные вещи, имеющие цифровое подключение (Google Glass, непромышленные генераторы, преобразующие энергию ветра или солнца в электричество и таким образом поддерживающие Wi-Fi и VOIP телефонию, электронные парковки и т. д.), способствуют преодолению ограниче-

³⁷ См. : Geographic Information Systems and Decision-Making. URL: <http://proximityone.com/aboutgis.pdf> ; O'Looney J. Beyond Maps : GIS and Decision Making in Local Government, ESRI Press. Rajabifar, 2000.

ний, накладываемых физическим пространством, создают благоприятные условия оптимизации управления развитием территорий, порождая при этом новые проблемы и не только технического характера. Консалтинговая компания «Gartner» прогнозирует, что к 2020 г. количество IoT «превысит 26 миллиардов единиц»³⁸. Важно, чтобы правительства не только использовали имеющиеся устройства, способствовали их совершенствованию, но и понимали долгосрочные тренды формирования спроса на такого рода продукцию, изменения установок, поведенческих практик как потребителей государственных услуг, так и самих служащих.

Властные структуры все больше прибегают к концепции «mobile first», т. е. начинают проектирование и разработку с мобильной веб-версии для обеспечения доступа к данным и процессам с любого мобильного устройства в любое время. Все это вместе решает проблему связи даже с отдаленно проживающими, ограниченными в доступе к ресурсам гражданами. Программно-конфигурируемые сети, беспроводная технология WiMAX, предназначенная для организации широкополосной связи вне помещений и крупномасштабных сетей, гигабитный Интернет (Gigabit Ethernet, 1 Гбит/с), необходимый для разработки сервисов и приложений нового поколения, новые волоконно-оптические сети и т. п. задают темп для высокоскоростных, высокопроизводительных, высокоинтеллектуальных сетей будущего. ЛПР прекрасно понимают, что внедрение этих передовых технологий способно обеспечить стране серьезное конкурентное преимущество. Так лозунг «гигабит в каждый дом» выдвинул председатель Федерального агентства США по связи Юлиус Геначовски, призвавший правительственные организации и операторов работать в этом направлении.

Информационно-коммуникативные технологии, предоставляя гражданам новые возможности во взаимодействии с властными структурами, позволяют усовершенствовать политическое представительство. Под последним понимаются обоснованные ожидания того, что интересы и предпочтения граждан будут учтены в процессе принятия решений, дизайне и качестве оказываемых на-

³⁸ Future of Government Smart Toolbox... P. 28

селению государственных услуг³⁹. Политическое представительство является основой стабильности, легитимности, ответственности власти, доверия и участия граждан. Поэтому оно одновременно является и целью, и средством достижения эффективного управления и иных социально значимых результатов. Помимо привычного парламентского представительства, в современном обществе всё большее развитие получает прямое вовлечение граждан в сферу политики и управления (совещательная демократия и прагматическое представительство, использование социальных медиа, ноосорсинг, краудсорсинг, краудфандинг).

Указанные возможности варьируются от голосования до «голоса», т. е. большего представительства, и включают: электронное голосование и онлайн-референдумы; ранжирование и рейтингование широкого круга политических феноменов, в том числе бюджетные приоритеты; комментирование в блогах, твитах; взаимодействие с группами, которые без электронных средств не смогли бы полноценно осуществлять коммуникацию, и т. д. Однако следует понимать, что эффективность использования этих новаций во многом зависит от характеристик политического режима и предварительной работы, нацеленной на повышение доверия и популяризацию тех или иных форм электронного участия. Крайне важны принцип равноправия и способность властных структур обеспечить условия для проявления инициативы снизу, поддержки и распространения позитивного социального опыта. К примеру, британская краудфандинговая платформа «Spacehive», ставшая практически хрестоматийным примером, была создана в 2012 г. активными жителями Лондона (<http://spacehive.com/>). В июле 2014 г. через нее собирались деньги для финансирования работ уже по 320 проектам в сфере благоустройства городского пространства.

ИКТ также влекут за собой изменения политического лидерства и руководства. Преобладающая тенденция – децентрализация власти, авторитета и влияния, причем как в частной (зависимость от стейкхолдеров), так и в публичной сфере. Расстояние между лидером и последователями уменьшается за счет постоянного потока информации через социальные медиа, различные интернет-

³⁹ Ibid. P. 36.

площадки. Люди, занимающие лидерские позиции, больше не могут дистанцироваться от своих конститuentов и даже претендовать на приватность. Информационные технологии обеспечили доступ к информации, легкость выражения позиции и взаимодействия, что привело к значительному росту активности буквально во всех сферах. Как отмечает Джозеф Най, даже внешняя политика больше не является «вотчиной» правительства⁴⁰.

Проявилась и очень серьезная проблема: возможности вступать в коммуникацию с центрами принятия решений теперь не ограничиваются корпорациями и ресурсно-обеспеченными гражданами, как следствие, у правительств появились трудности в плане реагирования. Показательны сложности, с которыми сталкиваются властные и устоявшиеся институционализированные структуры во взаимодействии с движением Оссиру, в качестве одного из своих ключевых лозунгов выдвигающего: «Вы нас не представляете». В информационную эпоху объем информации, ее сложность, разнородность, многообразие каналов передачи значительно затруднили для властных структур идентификацию адресата, адаптацию сообщений и услуг. Для интернет-пользователей характерны: множественная идентичность, переплетение связей онлайн и офлайн, создание не только информации, отражающей реалии, но и разного рода фейков. Все это предполагает мониторинг, навыки контекстного анализа, выход за рамки жестких иерархических структур, преодоление узковедомственного подхода.

Эффективная политика в современных условиях требует скоординированных усилий, пересекающих ведомственные границы, иногда юрисдикцию и уровни управления. Информационно-коммуникативные технологии облегчают процесс взаимодействия посредством виртуальной коммуникации, быстрого и безопасного обмена данными (к примеру, X-Road – система обмена данными, изначально реализованная в Эстонии, сейчас используемая как в других странах, так и на уровне ЕС), пилотирования инициатив. Однако сердцевиной выступает понимание того, как службы должны быть связаны для улучшения качества услуг, предоставляемых гражданам, а также важности взаимного доверия между правительством, бизнесом и третьим сектором.

⁴⁰ Future of Government Smart Toolbox... P. 20.

ИКТ способствуют преодолению таких факторов коррупции, как информационная монополия, концентрация власти и безответственность. Так открытые данные подрывают монополизм, за счет автоматизации ограничивается свобода действия государственных служащих. Исследование Т. Андерсона, проведенное в 2009 г., выявило сильную связь между реализацией программы электронного правительства и коррупцией, коэффициент корреляции оказался даже больше, нежели между коррупцией и свободой прессы⁴¹. При этом может возникнуть ряд сложностей. Во-первых, пользование данными сопряжено с компьютерной грамотностью и доступностью программно-технического обеспечения. Во-вторых, правительства должны обеспечить защиту персональных данных. В-третьих, когда транспарентность открывает «неприглядную истину», могут возникнуть дополнительные политические риски как для отдельных лиц, так и для институтов. Кроме того, нередко должностные лица и хозяйствующие субъекты выступают звеньями одной коррупционной цепи, поэтому корпорациям также следует применять информационно-коммуникативные технологии.

Необходимо стратегическое видение развития электронного правительства, электронного участия и детально разработанная «дорожная карта», в которой уточнялись бы приоритеты, определялась программа действий, учреждения, ответственные за ее реализацию, координацию деятельности, обмен опытом. Запуск электронных услуг рекомендуется в два этапа: 1) реализация пилотных проектов; 2) адаптация и полномасштабное внедрение. Властным органам следует: поддерживать и осуществлять инвестиции в новейшие технологии, инфраструктуру (широкополосная связь, электронные киоски в сельской местности) и человеческий капитал (формирование необходимых знаний, умений и навыков как у населения, так и гражданских служащих); обеспечивать надежность доставки качественной услуги конечному потребителю (граждане должны иметь возможность получить информацию, необходимую помощь, в том числе и в чрезвычайных ситуациях), защиту персо-

⁴¹ См.: *Anderson T.* «E-Government as an anti-corruption strategy» // *Information Economics and Policy*. 2009. Vol. 21, № 3. P. 201–210 ; *Proskuryakova L., Abdrakhmanova G., Pitlik H.* Public Sector E-Innovations. E-Government and Its Impact on Corruption. URL: <http://www.hse.ru/data/2013/04/03/1294032749/04STI2013.pdf>

нальных данных, конфиденциальность и безопасность. В этом отношении крайне важна прозрачность деятельности органов власти и управления. Граждане имеют право знать, какие их личные данные используются и какими институтами. Без многостороннего сотрудничества также не обойтись. Партнерские отношения между заинтересованными сторонами и группами пользователей являются критическими для распространения новой электронной услуги. В центре внимания должен быть именно пользователь, что позволяет избежать весьма дорогостоящих ошибок.

В целом, нынешние государственные структуры, политические инструменты в лучшем случае не вполне соответствуют возрастающей сложности среды. ИКТ могут помочь, но их нельзя рассматривать в качестве панацеи. Стратегическому видению и гибкости также способствуют: лидерство на политическом и административном уровне; объединение министерской, секторальной политики в рамках общей стратегии; четкое определение долгосрочных целей; обеспечение связи между стратегическим планированием и фискальной политикой, мониторинг реализации, использование наработок в области экономического менеджмента и т. д.

Прослеживается усиливающаяся **тенденция перенесения управленческих подходов, методов, технологий и приемов из области коммерции в сферу государственного и муниципального управления**. Так деятельность в данной сфере рассматривается сквозь призму предоставления услуг населению, а в основу идеологии административных реформ и совершенствования работы органов государственной власти и местного самоуправления закладываются принципы процессного подхода. Во главу угла ставится организация деловых процессов, способная обеспечить инновационность, адаптивность, эффективность, результативность, транспарентность, контроль со стороны потребителей. Как следствие, в госслужбе получает распространение ориентация на миссию и цели, активно проникают в практику технологии «командного менеджмента», кадровая политика осуществляется таким образом, чтобы обеспечивать инвестиции в человеческий капитал, акценты переносятся с измерения затрат на измерение результатов, используются реинжиниринг, бенчмаркинг, управление качеством и т. д. Наряду со стратегическим

планированием, они рассматриваются как основные методы управления инновациями в публичной сфере⁴².

В общем виде **стратегия** представляет собой способ, комплексный план, призванный содействовать исполнению миссии организации в долгосрочной перспективе. Посредством разработки таковой организация определяет ресурсы, необходимые для обеспечения конкретных видов деятельности, направленных на достижение краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей. При создании стратегии целесообразно исходить из образа желаемого будущего, формулируя цели и способы их достижения (в свою очередь обусловливаемые возможностями организации), ресурсами, которые она может мобилизовать. Масштабирование целей в рамках ограниченных ресурсов позволяет раскрыть каждый элемент стратегии (цели, виды деятельности и ресурсы) с учетом политических, социальных, экономических и экологических факторов. Поскольку стратегии затрагивают не только саму организацию, но и заинтересованные внешние стороны, рекомендуется широкое обсуждение в разных форматах, призванное стимулировать разработку новых подходов к миссии организации и к ее работе. В процессе разработки происходит накопление социального капитала, формируется идентичность, миссия становится общим делом, как следствие, стратегирование может быть использовано в качестве политического инструмента поддержки организационных изменений и преобразования среды. В современных условиях рыночной децентрализации⁴³ процесс все больше напоминает множественное согласование как по вертикали, так и по горизонтали. Особую значимость приобретают спонтанные и плановые стратегии бизнеса. Важно понимать, что стратегическое планирование требует значительных затрат времени и аналитических ресурсов. К тому же, ввиду политического эффекта стратегий, необходимо так организовать коммуникацию, чтобы выработать общее видение среди как можно большего числа участников

⁴² См.: *Cohen S., Eimicke W.* The Effective Public Manager : Achieving Success in a Changing Government. Third Edition. San Francisco, 2002. P. 119–142.

⁴³ См.: *Сиденко О. А.* Централизация vs децентрализация в свете проблемы эффективности правовой регуляции // Правовое регулирование : проблемы эффективности, легитимности, справедливости : сб. трудов Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–4 июня 2016 г.) / [редкол.: В. В. Денисенко (отв. ред.), М. А. Беляев]. Воронеж, 2016. С. 284–294.

публичной политики. Последнее по причине фрагментации публичного пространства являет собой сложную задачу, особенно на макроуровне.

Что касается России, то ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. предусматривает целый ряд документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном, региональном и даже местном уровне⁴⁴ (главы 7–11): стратегии социально-экономического и пространственного развития, планы мероприятий по реализации стратегий, стратегии национальной безопасности и научно-технического развития, бюджетные прогнозы и прогнозы социально-экономического развития, отраслевые документы стратегического планирования, основные направления деятельности правительства РФ, государственные программы РФ и субъекта РФ и др. Публичный характер закрепляется законодательно. Так, ст. 13.1 гласит: «Проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение», а в ст. 14.1(б) говорится о том, что федеральная информационная система «обеспечивает доступ участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования». Само стратегическое планирование определяется как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»

⁴⁴ Из 6 видов документов стратегического планирования муниципального уровня обязательной разработке подлежат два: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы. Однако поскольку наличие стратегии способствует улучшению позиционирования муниципального образования во внешней среде, инвестиционной привлекательности и качества муниципального управления, разработка стратегий социально-экономического развития стала практически повсеместной на уровне муниципальных районов и городских округов. Необходимо также отметить, что данный уровень является в наибольшей степени встроеным в вертикаль власти.

(ст. 3.1 ФЗ № 172). Самым трудоемким видом документов эксперты признают документы планирования и программирования на региональном уровне. Требуется привлечение «максимального числа государственных гражданских служащих и специализированных организаций из числа государственных бюджетных учреждений (включая НИИ и высшие учебные заведения) и коммерческих организаций различных форм собственности. При этом работа существенно осложняется необходимостью гармонизировать региональные схемы территориального планирования с федеральными документами этого блока, актуальность и наличие которых не обеспечены в полной мере, с муниципальными документами, количество которых исчисляется многими сотнями: схемы территориального планирования муниципальных образований, генпланы муниципальных районов, внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов»⁴⁵. Во многом взаимосвязь документов является лишь декларируемой, к тому же в стратегировании на всех уровнях доминирует логика администрирования, а не governance.

Формирование концепта **реинжиниринга** связывают, прежде всего, с именами Майкла Хаммера, опубликовавшего в 1990 г. статью «Реинжиниринг традиционных методов работы», и Джеймсом Чампи. Американские исследователи, издавшие в 1993 г. бестселлер деловой литературы, дали феномену следующее определение: «фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование деловых процессов для достижения существенных улучшений в таких ключевых для современного бизнеса показателях результативности, как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность»⁴⁶. Соответствующие проекты подавались авторами как неизбежное будущее: «Крупнейшие корпорации США – даже самые преуспевающие и перспективные среди них – должны воспринять и применить принципы реинжиниринга бизнеса или они окажутся в тени большего успеха тех компаний, которые это сдела-

⁴⁵ Стратегическое планирование в Российской Федерации : состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). М., 2016. С. 50.

⁴⁶ *Хаммер М., Чампи Д.* Реинжиниринг корпораций : манифест революции в бизнесе : пер. с англ. СПб., 1997. С. 59. Книга представляет собой хорошее введение в проблему, однако практических рекомендаций в ней мало.

ют»⁴⁷. Рассматриваемая технология преимущественно укладывается в рамки стратегии top-down и требует как приверженности со стороны руководства, так и мобилизации политической воли. Фокусом преобразований выступает усовершенствование процессов. Одни этапы, subprocesses, могут быть модифицированы, другие – пропущены, скомбинированы или же переданы в ведение поставщиков или клиентов. Стартовой точкой можно считать назначение руководителя проекта и формирование команды, включая приглашенных консультантов. Хотя реинжиниринговая работа во многом уникальна, имеются обязательные этапы: картография текущего бизнес-процесса; выделение шагов, обеспечивающих приращение реальной и организационной стоимости; исключение шагов, не добавляющих стоимость; ускорение оборотов и обслуживания, создание единого окна для потребителей и поставщиков; автоматизация и технологизация информационных систем. Выделяют следующие принципы реинжиниринга: оптимизация процесса, включая дебюрократизацию, вовлечение клиентов и поставщиков, множественность версий сложных процессов, уменьшение количества входов в процессы, сохранение децентрализованных подразделений при централизации обмена информацией⁴⁸. Подчеркивается важность совместимости реинжиниринга с идеологией и ценностями организации, а также четкой и хорошо продуманной стратегии «внутреннего маркетинга» процесса внедрения. Излишне говорить о том, что новая система должна быть разработана во всех подробностях и команда должна хорошо продумать все технические аспекты процесса внедрения.

Поскольку речь идет о применении технологии в сфере публичного управления⁴⁹, необходимо указать на ряд особенностей.

⁴⁷ Хаммер М., Чампи Д. Указ. соч. С. 19.

⁴⁸ См.: Робсон М., Улла Ф. Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов. М., 1997.

⁴⁹ В идеале реинжиниринг публичного сектора должен осуществляться через достижение консенсуса и широкое участие, однако непрерывное общественное и медийное давление, направленное на сокращение расходов и бюрократического аппарата, приводит к тому, что преобразования зачастую сводятся к даунсайзингу, т. е. к уменьшению размера организации и снижению затратной части бюджета. Радикальный редизайн в публичном секторе несколько ограничен партийно-политическими расхождениями в понимании миссии правительства, краткосрочными соображениями, продиктованными приближающимися выборами, позициями законодателя, ограничениями, накладываемыми гражданской службой, и «саботажем» чиновников, сопротивлением профсоюзов и т. д. Бытует мнение, что проще создать новое агентство, нежели реформировать имеющееся.

Органы исполнительной власти, идя навстречу требованиям потребителей относительно предоставляемых услуг, должны соблюдать правовые предписания⁵⁰, включая конституционный уровень. Публичные организации как никто другой сталкиваются с проблемой утраты доверия и конфликта интересов. Если реинжиниринг в частном секторе, как правило, происходит в рамках одной организационной структуры, то в публичной сфере нередко осуществляется передача субпроцесса другому уже имеющемуся или вновь создаваемому учреждению. Очевидно, что прежде чем использовать данную бизнес-технологию, ее необходимо адаптировать. Однако ключевые принципы остаются идентичными: фокусирование на результатах, а не на функциях; параллельная разработка для уменьшения полной длительности цикла (к примеру, технология разработки законов единым пакетом уменьшает управленческий лаг); управление потоками информации, позволяющее ее аккумулировать; получение информации из первых рук; обеспечение, насколько это возможно, единого входа для клиентов и стейкхолдеров; обеспечение непрерывного потока основного процесса; сначала реинжиниринг, затем автоматизация⁵¹.

Одной из технологий, позволяющих улучшить «внутреннюю» результативность и действенность организаций, одновременно повышая «внешнюю» удовлетворенность потребителей, является использование типовых управленческих процедур, основанных на **комплексном управлении качеством** (Total Quality Management, TQM). К примеру, в рамках ЕС для внедрения принципов TQM в публичное управление используется модель общих рамочных правил оценки (The Common Assessment Framework, CAF)⁵², нацеленная на продвижение культуры качества, распространение процедур самостоятельной оценки деятельности во властных органах. Более

⁵⁰ К примеру, в США за многие годы было накоплено порядка 10 000 страниц федеральных регулятивных актов только в области сельскохозяйственной политики. Столь плотное правовое поле способно лишить энтузиазма любого реформатора. См.: Danilo R. REYES Public Sector Reengineering : Practice, Problems and Prospects. ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan001413.pdf>

⁵¹ См.: Linden R. M. Seamless Government : A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector. New York, 1994.

⁵² The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Organizations through Self-Assessment. 2013. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/CAF_2013.pdf

общими рамками выступают Европейские основы управления качеством (EFQM). Разработке CAF предшествовало широкое использование аналогичной модели европейским бизнесом. Ситуация скорее типичная для современного управления, в котором бизнес-процессы выступают своего рода драйвером.

Изначально комплексное управление качеством являло собой стратегию преобразований внутри организации, основанную на предположении, что постоянное повышение производительности труда может быть достигнуто посредством создания единой комплексной системы качества с опорой на непрерывное совершенствование и активное заинтересованное участие сотрудников. Ключевая идея заключается в привлечении служащих к максимально-му удовлетворению ожиданий клиента. Ведущие исследователи в этой области – Эдвард Деминг, Джозеф Джуран и Филип Кросби. По теории Деминга, необходимые преобразования возможны при следующих условиях:

а) устранение таких пороков управления, как: отсутствие постоянной цели; ориентация на краткосрочную перспективу; опора на легкодоступную информацию (и отсутствие должного внимания к сбору данных для усовершенствования процесса); частая смена руководящих кадров и др.;

б) решение следующих задач: определить магистральную цель и стремиться к ее достижению; не жертвовать качеством в угоду низким ценам; улучшать каждый процесс; устранить барьеры между отделами; ввести лидерство; пересмотреть описание работы, карьерную лестницу, систему оценки, возможно, офисные конфигурации; сделать обучение персонала постоянным; устранить препятствия, которые мешают сотрудникам гордиться своей работой; ввести программу образования и самосовершенствования; добиться, чтобы улучшение качества стало делом каждого.

По мнению Деминга, в подавляющем большинстве проблем, возникающих в организации, виновато руководство. Отсюда особое внимание уделяется способности лидера решить поставленные задачи, глубокому пониманию факторов изменения качества, взаимосвязи между качеством и издержками, освоению психологии сотрудничества. Качество может быть улучшено только после того, как руководство и работники завершили поэтапное описание и анализ рабочего процесса.

Дж. Джуран выделил три основные управленческие функции по осуществлению успешных преобразований:

- планирование качества (разработка систем, необходимых для выполнения пожеланий клиента);
- контроль качества (оценка фактического исполнения);
- организация повышения качества (формирование предпосылок, необходимых для улучшения).

Ф. Кросби раскрыл четыре столпа качества:

- определение качества (качество означает соответствие стандартам);
- система достижения качества (предотвращение дефектов);
- норма работы (отсутствие дефектов);
- измерение (оценка затрат, вызванных несоответствием норме).

Важно понимать, что ни один инструмент, сколь совершенным он бы ни был, не порождает качества автоматически. Способность человеческого сознания определять и решать проблемы должна направляться комплексным подходом к качеству. В целом комплексное управление качеством – это революционный способ управлять организациями, потому что он предполагает системный подход, долговременные перспективы, глубинные изменения в отношениях внутри организации и бесконечный поиск совершенства. Его использование поощряется посредством различного рода конкурсов с присуждением наград и обязательствами победителей делиться передовым опытом, к примеру, конкурс Болбриджа в США, премия Деминга в Японии, премия Правительства РФ в области качества, учрежденная в 1996 г.

С целью создания эталона для национальных и организационных стандартов качества и в частной, и в публичной сфере Международная организация по стандартизации в Женеве (International Organization for Standardization, ISO) разработала набор единых стандартов ISO 9000-9004.

Семейство ИСО 9000 состоит из следующих стандартов: Стандарты требований – ИСО 9001 «Системы менеджмента качества. Требования»; Стандарты – общие руководства – ИСО 9000 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», ИСО 9004 «Руководство по улучшению деятельности», ИСО 19011 «Рекомендации по аудиту систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды»; Стандарты на вспомога-

тельные технологии (элементы системы качества) – ИСО 10005 «Менеджмент качества. Руководящие указания по программам качества», ИСО 10006 «Менеджмент качества. Руководящие указания по качеству при менеджменте проекта», ИСО 10007 «Менеджмент качества. Руководящие указания по управлению конфигурацией», ИСО 10013:2001 «Руководящие указания по документации системы менеджмента качества», ИСО/ТО 10014:1998 «Руководящие указания по управлению экономикой качества», ИСО/ТО 10015:1999 «Менеджмент качества. Руководящие указания по обучению, ИСО/ТО 10017:1999 «Руководство по применению статистических методов к ИСО 9001:2000».

Документы имеют рамочный характер, каждая организация самостоятельно определяет уровень детализации требований, изложенных в стандарте, а также методические подходы к их внедрению. Разработку и ввод менеджмента качества в органе исполнительной власти, таким образом, целесообразно рассматривать как проект по реформированию системы качества работы того или иного ведомства. Стандарты серии ИСО 9000 попали в книгу рекордов Гиннеса как самые используемые стандарты в области систем менеджмента. Необходимо отметить, что среди организаций, действующих в сфере услуг и ориентирующихся на них, всё больше органов государственной власти и местного самоуправления. Модель системы менеджмента качества основана на процессном подходе и требует не только соответствия новым требованиям, но и определенного парадигмального сдвига, преодоления управленческой инерции. Первым ведомством федерального уровня, внедрившим требования ИСО 9001 во всех подразделения центрального аппарата службы, стала Федеральная антимонопольная служба РФ. В настоящее время ее примеру следует все больше властных структур, но в целом Россия значительно отстает от многих стран по объемам внедрения системы менеджмента качества.

Со стандартизацией тесно связана другая технология – **бенчмаркинг**⁵³, являющая собой систематическую деятельность, на-

⁵³ Зарождение бенчмаркинга относят к 1950–1960-м гг., периоду заимствования ноу-хау, технологий, изучения идей, предлагаемых лидирующими фирмами в данной отрасли. Уже на рубеже 1970-х гг. отраслевая принадлежность перестала играть весомую роль, а к концу 1980-х гг. формируются не только концептуальные основания, методология, но и консалтинговая инфраструктура бенчмаркинга, в настоящее время

правленную на поиск, оценку и обучение на лучших примерах, независимо от масштаба, сферы деятельности или географического положения. В процессуальном аспекте бенчмаркинг предстает как процесс совершенствования, в ходе которого организация идентифицирует передовой опыт, производит аналитическое сравнение и использует полученную информацию для улучшения собственной работы. К основным разновидностям бенчмаркинга относят: конкурентный, стратегический, операционный, бенчмаркинг производительности и бенчмаркинг процессов (стратегирование и проектирование, развитие и управление человеческим капиталом, управление информационными технологиями и финансовыми ресурсами, управление собственностью, внешними связями и т. д.).

Бенчмаркинг можно применять к любым процессам. Сформировавшись в частном секторе, данная технология набирает популярность и у публичных организаций. В условиях глобализации, обостряющей конкуренцию и делающей страны взаимозависимыми, ориентация на передовой опыт фактически стала лейтмотивом разработки тех или иных направлений политики, а также организационного дизайна.

Бенчмаркинг, будучи перманентным обучением, способствует формированию адаптивного управления, снижает риски и издержки деструктивной политики благодаря отслеживанию как позитивного, так и провального опыта других стран. Многие исследователи и практики полагают, что опора на знание пула успешных альтернатив обеспечивает большую эффективность принятия решений, нежели оперирование опытом одной страны. Таким образом, за коллективным бенчмаркингом, предполагающим тесное сотрудничество стран в тех или иных областях публичного управления, будущее⁵⁴. Перспектива кажется более реальной в свете внимания, уделяемого бенчмаркингу международными институтами. В 1993 г. Комитет по пуб-

имеющая глобальные масштабы. В процессе эволюции феномена выделяют несколько поколений: первое поколение – реинжиниринг; второе – бенчмаркинг конкурентоспособности; третье – бенчмаркинг процесса; четвертое – стратегический бенчмаркинг; пятое – глобальный бенчмаркинг; шестое – формирование институционализированных пространств субъектов бенчмаркинга.

⁵⁴ См.: *Paasi M.* Collective benchmarking of policies : An instrument for policy learning in adaptive research and innovation policy // *Science and public policy*. 32 (1) February 2005. P. 17–27. URL: https://www.researchgate.net/publication/240804978_Collective_benchmarking_of_policies_An_instrument_for_policy_learning_in_adaptive_research_and_innovation_policy

личному управлению Организации экономического сотрудничества и развития (OECD PUMA <http://www.oecd.org/governance/>) запустил мониторинг ситуации с бенчмаркингом в публичном секторе. С 2013 г. Всемирный банк реализует проект «Бенчмаркинг государственных закупок», сфокусированный на нормативных условиях, влияющих на способности частного сектора вести дела с государством, и нацеленный на содействие принятию решений правительствами на основе сопоставимых фактических данных. На 50-й сессии Генеральной ассамблеи ООН, прошедшей в апреле 1996 г., была признана важность международной кооперации в совершенствовании публичного управления, обмена информацией об административных реформах и предложено, чтобы соответствующая программа ООН действовала как информационно-координационный механизм действий правительств.

В связи с практически повсеместным переходом на управление по результатам особую значимость приобретает бенчмаркинг результативности / статистический бенчмаркинг, под которым понимают «основанные на изучении системы показателей результативности оценку, сравнительный анализ и передачу управленческих новаций»⁵⁵.

Органы публичного управления, прибегая к бенчмаркингу, могут ориентироваться:

а) на адаптацию и использование методов, инструментов и технологий коммерческого управления (в частности, внедрение КРІ для оценки результативности деятельности государственных и муниципальных служащих);

б) анализ, сопоставление и применение зарубежных практик государственного и муниципального управления (технологии «открытого правительства», «единого окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг, электронного участия, электронной демократии, организации госзакупок и т. д.);

в) передовой опыт других органов публичного управления в своей стране.

С целью снижения сложности и неопределенности управленческого процесса, преодоления излишней бюрократизации и бума-

⁵⁵ Елисеенко В. Ф., Головицкий К. И. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 120.

готворчества широко стали применяться **процедуры «административного упрощения»** (administrative simplification), разработанные с использованием количественной методологии оценки административного бремени, накладываемого на бизнес посредством регуляции – Standard Cost Model⁵⁶. В 2003 г. была создана международная сеть SCM (<http://www.administrative-burdens.com/>). Прибегая к упрощению, государства рассчитывают не только на эффект экономии бюджетных денег, но и на повышение продуктивности, конкурентоспособности отечественных компаний, рост предпринимательской активности за счет снижения не прямых издержек. При этом эксперты подчеркивают, что рассматриваемые процедуры – лишь часть комплексной стратегии, включающей в том числе электронное правительство, постоянную коммуникацию со стейкхолдерами, координацию деятельности и т. д.⁵⁷

Безусловно, ситуация, складывающаяся в разных странах и на разных уровнях, не одинакова. Муниципальные органы власти нередко испытывают существенный дефицит квалифицированных кадров, острую нехватку финансовых средств, недостаток других ресурсов, включая полномочия де факто. В современной российской практике государственного контроля все еще доминирует установка на измерение затрат. Так при проверке выполнения федеральных программ Счетной палатой Российской Федерации основной акцент делается на контроле соответствия фактических затрат запланированным. Справедливости ради, необходимо отметить, что и эту проблему пока решить не удастся. Далеко не в полной мере была осуществлена оптимизация функций федеральных и региональных органов государственной власти. В 2003–2004 гг. Правительственная комиссия РФ, проанализировав 5634 функции, признала избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения масштабов реализации – 868⁵⁸. При этом в середине

⁵⁶ The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf> ; International Standard Cost Model Manual. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

⁵⁷ Why Is Administrative Simplification So Complicated? LOOKING BEYOND 2010. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46435862.pdf> ; Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies guidance for policy makers 2009. URL: <http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf>

⁵⁸ См.: *Мальшева М. А.* Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие. СПб., 2011. С. 80.

2012 г. завершился процесс регламентации государственных услуг (российский аналог административного упрощения): утверждено 540 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти, 9000 региональных и 15 000 муниципальных административных регламентов. На отечественной практике управления также сказывается нестабильность институциональных рамок.

Практически повсеместно государственные и муниципальные органы власти используют **аутсорсинг** (outsourcing) – технологию передачи организацией определенных процессов или функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области⁵⁹. Помимо получения более качественного товара или услуги, она позволяет оптимизировать организационную структуру, перевести постоянные издержки в переменные. Объективным следствием являются: установление партнерских отношений между органами государственной власти и внешними исполнителями на основе долгосрочных соглашений; формирование особого раздела права, регулирующего контрактные отношения между органами государственной власти и внешними организациями; формирование институциональных рамок управления контрактами⁶⁰. Необходимо отметить, что не все исследователи выражают безусловный энтузиазм по поводу распространения аутсорсинга и других рыночных технологий в среде госуправления. Джон О’Луни считает крайне важным видеть риски, ограничения, просчитывать следствия⁶¹. Особое внимание обращается на долгосрочные последствия, обусловленные утратой со стороны государства прямого контроля за реализацией программ. Бринтон Милворд предложил для обозначения соответствующей угрозы термин «the hollow state» (пустое государство)⁶². Помимо прочего, надо пони-

⁵⁹ См.: *Василенко Л. А.* Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы / науч. ред. Л. Г. Струкова. М., 2007.

⁶⁰ См.: *Шестоперов А. М.* Современные тенденции использования аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-ispolzovaniya-autsorsinga-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya>

⁶¹ См.: *O’Looney J. A.* Outsourcing state and local government services : decision-making strategies and management methods. Westport, 1998.

⁶² См.: *Milward B.* Nonprofit Contracting and the Hollow State // *Public Administration Review*. Vol. 54. January–February, 1994. P. 73–77 ; *Milward B., Provan K.* Governing the

мать, что без стратегического видения, комплексности, адекватного ресурсного обеспечения и последовательного продвижения внедрение современных управленческих технологий неизбежно приобретает поверхностный, имитационный характер.

Таким образом, очевидно, что к вопросу использования информационно-коммуникативного или рыночного технологического набора следует подходить ответственно и всесторонне, чему в немалой степени способствует применение в государственном и муниципальном управлении **социальных технологий**. С их помощью властные структуры не только могут снизить негативные социальные последствия процессов, протекающих в разных сферах общества, но и задействовать скрытый потенциал развития социальных систем разного уровня.

Социальные технологии активно разрабатывались и внедрялись в СССР по таким направлениям, как социальное планирование; разработка комплексных программ развития городов, регионов и отраслей; социальное проектирование решения стандартных социальных проблем и т. д. Само понятие стало активно использоваться в управленческих науках в 1970–1980 гг. для обозначения способа воплощения объективных закономерностей развития общества в решениях, нормативах, предписаниях, регламентирующих и стимулирующих людей на достижение поставленных целей. В настоящее время социальная технология управления рассматривается в двух аспектах: как программа, содержащая процедуры и операции, и как деятельность, включающая совокупность методов и способов целенаправленного воздействия на социальные процессы и системы. В зависимости от иерархии социальных систем, процессов и явлений выделяют три группы технологий: макротехнологии управления на уровне общества и его основных сфер; мезотехнологии на уровне управления региональными структурами, общественными институтами, организациями; микротехнологии на уровне управления небольшими объединениями людей и самоорганизации личности. Как свидетельствует история, прибегая к социальным технологиям, властным структурам, следует воздерживаться от масштабных социальных экспериментов (плановая эко-

номика в СССР, культурная революция в Китае и т. д.). Пренебрежение естественным порядком вещей, иллюзии относительно познавательных средств и глубины понимания окружающего мира, сопутствующие политике «высокого модернизма», в итоге порождают трудноразрешимые проблемы на десятилетия вперед⁶³. Кроме того, в современных условиях нередко административные методы оказываются малоэффективными даже в краткосрочной перспективе. Им на смену приходят так называемые мягкие технологии управления (регулирование, позиционирование, социальное партнерство), позволяющие использовать неформальные рычаги воздействия, учитывать способности, интересы, потребности, ценностные ориентации, ожидания и управленцев, и управляемых. Своего рода мегатрендом выступает возрастание роли договорных отношений, актуализирующее проблематику социального доверия, значимость технологий общественного договора и открытого партнерства. В качестве желаемой перспективы может рассматриваться применение социальных технологий в нормотворческом процессе. Как отмечает А. В. Любаненко, имеющиеся нормотворческие практики не позволяют спрогнозировать «достижимый положительный социальный эффект». Исправить ситуацию предлагается посредством «тестирования и моделирования законопроектов с помощью социальных технологий»⁶⁴.

Общая проблема, однако, заключается в том, что по-прежнему доминирует инструментальная, а не гуманистическая управленческая ориентация в использовании технологий. Анализ влияния применяемых технологий на сознание людей, социальные практики и процессы осуществляется со значительным лагом и, как правило, при накоплении достаточного количества проблем. Доступность технологий без глубокого осознания последствий и при наличии коротких горизонтов планирования способствует проявлению безответственности, а особенности коммуникации могут давать широкий простор для всякого рода манипуляций. Кроме того, технологизация политики привела к удорожанию политической

⁶³ См. : *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М., 2005.

⁶⁴ *Любаненко А. В.* Социальные технологии в системе местного самоуправления. URL: <http://jc.surgu.ru/attachments/article/133/3-lub.pdf>

деятельности, и нередко акторы стремятся обойтись, что называется, «малой кровью». Необходимо понимать, что все это отнюдь не безобидные особенности.

Очевидно, что информационная эпоха, кардинально меняющая как условия, так и саму жизнедеятельность современного человека, не только создает дополнительные возможности технологического характера, но также порождает противоречия, риски и угрозы, непосредственно и опосредованно проявляющиеся в поле политики. В этих условиях эффект частичной модернизации вполне может оказаться пером, «способным сломать спину лошади». Неизбежным становится пересмотр многих устоявшихся представлений, в том числе касающихся технологий, используемых в современной политике, государственном и муниципальном управлении.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание понятий «технология» и «политические технологии». В чем заключается специфика политических технологий?
2. Какова структура политических технологий?
3. Назовите типы политических технологий.
4. Рассмотрите процесс формирования политических технологий.
5. Чем обусловлена проблема пересмотра места и роли технологий в системе политологического знания?
6. Что такое «технозона» и как она влияет на государственную политику и управление?
7. Назовите главные этические проблемы использования политических технологий.
8. Обозначьте основные тенденции и проблемы технологизации публичной политики и управления.
9. Какую роль в публичной политике и управлении играют информационно-коммуникативные технологии?
10. Чем обусловлено и почему вызывает беспокойство перенесение управленческих методов, технологий и приемов из области коммерческой деятельности в публичную?
11. В чем состоит сложность использования технологий реинжиниринга и бенчмаркинга в системах публичного управления?

12. Каким образом могут быть использованы социальные технологии органами государственной власти и местного самоуправления?

Проблемные задания

1. Создайте структурные модели технологизации деятельности Совета Министров РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, органов власти на региональном и муниципальном уровнях.

2. Ознакомьтесь с концепцией «управление для развития» (Good Governance for Development (GfD)) и разработайте рекомендации технологического характера для региональных или местных органов власти и управления РФ.

3. Ознакомьтесь с приведенными в Future of Government Smart Toolbox⁶⁵ примерами проектов в системе управления. С учетом имеющихся ресурсов и условий г. Воронежа предложите инновации в сфере электронного правительства и электронного участия.

4. В 2012 г. ООН определила 3 ключевых аспекта использования «больших данных» для профилактики конфликтов: раннее обнаружение; осведомленность в режиме реального времени; обратная связь в режиме реального времени. Однако анализ имеющегося опыта привел исследователей к выводу о том, что новые ИКТ-технологии не создают, а лишь усиливают способности местных сообществ предотвращать насилие и обеспечивать мир. Ознакомьтесь с работой Франческо Манчини⁶⁶ и напишите эссе по данной теме.

5. Ознакомьтесь с российской практикой бенчмаркинга в публичном управлении. Разработайте рекомендации по оптимизации использования данной технологии.

6. Осуществите формально-правовой анализ, а также анализ инфраструктуры и практик инициативного бюджетирования в конкретном регионе РФ. Определите потенциал использования данной технологии.

⁶⁵ Future of Government Smart Toolbox. World Economic Forum June 2014. URL: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_FutureGovernment_SmartToolbox_Report_2014.pdf

⁶⁶ New Technology and the Prevention of Violence and Conflict / ed. by F. Mancini. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi-e-pub-nw-technology-conflict-prevention-advance.pdf>

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. *Анохин М. Г.* Современные технологии эффективной политики : учеб. пособие / М. Г. Анохин. – М. : РУДН, 2008 – 239 с.
2. *Бурдые П.* О телевидении и журналистике / П. Бурдые ; пер. с фр. Т. Анисимовой, Ю. Марковой ; отв. ред., предисл. Н. Шматко. – М. : Фонд научных исследований «Прагматика культуры» ; Институт экспериментальной социологии, 2002. – 160 с.
3. *Василенко Л. А.* Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы / Л. А. Василенко ; науч. ред. Л. Г. Струкова. – М. : Наука, 2007. – 213 с.
4. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. II: Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. – М. : РОССПЭН, 2007. – 495 с.
5. Граждане и политические практики в современной России : воспроизводство и трансформация институционального порядка / [редкол.: С. В. Патрушев (отв. ред.), С. Г. Айвазова, П. В. Панов]. – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН) ; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 325 с.
6. 25 вопросов об инициативном бюджетировании : учеб. пособие / В. В. Вагин [и др.] – М. : Издательские технологии, 2017. – 46 с.
7. *Латур Б.* Пересборка социального : введение в акторно-сетевую теорию / Б. Латур ; пер. с англ. И. Полонской ; под ред. С. Гавриленко. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 384 с.
8. *Малкин Е.* Политические технологии / Е. Малкин, Е. Сучков. – М. : Русская панорама 2006. – 680 с.
9. *Малышева М. А.* Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие / М. А. Малышева. – СПб. : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. – 280 с.

10. Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.

11. *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни / Дж. Скотт. – М. : Университетская книга, 2005. – 576 с.

12. *Сиденко О. А.* Централизация vs децентрализация в свете проблемы эффективности правовой регуляции / О. А. Сиденко // Правовое регулирование : проблемы эффективности, легитимности, справедливости : сб. трудов Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–4 июня 2016 г.) / [редкол.: В. В. Денисенко (отв. ред.), М. А. Беляев]. – Воронеж : НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2016. – С. 284–294.

13. *Сиденко О. А.* Современное публичное управление : вызовы шестого технологического уклада / О. А. Сиденко // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2017. – № 1. – С. 23–29.

14. *Сиденко О. А.* Полицентричность и сетевая модель публичного управления / О. А. Сиденко // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2017. – № 2. – С. 104–110.

15. Социальные технологии управления обществом : региональный уровень / под ред. Я. А. Маргуляна. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. академии управления и экономики, 2010. – 436 с.

16. *Соловьев А. И.* Политология : политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 559 с.

17. *Соловьев А. И.* Принятие и исполнение государственных решений / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2014. – 492 с.

18. Стратегическое планирование в Российской Федерации : состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») : препринт WP8/2016/02 / А. В. Клименко [и др.] ; Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – 60 с. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

19. *Робсон М.* Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов / М. Робсон, Ф. Уллах ; пер. с англ., под ред. Н. Д. Эриашвили. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 224 с.

20. *Талер Р.* Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье / Р. Талер, К. Санстейн ; пер. с англ. Е. Петровой ; [науч. ред. С. Щербаков]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2017. – 240 с.

21. *Хаммер М.* Реинжиниринг корпораций : манифест революции в бизнесе : пер. с англ. / М. Хаммер, Д. Чампи. – СПб. : Из-во СПбГУ, 1997. – 332 с.

22. *Экономическая социология : новые подходы к институциональному и сетевому анализу* / сост. и науч. ред. В. В. Радаев ; пер. М. С. Добряковой и др. – М. : РОССПЭН, 2002. – 276 с.

Литература на иностранных языках

23. *Anderson T. B.* E-Government as an anti-corruption strategy / T. B. Anderson // *Information Economics and Policy*. – 2009. – Vol. 21, № 3. – P. 201–210.

24. *Barry A.* Political Machines. Governing a Technological Society / A. Barry. – London : The Athlone Press, 2001. – 320 p.

25. *Bason Ch.* Leading public sector innovation : Co-creating for a better society / Ch. Bason. – Bristol : Policy Press, 2010. – 278 p.

26. *Cohen S.* The Effective Public Manager : Achieving Success in a Changing Government (The Jossey-Bass Nonprofit and Public Management Series). Third Edition / S. Cohen, W. Eimicke. – San Francisco : Jossey-Bass, 2002. – 312 p.

27. *Graham S.* Out of Order : Understanding Repair and Maintenance / S. Graham, N. Thrift // *Theory, Culture and Society*. – 2007. – Vol. 24, № 3. – P. 1–25.

28. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere / J. Habermas. – Cambridge Massachusetts : The MIT Press, 1991. – 301 p.

29. *Linden R. M.* Seamless Government : A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector / R. M. Linden. – New York : Jossey Bass Inc., 1994. – 320 p.

30. *Milward B.* Nonprofit Contracting and the Hollow State / B. Milward // *Public Administration Review*. – 1994. – Vol. 54. January–February. – P. 73–77.
31. *Milward B.* Governing the Hollow State / B. Milward, K. Provan // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – April, 2000. – Vol. 10, № 2. – P. 359–379.
32. *Keyes R.* The Post-Truth Era : Dishonesty and Deception in Contemporary Life / R. Keyes. – N. Y. : St. Martin's, 2004. – 325 p.
33. *O'Looney J. A.* Outsourcing state and local government services : decision-making strategies and management methods / J. A. O'Looney. – Westport : Quorum Books, 1998. – 260 p.
34. *Cass R. S.* Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism / R. S. Cass. – New Haven : Yale University Press, 2014. – 195 p.

Ресурсы Интернет

35. *Любаненко А. В.* Социальные технологии в системе местного самоуправления / А. В. Любаненко. – Режим доступа: <http://jcsurgu.ru/attachments/article/133/3-lub.pdf>
36. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
37. *Шестоперов А. М.* Современные тенденции использования аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления / А. М. Шестоперов. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-ispolzovaniya-aoutsorsinga-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya>
38. Future of Government Smart Toolbox. World Economic Forum June 2014. – Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_FutureGovernment_SmartToolbox_Report_2014.pdf
39. Geographic Information Systems and Decision-Making. – Mode of access: <http://proximityone.com/aboutgis.pdf>
40. International Standard Cost Model Manual. – Mode of access: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
41. New Technology and the Prevention of Violence and Conflict ed. / by F. Manciny. – Mode of access: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi-e-pub-nw-technology-conflict-prevention-advance.pdf>

42. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies guidance for policy makers. OECD 2009. – Mode of access: <http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf>

43. *Proskuryakova L.* Public Sector E-Innovations. E-Government and Its Impact on Corruption / L. Proskuryakova, G. Abdrakhmanova, H. Pitlik. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2013/04/03/1294032749/04STI2013.pdf>

44. The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. August 2004. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf>

45. Why Is Administrative Simplification So Complicated? LOOKING BEYOND. OECD 2010. – Mode of access: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46435862.pdf>

Р а з д е л II

ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Рассматриваемые вопросы

1. Понятие, структура и основные признаки политических решений.
2. Модели, способы и методы принятия политических решений.
3. Технология краудсорсинга в сфере публичной политики.

1. Понятие, структура и основные признаки политических решений

Категория «решение» является одной из самых распространенных и активно используется в психологии, экономике, политологии, менеджменте. Так, например, под управленческим решением понимают основной вид управленческого труда, совокупность взаимосвязанных, целенаправленных и логически последовательных управленческих действий, обеспечивающих реализацию управленческих задач¹. Психологи акцентируют свое внимание на особенностях переработки информации человеческой системой мышления при принятии сложных решений, что нашло отражение в таком направлении, как когнитивная психология. В политологии также уделяется особое внимание понятию «решение», особенно для специалистов важно, как принимаются решения, поэтому американский ученый Д. Истон определяет политическую науку «как исследование способов, которыми принимаются решения для общества»².

¹ См.: Кабушкин Н. И. Основы менеджмента : учеб. пособие. М., 1999. С. 194.

² Цит. по: Гаджиев К. С. Политическая наука : учеб. пособие. М., 1995. С. 5.

По мнению российского исследователя Г. В. Сориной, понятие «решение» представляет вне зависимости от сфер, в рамках которых оно используется, определенную мыслительную деятельность, совершаемую субъектом (индивидуальным или коллективным) с целью уменьшения какой-то неопределенности, неточности, неоднозначности и т. д. в сложившемся положении дел³. Возникает вопрос, а каков же результат этой мыслительной деятельности? По всей видимости, таким конечным итогом может быть выбор конкретного направления действия. В этой связи Р. Даль отметил, что решение – это, в первую очередь, выбор наилучшей из альтернатив⁴. Альтернатива же, в свою очередь, является одним из вариантов действия, исключающим возможность реализации другого варианта. Таким образом, одна из главных особенностей понятия «решение» – это наличие ситуации выбора.

Говоря непосредственно о политическом решении, вполне уместно привести определение, которое сформулировал известный польский политолог Т. Клементевич. По его мнению, «политическое решение – это выбор одного из двух (по меньшей мере) возможных политических действий»⁵. Стоит отметить, что существуют и другие трактовки этого понятия. Так, например, в политической энциклопедии авторы указывают на следующее: «Решение политическое – воля субъекта политики, выраженная в соответствующем документе»⁶. Как видно, здесь акцентировано внимание на волевом компоненте субъекта, а также показан формальный признак политического решения – документальность. В книге Г. А. Белова под политическим решением понимается легитимный ответ на запросы, сформулированные в ходе артикуляции и агрегации интересов (социальных, экономических, экологических, международных и военных)⁷. В данном суждении автора прослеживается еще одна специфическая черта этого понятия – масштабность. В конечном счете, «политическое решение есть согласование целей и средств их достижения одним субъектом политической деятельности с целями и

³ См.: *Сорина Г. В.* Основы принятия решений : учеб. пособие. М., 2004. С. 68–69.

⁴ Цит. по: *Симонов К. В.* Политический анализ : учеб. пособие. М., 2002. С. 55.

⁵ *Клементевич Т.* Процесс принятия политических решений // *Элементы теории политики*. Ростов н/Д., 1991. С. 387.

⁶ *Политическая энциклопедия* : в 2 т. М., 1999. Т. 2. С. 362.

⁷ См.: *Белов Г. А.* Политология : учеб. пособие. М., 1996. С. 195.

средствами другого субъекта, каждый из которых несет ответственность перед выдвинувшими их социальными группами»⁸.

Следующее понятие, требующее уточнения, – это «принятие решений». По мнению известного ученого О. И. Ларичева, принятие решений – специфический, жизненно важный процесс человеческой деятельности, направленный на выбор наилучшего варианта действий⁹. Этот процесс можно разделить на два этапа – поиск альтернативных вариантов решения и выбор из них такого, который обеспечит наиболее эффективный результат. Исходя из этого, российский исследователь К. В. Симонов предлагает следующее определение принятия политического решения: это выработка нескольких вариантов действия для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального (наилучшего) из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью¹⁰.

В понятие «принятие решений» чаще вкладывают два смысловых образования: существо результата решения и последовательность работы по его выработке. Другими словами, в этом понятии отражены результат выбора субъектом управления и сам процесс.

Итак, в современной политологической литературе понятие «принятие политических решений» трактуется и как процесс, и как акт выбора, и как результат выбора. Стоит добавить, что помимо прочего, это понятие трактуют и как совокупность действий. Известный российский политолог А. И. Соловьев считает, что «принятие политических решений представляет собой **совокупность действий** (Выделено нами. – Д. С.) разнообразных субъектов по сознательной постановке и достижению целей в сфере государственной власти»¹¹.

Теперь попытаемся проанализировать понятие «процесс принятия решений». Попытки конструирования его четко построенного определения также принадлежат к различным теоретическим

⁸ Политология : учебник / [отв. ред. В. С. Комаровский]. М., 2002. С. 243.

⁹ См.: Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 23.

¹⁰ См.: Симонов К. В. Политический анализ. М., 2002. С. 56.

¹¹ Соловьев А. И. Политология : политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов. М., 2001. С. 481.

областям деятельности человека. Под процессом принято понимать ход, развитие какого-нибудь явления, последовательную смену состояний в развитии чего-нибудь, поэтому данное понятие отражает, прежде всего, динамику явления.

В современном политологическом словаре под редакцией В. И. Даниленко «процесс принятия решений» трактуется в широком смысле слова: «Процесс поиска и выбора из множества альтернатив...», и в узком смысле: «синоним многоступенчатого процесса принятия решений на политическом, экономическом и общественном уровнях...»¹². Многие западные ученые изучают этот процесс исходя из широкого подхода к пониманию данного понятия. «Процесс принятия решений, – писали Р. Снайдер, Х. Брак и Б. Сейпин, – есть процесс, имеющий результатом выбор из социально определенного, ограниченного количества проблематичных альтернативных планов одного плана, который намечает осуществление определенного положения дел, предусмотренного принимающим решение»¹³.

Под **процессом принятия политических решений** мы понимаем поэтапное развитие политической деятельности субъекта властных отношений, направленной на решение конкретной общественно значимой проблемы, сопровождающееся публичным дискурсом¹⁴.

Этот процесс протекает в рамках механизма, который складывается в политической системе и включает в себя: систему субъектов, принимающих решения; систему законодательных норм и ограничений, на основе которых они принимаются; функциональные связи между субъектами решения; систему обеспечения информацией¹⁵.

¹² Даниленко В. И. Современный политологический словарь. М., 2000. С. 712.

¹³ Цит. по: Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М., 2002. С. 291.

¹⁴ Под понятием «дискурс» понимается «коммуникативное событие, происходящее между говорящим, слушающим (наблюдателем и др.) в процессе коммуникативного действия в определенном временном, пространственном и прочем контексте. Это коммуникативное действие может быть речевым, письменным, иметь вербальные и невербальные составляющие» (Цит. по: Политический процесс : основные аспекты и способы анализа : сб. учеб. материалов / под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М., 2001. С. 39).

¹⁵ См.: Шаулова Т. В. Политические игры в процессе принятия политических решений // Политический анализ : докл. Центра эмпирич. полит. исслед. СПбГУ / [под ред. Г. П. Артемова]. СПб., 2000. Вып. 1. URL: <http://politanalysis.narod.ru/shaulova1.htm>

Рассмотрим более подробно некоторые элементы процесса принятия политического решения. В его структуре особо выделяется субъект принятия решения. Обычно в политике в качестве такого важного актора выступает политический лидер. Действительно, роль отдельных личностей чрезвычайно велика в принятии и реализации судьбоносных решений (например, значение фигуры Ф. Рузвельта в проведении «Нового курса» в США). Однако известный американский ученый Г. Саймон точно заметил: «Принятие большинства решений в организациях – это сложносоставной процесс: решения принимаются не одним каким-то лицом, а являются результатом комплексного процесса планирования, обсуждения и обмена информацией, в котором зачастую участвует множество людей»¹⁶.

Возможно, именно поэтому в теории управления широко используют специальную аббревиатуру ЛПР, которую следует расшифровать как «лицо, принимающее решение». Под ним понимается человек или группа людей, на которых возложена функция окончательного выбора одного из возможных вариантов решения. Кроме ЛПР целесообразно выделять центры принятия решений (ЦПР), которые можно рассматривать как центры, обладающие властными полномочиями и необходимыми ресурсами для выработки, принятия и реализации политических решений. В рамках федерации функционируют общефедеральный и региональные ЦПР.

Другим важным компонентом в процессе принятия политических решений является система обеспечения информацией и коммуникативных связей между основными политическими игроками. Работа с информацией по своему объему составляет сегодня значительную долю в действиях субъекта управления любого уровня. «Кто владеет информацией – тот владеет миром», – крылатое выражение великого государственного деятеля У. Черчилля. С этим утверждением трудно поспорить.

В ходе принятия, а также реализации конкретных решений следует учитывать роль неформальных каналов коммуникации. Под неформальными, иногда называемыми «личными», понимаются внешне не направляемые, не управляемые и не контролируемые

¹⁶ Саймон Г. и др. Менеджмент в организациях : сокр. пер. с англ. М., 1995. С. 153.

коммуникации между отдельными людьми и группами, возникающие и развивающиеся как бы стихийно, самостоятельно¹⁷. Поэтому изучение подобных явлений, в частности, в органах государственного управления становится крайне затруднительным.

Стоит также отметить, что помимо функциональных связей и механизмов получения информации политическими акторами, существует еще и внешняя информационно-коммуникативная система. С ее помощью властные структуры способны оказывать то или иное влияние на социальные взаимодействия граждан в различных сферах.

В качестве следующих структурных элементов процесса принятия политических решений целесообразно выделять правила и процедуры принятия решений. Наличие законодательных норм, предписаний, инструкций и т. п. позволяет установить четкие рамки и сферы компетенции ответственных лиц. Помимо прочего, на основе действующего законодательства обычно принимаются новые «правила игры». Свод парламентских процедур в этом случае выступает в роли своеобразного «путеводителя». Признанный американский авторитет в данной области Генри М. Роберт резонно заключает: «Цель процедурных правил состоит в том, чтобы помочь любому собранию наилучшим способом выполнить ту работу, ради которой оно было создано»¹⁸.

Помимо выше обозначенных элементов процесса принятия политических решений известный политолог П. Шаран выделяет следующие: 1) результаты решений; 2) восприятие решений; 3) ситуация, в которой принимаются решения¹⁹.

Говоря о результатах решений, П. Шаран отмечает, что они могут быть связаны с ответом на вопросы:

- 1) что происходит с решением, когда оно воплощается в жизнь?
- 2) каковы положительные и отрицательные последствия воздействия этого решения на те или иные группы, входящие в политическую систему?

¹⁷ См.: *Ольшанский Д. В.* Политический PR. СПб., 2003. С. 93.

¹⁸ *Роберт Г. М.* Правила парламентской процедуры. Вашингтон, 1992. С. 21–22.

¹⁹ См.: *Шаран П.* Принятие решений // Политология вчера и сегодня. М., 1992. Вып. № 4. С. 148–160.

3) каким образом данное решение и его претворение в жизнь влияет на способность политической системы к самоподдержанию, разрешению конфликта, самоинтегрированию системы, размещению ценностей на иерархической шкале?

Категория «восприятие решений» связана, в первую очередь, с «внутренним миром», с мировоззрением конкретного политика, который участвует в принятии решений. В то же время признаются объективные условия и соответствующие системы координат, которые не зависят от него. Вследствие этого на восприятие влияют многочисленные факторы: политическая социализация; идеология; личностные характеристики (такие как склонность к риску или авторитарности); институализированные ролевые ожидания; прошлый политический опыт принятия решений в аналогичных ситуациях; возможные выгоды и издержки принимаемого решения; требования со стороны клиентов и других внешних групп; информация и т. д.

Наконец, последний структурный элемент – это ситуация, в которой принимаются решения. Исследователи кризисного и некризисного поведения в процессе принятия решений выделили следующие характеристики ситуации: структурированная – неструктурированная, угрожающая – не угрожающая, враждебная – благоприятная, краткосрочная – долгосрочная, знакомая – незнакомая, запланированная – незапланированная²⁰.

Даже первичный анализ предложенных выше компонентов процесса принятия решений не позволяет говорить о его динамических характеристиках. Подобное структурирование необходимо, главным образом, для специалистов-аналитиков. Ведь, приступая к изучению того или иного решения, исследователь должен четко представлять себе, кто реально принимает решения. В какой ситуации? Какие факторы влияют на этот процесс? К тому же, эта «статическая» структура не объясняет, каким образом принимаются решения. А с точки зрения Нобелевского лауреата Г. Саймона, «основное внимание науки управления должно быть сосредоточено на анализе того, как решения принимаются»²¹. Поэтому в целях выявления «динамических» характеристик процесса принятия политических решений выделяются последовательные этапы.

²⁰ См.: Шаран П. Указ. соч. С. 152.

²¹ Цит. по: Сорина Г. В. Указ. соч. С. 70.

Например, Г. Лассуэлл считал целесообразным выделить в процессе принятия политического решения шесть этапов: 1) постановка проблемы и поиск информации о ней; 2) выработка рекомендаций – поиск альтернативных решений проблемы; 3) отбор наилучшей альтернативы; 4) предварительное убеждение в правильности решения тех, на кого оно направлено; 5) оценка эффективности решения; 6) обновление, пересмотр или отмена решения²².

Похожую схему разработали К. Паттон и Д. Савики, у которых, однако, некоторые этапы отличаются от модели Лассуэлла. Их схема включает: 1) обнаружение, определение и детализацию проблемы; 2) установку критериев оценки альтернатив; 3) разработку альтернативных вариантов решения проблемы; 4) оценку альтернатив; 5) выбор наилучшей из альтернатив; 6) оценку последствий принятого решения²³.

Еще одна шестичленная схема процесса принятия политических решений была предложена Г. Брувером и П. де Леоном²⁴. В ней выделяются следующие этапы: 1) инициирование; 2) прогнозирование; 3) легитимация; 4) имплементация; 5) оценивание; 6) прекращение.

Инициирование начинается с выявления или идентификации проблемы, требующей политического решения. На этой стадии происходит формулирование проблемы, определяются способы ее «продвижения» в политическую «повестку дня». Одновременно вырабатывается перечень альтернативных методов решения.

Далее следует прогнозирование, которое предполагает определение рисков, последствий. Здесь перед специалистом, использующим различные методики (например, моделирование, построение иерархий и т. д.), стоит задача сузить спектр альтернативных вариантов решения.

На этапе легитимации должен состояться выбор одного из этих вариантов. (Большую роль в этом процессе играют субъективные свойства ЛПР, его интуиция, предпочтения, интересы и

²² См.: Иванов В. Н. и др. Технологии политической власти : зарубежный опыт. Киев, 1994. С. 233.

²³ См.: Симонов К. В. Указ. соч. С. 56.

²⁴ Туронок С. Г. Политический анализ : курс лекций : учеб. пособие. М., 2005. С. 43.

т. д.) По большому счету, на этапе легитимации решения приобретают законный характер.

Имплементация представляет собой исполнение принятого варианта решения. Основным актором в этом случае выступает чиновничий аппарат. Обычно именно на этой стадии вскрываются недостатки механизма реализации политического решения, поэтому затем следует фаза оценивания, на которой должны быть поставлены ключевые вопросы: каким образом можно оценить и измерить успех и эффективность конкретного решения; кто уполномочен осуществлять оценивание и в каких целях; существуют ли способы повышения эффективности данного решения.

Последняя фаза – прекращение, которая предполагает изменение статуса и функций решений, программ и организаций, оказавшихся неэффективными, устаревшими или нецелесообразными²⁵.

Российские ученые представляют собственные теоретические схемы процесса принятия политических решений, разработанные в том числе и на основе достижений западных коллег. Например, К. В. Симонов предлагает выделять в этом процессе 11 этапов: 1) обнаружение и определение проблемы; 2) сбор информации, относящейся к проблеме; 3) составление плана принятия решения, включающего в себя выбор метода анализа ситуации, относящейся к проблеме, политического прогноза и определение исполнителей каждого из этапов, определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений; 4) анализ политической ситуации, относящейся к проблеме; 5) определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства; 6) формирование альтернативных вариантов решения проблемы; 7) прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы; 8) выбор наилучшего варианта решения; 9) исполнение решения; 10) анализ реакции на решения – реализация принципа обратной связи; 11) коррекция решения²⁶.

Известный ученый А. А. Дегтярев выделяет следующие основные этапы.

²⁵ См.: Туронок С. Г. Указ. соч. С. 44–46.

²⁶ Симонов К. В. Указ. соч. С. 59.

1. Определение приоритетных проблем и формирование политической «повестки дня».
2. Разработка и рассмотрение альтернативных вариантов политического решения общественных проблем.
3. Окончательный выбор, формулирование и легитимизация государственного решения.
4. Реализация и проведение в политическую практику принятых государственных решений.
5. Контроль за ходом осуществления решения и «обратная связь» с его результатами²⁷.

Очевидно, что в реальной политической жизни этот процесс может не соответствовать подобным теоретическим схемам и последовательность этапов может изменяться.

2. Модели, способы и методы принятия политических решений

В современной политической науке накопился солидный багаж разнообразных теоретических моделей, способов и методов принятия решения. Одна из первых попыток создания полноценной теоретической конструкции принадлежит представителю неoinституционального подхода Дж. Марчу, который вместе с коллегами разработал известную модель организационного выбора в виде «мусорной корзины». Эта модель описывает процесс принятия политических решений в условиях высокой неопределенности.

По всей вероятности, Дж. Марч хотел показать, что процессы принятия решений в организациях далеки от рациональности и упорядоченности, а решения принимаются либо на основе прошлого опыта, либо интуитивно.

Эта модель описывает процесс принятия решений как хаотичное и беспорядочное взаимодействие или сочетание разнообразных «элементов», которые могут появляться и исчезать случайным образом независимо друг от друга. К таким «элементам», наполняющим «корзину», Дж. Марч относит проблемы, решения, участников организации и альтернативы. Несмотря на некоторый радикализм и «анархизм» этой модели, она может быть применена

²⁷ Дегтярев А. А. Основы политической теории : учеб. пособие. М., 1998. С. 175.

при анализе политических решений, принимаемых в экстремальных ситуациях, когда ЛПР, находясь в условиях жесткого цейтнота и неопределенности, должен адекватно реагировать на «скоростные изменения» в политическом процессе. Здесь на первый план, помимо прочего, выступают еще психологические характеристики политического руководителя, его манера поведения и т. д. Изучение подобных «параметров» связывают с так называемым бихевиоралистическим направлением.

Классическая модель бихевиорализма была разработана в работах Г. Лассуэлла. В самом общем плане эту модель можно было бы описать в основных измерениях – на макро-, микро-, мезоуровнях. Во-первых, макрополитический процесс состоит в распределении между людьми ключевых ценностей через действие государственных институтов. Акторы политического процесса, исходя из своих ожиданий и требований, разрабатывают и проводят стратегии на различных аренах борьбы, где возникают ситуации решения и поэтапного достижения ожидаемых согласно этим решениям результатов и эффектов. Во-вторых, на микроуровне принятие решений связано с индивидуальным поведением самых разных людей, которые обладают личными мотивами и чувствами. Таким образом, в механизме принятия решений должны учитываться психологические характеристики личности политического лидера. В-третьих, Лассуэлл ставит вопрос и о взаимосвязи «частных мотивов» с общественным интересом как связующим мезоуровнем политики. В ходе принятия решений политические деятели нередко сублимируют свои собственные чувства, распредмечивая и освобождая свое личное «эго» и тем самым решая своих персональных проблем, выставляя как решение проблем общественных²⁸.

В 1960–1970-е гг. наступил кризис бихевиорализма, на смену которому была разработана парадигма рационального выбора. У ее истоков стоял Э. Даунс, сформулировавший основные положения данного направления в своем труде «Экономическая теория демократии». Значительный вклад внесли также такие ученые, как М. Олсон, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок и др.

²⁸ См.: Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. пособие. М., 2004. С. 86–87.

Процесс принятия политических решений в рамках парадигмы рационального выбора описывают чаще всего в виде модели «ограниченной рациональности» либо в рамках теории общественного выбора, которая последовательно развенчивает миф о государстве, не ставящем перед собой никаких иных целей, кроме заботы об общественных интересах.

Теория общественного выбора – это теория, изучающая различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах. «Рациональные политики» поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

По всей вероятности, эта теория применима в ходе анализа избирательных процессов, функционирования административно-бюрократического аппарата, парламентской деятельности депутатов, а также там, где принимаются коллективные политические решения.

Сторонники теории общественного выбора, по сути дела, рассматривают политический рынок, на котором взаимодействуют избиратели, политики и государственные служащие. «Политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена»²⁹, – писал лауреат Нобелевской премии Дж. Бьюкенен.

При принятии политического решения важную роль играют различного рода конституционные ограничения. Для того чтобы дать оценку конкретному решению, необходимо определить, «в какой мере правила реализации государственных решений соответствуют уникальному правилу единодушия, гарантирующему эффективность политического обмена»³⁰.

Правило единодушия – один из центральных элементов концепции Дж. Бьюкенена, но возможно ли на практике воплощение

²⁹ Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 108.

³⁰ Там же. С. 109.

этого правила в ходе принятия и реализации важнейших политических решений?

Известный ученый К. Эрроу, также лауреат Нобелевской премии, проанализировал принципы принятия коллективных решений **демократическим способом**, которые включали как ранее известные критерии, так и новые, созданные самим Эрроу:

1) принцип коллективной рациональности (коллектив, подобно рациональному индивиду, выбирает наиболее выгодную альтернативу);

2) принцип Парето (коллективный выбор никогда не приводит к результату, при котором предпочтения одного индивида господствуют над предпочтениями других);

3) недопущение диктатуры (следствие из принципа Парето, означающее, что один индивид не должен делать выбор за весь коллектив);

4) независимость от посторонних альтернатив.

К. Эрроу пришел к выводу, что принятие решений большинством голосов является ни чем иным, как результатом диктаторского выбора, отражающего предпочтение одной группы и ущемляющего интересы других. Даже конституция как общее правило игры, по мнению К. Эрроу, нарушает, по крайней мере, один из указанных выше принципов, что также ведет к диктатуре большинства. Данные принципы легли в основу «теоремы невозможности», получившей впоследствии название «теорема Эрроу»³¹.

Как отмечалось выше, в рамках парадигмы рационализма Г. Саймоном разработана модель, получившая название «неполной» или «ограниченной» рациональности. Однако следует сразу оговориться, что он подверг жесткой критике классическую теорию рационального выбора.

В своей же концептуальной модели американский ученый обосновывает положение, согласно которому политические решения принимаются не с помощью рационального процесса, а на основе упрощенных представлений о реальной ситуации, поэтому учитываются не только информационные издержки, но и когни-

³¹ См.: Мильчакова Н. Развитие неоклассической теории в исследованиях Кеннета Эрроу // Вопросы экономики. 1995. № 5. С. 109–110.

тивные ограничения. «Разум, способность к обработке информации тоже являются редкими ресурсами»³², – подчеркивал Г. Саймон.

Вследствие того, что лицо, принимающее решение (ЛПР), обладает ограниченными познавательными возможностями, обусловленными его восприятием, вниманием, интеллектуальными способностями, а также ввиду случайных, неопределенных и непредвиденных обстоятельств, американский исследователь указывает на невозможность принятия оптимальных решений, присущих концепциям ученых-экономистов классической теории рационального выбора.

Кроме того, «административный человек» Г. Саймона «воспринимает цели организации как ценностные предпосылки для своих решений, он особенно чувствителен и реактивен к воздействиям со стороны других членов его организации...»³³. Поэтому ЛПР принимает не оптимальные, а удовлетворительные решения, т. е. достаточно хорошие с точки зрения его целей, приоритетов и предпочтений. «Большинство случаев принятия решений человеком, как индивидуальных, так и организационных, связаны с поиском и отбором удовлетворительных альтернатив»³⁴.

Предложенная модель выглядит довольно логичной. Тем не менее она была подвергнута критике со стороны Ч. Линдблома, который разработал «инкременталистскую» модель принятия решений.

Концепция Ч. Линдблома упрощает процесс принятия индивидуальных решений. Вместо рассмотрения каждой программы во всей ее полноте выбор между ними делается только на основе сопоставления на «периферии». Эта модель совмещает эмпирический анализ и ценностные суждения. Более того, вместо последовательности «средство – результат», характерной для рационального подхода, возникает последовательность «интересы – средства», когда цель одного лица вполне может служить средством к достижению цели другим лицом³⁵.

³² Цит. по: Олейник А. Институциональная экономика : учеб.-метод. пособие. Тема 1. Институциональные рамки неоклассики // Вопросы экономики. 1999. № 1. С. 142.

³³ Саймон Г. и др. Указ. соч. С. 71.

³⁴ Цит. по: Кулагин О. А. Принятие решений в организациях. СПб., 2001. С. 90.

³⁵ См.: Шаран П. Указ. соч. С. 158–159.

В соответствии с данной моделью в процессе принятия решений применяется так называемый «метод последовательных ограниченных сравнений», или «метод ветвей», который характеризуется следующими чертами:

1) носит «инкрементальный» характер, т. е. обуславливает небольшие конкретные шаги для достижения целей;

2) лишен универсальности, поскольку ресурсы политиков всегда ограничены и это не позволяет учесть весь спектр политического выбора, лишает возможности в полной мере осознать все последствия принимаемых решений;

3) «метод ветвей» в принятии решений подразумевает «последовательные сравнения», ибо политик никогда не определяется «раз и навсегда», а «делается и переделывается» бесконечно, путем коротких цепочек сравнений между близкими вариантами;

4) на практике в процессе принятия решений предпочтение отдается приемлемым, а не максимально эффективным вариантам³⁶.

В общем, говоря о практической значимости данной модели, Ч. Линдблом констатирует: «Давно замечено, что в западных демократиях государственные управленцы и политические аналитики в целом отдают предпочтение ограниченному анализу инкрементальных или предельных различий в политических решениях... Демократические системы вносят изменения в действующие политические нормы практически только путем инкрементальных поправок. Политика не движется прыжками и скачками»³⁷.

Следует признать, что в рассмотренных выше моделях («ограниченная рациональность» Г. Саймона и «инкременталистская» модель Ч. Линдблома) присутствуют адекватные фрагменты реального процесса принятия политических решений в современном мире, поэтому некоторые ученые предпринимали попытки соединить преимущества обоих подходов. Их модели обычно называют «интегративными» или «компромиссными».

К числу наиболее известных таких моделей относят «смешанно-сканирующую» модель А. Этциони. В ней он предлагает метод, который обеспечивает масштабный, фундаментальный процесс

³⁶ См.: Иванов В. Н. и др. Указ. соч. С. 237.

³⁷ Линдблом Ч. Наука добиваться успеха спустя рукава // Туронок С. Г. Политический анализ : курс лекций : учеб. пособие. М., 2005. С. 344.

принятия политических решений и их последующую разработку. Это достигается путем совмещения рационального анализа одних элементов проблемы и поступательного, менее детализированного анализа других³⁸.

Смешанно-сканирующий метод имеет ряд преимуществ.

1. Он позволяет совместить достоинства двух проанализированных выше подходов, адаптироваться к быстро меняющейся ситуации, обеспечивая при этом необходимую гибкость процесса принятия решений в соответствии с конкретными обстоятельствами.

2. Эффективность смешанно-сканирующего метода зависит от способностей лица, принимающего решения. Чем выше эти способности, тем шире диапазон метода, а чем шире диапазон, тем эффективнее процесс принятия решений³⁹.

Еще одна «интегративная» модель – это концепция «нормативного оптимализма» И. Дрора. «Если в чем и есть нужда, – полагает он, – так это в модели, которая отражала бы реальность, будучи при этом направлена на ее усовершенствование»⁴⁰. В этой теоретической конструкции должны учитываться господствующие ценности общества, его политические традиции и устои. Кроме того, И. Дрор считает необходимым внедрение информационных технологий для совершенствования политического управления, ключевую роль в котором он отводит политикам, экспертам и бюрократии.

Бесспорно, подобные интегративные модели фокусируют внимание на важнейших аспектах процесса принятия политических решений, при этом можно говорить о претензии дифференцированного анализа этой проблематики. Тем не менее данные модели не способны, например, объяснить, каким образом на результаты принятия решений воздействует структура, внутренние механизмы этого процесса.

На этот вопрос попытались найти ответ представители организационно-бюрократической модели (Г. Аллисон, Р. Хилсмэн и др.). Впервые ее применил Грэм Аллисон в исследовании о том, как в период кубинского ракетного кризиса 1962 г. политические элиты

³⁸ См.: Шаран П. Указ. соч. С. 159–160.

³⁹ См.: Там же. С. 160.

⁴⁰ Цит. по: Осипов М. В. Принятие решений в современном политическом управлении : системно-информационный подход : дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 77.

США и СССР принимали каждая свои решения. Исследование выявило два разных, но взаимосвязанных момента. В «организационном» аспекте обнаружилось, что на процесс принятия решений громадное воздействие оказывают те ценности, взгляды и сложившиеся модели поведения, что всегда существуют в больших организациях: иными словами, часть решений вытекают не из взвешенного анализа ситуации и определяются не поставленными целями, а внутренней культурой соответствующего правительственного органа. В «бюрократическом» аспекте выявилось, что конечное решение всегда является результатом «торга» между различными участниками (людьми, структурами), каждый из которых преследует, по сути, свои собственные цели. Правительство в этой модели предстает не единым целым, объединенным вокруг каких-то целей, а неким конгломератом конкурирующих сил, баланс отношений между которыми постоянно изменяется⁴¹.

Приверженцы организационно-бюрократической модели считают, что она может быть уточнена и усовершенствована посредством учета закономерностей обработки информации. Дело в том, что особенности обработки информации в организациях связаны, прежде всего, с многообразием участников выработки решения. Субъекты принятия политических решений одновременно работают над урегулированием разных проблем, что усиливает информационную перегрузку, делает информацию еще более сложной для осмысления. Данные обстоятельства препятствуют эффективной горизонтальной (объединение информации из разных источников и по различным проблемам в согласованную и цельную картину) и вертикальной (объединение информации по тому или иному решению в общий процесс) интеграции⁴².

Заслугой этой модели можно считать и то, что она уделяет внимание институту помощников. В своей книге «Стратегическая разведка и политические решения» Р. Хилсмэн справедливо подчеркивает: «Правом самостоятельно принимать все важнейшие политические решения пользуется только небольшой круг руководи-

⁴¹ См.: Хейвуд Э. Политология : учебник для студентов вузов / пер. с англ. ; под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. М., 2005. С. 492.

⁴² См.: Руссо Т. Ю. Процесс принятия политических решений в США : институциональные аспекты : дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 26–27.

телей правительства. Однако используется ими это право крайне редко, так как они не располагают временем, необходимым для изучения соответствующих проблем. Подавляющее большинство решений фактически принимается их помощниками; но и в тех весьма немногочисленных случаях, когда решения принимаются лично руководителями, готовятся эти решения, как правило, опять-таки их помощниками»⁴³.

Действительно, если внимательно ознакомиться с некоторыми официальными документами (федеральные законы, постановления правительства, которые, как правило, сопровождаются пояснительными записками, и т. д.), то там можно обнаружить массу фактической и аналитической информации: оценки текущей ситуации, экономические выкладки, прогнозы и т. д. Наивно полагать, что такая работа может быть проведена без экспертов, консультантов и советников. Поэтому государственный деятель должен максимально осмотрительно относиться к подбору членов своей «команды».

Итак, в современной политической науке и теории управления существует широкий круг методологических подходов, концептуальных моделей интерпретации процесса принятия политических решений, представители которых рассматривают различные аспекты данной проблематики.

3. Технология краудсорсинга в сфере публичной политики

Система политического управления в демократическом государстве предполагает участие граждан и институтов гражданского общества в процессе подготовки и реализации принятых государственных решений. В последнее время для анализа этого процесса все чаще используют термин «публичная политика» — один из самых дискуссионных в отечественной политологии. К сожалению, сегодня нет пока общепринятого определения этого понятия, но в качестве его основных характеристик обычно выделяют следующие:

⁴³ Хилсман Р. Стратегическая разведка и политические решения : пер. с англ. М., 1957. С. 36.

– публичность предполагает общественный, а не частный характер политики, т. е. отнесение к политике сферы приоритетов и интересов крупных социальных групп, а в некоторых случаях и практически всего общества в целом, а не отдельных личностей и корпораций бизнеса;

– публичность предполагает открытость политики, т. е. доступность всей не являющейся секретной информации о ней для всех граждан;

– публичность предполагает участие в ней представителей граждан и структур гражданского общества.

Почему же публичная политика выступает условием эффективного взаимодействия власти и общества? Во-первых, благодаря публичным механизмам властные структуры способны более тщательно отслеживать «болевые точки» в обществе, своевременно реагировать на возникающие проблемы. Во-вторых, публичная политика предполагает возможность участия в ней не только государственных деятелей, но и представителей экспертного сообщества, НКО, СМИ или простых пользователей Интернета. В-третьих, реальная открытость, присущая публичной политике, повышает подотчетность власти, а также расширяет каналы влияния на процесс принятия политических решений со стороны общества. В-четвертых, организация постоянного диалога между властью и обществом может способствовать скорейшему достижению консенсуса по наиболее важным проблемам, повышению уровня доверия и, соответственно, упрочить легитимность власти.

Реалии современной действительности дают основания полагать, что публичной политике в России брошены следующие вызовы.

1. Моноцентризм. Наблюдается последовательное выстраивание жесткой «вертикали власти» как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях.

2. Корпоративизм. Расширение практики внедрения внеконституционных политических институтов и усиление влияния на принятие политических решений крупных корпораций, ФПГ и т. д.

3. Административно-бюрократический «пресс». По словам В. В. Путина, российское чиновничество представляет собой замкнутую и подчас надменную касту, понимающую государственную

службу как разновидность бизнеса⁴⁴. Вследствие этого происходит рост коррупции и теневизация политического процесса.

4. Широкое применение манипулятивных технологий. Подобные технологии активно используются администрацией Президента РФ не только в электоральном процессе (поддержка и продвижение «нужных» кандидатов), но и в партстроительстве (создание «марионеточных» партий, имитирующих политическую конкуренцию), в отношениях с региональными лидерами (вопросы, связанные с федеральными трансфертами, а также показательные аресты и судебные разбирательства над высокими региональными чиновниками).

В качестве основных критериев эффективности взаимодействия власти и общества могли бы выступать такие параметры, как уровень доверия населения к власти, степень конфликтности между различными социальными группами, свобода СМИ, публичность процесса принятия политических решений и контроль над ходом их исполнения.

Именно поэтому состояние публичной политики – важнейший показатель, позволяющий судить как о характере взаимоотношений между властью и обществом, так и об уровне развития демократии в стране. По нашему мнению, определенные шаги по изменению ситуации в стране могут быть сделаны в сфере развития активности общественных структур, привлечения представителей научно-экспертного сообщества и распространения интернет-технологий, которые могут выступать в роли действенного инструмента влияния в современных условиях.

Одной из самых распространенных интернет-технологий сопровождения политических решений в сфере публичной политики является краудсорсинг. Данный термин появился в 2006 г., благодаря журналисту Джеффу Хау, который чуть позже, в 2009 г., написал книгу «Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса».

Само понятие образовано от английских слов «толпа» и «аутсорсинг» – термина, обозначающего передачу за вознаграждение части бизнес-процессов на обслуживание профессионалам. Ключевым посылом данного подхода является утверждение, со-

⁴⁴ См.: Путин В. В. Послание Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2005. 26 апр.

гласно которому в интернет-пространстве всегда найдутся люди, готовые бесплатно или за небольшое вознаграждение делиться собственными идеями и создавать креативные продукты. Именно их опыт и разработки становятся основой для бизнес-решений, а главным мотивом участия простых пользователей является возможность увидеть на практике реализацию собственных идей и получить признание в публичной среде.

В технологиях краудсорсинга активно применяются современные коммуникативные и информационные разработки с использованием диалоговых интернет-площадок и социальных сетей. При этом существуют самые различные разновидности краудсорсинговых технологий принятия решений. Например, в зависимости от типа поставленной задачи можно выделить несколько подобных технологий.

1. Голосование. Пожалуй, одна из самых распространенных и легкорезализуемых технологий, которая встречается в социальных сетях. На основе полученных данных составляются различные рейтинги и выясняется общественное настроение граждан по тому или иному вопросу.

2. Создание нового проекта или «наполнение контента». Самым известным примером является «Википедия», где контент создается аудиторией обычных пользователей Интернета. С помощью данного подхода постепенно создается очень полная, актуальная и бесплатная база данных.

3. Краудфандинг – сбор средств и ресурсов. Данная технология постепенно приобретает большую популярность в Интернете, так как позволяет за короткий срок найти источники финансирования для стартапов и перспективных бизнес-проектов. В последнее время краудфандинг активно применяется в различных общественно-политических процессах. Например, Бараку Обаме в рамках своей предвыборной кампании 2008 г. удалось собрать \$272 млн. В России набирает силу проект «РосПИЛ» оппозиционного политика Алексея Навального.

4. Мониторинг ситуации и сбор информации. Появление подобных технологий в России зачастую связано с экстремально-чрезвычайными происшествиями. Скажем, в 2010 г. во время лесных пожаров отдельные блогеры в Интернете отмечали наиболее

опасные участки, а затем появился полноценный проект «Карта пожаров». Подобные технологии сегодня используются для поиска пропавших людей, фиксирования опасных участков дороги и т. д.

5. Краудрекрутинг – это новая технология массового поиска талантливых специалистов, позволяющая добиться существенного снижения стоимости и длительности рекрутинга. Уникальность заключается в том, что краудрекрутинг используется в первую очередь как инструмент для поиска, отбора и комплексной оценки людей. Элементы данной технологии применяются при формировании Молодежного правительства Воронежской области.

Безусловно, технологии краудсорсинга можно подробно классифицировать и по различным сферам жизни общества. Однако мы остановимся чуть более подробно на общественно-политических проектах.

Российский исследователь В. Мирошниченко отмечает, что краудсорсинг в сфере публичной политики решает одновременно несколько важных задач. Во-первых, способствует консолидации и активизации «сетевого гражданского общества» в решении реально существующих социальных проблем. Под влиянием сетевых технологий формируется «open space»-пространство, в котором открываются новые возможности для развития гражданского общества, преодоления личностной изоляции граждан, фрагментации общества, ангажированности органов государственной власти и неразвитости социальных коммуникаций. В свою очередь, сетевая организация общественных структур способствует трансформации принципов эффективного взаимодействия органов власти и публичного управления. Второй важной задачей краудсорсинга в сфере публичной политики является инициирование и внедрение инноваций в систему политического менеджмента. В данном случае имеется в виду инструментальный характер социальных сетей как системообразующей основы краудсорсинга. Онлайн – социальные сети становятся организованными структурами в процессе принятия политических решений, инструментами осуществления целей и намерений политических субъектов. Краудсорсинг позволяет членам социальных сетей интегрироваться в экспертное политическое сообщество и продуцировать инновационные проекты, способствующие не только распространению эф-

фективных управленческих практик, но и модернизации отдельных сфер жизнедеятельности человека⁴⁵.

В сфере публичной политики для этих целей активно применяется законотворческий краудсорсинг, который стал использоваться для принятия важных государственных программ и законов. В частности, в конце июля 2011 г. в Исландии была представлена новая конституция, в написании которой приняли участие простые граждане, а 23 октября 2012 г. она была принята парламентом. В мировой правовой практике это событие можно назвать уникальным случаем подобного рода. В то же время практика законотворческого краудсорсинга встречается в Великобритании, Германии, Финляндии и т. д.

В России одним из пилотных проектов в сфере законодательства стала онлайн-платформа общественного обсуждения «Закона об образовании». В ходе этой работы члены интернет-сообщества осуществляли экспертизу и оценивали поступающие предложения, комментировали и вносили собственные идеи. Представляется, что высшее руководство страны осознает важность подобных инициатив и будет стараться их поддерживать. В частности, В. В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства» писал: «Уже сейчас мы используем практику размещения проектов законов в Интернете. Каждый может направить свое предложение или поправку. Они рассматриваются, а лучшие и содержательные – учитываются в финальной версии законопроекта»⁴⁶.

Более того, В. В. Путин предложил обязательное правило рассмотрения в парламенте тех законодательных инициатив, которые соберут в Интернете сто тысяч и более подписей, а сам тренд с публичным обсуждением законопроектов на основе технологии краудсорсинга был закреплен в феврале 2011 г. в Указе Президента «Об общественном обсуждении проектов федеральных законов».

Стоит сказать, что в современных условиях подобные практики активно используются в региональных общественно-полити-

⁴⁵ См.: *Мирошниченко И. В.* Модернизационный потенциал краудсорсинга в современной публичной политике : российский опыт и зарубежные практики // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 6 (20), том 4. С. 38.

⁴⁶ *Путин В. В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

ческих процессах. Поэтому вполне справедливо говорить о региональном краудсорсинге, под которым А. В. Рогова понимает технологию вовлечения потребителей региональных властных услуг (население, бизнес и др.) в процесс социального взаимодействия с органами управления субъектом РФ и передаче им функций участия в процессе разработки и принятия регионального решения, относящихся к различным направлениям их жизнедеятельности, на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора⁴⁷.

В ходе принятия важнейших решений субъекты политического управления Воронежской области могут использовать потенциал краудсорсинга для выявления более широкого круга мнений и вовлечения представителей экспертного сообщества в обсуждение ключевых вопросов развития региона. В этих целях по инициативе губернатора А. В. Гордеева была создана интерактивная площадка «Портал улучшения делового климата Воронежской области» (<http://www.vrn-business.ru/>).

Данный интернет-сайт призван наладить эффективную коммуникацию между органами государственной власти региона и бизнес-сообществом. Благодаря portalу предприниматели и простые пользователи Интернета могут сообщать обо всех барьерах, мешающих развитию бизнеса, а также предлагать собственные идеи и проекты, направленные на повышение инвестиционной привлекательности региона. Одно из достоинств данного проекта, по нашему мнению, заключается в обязанности профильных департаментов органов государственной и муниципальной власти давать официальные комментарии на отзывы и предложения пользователей портала. Видимо, для простоты просмотра и анализа все поступающие отзывы типологизируются по следующим категориям: 1) предложение-новация; 2) предложение-критика; 3) предложение-отзыв; 4) предложение-разногласие. Посетители сайта могут проголосовать за понравившееся предложение и выразить собственное мнение по обсуждаемой проблеме.

⁴⁷ См.: Рогова А. В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Социологические науки. 2013. № 5. URL: <http://www.science-education.ru/111-10531>

В последнее время в нашей стране набирает популярность еще одна форма влияния на механизм формирования повестки дня в сфере публичной политики – подписание интернет-петиций. По большому счету, это упрощенная модель волеизъявления человека, не предполагающая личное участие, например, в реальных акциях протеста, но оказывающая воздействие на трансформацию публичного информационного поля, из которого затем рождаются основные лейтмотивы повестки дня. В чем же преимущества подобного способа интернет-активности?

Во-первых, в случае большого числа подписавших петицию пользователей официальные лица вынуждены реагировать на этот социальный заказ определенной группы населения. Однако необходимо пояснить, что для представителей государственной власти РФ такие петиции далеко не всегда являются основанием для комментариев. Скажем, несколько лет назад на сайте www.change.org было инициировано предложение об отставке премьер-министра Д. А. Медведева, которое подписало более 200 000 участников этой онлайн-кампании. Петиция была адресована Президенту РФ, но осталась без внимания. Тем не менее такие интернет-акции влияют на изменение политического имиджа политика и его рейтинг. Во-вторых, петиции являются сигналом общественного недовольства и поводом для политической дискуссии. Граждане обозначают свою позицию и тем самым способны оказывать публичное давление на бюрократический аппарат и лиц, принимающих управленческие решения. В-третьих, подписание петиции не требует значительных ресурсов и времени, а является оперативной практикой реагирования части активных и равнодушных граждан. Возможно, именно подобные способы волеизъявления станут в будущем действенными инструментами воздействия на политических лидеров.

Можно отметить, что подобные интернет-инструменты будут все чаще встречаться на федеральном и региональном уровнях. Поэтому представляется, что среди основных преимуществ применения краудсорсинга в общественно-политическом процессе можно выделить следующие показатели:

- 1) масштабность и большой охват интернет-аудитории;
- 2) достаточно высокая степень вовлеченности пользователей;

- 3) широкая вариативность поступающих идей и предложений;
- 4) экономия финансовых ресурсов и простота внедрения.

Тем не менее можно выделить и ключевые недостатки краудсорсинга:

1) данная технология не может подменить собой экспертное сообщество, так как предложенные идеи генерируются простыми гражданами и зачастую им не хватает необходимой обоснованности и точности формулировок;

2) существует недостаток по-настоящему креативных предложений и свежих идей;

3) технологические проблемы, связанные, например, с информационным шумом, «накрутками» во время голосования, фальшивыми аккаунтами и т. д.;

4) опасность использования краудсорсинга только в качестве инструмента для политиков, чтобы привлечь внимание и обеспечить популярность. В этом случае проект может стать имитацией активности и будет снижать мотивацию людей участвовать в подобных проектах в дальнейшем.

Таким образом, технология краудсорсинга не является панацеей от всех общественно-политических проблем, но может рассматриваться как эффективный инструмент, благодаря которому возможно задействовать потенциал информационно-коммуникативных ресурсов, способствовать повышению открытости органов государственной власти, созданию условий для реализации общественно значимых инициатив и принятия продуманных политических решений в сфере публичной политики.

Вопросы для самоконтроля

1. Проанализируйте каждое из определений и найдите одно лишнее утверждение. Политическое решение – это:

а) выбор одного из двух (по меньшей мере) возможных политических действий;

б) воля субъекта политики, выраженная в соответствующем документе;

в) согласование целей и средств их достижения одним субъектом политической деятельности с целями и средствами другого

субъекта, каждый из которых несет ответственность перед выдвинувшими их социальными группами;

г) способность одного человека или группы лиц контролировать поведение граждан и общества, исходя из общенациональных и общегосударственных задач.

2. Американский ученый Г. Аллисон впервые применил «организационно-бюрократическую» модель анализа политических решений на примере кубинского ракетного кризиса 1962 г. Как вы думаете, в каких случаях и при каких условиях данная модель может быть использована для исследования современного процесса принятия политических решений в России?

Проблемные задания

1. Выделите «статическую» и «динамическую» структуру процесса принятия политического решения на примере решения об изменении сроков полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ.

2. Сформулируйте свою позицию по следующим вопросам и теоретически обоснуйте ее:

а) специфика принятия политических решений на федеральном уровне РФ;

б) ключевые этапы процесса принятия политических решений в современной России;

в) неформальные акторы и их влияние в процессе принятия важнейших решений в политике;

г) особенности принятия политических решений на региональном уровне.

3. Дайте характеристику основным методам и технологиям принятия решений на примере Федерального Конституционного Закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополь».

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

Основная литература

1. Соловьев А. И. Принятие и исполнение государственных решений / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2014. – 492 с.
2. Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.
3. Сосунов Д. В. Процесс принятия политических решений в современной России : монография / Д. В. Сосунов. – Воронеж : Научная книга, 2010. – 228 с.

Дополнительная литература

4. Алексеева Т. А. Современные политические теории / Т. А. Алексеева. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. – 344 с.
5. Аллисон Г. Т. Концептуальные модели и кубинский ракетный кризис / Г. Т. Аллисон // Социально-гуманитарные знания. – 2001. – № 1. – С. 221–233.
6. Боришполец К. П. Методы политических исследований : учеб. пособие / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
7. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике : динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Политические исследования. – 2004. – № 4. – С. 158–168.
8. Клементевич Т. Процесс принятия политических решений / Т. Клементевич // Элементы теории политики. – Ростов н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1991. – С. 384–403.
9. Саймон Г. Менеджмент в организациях : сокр. пер. с англ. / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – М. : Экономика, 1995. – 335 с.
10. Сосунов Д. В. Категория «политическое решение» в современной политологии / Д. В. Сосунов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История, политология, социология. – 2010. – № 1. – С. 99–107.

11. *Хилсмэн Р.* Стратегическая разведка и политические решения : пер. с англ. / Р. Хилсмэн. – М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1957. – 192 с.

Ресурсы Интернет

12. *Шаулова Т. В.* Политические игры в процессе принятия политических решений / Т. В. Шаулова // Политический анализ : докл. Центра эмпирич. полит. исслед. СПбГУ / [под ред. Г. П. Артемова]. – СПб., 2000. – Вып. 1. – URL: <http://www.twirpx.com>

Р а з д е л III ТЕХНОЛОГИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО МАРКЕТИНГА И ПОЛИТИЧЕСКОГО PR

Рассматриваемые вопросы

1. Теоретические основания политического маркетинга и PR-технологий.
2. Технологии политического маркетинга в условиях асимметрии информации.
3. Механизмы политического PR.

1. Теоретические основания политического маркетинга и PR-технологий

Приемы и механизмы политического маркетинга начали внедряться в политический процесс России в девяностые годы XX в. и опирались на достижения западной политической науки, к этому времени нарабо­тавшей солидный багаж теоретических и прикладных знаний¹. Как и европейские политконсультанты, российские политики начали применять на практике американскую модель ведения избирательных кампаний и работы с электоратом. Такая модель опирается, прежде всего, на изучение настроений и намерений граждан посредством соцопросов. Самые первые научные исследования поведения избирателей проводились еще в 1940–1950-х гг. при Колумбийском (П. Лазарсфельд, Б. Берельсон) и при Мичиганском (Д. Стоукс) университетах. В российской прак-

¹ См.: Berelson B. Communications and public opinion // Schramm W. (Ed.), Communications in modern society. Urbana, IL : University of Illinois Press. P. 168–185 ; Лазарсфельд П. Выбор народа : Как избиратель принимает решения во время кампании по выборам президента. Нью-Йорк, 1944 ; Butler D., Stokes D. Political change in Britain : The evolution of electoral choice. L., 1974.

тике столько долгих разработок и таких объемных баз данных по избирателям просто не существовало, несмотря на долгую практику массового электорального участия в период СССР.

Политическое участие, связанное с появлением массового электората, по сути, стало главной причиной появления политического маркетинга как такового. Отношения обмена, стратегии поведения, намерения, коммуникации между субъектами такого обмена – вот те «столпы», на которых выстраивались маркетинговые модели политического процесса.

Серьезный вклад в изучение поведения электората внесла школа общественного выбора. Общественный выбор представляет собой одно из ответвлений теории рационального выбора, утверждающей, что политический анализ лучше всего осуществлять посредством изучения поведения индивидов, рассматриваемых как рациональные и эгоистичные акторы.

«Отцами» концепции общественного выбора являются Э. Даунс, автор «Экономической теории демократии»², основатель современного политико-экономического анализа, и К. Эрроу, написавший «Социальный выбор и индивидуальные ценности»³. Также следует упомянуть Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, М. Олсона, Д. Мюллера, Р. Толлисона, У. Нисканена, снабдивших политическую науку экономическим инструментарием⁴. Новейшие теоретические разработки в рамках теории общественного выбора позволяют анализировать «иррациональный блок» поведения индивидов, принятия политических решений (Г. Бреннан и Л. Ломаски)⁵.

С институциональной точки зрения разработчики концепта исходят из того, что политическая конкуренция и маркетинговые технологии в политике могут возникнуть только в условиях представительной конкурентной демократии. По аналогии с рыночной эконо-

² Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York, Harper and Row, 1957. P. 27–28. URL: <http://www.osiris.colorado.edu/~mciverj/Downs3-14.PDF>

³ См.: Эрроу К. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов // THESIS. 1993. Вып. 2. С. 53–68 ; Его же. Информация и экономическое поведение // Вопросы экономики. 1995. № 5. С. 98–107.

⁴ См.: Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. СПб., 2005.

⁵ См.: Brennan G., Lomasky L. Democracy and Decision : The Pure Theory of Electoral Preference. Cambridge University Press, 1993.

микой либеральная демократия определяется как система обменов, пространство совершения сделок, управляемое политическим соперничеством. По выражению Р. Кэрри и Л. Уэйда, демократия рассматривается как «открытый политический рынок», на котором голосованию отводится роль регулятора, ибо оно служит выражению частных предпочтений и обуславливает публичные решения⁶.

Более глубокое понимание технологий политического маркетинга может дать неoinституциональная теория, включающая в сферу анализа трансакционные издержки и контрактные агентские отношения. Неoinституционализм вводит новый тип ограничений, обусловленных институциональной структурой общества, сужающих поле индивидуального выбора. Более того, эта теория позволяет рассмотреть такой феномен, как ограниченная рациональность. Последняя возникает тогда, когда человек, обладающий ограниченной информацией, может минимизировать не только материальные издержки, но и интеллектуальные усилия. Также, используя инструментарий неoinституциональной теории, возможно описать и ситуацию, когда не только граждане, но и государство не обладает полной информацией и не имеет возможности снизить трансакционные издержки. Значимым в неoinституционализме является именно понятие трансакции как процесса взаимодействия – теории О. И. Уильямсона и Д. Норта⁷.

В разработке механизмов и технологий политического маркетинга немаловажную роль играют теории массовой коммуникации, информационного общества и информационной экономики, которые рассматривают современные условия передачи, оборота и эффектов информации. Так, Дж. Стиглиц и Э. Аткинсон выявили механизмы адаптации рынков к асимметрии информации. При определенной адаптации их выводы могут иметь высокое эвристическое значение для политической науки⁸. Само понятие первона-

⁶ См.: Грачев Н. Политическая коммуникация : теоретические концепции, модели, векторы развития. М., 2004.

⁷ См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма : фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. СПб., 1996 ; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

⁸ См.: Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997 ; Аткинсон Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора : учебник / пер. с англ.: Л. И. Западинская и др. ; под ред. Л. Л. Любимова. М., 1999.

чально возникло в теории неопределенности и риска в работах У. Викри⁹. В дальнейшем проблема асимметрии информации в рыночной экономике рассматривалась в работах зарубежных экономистов Дж. Акерлофа, С. Гроссмана, М. Спенса, Дж. Стиглица, Дж. Стиглера, К. Дж. Эрроу, Ж. Тироля и др.¹⁰

Говоря об отечественной традиции изучения политмаркетинговых отношений, необходимо отметить ряд авторских работ, которые не только взяли на вооружение классические модели, адаптировав их к российской политической действительности, но и разработали свои собственные подходы.

Так, С. Н. Пшизова отмечает, что политический рынок формируется через взаимодействия между управляющими и управляемыми, включая становление электоральных и внеэлекторальных рынков, экономические отношения в политике от спонсирования предвыборных кампаний до коррупции¹¹. С похожих позиций характеризует публичную сферу и Е. Г. Морозова, являющаяся ведущим специалистом в вопросах политического маркетинга¹².

Д. В. Нежданов рассматривает метафору «политический рынок» как теоретическое обобщение, включающее в себя политический маркетинг, политический капитал, бренд, партийный дизайн и др.¹³

Интересную позицию при рассмотрении политики как рынка занимает С. Г. Кордонский, который утверждает, что в СССР и наследовавших ему государствах существует реальность, которую удобнее всего называть административным рынком, т. е. жестко, но многомерно иерархизированной синкретичной системой (где

⁹ *Vickrey W.* Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism A Disquisition on Demand Side Economics, October 5, 1996. URL: <http://www.columbia.edu/dlc/wp/econ/vickrey.html>

¹⁰ *Стиглер Дж.* Теория олигополии // Вехи экономической мысли. Т. 2. СПб., 2000. С. 371–401.

¹¹ *Пшизова С. Н.* Представительство или предпринимательство? Партии в политическом процессе современной России // Российское общество и социология в XXI веке : социальные вызовы и альтернативы : тез. докл. и выступлений II Всерос. социологического конгресса : в 3 т. М., 2003. Т. 1. С. 272–273.

¹² См.: *Морозова Е. Г.* Политический рынок и политический маркетинг : концепции, модели, технологии. М., 1999.

¹³ См.: *Нежданов Д. В.* Политический рынок и партийный дизайн в современной России : опыт метафорического моделирования становления партийной системы. Екатеринбург, 2009.

экономическая и политическая компоненты даже аналитически не могли быть разделены), в которой социальные статусы и потребительские блага конвертируются друг в друга по определенным отчасти неписанным правилам, меняющимся во времени¹⁴.

В свете вышеизложенного необходимо обратить внимание на использование в современной российской политике следующих технологий структурирования политического рынка:

1) технология привлечения «медианного избирателя» как способ сохранения ситуации монополии одного политического «игрока»;

2) поддержание ситуации нерационального выбора среди большинства населения как способ сохранения статуса-кво на политическом рынке;

3) технология идеологизации политических текстов как механизм скрытого политического пиара;

4) использование и поддержание ситуации асимметрии информации как технология сохранения доминирования некачественного политического продукта.

Технологии политического маркетинга идут в плотной связке с приемами политического PR. Рассмотрим понятие и подходы к пониманию его сущности. Существует три общих, устоявшихся определения PR-деятельности.

1. Запланированная и систематическая деятельность по поддержанию взаимопонимания и готовности к сотрудничеству организации, общественности или целевой аудитории. Такой подход раскрывает маркетинговую сторону взаимодействия «фирма – целевая группа потенциальных покупателей».

2. Искусство и наука достижения консенсуса и взаимовыгодного договора, основанного на правдивой и полной информации. Это понимание PR основывается на постулатах функционализма, рассматривающего консенсус в качестве единственно верного способа гармонизации социальных отношений.

3. Такая разновидность социально-психологического менеджмента, в котором на основе точной и полной информации, полученной в результате анализа тенденций политического, социально-

¹⁴ См.: Кордонский С. Г. Рынки власти : административные рынки СССР и России. 2-е изд. М., 2006.

экономического развития страны, региона или отдельных отраслей, предприятий, непрерывно осуществляется комплекс мероприятий по достижению обоюдного доверия, гармоничных и взаимовыгодных отношений между фирмой (организацией) и обществом (его отдельными группами), между ними и властью. Последнее определение – это понимание PR-деятельности как выстраивания взаимоотношений общества и государственных органов, в том числе с целью объективного осмысления социальных, политических или экономических процессов.

Выделяют ряд разновидностей PR-деятельности, различающихся в зависимости от целей и объекта пиара. Основные из них:

- 1) работа со СМИ (паблисити, media relations);
- 2) корпоративный PR (формирование имиджа организации/партии);
- 3) PR в рамках кризис-менеджмента (трансформация повестки дня в результате риск-факторов);
- 4) отношения с персоналом/служащими (HR, организация работы персонала в госструктурах, партиях, штабах и т. п.);
- 5) отношения в финансовой сфере (инвестиционный пиар, или IR);
- 6) внутрикорпоративный, или внутренний PR.

Политический PR начал развиваться в эпоху представительной демократии, когда политическим лидерам стало необходимо убеждать самые широкие круги избирателей голосовать за них. Современный политический пиар уже не сводится только к созданию благоприятного имиджа отдельных политиков или политических партий. Его функции значительно шире: обеспечение постоянной коммуникации между ассоциациями гражданского общества и властью, предоставление «гарантий» покупателям политического товара, налаживание связей и поддержание репутации политика среди политической элиты и групп интересов, предотвращение конфликтов.

Очевидным является то, что мероприятия в русле политического PR активизируются во время предвыборной кампании. Необходимо отметить, однако, что стратегический политический PR рассчитан не только на этот период, а на несколько электоральных циклов вперед, так как подобные технологии включают постоян-

ное продвижение политического образа кандидата или партии. Политик, периодически выпадающий из коммуникативных связей и появляющийся исключительно перед выборами, рискует утратить общественное доверие.

Существует множество агентств, занимающихся проведением PR-кампаний во время предвыборной гонки. В обобщенном виде их деятельность Ф. Н. Ильясов типологизирует следующим образом:

- 1) конструирование или разрешение противоречий и конфликтов в ходе предвыборной гонки;
- 2) маскировка совершаемых действий – противник, не сопротивляясь, идет в худшую ситуацию из-за непонимания общей картины происходящего;
- 3) реализация плана взаимодействия с конкурентами;
- 4) использование ресурсов (времени, имиджа, денег, власти, информации) для оптимального «разворачивания» кампании;
- 5) PR-имидж является важным аспектом общего восприятия и оценки политика. Его можно направленно формировать, уточнять или переделывать с помощью репрезентации деятельности, поступков и заявлений социального субъекта. С помощью PR формируется как позитивный, так и негативный имидж. PR-агентства при конструировании имиджа политического кандидата опираются на его темперамент, внешность, характер, семью, прошлое. Конкретные приемы могут меняться в зависимости от обстоятельств¹⁵.

По мнению Д. В. Ольшанского, в современном политическом мире место мысли заняла мимика, место слова – жесты. Роль эмоциональной составляющей возросла многократно. В новую эпоху действует новая логика: люди голосуют не за реальных политиков, а за удачные имиджи, симулякры, которые созданы профессиональными маркетологами. Они лишь формально выбирают депутатов или президента. Реально выбирается продукция PR-менов, имиджмейкеров и рекламных агентств¹⁶.

Важной частью этой продукции являются тексты, создающиеся специально для политики и политиков. Задача этих текстов не столько информировать широкую аудиторию, сколько воздейство-

¹⁵ См.: Ильясов Ф. Н. Политический маркетинг. Искусство и наука побеждать на выборах. М., 2000.

¹⁶ См.: Ольшанский Д. В. Политический PR. СПб., 2003. С. 11.

вать на нее. Политический дискурс, а именно в его пределах происходит интерпретация сообщений, отражает борьбу различных сил за обладание властью, что определяет особенности коммуникативных действий в рамках политического PR. В основе коммуникативных актов лежит стремление оказать влияние на собеседника, этим определяется присущая им суггестивность¹⁷, явно доминирующая над информативностью¹⁸. Именно поэтому технологии работы с «текстами», посланиями и содержаниями всех выступлений и контента, связанными с политиком или партией, столь важны для формирования PR-стратегии. С развитием сетевых технологий быстрая и своевременная работа с контентом становится залогом успеха в управлении избирательной или PR-кампаниями в политике.

Частным случаем, наиболее иллюстративно показывающим значение текста в политических маркетинговых технологиях, является спичрайтинг¹⁹. Спичрайтинг – написание PR-текста, предназначенного для устного исполнения, а также консалтинг клиента (кандидата, должностного лица) по организации публичного выступления и его исполнению.

Итак, в целом политический пиар – это формирование устойчивых, сочетающих институциональные и неформальные каналы взаимодействия информационно-коммуникативных связей, отвечающих как требованию надежности взаимодействия, полноты, объективности, непротиворечивости информации, так и учету фактора неизбежной стохастичности политических процессов²⁰.

2. Технологии политического маркетинга в условиях асимметрии информации

Условия интенсивной информатизации, коммерциализации, технологизации современного политического процесса и политических отношений, наступления эпохи постправды с ее многовекторной коммуникацией, насыщенной эмоциональными образами,

¹⁷ Суггестия – психологическое воздействие на сознание человека, при котором происходит некритическое восприятие им убеждений и установок.

¹⁸ См.: Гудков Д. Б. Прецедентные феномены в текстах политического дискурса // Язык СМИ как объект междисциплинарного исследования. М., 2003. С. 141.

¹⁹ См.: Почепцов Г. Паблик рилейшнз для профессионалов. Киев, 2004.

²⁰ См.: Блэк С. Введение в паблик рилейшнз. Ростов н/Д., 1998. С. 19.

популистскими призывами и новыми технологиями работы с большими данными, заставляют пересмотреть содержание многих феноменов общественно политической жизни. Эти проблемы выступают современной повесткой дня, которая определила целый спектр новых проблем, которые так или иначе связаны с информацией, ее передачей, обработкой, пониманием и влиянием на принятие решений. Одним из таких феноменов является асимметрия информации в поле политики.

В упрощенном виде асимметрия информации – это неравное обладание знаниями о товаре у покупателя и продавца. В случае с политикой это может быть ситуация, когда политическая элита знает о «политическом товаре» – его специфике, содержании и реальной стоимости (эквивалент значимости) – намного больше, чем «покупатель». При этом обратная ситуация также возможна.

Почему же асимметрия информации в политике настолько актуализируется в настоящее время?

Во-первых, сокрытая, недоступная информация ведет к потере легитимности, доверия, которое является «цементирующей основной» политического обмена²¹. Без доверия, которое будет служить «подушкой безопасности», политическая модернизация, реформы будут постоянно «пробуксовывать», а эффективность государственного управления снижаться. Такое доверие, обеспечивающее не только легитимность режима и политическое участие, но и эффективную коммуникацию, снижает негативные последствия асимметрии информации и практики недобросовестной игры политических игроков.

Во-вторых, стоит отметить тот факт, что асимметрия информации увеличивает так называемое секвентальное голосование – т. е. такое, где избиратель голосует так же, как и в предыдущий раз, апеллируя к прошлому опыту больше, чем к рациональному решению²².

²¹ См.: *Ogunbiyi V. O., Kufre D. I. Relationship marketing in the Political Process, its impact // Journal of Business and Management. Vol. 17, Issue 8. Ver. IV. Aug. 2015. P. 104–109 ; Cwalina W., Falkowski A., Newman B. I. Political Marketing : Theoretical and Strategic Foundations. Routledge, NY, 2015 ; Ormrod R. P., Henneberg S., O'Shaughnessy N. J. Political Marketing : Theory and Concepts, Sage, London.*

²² См.: *Morton R. B., Kenneth C. W. Information Asymmetries and Simultaneous versus Sequential Voting // The American Political Science Review. Vol. 93, No. 1 (Mar., 1999). P. 51–67.*

В-третьих, сама специфика современной политической коммуникации определяет важность учета асимметрии, так как она становится частью планирования политическим актором принятия решений и поведения других социальных субъектов в своих собственных интересах с использованием технологий пропаганды, антипропаганды и контрпропаганды. Контроль над распространением информации оценивается как обязательное условие для осуществления, удержания и завоевания власти. Качество политической коммуникации, рассматриваемой как атрибут политической деятельности и как источник воспроизводства политики, влияет на развитие политической системы в целом и является одним из параметров оценки политического режима. Политические акторы используют коммуникативные технологии в политическом менеджменте при взаимодействиях друг с другом, для формирования общественного мнения и побуждения граждан к конкретным политическим действиям. В силу этого в политическом дискурсе наблюдается доминирование ценностей и оценок над фактами и рациональными аргументами.

В итоге актуализируется необходимость поиска механизмов адаптации, которые снизят эффекты асимметрии, издержки символического обмена и редуцируют наличие информационных ловушек.

Ниже приведены основные технологии политического маркетинга, применяющиеся в условиях информационной асимметрии.

Технология привлечения медианного избирателя

Нередко ключом к успеху на политическом рынке является политика привлечения медианного избирателя, голосующего за умеренные, а не за крайние версии того или иного общественного проекта. Как известно, медиана – это центральное или срединное значение вариационного признака. В политологии есть теорема медианного избирателя, которая гласит, что при голосовании победит тот вариант, который предпочитает медианный избиратель. Как следствие, политические партии формулируют свои программы таким образом, чтобы привлекать именно электорат, находящийся в середине политического спектра.

Если исходить из посылов идеологических оснований деятельности партий и выбора избирателей, то сложившаяся на поли-

тическом рынке ситуация – яркий пример политики медианного избирателя. Очевидно, что партия, официальная идеологическая позиция которой может быть обозначена как «Центр», получает неоспоримое преимущество.

В связи с этим обращение к крайним политическим группам и избирателям, ориентирующимся на «левые» или «правые» идеологии, в России не выгодно с точки зрения стратегии. Однако, с другой стороны, подобная ситуация отражает монопольный «расклад сил»: производство политического продукта, уникального тем, что отсутствуют близкие заменители. Имидж «Единой России» буквально спаян с государственной деятельностью, что в глазах зависимого, патерналистски настроенного электората, составляющего большинство, имеет особую ценность. Более того, главный игрок осуществляет значительный контроль над ценой, фактически «диктует цену», которая оказывается слишком высокой для потребителя в случае выбора иного «продукта» – необходимость искать альтернативу, быть «белой вороной», тратить время и силы на анализ ситуации, ощущать осуждение со стороны «большинства», что часто бывает значимо для среднего потребителя.

В современных условиях стратегии «медианного избирателя» роль групп влияния остается достаточно высокой и сложноизмеряемой. Разрешение данного противоречия мы можем найти у того же Э. Даунса, в разработках проблем экономики информации, т. е. влияния общих издержек, связанных с информацией, на поведение рациональных акторов. Ведь затраты на приобретение, анализ и оценку информации довольно велики (требуется материальные ресурсы, навыки, время и т. п.) и являются серьезным препятствием для большинства граждан в получении ими достоверных сведений. Необходимые ресурсы можно использовать для чего-то еще, и данное обстоятельство есть рациональное основание и объяснение низкой осведомленности большинства граждан о политике. Партии и политики пользуются этим и в целях успеха борьбы за «рационально невежественный» электорат сознательно придают нечеткость ряду положений своих программ²³.

²³ См.: *Glasgow G., Alvarez R. Voting behavior and the electoral context of government formation // Electoral Studies. 2005. V. 24. P. 245–264 ; Захаров А. В. Оценка пространственной модели голосования на основе российских данных. М., 2008.*

Описанная выше ситуация с ролью медианного избирателя подводит нас к проблеме перераспределения (движение вдоль границы благосостояния по Парето²⁴) и аллокации²⁵ (движение к границе благосостояния по Парето) на политическом рынке. Последняя представляет собой распределение ресурсов между основными игроками на политическом рынке на основе коллективных правил и тесно связана с принятием коллективных решений. Одни коллективные решения могут принести выгоду всем индивидам; другие – только немногим. Даже тогда, когда каждый оказывается в выигрыше, некоторые получают больше остальных, что поднимает проблему распределения «выгод». Эти рассуждения приводят нас ко второму типу технологий политического маркетинга – сегментации избирателей.

Технология сегментирования избирателей

Прежде чем формировать образ кандидата и создавать стратегию и тактику его кампании, необходимо провести серьезную подготовительную работу, в частности понять, насколько среди потенциального сегмента сторонников и избирателей велика доля информированных, заинтересованных, а значит «рационально действующих». Большинство избирателей уверено, что их волеизъявление не влияет или почти не влияет на исход выборов, т. е. у них отсутствуют стимулы к получению максимума информации по политическим вопросам. Поскольку логика побуждает электорат оставаться неосведомленным, политики – конкуренты – могут «смело» давать ложные предвыборные обещания и действовать, исходя из собственных идеологических предпочтений. В этом случае следует изначально решить, стоит ли действовать в таком же ключе и сосредоточиться на внутриэлитных контактах или же «повернуться лицом к избирателю». Последнее, к сожалению, может оказаться неэффективным и даже проигрышным. Однако с

²⁴ Состояние экономики L называется Парето предпочтительным по отношению к состоянию T, если в состоянии L благосостояние хотя бы у одного индивидуума выше, а у всех остальных не ниже, чем в состоянии T.

²⁵ Аллокация – распределение ограниченных ресурсов в соответствии с заданными целями. Аллокация означает, что производитель ценовой политикой обеспечивает себе максимальную прибыль, удовлетворяя при этом запросы потребителя по качеству и стоимости продукции.

точки зрения PR-технологий эта проблема решаема. Если количество информированных избирателей велико, то получаемые результаты борьбы политических конкурентов близки к теореме о среднем избирателе: кандидаты ведут борьбу за голоса среднего избирателя, и это сближает их позиции, которые сводятся к середине политического спектра, что уменьшает роль групп влияния. В то же время большое количество «неинформированных» избирателей может «заставить» кандидатов дистанцировать свои политические программы друг от друга так, чтобы услужить группам влияния и получить от них предвыборные пожертвования, которые могут быть использованы для увеличения количества голосов, поданных за кандидата неинформированными избирателями. Таким образом, наличие неинформированных избирателей и предвыборные пожертвования от групп влияния могут привести к поляризации²⁶.

В целом, можно выбрать несколько стратегий сегментирования политического рынка.

1. Не проводить сегментацию вообще (массовый маркетинг).
2. Полное сегментирование избирательного поля (микромаркетинг): выделение узких многочисленных сегментов по различным основаниям.
3. Частичное сегментирование, выделение ниш избирателей (для создания символического информационного продукта, приспособленного к требованиям определенных крупных групп избирателей).

Первый тип сегментирования (массовый маркетинг) в современной политической практике чаще всего подменяется идеологической работой с избирателем или подразумевает гибридные с маркетинговыми технологии²⁷. В любом случае они уже будут не столько маркетинговыми в смысле отношений обмена, сколько манипулятивными в логике «принципал – агент». Сосредоточимся на более распространенном маркетинговом сегментировании.

Сегментирование избирателя включает в себя:

- 1) выявление и изучение различных групп потребителей/избирателей, заинтересованных в особых товарах либо в отношении ко-

²⁶ См.: Glasgow G., Alvarez R. Op. cit.

²⁷ См.: Недяк И. Л. Принуждение, а не убеждение? // Власть. 2016. № 8. С. 60–66.

торых необходимо применение специфических маркетинговых инструментов;

2) выбор одного или нескольких целевых сегментов рынка (определение целевых рынков);

3) информирование целевых сегментов об основных выгодах, которые сулит им приобретение продукта (рыночное позиционирование)²⁸.

Таким образом, предвыборная платформа кандидата или партии становится не целостным посланием, а «пакетом программ».

Для наполнения содержания этого пакета рекомендуется провести следующую аналитическую работу:

1) разработать основания сегментации (т. е. что именно важно в искомом сегменте избирателя: ценности, географическое положение, идеологические ориентаций и т. д.);

2) создать источники данных (первичных и вторичных) для сегментации и создания «портрета» своего сегмента;

3) создать усредненный «портрет» избирателя с учетом всех отобранных ранее релевантных критериев;

4) разработать концепцию «продукта» (основные темы для коммуникации, слоган/лозунг, который этот сегмент электората «воспримет» и т. д.), который может быть интересен выбранному сегменту граждан.

В содержание политического продукта обычно входят следующие элементы:

1) образ кандидата, его «персоналия» или образ партии;

2) избирательная платформа;

3) коммуникации (темы, содержание коммуникации, каналы коммуникации и т. п.);

4) политическая услуга, которую будет предоставлять кандидат/партия (отличается от основных, так как формируется на основе того, чем именно будет заниматься политик – муниципальными проблемами, управлением, разрешением конфликтов и т. п.);

5) бренд (логотип, слоган, цветовая гамма и т. п.).

²⁸ См.: Котлер Ф. Основы маркетинга. М., 2007. С. 359.

Технология микс-маркетинга и ее применение в политике

Данная технология основана на создании кастомизированного политического продукта. Кастомизированный продукт, ориентированный на конкретные сегменты и ниши граждан, отвечает современному условию индивидуализации запроса к политическим партиям и лидерам. Политические консультанты и технологи вынуждены учитывать это требование и разрабатывают в интерактивном режиме не одно, а много политических предложений. Для работы с таким типом спроса и предложения лучше всего подходит стратегическое планирование маркетинг-микса 4Р. Эта стратегия взята из практики коммерческого маркетинга и претерпела значительную «подгонку» для маркетинга политического. В итоге такой «подгонки» применение данной технологии видится релевантной только в ходе электоральной борьбы, т. е. в рамках избирательного маркетинга.

Элементы 4Р следующие.

1. **Продукт** (имидж партии/лидера, программа партии/позиции по темам и т. п.). В понятие «продукт» входит несколько элементов, по аналогии с коммерческим маркетингом. Например, «упаковка» – внешний образ, вид кандидата, одна из сторон имиджа; «сервис» (выпуская идею или программу, реализовывая таковую, необходимо ее постоянно контролировать и модифицировать согласно меняющемуся внешнему полю). «Устаревшие» идеи (или те, которые таким образом воспринимаются) требуют изменения или замены.

2. **Место** (понимается и как расположение продукта в системе ценностей избирателя, и как место среди спектра конкурентов, и как «физическое» нахождение региональных отделений, условия агитационных поездок (т. е. пространственная характеристика), каналы и расположение продукта в средствах массовой коммуникации (СМК).

3. **Продвижение** (общая реклама, реклама в электронных СМИ, Public relations, диалоговая реклама (реклама прямого отклика), оргмассовое направление, административный ресурс и т. п.).

4. **Цена** (экономические аспекты: затраты; психологические аспекты: оценка психологических и интеллектуальных затрат избирателей).

Ключевым организующим документом такой стратегии является маркетинг-план – генеральный план, структурирующий деятельность по указанным четырем основным пунктам²⁹.

Основываясь на этих четырех составляющих, маркетологи в политике выбирают основные стратегии поведения в конкурентной политической среде. В маркетинговой деятельности с использованием дистрибуторской (перераспределительной) сети можно рассматривать стратегии PUSH (проталкивания) и PULL (вытягивания). Стратегия PUSH предусматривает активное рекламирование политического продукта в узком кругу дистрибьюторов, а потом они рекламируют товар конечному потребителю и продают. В стратегии PUSH преобладает макромаркетинг. Стратегия PULL позволяет подойти к проблеме с другой стороны, товар активно рекламируется конечному потребителю, а уже этим «спросом» на товар со стороны низов интересуются главные дистрибуторы (такowymi в России можно считать политическую и административную элиты). Выбор стратегии зависит от специфики продукта и рынка. Общей является лишь одна закономерность: чем лучше развит рынок и чем он более массовый, тем больший эффект дают стратегии PULL. В молодых демократиях, очевидно, будут более эффективны стратегии PUSH с переходом на смешанные варианты³⁰.

Технология социального маркетинга

Технологии, позволяющие нивелировать негативные тенденции нарастающей асимметрии информации, были разработаны в рамках такого направления, как маркетинг отношений. Начало формирования «отношенческого» или сетевого подхода в маркетинге было положено международной группой ученых из Европы (IMP – Industrial Marketing and Purchasing), включающих ученых Франции, Германии, Италии Швеции, Великобритании. На сего-

²⁹ См.: Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг : концепции, модели. М., 1999.

³⁰ См.: Егорова-Гантман Е. В. Политическая реклама. М., 1999. С. 120.

дняшний день он является одним из перспективных путей, позволяющих удержать приверженность и лояльность покупателя к какому-либо товару³¹. Прогрессивность маркетинга отношений подтверждалась тем, что продукты все более становятся стандартизированными, а услуги унифицированными, что приводит к формированию повторяющихся маркетинговых решений. Поэтому единственный способ удержать потребителя – это индивидуализация отношений с ним, что возможно на основе развития долгосрочного взаимодействия партнеров³². Основной акцент исследований делался на анализ неформальных связей, которые опираются на двусторонние взаимоотношения и функционируют в тени формальных структур. Неформальные связи, которые носят сетевой характер, продемонстрировали ряд преимуществ в плане их информационной открытости и адаптивности к стремительно меняющимся внешним условиям, возможности органичного включения инновационной компоненты в сеть взаимодействующих субъектов. Коммуникация в таких сетевых отношениях имеет вид двусторонней симметричной модели, которая подразумевает стратегию равных партнерских отношений, направленную на совместное построение удобной коммуникационной среды, ориентируясь на вопросы этики.

Эта практика получила название «социально-этичный» (социетальный) маркетинг. Авторы, работающие в русле этой тематики (в основном на эмпирическом материале работы государственных органов в США и практик локальных администраций в Европе), говорят о доминировании односторонней модели коммуникации (*one-way information dissemination*), когда информация распространяется в одностороннем порядке, без активного участия «потребителя»³³.

³¹ См.: Promoting Awareness and Interest Through Communication // Social Marketing and Sustainability of the Initiative. URL: <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/sustain/social-marketing/awareness-through-communication/main> ; *Oepen M.* Strategic Communication for Sustainable Development. A conceptual overview. German, Schneller Druck, Reutlingen Eschborn, 2006. URL: <https://www.cbd.int/cepa/toolkit/2008/doc/strategic%20communication%20for%20sustainable%20development.pdf>

³² См.: *Andreasen A.* Marketing Social Change : Changing Behavior to Promote Health, Social Development, and the Environment. San Francisco, 1995 ; *Jossey-Bass Alan R.* Andreasen Marketing Social Marketing in the Social Change Marketplace Journal of Public Policy & Marketing. 2002. Vol. 21 (1). URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.7939&rep=rep1&type=pdf>

³³ См.: *Kotler P., Alan R.* Strategic Marketing for Nonprofit. Prentice Hall; 5 edition, 1995.

Такая модель не является маркетинговой или менеджеристской в строгом смысле слова, так как базируется на предположениях организации о том, что на самом деле хочет потребитель (избиратель), а не на научных исследованиях, и в сфере политики вырождается в технологии пропаганды и убеждающую коммуникацию.

Согласно этой же концепции, политика может считаться эффективной, если в результате удалось сформировать прочные, долгосрочные отношения доверия (*building trust*). Технология социального маркетинга подразумевает такие коммуникативные условия обмена, которые соединяют в себе практическую утилитарную выгоду и поддержание общезначимых ценностей в качестве базового консенсуса. Для современных отношений в политике и управлении предполагается, что такими базовыми ценностями являются демократические (свобода выбора, альтернативность, конкурентность, деловая этика политической коммуникации и т. д.). В результате укоренения этих ценностей достигается доверие и согласие между субъектами.

Для политической сферы описанный принцип выстраивания коммуникации пока что только начинает внедряться. Эта технология в политике требует не рекламы кандидата, не пропаганды, не призывов голосовать, а просветительской деятельности, обучения, коммуникации (двусторонней), практик взаимодействия с разными муниципальными структурами. Во главу угла должна ставиться прямая коммуникация с гражданами. Эффективным показал себя метод моделирования реальных ситуаций.

В российской практике управления магистральной дорогой к таким технологиям могут стать набирающие силу проекты в рамках трехстороннего партнерства, развитие которых тормозит невовлеченность институтов гражданского общества. Ряд авторов, работающих в русле этой проблематики, проанализировав составы сформированных общественных палат в ряде регионов, отметили, что они слабо заинтересованы в развитии институтов гражданского общества и принятии значимых для общества решений³⁴. В итоге

³⁴ См.: Бек М. А., Бек Н. Н. Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств // Развитие форм межфирменной кооперации. Сети и взаимоотношения. М., 2008. С. 142–157 ; Глухова А. В. Жаркова И. А. Гражданское общество глазами воронежцев (по результатам социологического исследования) // Публичная политика. СПб., 2013.

реализуется модель одностороннего сотрудничества и доминирования, которая снижает эффективность трехстороннего партнерства, блокирует практики социально-ответственного бизнеса и институционального предпринимательства, стратегические выгоды от которых попросту не понятны ни бизнесу, ни населению.

На основании вышеизложенного можно вывести следующие рекомендации по развитию коммуникаций на региональном уровне в русле социетального маркетинга.

1. Следует минимизировать директивные практики работы с бизнесом. Исследования по проблемам трехстороннего партнерства показали высокий уровень недовольства бизнес-структур методами ведения переговоров и решения проблем, которые использует «государственная сторона». Для реализации новой парадигмы коммуникации необходимо продумать привилегии для тех, кто реализует практику трехстороннего партнерства и просвещения по вопросам управления и политического участия.

2. Из этого следует рекомендация о «гармонизации» методов коммуникации всех сторон коммуникации, что требует работы профессиональных посредников, а значит поддержания и развития центров медиации на муниципальном и региональном уровнях и расширения практик медиации между представителями законодательной власти, НКО, бизнесом и инициативными группами граждан.

3. Преодолеть риск «скатывания» к директивным указаниям или политической пропаганде в ходе коммуникации. Для этого нужны неправительственные НКО, волонтерские движения, правозащитные движения, независимые от государственных фондов.

4. Всегда нужно учитывать, что представители государственных структур не способны реагировать на возникающие проблемы так быстро и гибко, как некоммерческие и бизнес-организации, находящие инновационные способы решения проблем. Дело не в профессионализме или его отсутствии, а в негибких рамках работы и ограничениях, связанных с негибкостью правового поля. Нет необходимости кардинально перекраивать способы работы всех сторон, здесь могут сработать технологии повышения уровня доверия меж-

ду всеми сторонами через коммуникацию, выстроенную, в первую очередь, вокруг общих ценностей, а не технологических подходов.

5. По мере дальнейшего развития институтов третьего сектора некоммерческие организации будут все больше брать на себя функции государства по решению социальных проблем. Потенциально круг этих проблем следует расширить до социально-политических.

На данный момент коммуникация в ходе выстраивания партнерских отношений различных секторов и избирателей проходит под эгидой и главенствующей ролью государства. Одномоментно изменить это нельзя. Для специалистов, работающих в публичной сфере, важно понять, можно ли это использовать как ресурс для выстраивания маркетинга отношений. Для этого необходимо сохранять и приумножать ценность выбора и собственной инициативы граждан.

3. Механизмы политического PR

К основополагающим механизмам политического пиара можно отнести: формирование имиджа, использование основных стратегий поведения в конкурентной среде в свою пользу, составление и внедрение политических текстов, опирающихся на общую PR-стратегию. Необходимо подчеркнуть, что помимо указанных «классических» приемов необходима проработка технологии модификации поведения электората в сторону большей информированности и рационального выбора, в противном случае все PR-технологии будут носить чисто популистский характер, а реальная борьба так и останется в кулуарах власти. В данном разделе технологии политического PR сосредоточены вокруг проблемы формирования нужного (для кандидата, партии или электората) контента и способов его формирования. Это обусловлено важностью коммуникативного наполнения процесса политического обмена.

Методы работы со СМИ

Центральным в технологиях реализации целей и задач политической кампании и в поддержании имиджа является медиапланирование – выявление наиболее авторитетных каналов СМИ и размещение рекламных и пиар-сообщений в них, с ориентацией на свою целевую группу. Оно включает: цели, направления, опреде-

ление выбора средств рекламы, затраты, регион охвата и число граждан, которых нужно охватить рекламными воздействиями, график проведения рекламной компании и ее бюджет, периодичность появления рекламных обращений в выбранных каналах распространения информации.

Основными стратегическими документами для работы со СМИ являются медиакарта и медиаплан.

Медиакарта округа – это карта СМИ избирательного округа, мониторинг СМИ и результаты опроса – основа для составления технологической карты социально-психологического продвижения рекламного продукта и медиаплана. В настоящее время специалисты чаще всего ограничиваются тематическим планом размещения рекламной продукции в СМИ округа, называя это медиапланированием.

Как документ, медиакарта фиксирует все существенные сведения о СМИ региона/округа: массовые, отраслевые и узкопрофильные газеты и журналы с указанием наиболее важных для избирательной кампании СМИ, тиража и объема целевых аудиторий, графика выхода и выпуска в свет, имен и фамилий редакторов и журналистов, контактной информации. Может содержать информацию об уровне доверия СМИ.

Медиаплан – это основной стратегический документ по вопросам, касающимся сферы взаимодействия со СМИ.

Медиаплан состоит из нескольких разделов.

1. Описание кандидата и позиций его конкурента.
2. Цели и задачи.
3. Целевая аудитория (портрет аудитории).
4. Каналы общения (география, каналы распространения).
5. План размещения (сроки проведения кампании).
6. Бюджет.

Основные составляющие медиаплана имеют следующий вид: охват (G1+) (охват целевой аудитории (ЦА) – доля людей из ЦА, имевших возможность одного и более контакта с материалом о клиенте), GRP (охват и рейтинг), медиавес (ТВ, Р, П, И: телевидение, радио, пресса, Интернет).

Любой медиаплан включает пояснения того, как рассчитывались стоимость роликов, размещения в печатных СМИ, какие использовались прайс-листы и т. д.

Также в процессе формирования имиджа и реализации PR-технологий используются следующие средства, «работающие» с политическим текстом:

1) **пресс-релиз** – краткое официальное сообщение, выпускаемое для распространения по каналам СМИ. Достоинства: информативность, достоверность (основанность на официальном характере источника), универсальность (пригодность пресс-релиза для создания вторичных документов);

2) **интервью**: очное (личная встреча или общение по телефону), заочное (на заранее поданные в письменном виде вопросы журналист получает от пресс-секретаря письменные ответы), комбинированное (руководитель до встречи с журналистом получает освещаемые вопросы), виртуальное (журналист получает факты на интересующую тему и сам создает модель интервью);

3) **рекламные ролики и слоганы**;

4) **статьи-опровержения** (в условиях «черного» PR);

5) **медиаакт** (мультимедийные единицы политического PR: видеоролики, фотографии, схемы, графики, рисунки);

6) **имиджевые корпоративные документы** (сертификаты, кубки, благодарственные письма);

7) **пресс-конференции**.

В ходе работы со СМИ и реализации всех отмеченных способов обычно применяются и некоторые манипулятивные технологии и приемы. К таковым можно отнести следующие:

1) анонимный авторитет (СМИ ссылаются на авторитетный источник, но его не называют);

2) будничность рассказ (применяется в целях адаптации людей к негативной информации);

3) «забалтывания» (СМИ необходимо снизить актуальность информации и вызвать негативную реакцию к какому-либо явлению);

4) эффект бумеранга (если СМИ начинает травлю определенного человека);

5) метод информационной блокады (СМИ не допускают освещения деятельности, высказываний людей, угрожающих имиджу страны);

6) использование медиаторов (люди, формирующие мифы, слухи, сплетни);

7) эффект комментариев (цель комментариев – создание такого контекста, когда человек самостоятельно что-то домысливает);

8) прием отвлечения внимания (три компонента: развлекательный, информационный и убеждающий);

9) очевидцы событий (для создания эмоционального резонанса; особенно сильный эффект производят плачущие дети, молодые инвалиды и кричащие пожилые женщины);

10) переписывание истории (коррекция исторической памяти за счет искусственно сконструированных знаний, которые передают книгами, образованием, кино, театральными представлениями);

11) прием социального одобрения (смех и аплодисменты – знаки социального одобрения);

12) упреждающий удар (упредить появление негативной информации и тем самым вызвать реакцию противника; в этих случаях можно создать «утечку» информации).

Реализация имиджевых технологий более подробно рассмотрена в разделе, посвященном электоральным технологиям. Здесь мы обратим внимание на конкретные способы наполнения медиаконтента соответствующей информацией о политическом деятеле или партии в целях создания, поддержания и трансформации политического имиджа. Эти технологии являются наиболее актуальными и часто используемыми в условиях информатизации политического процесса.

PR-текст – письменный текст на бумажном или электронном носителе, служащий целям формирования или приращения социального капитала PR-субъекта, обладающий скрытым (реже – прямым) авторством, предназначенный для внешней или внутренней обществественности.

PR-тексты могут распространяться разными способами:

1) через СМИ;

2) путем прямой рассылки (direct-mail);

3) путем личной доставки (face-to-face).

Функции PR-текстов:

1) формирование и поддержание положительного имиджа;

2) информирование (т. е. донесение до общественности точки зрения фирмы, сообщение о новостном событии);

3) убеждение (т. е. формирование с помощью текста у общественности устойчивого положительного отношения к субъекту PR);

4) фатическая функция (поддержание коммуникативных связей, например поздравление);

5) эстетическая функция (создание художественного эффекта, например приглашение);

6) номенклатурная функция (например, биография).

Источники PR-текстов:

1) устные и письменные;

2) первичные (служебные документы) и вторичные (публикации в СМИ о базисном субъекте PR, в процессе мониторинга).

PR-тексты классифицируют по разным признакам.

1. По степени их «подготовленности» к публикации:

а) базисные (первичные – это собственно сами PR-тексты):

– простые: пресс-релиз, бэкграунд, факт-лист, биография, лист вопросов-ответов, байлайнер, поздравление, заявление для СМИ, приглашение, имиджевая статья, имиджевое интервью, кейс-стори;

– комбинированные: пресс-кит, ньюслеттер, проспект, брошюра, буклет;

– медиа-тексты – журналистские тексты, отвечающие признакам PR-текста (например, имиджевая статья, имиджевое интервью);

б) смежные – не отвечают всем признакам PR-текста (например, слоган, резюме, пресс-ревью).

2. По жанрам:

а) оперативно-новостные жанры (информационно-новостной): пресс-релиз, приглашение;

б) исследовательско-новостные жанры: бэкграундер, лист вопросов-ответов, имиджевое интервью;

в) фактологические жанры: факт-лист, биография;

г) исследовательские жанры: заявление для СМИ, имиджевая статья, кейс-стори;

д) образно-новостные жанры: байлайнер, поздравление, письмо.

Итак, рассмотрим основные из типов политических текстов.

Пресс-релиз – это основной информационно-новостной жанр PR-текста, представляющий событийную информацию о деятельно-

сти субъекта PR. Основная цель пресс-релиза – проинформировать адресата.

Любой пресс-релиз построен по принципу «перевернутой пирамиды» (принцип журналистского факса), т. е. каждый последующий абзац в пресс-релизе менее важен, чем предыдущий. Первый абзац представляет собой расширенную жесткую новость, т. е. кто? что? где? когда? зачем? Он всегда выделяется жирным шрифтом и отделяется от заголовка и абзаца пустой строкой. Объем пресс-релиза составляет одну страницу формата А4. Информация в пресс-релизе должна быть простой и понятной для читателей. Завершается пресс-релиз только точкой. Стоит особо отметить, что пресс-релиз – это документ с информацией для СМИ, который отправляется журналистам с расчетом на их интерес к изложенной теме и появлению в СМИ публикаций на основе пресс-релиза. Журналисты принимают решение о публикации пресс-релиза, исходя из актуальности темы для своих читателей. Нельзя заставить СМИ опубликовать пресс-релиз, поскольку решение о публикации принимает журналист или его руководитель – редактор. Гарантировать публикацию можно только в случае оплаты размещения как рекламы.

Как привлечь внимание СМИ?

Самое главное – понять, что журналисты не будут писать о событии, связанном с избирательной кампанией или политиком только потому, что утром получили пресс-релиз. Их цель – привлечь и удержать около своего издания читателей, поэтому им нужна интересная информация. Если содержание пресс-релиза не интересно аудитории издания – его не опубликуют. Но многие события можно подать под интересным углом или сделать так, чтобы они привлекли внимание. Конечно, для этого придется придумать что-то нестандартное.

Пресс-кит – это набор информационных материалов для СМИ, объединенных одним информационным поводом.

Форма и содержание пресс-кита. Пресс-кит представляет собой папку, которая несет элементы фирменного стиля (логотип, слоган, контакты корпорации и т. д.) и содержит информационные материалы.

В ней содержатся:

- основные PR-тексты – пресс-релиз, бэграундер, лист вопросов-ответов, факт-лист, биография и т. д.;
- сувенирная продукция – корпоративные блокноты, ручки, календари и т. д.;
- листы с логотипом компании для пометок;
- корпоративные буклеты, издания, результаты отмониторенной информации, подборки о мероприятиях и т. д.

Байлайнер – текст от имени первого лица, привязанный к какому-либо событию или теме.

Существуют два основных вида байлайнера:

1) периодический – самая простая разновидность байлайнера. Делается для периодической корпоративной печати. Это текст, в котором первое лицо рассказывает о содержании издания или в котором рассуждает на определенную тему;

2) событийный. Представляет собой информацию (характеристику), может быть в виде приветствия от имени первого лица избирательной компании. Чаще всего является составной частью буклета, посвященного какому-либо событию.

Ньюслеттер – издание для внутренней общественности (например, штаба) – корпоративная газета, буклет, листовка и т. д. Основные цели ньюслеттер:

1) формирование позитивного имиджа за счет корпоративного информирования и корпоративной аналитики;

2) формирование положительного имиджа за счет антикризисного информирования;

3) знакомство с людьми и отделами организации, штаба, команды;

4) возможна развлекательная функция.

Существуют определенные темы, которые ни при каких обстоятельствах не должны подниматься в ньюслеттер: профсоюзная деятельность, критика «снизу», конкуренция в отрасли, новости мирового масштаба.

Кейс-стори – информационный материал о благоприятном опыте и указание на его социальную ответственность. Кейс – конкретный случай. Он может собой представлять вариант имиджевой статьи, появляется в заголовках пресс-релизов.

Приглашение – это жанр PR-текстов, направленный на информирование общественности с целью обеспечения максималь-

ного присутствия целевой аудитории на мероприятии, проводимом субъектом PR.

Имиджевая статья – статья, позиционирующая имидж главного лица компании или организации в целом.

Имиджевое интервью – позиционирование первого лица в вопросно-ответной форме. Возможно наличие имиджевого фото первого лица. Этот тип интервью либо не подписывается, либо ставится подпись пресс-служащего.

Итак, очевидно, что написание PR-текстов требует специальных знаний и навыков, а также их постоянного пополнения в связи с интенсивным развитием информационной сферы.

Работа с контентом в ходе реализации PR-технологий

Указанные выше правила составления текстов можно свести к нескольким универсальным, которыми должны владеть не только PR-специалисты, работающие на политика или партию, но и сам субъект PR.

1. Простота предложений. Не более одной идеи и не более одного образа в одном предложении. Предложения должны представлять собой чуть больше, чем подлежащее, сказуемое и дополнение. Короткие предложения обеспечивают изящество и скорость изложения истории.

2. Простые слова. Составители текстов для медиа, или средств массовой информации, используют повседневный язык своей аудитории. Поэтому чем меньше больших, длинных слов, тем лучше. Длинных слов должно быть не более чем одно из десяти. Использование верных существительных для обозначения предметов позволяет избежать прилагательных и наречий, загромождающих текст сообщения.

3. Убедительность. Позиция автора должна быть поддержана – фактами, цифрами, документами – настолько, чтобы убедить аудиторию в точном отражении событий.

4. Естественность стиля. Событие и его описание должны соответствовать друг другу. Писать статьи, заметки и очерки, строить выступление надо тем языком, которым чаще всего говорит в обыденной жизни сам кандидат. Для этого зачастую дополнитель-

но приходится «ставить» клиенту речь, проводить тренинги по совершенствованию стиля делового общения.

Создание специалистом PR новости, заслуживающей внимания редакторов газет, теле- и радиопрограмм, предполагает наличие следующих характеристик содержания текста.

1. Воздействие. Содержание должно иметь отношение к членам аудитории, затрагивать их жизнь. Чем больше сообщение затрагивает интересы читателей (слушателей, зрителей), тем большего внимания оно удостоится. Одним из способов обеспечения родства событий и читателей является локализация событий – т. е. показ их значения для целевой аудитории.

2. Удивительность. Необычное имеет свойство привлекать публику, будить ее любознательность. Необычное нарушает обыденность и повседневность и поэтому притягивает внимание.

3. Известность главного действующего лица. Именно этим обусловлен интерес широкой публики к событиям из жизни звезд, президентов стран и глобальных компаний, лауреатов Нобелевских премий и мультимиллионеров.

4. Конфликт, или драматизм событий. Конфликт, или противоречие – диалектический источник развития событий. По сути, все события – разрешение какого-либо конфликта или противоречия – интересов, желаний, воль. Драматичность событий – это наличие в их развитии трех стадий – конфликт, напряженное ожидание, развязка.

Итак, **PR-приемы в политике** – это комплекс мер, при помощи которых специалисты достигают своих коммуникативных целей и выполнения задач, реализуя разработанную стратегию. Традиционными PR-приемами в политике являются:

- 1) имидж победителя и аутсайдера;
- 2) ложная популярность и ложная поддержка;
- 3) долгие переговоры;
- 4) столкновение (искусственное столкновение двух партий с помощью подставных лиц, событий и т. д.);
- 5) выбор без выбора (в прессе искусственно создается образ безвыходности ситуации);
- 6) чрезмерный позитив (в адрес политика высказывается слишком много позитивного).

Примеры PR-приемов в политике представлены в табл. 4.1.

Примеры PR-приемов

PR-прием	Пример
1	2
Имидж победителя и аутсайдера	<p>Образ Путин (победитель) – Прохоров (аутсайдер) на выборах в Государственную Думу 2011 г.</p> <p>Иллюстративный пример: выступление команды КВН. Сюжет: некрасивая русалка должна отдать колдунье свой голос, чтобы превратиться в человека, либо 1000 долларов. Русалка в раздумьях. На сцену выходит высокий юноша в классическом костюме и с кейсом. Диалог юноши (Ю) и русалки (Р):</p> <p>Ю: Здравствуйте, я слышал, вам нужны деньги.</p> <p>Р: Да!</p> <p>Ю: Но взамен мне нужен ваш голос.</p> <p>Р: Тьфу, вы что, сговорились все? Вы кто?</p> <p>Ю: Я – Михаил Прохоров. А зачем вам деньги?</p> <p>Р: Я хочу купить ноги, стать красивой и завоевать сердце прекрасного принца.</p> <p>Ю (презрительно): На что вы надеетесь, русалка...</p> <p>Р: А вы на что, Прохоров?</p>
Ложная популярность и ложная поддержка	<p>Суть: создание имиджа популярности одному из политиков, который реально популярен только среди нескольких сегментов массового электората, в результате чего проигрывает либо не занимает первых мест, «оттягивая» часть электората от реальной оппозиции.</p> <p>Пример: ЛДПР и В. В. Жириновский</p>
Долгие переговоры	<p>Суть: переговоры с другими партиями, кандидатами, общественными организациями с целью потянуть время.</p> <p>Пример: диалог президента В. В. Путина с Координационным советом оппозиции во время выборов и в ходе последующих событий выступления оппозиции в 2012 г.</p>
Столкновение	<p>Суть: искусственное столкновение двух партий с помощью подставных лиц, событий и т. д. Единая Россия – Справедливая Россия. СР, являясь, по сути, оппозиционной «левой партией», сильно критикует политику и решения ЕР, однако голосует за все законы, выдвинутые группой депутатов от ЕР.</p>

1	2
	<p>Иллюстративный пример (от 19.03.2012): лидер «Справедливой России» Сергей Миронов заявил, что фракция эсеров в Госдуме не должна поддерживать кандидатуру Дмитрия Медведева в том случае, если он будет претендовать на пост премьер-министра РФ. «Высказывания Миронова выглядят нелепо и напоминают “попытки дирижировать в пустой оркестровой яме”», – заявил в понедельник, 19 марта, в комментарии ЕР.RU первый замсекретаря Президиума Генсовета «Единой России» Сергей Железняк</p>
<p>Выбор без выбора</p>	<p>Суть: в прессе искусственно создается образ безвыходности ситуации.</p> <p>Иллюстративный пример: «Избиратели задавали себе, пожалуй, главный вопрос сегодняшней политической повестки дня в России: “Если не Путин, то кто?” – и, не находя ответа, ставили галочку за Путина (так поступали многие голосовавшие за оппозиционные партии в декабре 2011 г.)» (Газета.ру).</p> <p>«Пока от лица оппозиции в России будет говорить ни на что не способная рукопожатная тусовка, ответа на вопрос “Кто, если не Путин?” мы так и не услышим» (Эхо Москвы)</p>
<p>Чрезмерный позитив</p>	<p>Суть: в адрес политика высказывается слишком много позитивного.</p> <p>Иллюстративный пример: предвыборный ролик кандидата в мэры г. Воронежа А. Гусева (2013 г.). Тема ролика: на город летит метеорит. Каждый кандидат сбегает по любым предлогом, и только один остается и придумывает, как избежать опасности (используя ресурсы завода «Синтезкаучук», на котором когда-то трудился. Основная идея: показывается, что кандидат всегда выручал город и сейчас (на выборах) тоже выручит и решит все проблемы</p>

*Технологии копирайта как технологии PR
и способ «снижения» цены на политический продукт*

Рассмотрим правила копирайта и визуальную структуру и содержание текста, который должен завладеть вниманием избирателя буквально за 2–3 секунды. Это достаточно нелегкая задача, и форма подачи материала тут очень важна, потому что избиратель, по сути, не читает, а «схватывает» визуальную форму текста.

Ниже приводятся **основные «формулы копирайтинга» (базовые кейсы)**, которые можно использовать для реализации задач стратегического PR.

1. До – После – Мост (Before – After – Bridge)

Части формулы:

- *До* – Вот твой мир.
- *После* – Представь, что было бы, если бы все существующие в твоём мире проблемы были решены.
- *Мост* – Вот как попасть в мир без проблем.

Очень широко применяемая формула, пользоваться которой очень просто: опишите проблему, опишите мир, в котором ее не существует и объясните, как туда попасть. Формула работает для заголовков, электронных писем, социальных медиа, практически для всего, что вам нужно **написать** (или **сказать** в качестве спикера).

Пример:

Дорога на работу отнимает у вас много времени. Представьте, что вы сможете добираться до нее в три раза быстрее. Новая городская транспортная система – проект... (Имя кандидата/партии, лица, которого надо «продвинуть»).

2. Проблема – Волнение – Решение (Problem – Agitate – Solve)

- Определите *проблему*.
- Признайте, что проблема вас *волнует*.
- *Решите* проблему.

Вы видите перед собой одну из самых популярных формул копирайтинга, известную также под аббревиатурой PAS.

Она почти совпадает с первой формулой списка за исключением одного пункта: вместо описания жизни без проблемы (ста-

для «После»), PAS описывает жизнь, в которой проблема сохраняется (стадия «Волнение»).

Пример:

Замерзая на остановке, смотрите на очередную не остановившуюся маршрутку? Вы опять уступите и будете терпеть ИЛИ будете бороться за комфорт? Узнайте, как это сделать.

3. Особенности – Преимущества – Выгоды (Features – Advantages – Benefits)

- *Особенности* – то, что вы и/или ваш продукт можете сделать.
- *Преимущества* – в чем его польза.
- *Выгоды* – что это даст лично для покупателя.

Эта формула повторяет один из главных принципов политического маркетинга: фокусируйте внимание избирателя на выгодах, не на особенностях кандидата или партии.

Вы выберете (...), и он(а) сделает (...), так что вы получите (...).

Пример:

Выбор (...) поможет вам решать коммунальные проблемы «здесь и сейчас» и получать отчеты о работе муниципальных служб.

4. The 4 C's

- *Clear* – чистый.
- *Concise* – краткий.
- *Compelling* – неотразимый.
- *Credible* – заслуживающий доверия.

Одна из самых любимых формул маркетологов и копирайтеров, помогающая оставаться сосредоточенным на цели написания текста и на выгодах избирателя. Необходимо писать ясно и коротко, применяя убедительную интонацию, и тогда вы заслужите доверие, чтобы читатель поверил, что ваши обещания сбудутся.

Пример:

Контролируйте всех – даже Президента. Попробуйте новое приложение «госуслуги feedback» на вашем мобильном устройстве.

5. The 4 U's

- *Useful* – полезный.
- *Urgent* – вызывающий у читателя чувство срочности, скоротечности действия предложения.
- *Unique* – уникальность главной выгоды маркетингового предложения.
- *Ultra-specific* – заострите внимание на конкретных особенностях, перечисленных в 3 первых пунктах.

Элементы срочности и специфики хорошо соответствуют как быстрому темпу жизни социальных сетей, так и активно мотивируют посетителя лендинга к совершению конверсионного действия. Эта формула не требует написания большого количества текста. Освойте ее и ожидайте отличных результатов, особенно в социальном маркетинге.

Пример:

Субботняя общественная приемная (...): ответим на все ваши вопросы, сколько времени бы на это не потребовалось. Узнайте все. Количество мест ограничено!

6. Внимание – Интерес – Желание – Действие (Attention – Interest – Desire – Action, AIDA)

- *Внимание* – привлечение внимания читателя.
- *Интерес* – свежая, полезная, интересная информация, затрагивающая посетителя.
- *Желание* – чувство, которое вызывает у потенциального потребителя описание выгод от приобретения вашего продукта/услуги/идеи; для укрепления желания выгоды подтверждаются доказательствами от других потребителей.
- *Действие* – просьба выполнить какое-либо конверсионное действие.

Формула AIDA стала как бы стандартом копирайтинга для большинства текстов. Многие из формул, перечисленных ниже, включают компоненты AIDA.

Большинство маркетологов предпочитают использовать первый пункт AIDA – *Attention (Внимание)*. Именно он позволяет писать удивительно эффективные заголовки, практически универсально подходящие для любого типа маркетинговой стратегии.

Пример:

Будьте первым на встрече с (...)! Первые не ждут остальных – первые решают проблемы.

7. A FOREST

- *A (Alliteration)* – аллитерация.
- *F (Facts)* – факты.
- *O (Opinions)* – мнения.
- *R (Repetition)* – повторение.
- *E (Examples)* – примеры.
- *S (Statistics)* – статистика.
- *T (Threes)* – «тройки» (повторите слово или фразу 3 раза, чтобы сделать его запоминающимся).

Сложная многосоставная формула, обозначаемая аббревиатурой A FOREST – мнемоническим словом, означающим «Лес».

А если вы ограничены требованиями социальных медиа, вы можете «вытащить» из A FOREST отдельный элемент и посмотреть, как он работает. Начните с *аллитерации* (повторения одинаковых или однородных согласных), упоминания *фактов*, применения *«троек»*.

Пример:

Выбираете мэра? Кандидат в мэры от партии (...). Новый мэр – новые правила. Программа здесь: (веб-адрес).

8. Пять основных возражений (The 5 basic objections)

- Мне не хватает времени.
- Мне не хватает денег.
- Мне это не поможет решить проблему.
- Я вам не верю.
- Мне это не нужно.

Если Вам необходимо привлечь внимание на веб-ресурсе, то стоит помнить, что пользователь легко может придумать причину не читать текст, не «расшаривать» его, не кликать, не совершать вообще никаких действий.

Если вы сможете заранее нейтрализовать все 5 указанных выше возражений – это высший пилотаж копирайта. Если вы сможете избежать даже одной причины для отказа от чтения контента – это хорошее достижение.

Пример:

Лучший способ потратить следующие 5 минут: задать вопрос онлайн своему политику.

9. Картина – Обещание – Доказательство – Толчок (Picture – Promise – Prove – Push, PPPP)

- *Картина* – изобразите картину, что привлечет внимание и вызовет желание.
- *Обещание* – опишите, что сделает или от чего избавит ваш продукт/услуга/идея.
- *Доказательство* – обеспечьте поддержку вашего обещания аргументами в его пользу.
- *Толчок* – попросите вашего читателя совершить конверсионное действие.

Многие из упоминаемых формул включают показ потенциальному избирателю картин достижения им чудесных результатов. PPPP «осуществляет мечты», упоминая конкретные способы, которыми продукт/услуга/идея помогут добиться желаемого, и подкрепляя свои обещания доказательствами из реальной практики. Последний пункт – призыв к действию – имеет решающее значение.

Пример:

Нет больше ожидания. Доверьте свой выбор (...), и вы сможете получать консультации в его онлайн-приемной 24 часа в сутки 7 дней в неделю.

10. Психологическое притяжение «открытых петель» (The psychological pull of Open Loops)

Феномен «открытых петель» (Open Loops) коренится в глубинах человеческой психики. Мы нуждаемся в *завершении* (closure, также переводится как «закрытие») событий нашей жизни, и когда мы не добиваемся этого завершения, мы чувствуем тревогу, побуждающую нас искать и узнавать больше, чтобы достичь этого закрытия.

Open Loops расставляются в тексте так, чтобы для зрителей (в нашем случае – избирателей) было сложнее оторваться от экрана (монитора), листовки.

Пример:

Как уход лидера нашей партии привел нас к невиданному успеху на выборах.

В заключение хотелось бы отметить, что активное внедрение маркетингового подхода в политику ставит ряд актуальных проблем, связанных с корректностью организации политической деятельности, ее легитимностью, с поведением избирателя и его зависимости от информационного поля, которое формируют средства массовой коммуникации. Но именно применение маркетингового подхода дает возможность обеспечить действительно свободную конкуренцию на политическом рынке (по крайней мере, обеспечить действенный контроль за ней); бороться против монополии на использование средств массовой информации, с недобросовестной политической рекламой; применять исследовательские процедуры в ходе избирательных кампаний и т. п. Все это, безусловно, требует принятия соответствующего законодательства, реализации других мер, связанных с развитием описываемого подхода. Однако совершенно несомненным представляется тот факт, что маркетинговый подход в политике – релевантный инструмент анализа политической действительности.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите причины зарождения понимания политики как рынка. Когда это произошло?
2. Что такое «медианный избиратель»? В чем суть технологической работы с ним?
3. Что дает теория общественного выбора для понимания поведения избирателя?
4. Является ли наличие представительной демократии обязательным условием политического рынка? Почему?
5. Что такое асимметрия информации? Каковы ее особенности в условиях политического рынка?
6. Дайте оценку роли информационных ресурсов и технологий в современных политических маркетинговых технологиях.
7. В чем основная проблема при оценке уровня агрегирования интересов и «веса» голоса избирателя на политическом рынке?
8. Перечислите основные институциональные барьеры, препятствующие развитию политмаркетинговых технологий в России.

9. Какие информационные и институциональные условия необходимы для обеспечения равного «обмена» между электоратом и политической элитой?

10. Что такое маркетинг-план? Какие основные действия он включает?

11. В чем особенность сегментации политического рынка?

12. Какие существуют фазы поведения клиента, с которыми необходимо работать в ходе реализации стратегических целей маркетинг-плана?

13. Перечислите основные методы работы со СМИ.

14. Что такое медиа-тексты? Какие типы медиа-текстов существуют?

15. Перечислите традиционные PR-приемы в политике.

Проблемные задания

1. Раскройте суть категории «обмен» в системе понятий маркетинга и политических наук. Приведите примеры трех основных типов общественного обмена (на примере России): символический обмен, утилитарный обмен, социетальный обмен.

2. Подумайте, как связаны понятия маркетинга и «шоу-политики» (маркетинговый подход к политике и постмодернистский).

3. Что такое политический капитал? Как он связан с процессом обмена?

4. Ознакомьтесь с понятием брендинга. Как оно связано с категорией имидж. Можно ли отождествлять «политический бренд» и политический имидж? Что понимается под государственным национальным брендом?

5. Предложите план ребрендинга действующей политической партии.

6. Поясните роль межличностной коммуникации в избирательном политическом маркетинге и технологии «от двери к двери»: личные встречи, слухи, интервью. Раскройте суть политического директ-маркетинга.

7. Приведите примеры политических слоганов. Как слоган связан с политическим имиджем?

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. *Авдашева С. Б.* Влияние конкуренции и антимонопольного регулирования на процессы экономической модернизации в России / С. Б. Авдашева, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко. – М. : ТЕИС, 2005. – 213 с.
2. *Аткинсон Э. Б.* Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Б. Аткинсон. – М. : Аспект Пресс, 1999. – 831 с.
3. *Блэк С.* Введение в публич рилейшнз / С. Блэк. – Ростов н/Д. : Феникс, 1998. – 318 с.
4. *Бреннан Дж.* Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен. – СПб. : Экономическая школа, 2005. – 272 с.
5. *Грачев М. Н.* Политическая коммуникация : теоретические концепции, модели, векторы развития / М. Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.
6. *Гудков Д. Б.* Прецедентные феномены в текстах политического дискурса / Д. Б. Гудков // Язык СМИ как объект междисциплинарного исследования. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 239 с.
7. *Егорова-Гантман Е. В.* Политическая реклама / Е. В. Гантман-Егорова. – М. : Николло М, 1999. – 240 с.
8. *Захаров А. В.* Оценка пространственной модели голосования на основе российских данных / А. В. Захаров. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2008. – 39 с.
9. *Ильясов Ф. Н.* Политический маркетинг. Искусство и наука побеждать на выборах / Ф. Н. Ильясов. – М. : Издательство ИМА-пресс, 2000. – 314 с.
10. *Кордонский С. Г.* Рынки власти : административные рынки СССР и России / С. Кордонский. – 2-е изд. – М. : ОГИ, 2006. – 194 с.
11. *Морозова Е. Г.* Политический рынок и политический маркетинг : концепции, модели, технологии / Е. Г. Морозова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. – 247 с.
12. *Недяк И. Л.* Принуждение, а не убеждение? / И. Л. Недяк // Власть. – 2016. – № 8. – С. 60–66.

13. *Нежданов Д. В.* Политический маркетинг : вчера, сегодня, завтра / Д. В. Нежданов. – М. ; СПб. : Питер Принт, 2003. – 157 с.

14. *Нежданов Д. В.* Политический рынок и партийный дизайн в современной России : опыт метафорического моделирования становления партийной системы / Д. В. Нежданов. – Екатеринбург : [б. и.], 2009. – 168 с.

15. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.

16. *Ольшанский Д. В.* Политический PR / Д. В. Ольшанский. – СПб. : Питер, 2003. – 544 с.

17. *Почепцов Г. Г.* Паблик рилейшнз для профессионалов / Г. Г. Почепцов. – Киев : РЕФЛ-бук, 2004. – 640 с.

18. *Пшизова С. Н.* Представительство или предпринимательство? Партии в политическом процессе современной России / С. Н. Пшизова // Российское общество и социология в XXI веке : социальные вызовы и альтернативы : тез. докл. и выступлений II Всерос. социологического конгресса : в 3 т. – М. : Альфа-М, 2003. – Т. 1. – 319 с.

19. *Русакова О. Ф.* Политический маркетинг. Краткий учебный словарь / О. Ф. Русакова, А. Е. Спасский. – Екатеринбург : Дискурс-Пи. – Серия: политический маркетинг. – Выпуск 3. – 2005. – 144 с.

20. *Стиглер Дж.* Теория олигополии / Дж. Стиглер. – СПб. : Экономическая школа, 2000. – 484 с.

21. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : Изд-во Моск. ун-та ; ИНФРА-М, 1997. – 718 с.

22. *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма : фирмы, рынки, «отношенческая» контракция / О. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, СЕУ Пресс, 1996. – 691 с.

23. *Эрроу К.* Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов / К. Эрроу // THESIS. – 1993. – Вып. 2. – С. 53–68.

24. *Эрроу К.* Информация и экономическое поведение / К. Эрроу // Вопросы экономики. – 1995. – № 5. – С. 98–107.

25. *Cwalina W.* Political Marketing : Theoretical and Strategic Foundations / W. Cwalina, A. Falkowski, B. I. Newman. – Routledge, NY, 2015. – 339 p.

26. *Andreasen A.* Marketing Social Change: Changing Behavior to Promote Health, Social Development, and the Environmen / A. Andreasen. – San Francisco : Jossey Bass Publishers, 1995. – 368 p.

27. *Aragones E.* Reputation and Rhetoric in Elections / E. Aragones, T. Palfrey, A. Postlewaite // PIER. – 2005. – № 05–027. – P. 114–119.

28. *Bergan D.* Candidate divergence and campaign contributions / D. Bergan. – Indiana : University of Notre Dame, 2005. – 211 p.

29. *Brennan G.* Democracy and Decision : The Pure Theory of Electoral Preference Cambridge University Press / G. Brennan, L. Lomasky. – Cambridge : Cambridge University Press, 1997. – 237 p.

30. *Falkowski C. A.* Political Marketing : Theoretical and Strategic Foundations / C. A. Falkowski, B. I. Newman. – Routledge, NY, 2015. – 339 p.

31. *Glasgow G.* Voting behavior and the electoral context of government formation / G. Glasgow, R. Alvarez // Electoral Studies. – 2005. – Vol. 24. – P. 245–264.

32. *Groseclose T.* A model of candidate location when one candidate has a valence advantage / T. Groseclose // American Journal of Political Science. – 2001. – Vol. 45, № 4. – P. 862–886.

33. *Ogunbiyi V. O.* Relationship marketing in the Political Process, its impact / V. O. Ogunbiyi, D. I. Kufre // Journal of Business and Management. – 2015. – Vol. 17, Issue 8. Ver. IV. – P. 104–109.

34. *Ormrod R. P.* Political Marketing : Theory and Concepts / R. P. Ormrod, S. Hennenberg, N. O'Shaughnessy. – London : Sage, LA. – 207 p.

35. *Quinn K.* Voter choice in multi-party democracies : a test of competing theories and models / K. Quinn, A. Martin, A. Whitford // American Journal of Political Science. – 1999. – Vol. 43, № 4. – P. 1231–1247.

Ресурсы Интернет

36. *Downs A.* An Economic Theory of Democracy / A. Downs. – New York : Harper and Row, 1957. – P. 27–28. – Mode of access: <http://www.osiris.colorado.edu/~mciverj/Downs3-14.PDF>

37. *Jossey-Bass A.* Marketing Social Marketing in the Social Change Marketplace / A. Jossey-Bass, R. Andreasen // Journal of Public Policy & Marketing. – 2002. – Vol. 21 (1). – P. 3–13. – Mode of access: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.7939&rep=rep1&type=pdf>

38. *Oepen M.* Strategic Communication for Sustainable Development. A conceptual overview / M. Oepen. – German, Schneller Druck, Reutlingen Eschborn, 2006. – 62 p. – Mode of access: <https://www.cbd.int/cepa/toolkit/2008/doc/strategic%20communication%20for%20sustainable%20development.pdf>

39. Promoting Awareness and Interest Through Communication // Social Marketing and Sustainability of the Initiative. – Mode of access: <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/sustain/social-marketing/awareness-through-communication/main>

40. *Vickrey W.* Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism / W. Vickrey. – Mode of access: <http://www.columbia.edu/dlc/wp/econ/vickrey.html>

Р а з д е л IV

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ

Рассматриваемые вопросы

1. Что такое избирательная кампания?
2. Стратегия и тактика избирательной кампании.
3. Политическая реклама в избирательной кампании.

В данном разделе нам предстоит рассмотреть политические технологии в рамках избирательных кампаний, оценить их возможное сочетание и эффективность в электоральной практике.

Чем являются технологии в электоральной практике?

Как отмечает в своей работе Н. Ф. Головатый: «... это совокупность политико-организационных, информационных, пропагандистских и других действий с целью приведения к власти определенного политика, группы политиков, политической организации или их объединения»¹. Л. А. Кочубей предлагает психологическую дефиницию понятия, отмечая, что это искусство изучения электоральной мотивации, выработки механизмов, базирующихся на определенных психологических подходах, при условии, что первоочередной является не «что», а «как» осуществить и удачно построить избирательную кампанию, повлиять на избирателя².

Логично, что технологию можно определить как совокупность знаний о способах и средствах проведения избирательных кампаний, т. е. совокупность стратегических и тактических приемов, направленных на достижение успеха в предвыборной борьбе. Наиболее рельефно цели и задачи формулируются в период избирательной кампании и реализуются в ее стратегии и тактике.

¹ Головатый Н. Ф. Политическая психология. Киев, 2001. С. 71.

² См.: Кочубей Л. А. Избирательные технологии. М., 2008.

Выбор и использование тех или иных технологий зависит от целей и задач, стоящих на определенном этапе перед субъектом политики (партией, объединением или политическим лидером). Например, если стратегической задачей является победа на выборах, то тактическим приемом, направленным на достижение цели, может быть применение технологий, формирующих положительный образ партии, объединения, лидера в кампании.

Таким образом, каждая партия, политическое объединение или лидер самостоятельно определяют совокупность избирательных технологий, особенности их применения в политическом поле каждой конкретной избирательной кампании.

Тем не менее электоральная практика выработала некий базовый канон технологий, которые используются практически во всех кампаниях. К ним можно отнести собственно избирательную кампанию, ее стратегию и тактику, политическую рекламу и медиа-концепт, т. е. те средства массовой коммуникации, которые освещают ход предвыборной борьбы, а также ряд других электоральных технологий.

1. Что такое избирательная кампания?

Длительное время политологи, в отличие от кандидатов и менеджеров кампаний, считали, что избирательные политические кампании оказывают минимальное влияние на исход выборов. Вся последующая история политической жизни и политической науки была призвана опровергнуть это утверждение и убедить политиков и электорат в функциональности и эффективности избирательных кампаний.

В истории политической науки существует достаточно много определений избирательной кампании. В частности, Вебстеровский словарь напоминает нам, что термин «кампания» пришел из военного вокабуляра: «это последовательная серия военных операций, запланированных на определенном этапе войны» или «последовательная серия операций, направленная на достижение определенных целей»³.

³ Campaigns and elections American style / ed. by James A. Thurberg and Candice J. Nelson. Westvired Press, 1995. P. 2.

В. Сафир определяет кампанию как «процесс, включающий все фазы, связанные с усилиями, в любых видах выборов, но более характерный для открытых, альтернативных выборов»⁴.

Наиболее эффективна и технологична избирательная кампания именно в демократических странах, где проводятся свободные выборы на демократической основе. «Избирательная кампания в демократической стране представляет собой продолжающийся непрерывно процесс, в котором вырабатываются общие интересы, где партии мобилизуют финансовые и организационные ресурсы, политики провозглашают платформы, которые привлекут их избирателей и покажут недостатки программы их оппонентов»⁵.

Анализ был бы неполным, если были бы приведены только суждения западных политологов. В российской науке уже сложилось необходимое представление о предмете. Например, по мнению К. С. Гаджиева, под избирательной кампанией понимается установленный законом период, в течение которого политические партии, лидеры, а также государственные органы, ответственные за проведение выборов, осуществляют организационную, пропагандистскую и идеолого-информационную подготовку выборов в соответствии с установленными правилами⁶.

Характерно, что в истории политики понимание сути избирательной кампании не представляет собой некий застывший свод правил и рецептов по ее ведению – это динамичный и живой механизм, реагирующий на изменения политической ситуации.

Начиная с 1960-х гг. избирательные кампании в Америке стали характеризоваться как «новый стиль» или «новая парадигма».

Существует по крайней мере два подхода у ученых и менеджеров кампаний к определению того, что представляет «новый стиль» или «новая парадигма» политической кампании:

1) «новый стиль» в избирательной кампании означает «продажу» кандидатов через коммерческую рекламу. Это один аспект. Другой состоит в том, что в кампании используется большое число специалистов, т. е. кампании профессионализируются, и уже

⁴ *Safire W. Political Dictionary. N.Y., 1978. P. 135.*

⁵ *Алескеров Ф. Т., Ордежук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1992. С. 92.*

⁶ *См.: Гаджиев К. С. Политическая наука. М., 1994. С. 166–167.*

главную роль в них играют не партии и волонтеры, а политические консультанты разного профиля;

2) другой подход не ограничивается чисто техническим или коммерческим аспектом. «Новый стиль» – это работа на новое поколение: персональный контакт с избирателями, низовыми общественными организациями, привлечение молодежи для работы в кампании. Но данный подход не отрицает использования технических возможностей, платной телевизионной рекламы и участия в телевизионных программах.

2. Стратегия и тактика избирательной кампании

Любая избирательная кампания начинается с планирования, с определения ее **стратегии и тактики**. «Стратегия в политике – это система крупномасштабных решений и намеченных направлений деятельности, последующая реализация которых призвана достичь более или менее удовлетворительным образом основных целей, которые ставят перед собой на исторически определенный срок государственные институты, партии, общественно-политические организации и другие организованные субъекты политики»⁷.

«Тактика – совокупность приемов и форм политической деятельности, направленной на достижение того или иного этапа стратегии, употребляемая в связи с конкретными ситуациями, возникающими при реализации стратегии»⁸.

Е. Б. Сучков и Е. Б. Малкин определяют стратегию как содержательную, а тактику – как коммуникативную часть кампании⁹.

Таким образом, стратегия и тактика – это два взаимосвязанных элемента кампании, которые направлены на ее реализацию.

Стратегия и планирование кампании должны учитывать определенный набор факторов, влияющих на ее исход (кандидаты, природу избирательной системы, партийные организации или их отсутствие, природу выбора электората) и наиболее эффективно их использовать.

⁷ Политология : энциклопедический словарь / [общ. ред. и сост.: Ю. И. Аверьянов]. М., 1993. С. 367.

⁸ Там же. С. 370.

⁹ См.: Малкин Е., Сучков Е. Политические технологии. М., 2006. С. 123.

По мнению британского специалиста по политическому маркетингу Ф. Гоулда, стратегия кампании строится на следующих пунктах.

1. Сбор информации, поступающей из двух источников: исследование общественного мнения и изучение соперников.

2. Оценка имеющейся информации, в первую очередь сильных и слабых сторон всех участников борьбы.

3. Непосредственная разработка стратегии: определение адресных групп, проблем, целей, политической стратегии и основных лозунгов.

4. Планирование, т. е. переводение всего вышеизложенного в законченный план кампании¹⁰.

Надо отметить, что и большинство российских специалистов, занимающихся изучением избирательных технологий, практически не отходят от этого плана.

Как правило, стратегическое планирование кампании начинается за 1,5–2 года до выборов, но в ситуации непредсказуемости политической жизни, ее изменчивости сроки, естественно, меняются, и долгосрочное стратегическое планирование преобразуется в краткосрочное, практически ситуативное, когда стратегия и тактика избирательной кампании разрабатываются буквально накануне, за 1,5–2 месяца.

«Процесс стратегического планирования включает в себя сбор и оценку необходимой информации, определение стратегической линии, основных тем лозунга, социальной базы кампании, а также собственно планирование»¹¹.

Стратегически основной целью кампании, на которую направлены все усилия, является **электорат**. Партии, объединения или политические деятели, участвующие в кампании, должны обладать необходимыми знаниями о своих потенциальных избирателях, включая такие показатели, как участие (или неучастие) в прошлых выборах, соответственно, за кого голосовало большинство, социальные, демографические и исторические характери-

¹⁰ Гоулд Ф. Стратегическое планирование избирательной кампании // Полис. 1993. № 4. С. 134–138.

¹¹ Недяк И. К. Выборы : планирование и организация политической кампании. М., 1995. С. 5.

ки избирательного округа, аттитюды и партийную идентификацию электората. Характерно, что уровень предвыборной кампании заранее определяет, какую информацию надо задействовать об избирательном округе и где ее получить. Например, муниципальный уровень предполагает некое **личностное** знание электората, когда штаб может построить своеобразную «пирамиду знакомых в округе» – так гораздо легче и эффективнее собрать информацию и прогнозировать результат. Но региональный и федеральный уровень выборов предполагает уже использование статистической информации, работу с большими данными.

Другой способ получения информации об электорате – **социологический**, предполагающий процедуру проведения социологического исследования. Социологические данные дают основания для стратегического маневра и определения основных социальных групп, на которые будет оказано воздействие в рамках кампании.

Кроме номинального использования данных об электорате, необходимо их прогностическое использование, т. е. характеристики участия, компетентности, идентификации электората с той или иной партией и время принятия решения о голосовании.

Д. Ниммо¹² предложил типологизировать избирателей в зависимости от времени принятия решения и уровня информированности избирателей (табл. 5.1).

Т а б л и ц а 5.1

Типология избирателей Д. Ниммо

Решение \ Внимание	Внимательные	Невнимательные
	Внимательные	Невнимательные
Раннее решение	Подкрепляющие действия	Мягкая мобилизация
Позднее решение	Содержательное подкрепление	Мобилизационный призыв

¹² Nimmo D., Englewood C. The Political Persuaders : The Techniques of Modern Election Campaigns. N. J. Prentice-Hall, 1970. P. 8.

Более того, Ниммо не просто разделяет избирателей по типам, но и предлагает соответствующие информационные стратегии, которые могут выражаться через конкретные электоральные технологии. Например, для избирателей, которые принимают решение рано и достаточно хорошо информированы, подкрепляющей стратегией может быть удержание информационного фона. Избиратели, принимающие решение поздно, но информированные хорошо, будут нуждаться в дополнительном серьезном информационном ударе, который не просто работает на присутствие кандидата или партии в информационном поле, но и убеждает избирателей голосовать за них.

В избирательной кампании информация характеризуется как величина, воспринимаемая электоратом (аудиторией) и репрезентируемая (конструируемая) партией, объединением, политическим лидером.

Информация, которую мы получаем о политических партиях, объединениях или об определенных политических ситуациях, может делиться на несколько типов и передаваться в разных формах. Она может быть передана в форме политического выступления, появиться в различных каналах в сети Интернет, телевизионных новостей, журнальных, газетных статей или передаваться невербально. Так как информация передается очень быстро, реципиент практически не имеет возможности сразу же ее обдумать, тогда встает вопрос, каким образом эта информация интерпретируется. С одной стороны, она интерпретируется так, как ее получает реципиент, т. е. в том виде, в котором желает этого отправитель. С другой стороны, информация может быть неоднозначна, и тогда интерпретируется она соответственно. Используя знания о восприятии и интерпретации информации, в избирательных кампаниях разрабатываются соответствующие стратегические и тактические подходы к воздействию на электорат. Достаточно редко информация достигает избирателя в чистом виде. Такой особенностью обладают некомментируемые политические документы, в частности программы партии или объединения.

Основные вопросы, на которые должна дать ответ **стратегия избирательной кампании**, представлены в табл. 5.2.

Т а б л и ц а 5.2

Вопросы стратегии избирательной кампании

Вопрос	Ответ
С какой целью проводится кампания?	Победа/участие
Какие ресурсы у нас для этого есть?	Время, деньги, партия, кандидат
Что мы хотим сказать своим избирателям?	Программа, платформа, месседж
Кто за нас проголосует?	Целевая группа, адресная группа, базовый электорат
Сколько голосов нам надо получить?	Установка кампании

Тактика кампании призвана решить одну из самых важных задач – каким образом воплотить стратегию в реальности с таким эффектом, чтобы избиратель проголосовал за партию или кандидата.

Если стратегия – идеология всей кампании, то тактика – это реальная управленческая машина, от работы которой зависит успех или неудача в политике.

Как построить эту машину так, чтобы кампания не просто состоялась, а была успешной? Существует несколько наиболее распространенных рецептов на этот счет, но всегда необходимо принимать во внимание, что любой успех приносят не планы на бумаге, а люди, т. е. та команда, которая будет работать (табл. 5.3).

Т а б л и ц а 5.3

Структура тактических составляющих избирательной кампании

Тактическое направление	Организационная структура
Организационное	Орготдел, бухгалтерия, юристы
Оргмассовое	Полевой отдел
Рекламное	Пресс-служба, PR-отдел
Аналитическое	Служба мониторинга, отдел аналитики

Необходимо отметить, что не все направления в реальной кампании могут быть представлены избыточными вариантами структурных подразделений, но это не значит, что их быть не должно! Одно из наиболее распространенных управленческих решений в таком случае – передача функций и задач на аутсорсинг.

3. Политическая реклама в избирательной кампании

Рекламный блок – одно из основных тактических направлений избирательной кампании, а соответственно, и наиболее насыщенная по меню технологий ее часть. При выборе каждой конкретной технологии необходимо понимать, чем коммерческая реклама отличается от политической.

Так, Дж. Бриант видит эти различия в следующем¹³.

1. Цель коммерческой рекламы – подтолкнуть покупателя выбрать один товар, когда на самом деле все товары одинаковы. Цель политической рекламы – склонить избирателя отдать свой голос партии или кандидату и заставить его игнорировать различия, которые на самом деле существуют.

2. Избиратель «покупает» одновременно весь продукт (партия, кандидат), который он собирается использовать в ближайшие несколько лет. В политике нет презентаций и дегустаций. Выбор более серьезен и более долгосрочен и осуществляется при полном отсутствии практической апробации «товара».

3. Когда покупатель приобретает товар, он его имеет в своей собственности. Но выбор кандидата – это весьма призрачная надежда на то, что он будет непосредственно выполнять ваши требования. И его положение зависит от мнения большинства. Трудно представить, что при голосовании за марку одной фирмы все станут ей пользоваться.

4. В перераспределении рынка какого-либо товара могут участвовать несколько фирм. Причем их борьба за потребителя может находиться в ситуации стабильной конкуренции годами и десятилетиями. В политике такой ситуации быть не может. Борьба здесь идет более кратковременная и более определенная – победитель забирает все. Отсюда и более жесткие требования к политической рекламе.

5. Коммерческая реклама продукта – никогда не новость. Политическая реклама – всегда новинка.

¹³ *Bryant J. Paid Media Advertising // Campaigns and Elections American Style / ed. by J. A. Thurber and C. J. Melson. West view Press, San Francisco, 1995. P. 88–89.*

6. Политическая реклама реагирует на оппозицию, она всегда предмет критики.

7. В создание этих реклам вовлечены разные бюджеты.

8. Рынок последователей структурирован по-разному.

Как видно, политическая реклама вынуждена убеждать в ситуации большей неопределенности, чем реклама коммерческая. Она также имеет значительные ограничения в ресурсах – временных и финансовых. Поэтому политическая реклама как жанр существует в системе более жестких ограничений.

Под политической рекламой следует понимать платное или бесплатное, одностороннее и неличное обращение, осуществляемое через средства массовой информации и другие виды связи, агитирующие в пользу какого-либо кандидата, правительства, политической программы и т. д.¹⁴

Политическая реклама как явление, то, что было до этого, можно называть политической агитацией и пропагандой, возникла в России во время апрельского референдума 1993 г. и избирательных кампаний по выборам в Государственную Думу в декабре 1993 и декабре 1995 гг. В отличие от рекламы коммерческой, у политической рекламы в России нет предыстории – слишком коротка история российского парламентаризма в XIX – начале XX в. Тем не менее методы пропаганды и агитации, используемые КПСС, сегодня активно используются не только в российской, но и в западной электоральной практике. Но весь арсенал средств политической рекламы стал использоваться в современном политическом пространстве России только в 1990-х гг.

Важно выделить основные типы политической рекламы. Условно политическую рекламу можно разделить по следующим основаниям.

По территориальному:

- в пределах всей страны;
- в пределах региона;
- в пределах города, избирательного округа.

По целевой аудитории:

- все избиратели округа;

¹⁴ Недяк И. К. Выборы : планирование и организация политической кампании. М., 1995. С. 54.

– социально дифференцируемые избиратели по возрасту, полу и т. д.

– дифференцируемые избиратели по партийной принадлежности.

По характеру рекламных сообщений:

– позитивная информация;

– негативная информация или антиреклама.

По способу воздействия:

– рационально-когнитивная, способствующая повышению компетентности избирателя;

– аффективная, рассчитанная исключительно на эмоциональное восприятие объекта.

По способу выражения:

– «жесткая» (прямые указания, призывы);

– «мягкая» (ставит целью создание благоприятного климата).

По решаемым задачам:

– реклама по продвижению образа партии, объединения, кандидата;

– информационная;

– мобилизующая.

По способам воспроизведения:

– аудио-реклама;

– визуальная.

По типам контакта с избирателями:

– непосредственная;

– опосредованная.

По месту воспроизведения и размещения:

– митинги, встречи с избирателями;

– средства массовой коммуникации (радио, ТВ, газеты, журналы);

– наружная реклама (плакаты, листовки, наклейки, сувениры, значки);

– передвижная реклама (в транспорте и на транспорте);

– почтовая реклама.

По степени насыщенности информацией (по информативности):

– информационное письмо;

- буклет;
- листовка;
- пресс-релиз.

По затрате материальных средств:

- платная;
- бесплатная.

Охарактеризуем наиболее используемые и общепринятые с точки зрения мировой электоральной практики рекламные технологии.

Наружная и печатная реклама

Наружная и печатная реклама – важная часть избирательной рекламной кампании. К ней относятся большие плакаты, транспаранты, щиты, световые установки на крышах, реклама на транспорте, билборды. Но самой распространенной и доступной в финансовом смысле для всех кандидатов является такая форма печатной наружной рекламы, как **листовка**.

Одна из самых главных задач листовки – это репрезентация программных установок партии, объединения или кандидата, т. е. **листовки-программы**.

Этой же цели (информирования избирателей) подчинены и **листовки-обращения**, которые тоже содержат в основном программные заявления партий, но более личностно окрашены, т. е. обращаются непосредственно к разным социальным группам избирателей. Теория и практика предвыборных технологий развивается в России достаточно быстро и успешно. В последнее время наиболее популярными формами листовок стала **листовка, представляющая кандидата** (кандидатов от партии), его программные заявления и содержащая некую дополнительную информацию.

Классическим вариантом такой листовки можно считать листовку с фотографией кандидата, его биографией, партийной принадлежностью, программой, основным лозунгом, адресом группы поддержки кандидата. Расположение же данной информации должно быть подчинено строгой схеме, рассчитанной на эффективное восприятие избирателями. По предположению

А. Н. Жмырикова¹⁵ листовки квалифицируются как приемы блокирования предубеждения избирателей. Эти приемы реализуются посредством «отзеркаливания» модальности ведущей репрезентативной системы читателя. Отзеркаливание означает придание информации того образа, который наиболее полно может быть воспринят репрезентативной системой читателя.

Необходимо упомянуть и о так называемых **функциональных листовках**, которые содержат полезные бытовые сведения для избирателей и одновременно сообщают информацию о кандидате или партии.

Листовки, помимо того, что они должны содержать достаточно полную информацию о партии, объединении или кандидате, могут выполнять функцию номинализации – называния имени кандидата, названия партии и т. д. Такие листовки выпускаются в нескольких случаях: если кандидат широко известен, если широко известно движение или партия, от которой выдвигается кандидат. В других случаях выпуск таких листовок нецелесообразен и даже рискован, а одна номинация имени кандидата ничего не даст в силу отсутствия информации именно на данной листовке.

Для более полного представления блока, партии или кандидата используются **листовки-свидетельства** (testimonials), в которых о деятельности кандидатов отзываются известные люди.

И наконец, **листовки-символы**. Обычно символы (за исключением логотипа партии, объединения, кандидата), как правило, используются в плакатах, рекламных телевизионных роликах, художественных календарях и т. д. В листовках использование символизма крайне редкое явление, видимо, это новая форма рекламного плаката листовочного формата и новые средства выразительности: малоцветность, нарочитая простота, контурность линий, много свободного пространства, отвлеченные лозунги.

Другой активно используемой формой наружной печатной политической рекламы является **плакат**.

Планируя избирательную кампанию, следует думать не только о средствах выразительности, используемых в политической рекламе, но и о размещении наружной рекламы. Конечно, в усло-

¹⁵ См.: Жмыриков А. Н. Как победить на выборах : психотехника эффективного проведения избирательной кампании : науч. практ. пособие. Обнинск, 1995.

виях листовочно-плакатных войн между кандидатами трудно гарантировать, что плакат или листовка «довисят» до дня голосования, но тем не менее необходимо заранее спланировать места их расположения.

Исследования позволяют сделать выводы, что наиболее эффективно, с точки зрения восприятия, размещать на придорожных рекламных плакатах торговые марки хорошо известных фирм как напоминание об их существовании с очень ограниченным объемом пояснительной информации.

Все сказанное можно с уверенностью использовать при размещении политического рекламного плаката партии или объединения. Также эффективно размещение рекламы на крышах зданий, на балконах домов и т. д. Но эти приемы наиболее выполнимы для национальных избирательных кампаний. Кандидаты местных кампаний, как правило, чтобы сохранить свои плакаты в целости, размещают их в витринах ларьков, магазинов, на рекламных тумбах и на электрических столбах. «Считается, что десять рекламных щитов размером 4 × 8 метров, размещенных в стратегически верно определенных местах одного района, за месяц могут поднять идентификационный уровень кандидата на 50 %»¹⁶.

Сила воздействия плаката зависит не только от изображения, но и от лозунга всей политической кампании или слогана – девиза конкретного рекламного обращения, для которых существуют некоторые правила.

1. Делайте лозунг запоминающимся, чтобы его нельзя было спутать.

2. Делайте его таким, чтобы он отличался от «продукта» конкурента.

3. Пусть он провоцирует любопытство.

4. Пусть он делает акцент на действии.

5. Используйте рифму или аллитерацию¹⁷.

Эффективными компонентами избирательных кампаний являются так называемые **новые технологии политического маркетинга**, которые квалифицируются как реклама и эволюционируют от откровенного подкупа, манипуляции, где «манипуляция –

¹⁶ Недяк И. Л. Указ. соч. С. 54.

¹⁷ См.: Там же. С. 56.

это вид психологического воздействия, искусное исполнение которого ведет к скрытому возбуждению у другого человека намерений, не совпадающих с его актуально существующими желаниями»¹⁸, к аффективно-рациональным элементам избирательных кампаний. Причем эти технологии эволюционируют не только во времени, но и качественно.

Не менее популярны **культурно-политические акции или шоу**, размах которых напрямую зависит от уровня выборов и количества ресурсов. Акции могут быть облачены в форму относительно долговременных (как правило, на время избирательной кампании) социальных программ.

Одной из разновидностей избирательных технологий являются слухи. Считается, сто **слухи** – это старейшая форма массовой коммуникации. «Слух – постоянно действующая система интерпретации событий массовым сознанием в соответствии с исторически сложившимся менталитетом. Слухи – неофициальная форма связи в большом обществе, постоянный процесс освоения событий в дуальной оппозиции: комфортно-дискомфортное состояние, тайный шепот широких масс, формирующий общую духовную атмосферу в обществе, против которой бессильны как система массовой информации, так и самые крайние методы массового террора»¹⁹.

Слухи есть неформальное дополнение к формальной сети коммуникаций, импровизированные новости, являющиеся результатом коллективных дискуссий. Слух – это важность, умноженная на двусмысленность. Слухи возникают только из реальных событий. Одной из главных причин возникновения слухов является отсутствие информации по той или иной теме. Например, отсутствие информации о частной жизни политических деятелей в России закономерно ведет к порождению слухов.

Реклама в средствах массовой коммуникации

Средства массовой коммуникации представляют собой информационный медиа-концепт избирательной кампании, который определенным образом, с помощью медиа-послания, формирует образ воспринимаемого объекта, изменяя аттитюды индивидов.

¹⁸ Дейян А. Реклама. М., 1993. С. 9.

¹⁹ Ахиезер А. С. Россия : критика исторического опыта. Т. 3. М., 1991. С. 339.

Так, одним из наиболее часто используемых каналов распространения информации, к которым прибегают партии и объединения в избирательных кампаниях, можно считать печатные издания, радио и телевидение.

Газетная политическая реклама не считается самой эффективной из всех видов рекламы, используемых в избирательных кампаниях. По затратам на одного читателя в ежедневных газетах она считается очень дорогой и легко игнорируется избирателями.

На самом деле печатные издания предоставляют для политической рекламы практически неисчерпаемые возможности.

При размещении рекламы желательно учитывать следующие факторы:

- реклама в печатном издании должна быть простой, иметь большое количество «свободного места», четкий заголовок и хорошую фотографию. Чем длиннее текст газетной рекламы, тем меньше шансов на то, что он будет прочитан;

- в рекламных сообщениях и статьях лучше использовать разговорный язык, короткие, понятные слова в активном залоге;

- изображение кандидатов (кандидата) не должно быть статичным, целесообразно публиковать не портрет, а фотографию в динамике;

- несколько малоинформативных рекламных публикаций предпочтительнее одной большой, так как повышают вероятность того, что реклама будет замечена;

- небольшая по размерам реклама должна публиковаться в газетах достаточно долгий период. Рекламный сюжет на половину газетной полосы или всю полосу достаточно опубликовать один или несколько раз незадолго до выборов;

- поддерживающая реклама обычно представляет собой короткую информацию и список известных в обществе лиц, поддерживающих партию, объединение или кандидата;

- в региональных избирательных кампаниях лучше размещать рекламу в газетах-еженедельниках;

- все виды наглядной рекламы должны быть выдержаны в едином цвете и графическом стиле; логотип политической кампании должен повышать узнаваемость;

- все виды рекламных публикаций должны быть проверены юрисконсультom политической кампании.

Все более распространенной формой рекламы в печатных изданиях становится выпуск **собственной газеты или номера известного периодического издания**, целиком или большей частью посвященный партии, кандидату или партии.

Политическая радио-реклама была впервые использована в президентских выборах 1928 г. в США. Первым осознал качественно новые возможности радио президент Ф. Рузвельт, который стал активно использовать его в своей предвыборной кампании в 1936 г. С середины 1970-х гг. произошел римейк радиорекламы в политических кампаниях.

Политическая реклама на радио считается самой эффективной по затратам на каждого слушателя, более того, радио имеет некоторые преимущества перед другими СМК. Радиосообщения адресованы аудитории, которая плохо охватывается газетами или телевидением: находящимся в пути водителям, домохозяйкам, пожилым людям, традиционно слушающим радиопрограммы, молодежной аудитории, она менее агрессивна, не навязывает конкретные, не подлежащие изменению образы.

Залог успеха политической радиорекламы – ее простота и повторяемость. По советам практиков-рекламистов:

- большинство рекламных роликов не должно иметь продолжительность от 30 до 60 секунд;
- рекламные ролики должны звучать минимум пять дней;
- в рекламных роликах, направленных на повышение идентификационного уровня кандидата, его имя должно упоминаться семь раз в день;
- независимо от целей рекламы всегда необходимо минимум один раз назвать имя кандидата в первые две секунды рекламного радиоролика.

Особое значение в политических радиосообщениях и рекламе приобретают тексты. При составлении текста необходимо:

- 1) не допускать нагромождения придаточных предложений, а также причастных и деепричастных оборотов;
- 2) не пользоваться отглагольными существительными в тех случаях, когда можно достигнуть более простой конструкции при помощи глагола;
- 3) не использовать страдательных оборотов;

4) не допускать нагромождения существительных, поставленных в зависимость одно от другого, особенно в одной и той же падежной форме;

5) не допускать перечисления, выходящего за пределы трех пунктов;

6) при передаче информации по радио необходимо учитывать ослабление внимания. Поэтому начиная с середины передачи следует постепенно снижать степень трудности для усвоения предлагаемого материала;

7) в целях активизации внимания слушателей следует пользоваться вопросительными фразами;

8) хорошим средством эмоционального воздействия служат восклицательные и вопросительно-восклицательные слова;

9) активизации внимания содействует сопоставление противоположных мнений. При этом оценка противоположных взглядов должна следовать за их изложением, а не предшествовать ему²⁰.

Несомненным лидером по использованию в избирательных кампаниях сегодня является **телевидение**.

Если реклама в газетах, на радио, даже отчасти наружная реклама делают ставку на рациональность, информированность и аналитичность, то приемы, используемые в телевизионной рекламе, и вообще телевидение, ориентированы на аффективное, эмоциональное восприятие информации.

Поскольку люди не любят изменений, внушающий вынужден связать просьбу изменить позицию с чем-то другим, во что аудитория уже верит. В качестве основных приемов используется прием «якорей» – трансляция убеждений, ценностей и групповых норм. Например, в роликах часто используется пример, когда «якорем» является отношение россиян к коррупции, слабости политиков и т. д. На этом фоне кандидат или партия выглядят очень выигрышно, объявляя себя борцами против несправедливости. Такие типы телевизионных роликов условно можно назвать «якорными». Типичным примером «якорного» ролика можно считать ролик под общим слоганом: «Спасем Россию, мужики!», –

²⁰ См.: Бернштейн С. И. Язык радио. М., 1977.

который дистанцирует кандидата от негативных явлений и приближает его к избирателям.

В политических роликах часто эксплуатируют привлекательные для электората ценности для побуждения интереса избирателей. Чаще всего в некий рекламный ценностный канон входят сюжеты о семье, детях, стариках-пенсионерах, честном свободном труде и т. д.

Нередко появляются ролики, в которых культивируются определенные эмоциональные состояния, чтобы с их помощью закрепить социально-психологические типы поведения, создать конкретные шаблоны «переживаний». Чаще этот прием используется для того, чтобы создать негативные эмоции у электората, а потом направить их в нужное партии или кандидату русло.

Внушение определенных настроений может быть прямым и косвенным, преднамеренным и непреднамеренным. Содержание косвенного внушения присутствует в информации в замаскированном виде. Преднамеренное внушение предполагает использование пропагандистских «словесных формул», которые, внедряясь в сознание, становятся его активным элементом. Например: «Я за сильную, но не рабскую власть», «Я люблю Родину, как люблю семью, потому что с семьи начинается Родина!», «То, что хорошо для России – хорошо для меня!»

Преднамеренное внушение может быть достигнуто с помощью применения экспрессивных выражений: «Я – деловой мужик... Я – промышленник, политик..., ...если такие как я... не войдут в оторванную от народа власть»; «Я не обещаю вам рай, даже не обещаю скорого улучшения, но постараюсь сделать все для людей..., чтобы они могли жить на свою пенсию, а не подыхать...».

Как одно из успешных слагаемых в телевизионных роликах активно используются образы. Сама идея телевизионного клипа (политического ролика) строится на идеологии краткосрочности видеоряда, столкновении разных сюжетных линий.

Традиционно считается, что любой рекламный ролик не должен превышать 60 секунд²¹. Но особое требование выдвигается к политическим рекламным роликам: «следует избегать упро-

²¹ См.: Гермогенова Л. Ю. Эффективная реклама в России. Практика и рекомендации. М., 1994. С. 149–150.

щения, воздействия на эмоции или введения зрителей в заблуждение, что нетрудно сделать за несколько секунд. Для этого надо, чтобы политический рекламный ролик был не короче 2 минут»²².

Практика же показывает, что снимаются ролики совершенно разные по продолжительности: от 40–50 секунд, до 5–6 минут. Продолжительность ролика напрямую зависит от жанра. Если это ролик-клип, представляющий партию или кандидата, то он не должен превышать 60 секунд, если это ролик-свидетельство, т. е. тот ролик, где говорят о кандидате или партии, то наиболее оптимальный вариант – до 2 минут, прямое обращение кандидата тоже может быть изложено в пределах 2–2,5 минут. Но ни в коем случае ролики не должны злоупотреблять вниманием телезрителя и превращаться в телевизионные передачи, тогда они просто не будут выполнять задачи кампании, а наоборот, принесут непоправимый вред.

Чрезмерно затянутый рекламный материал лучше компенсировать короткими роликами, но грамотно размещенными в эфире для показа. Разовая, но длительная реклама не эффективна, впрочем, как и длительная и частая. Схема демонстрации, во многом ориентированная на память индивида, должна быть очень корректной и не напоминать массированную атаку или промывание мозгов. Память определяет ход и результаты психологической переработки информации аудиторией. Наиболее устойчивым оказывается материал, набираемый памятью постепенно, день за днем, в связи с разными контекстами, освещенный с разных точек зрения, связанный ассоциациями с другими событиями, неоднократно подвергаемый обсуждению.

Исследования последних лет выдвинули предположение относительно декодирования медиа-сообщений, которое значительно продвинуло вперед исследования аудитории и позволило предположить, что аудитория трансформирует значение информации в своих собственных смыслах и сопротивляется восприятию заведомо сконструированной реальности, воспроизводимой СМК. Из этих предположений выросла концепция полисемичности, позволяющая анализировать информационные жанры и сообщения, особенно такой жанр СМК, как новости, и в частности новости о политических событиях.

²² См.: Мицкевич Э. Телевидение, власть и общество. М., 2013.

Новости могут быть адресованы аудитории как фактологическая информация о политической жизни и экономических событиях. Специфичность отношений этой информации и аудитории может реализовываться в двух вариантах.

С одной стороны, текст может мыслиться как сообщение об определенных событиях, стремящееся привлечь аудиторию как граждан и избирателей. В этом аспекте новости существуют как агенты представительной демократии, документируя и легитимизируя политический процесс как работающую реальность.

С другой стороны, они могут быть поняты как своеобразный ресурс демократии для аудитории, т. е. информация может стать основой для политической активности, восприниматься в риторике политического дискурса. Более того, одно из предположений качественных исследований аудитории состоит в том, что восприятие информации может быть рассмотрено как процесс, в котором значение активно совершенствуется и конструируется. Именно эти характеристики жанра, свобода или видимость свободы информации привлекают к нему как политиков, так и избирателей. Совершенно очевидно, что политики, культивируя публичную активность, рассчитывали на то, что она будет тем или иным образом отображена в информационных программах.

В последние несколько лет стала популярна реклама в социальных сетях. Необходимо отметить, что основным плюсом данного вида рекламы является ее молниеносность, особенно если ее распространение идет через Facebook или Twitter, но минусом является размытость аудитории, недостоверность, иногда откровенно манипулятивный характер сообщений.

Особое место в последние годы в позициях продвижения политической информации заняли Telegram-каналы. Возникновение и рост их популярности свидетельствует о новой эре политической рекламы – эре политического продвижения. Данный процесс отстроен от политического PR в том смысле, что сформирован новый сервис политических технологий, который, несомненно, требует детального анализа.

Завершая разговор о политических технологиях избирательных кампаний, необходимо всегда помнить о моральном аспекте использования той или иной технологии, о балансе интересов и конфигурации кампании.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие технологии можно отнести к технологиям, применяемым в избирательных кампаниях? Назовите их, дайте краткую характеристику.
2. Опишите смену парадигм избирательных кампаний в электоральной истории.
3. Охарактеризуйте стратегию и тактику избирательной кампании, назовите их составляющие.
4. Опишите типы политической рекламы, дайте оценку их эффективности.
5. Назовите основные средства массовой коммуникации, используемые в избирательной кампании.

Проблемные задания

1. Используя полученные знания, напишите проект стратегии и тактики избирательной кампании для кандидата в депутаты Городской думы города N.
2. Объясните, как разграничить информационные и агитационные материалы.
3. Напишите сценарий телевизионного «якорного» ролика.
4. Составьте и сделайте смету медиаплана избирательной кампании муниципального уровня.

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. Алескеров Ф. Т. Выборы. Голосование. Партии / Ф. Т. Алескеров, П. Ордешук. – М. : Академия, 1992. – 208 с.
2. Балашова А. Н. Избирательный маркетинг : формирование команды кандидата / А. Н. Балашов // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. – 2002. – № 1. – С. 145–164.
3. Бернштейн С. И. Язык радио / С. И. Берштейн. – М. : Наука, 1977. – 47 с.
4. Бианки В. А. Убрать конкурента : PR-атака / В. А. Бианки, А. И. Серавин. – СПб. : Питер, 2007. – 215 с.

5. *Бужин А. Ю.* Преступление без наказания : административные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов / А. Ю. Бужин, А. Е. Любарев. – М. : НикколоМ, 2008. – 284 с.
6. *Гаджиев К. С.* Политическая наука / К. С. Гаджиев. – М. : Международные отношения, 1994. – 400 с.
7. *Гермогенова Л. Ю.* Эффективная реклама в России. Практика и рекомендации / Л. Ю. Гермогенова. – М. : РусПартнер ЛТД, 1994. – 252 с.
8. *Головатый Н. Ф.* Политическая психология / Н. Ф. Головатый. – Киев : МАУП, 2001. – 71 с.
9. *Гоулд Ф.* Стратегическое планирование избирательной кампании / Ф. Гоулд // Политические исследования. – 1993. – № 4. – С. 134–138.
10. *Гринберг Т. Э.* Политические технологии : ПР и реклама : учеб. пособие для студентов вузов / Т. Э. Гринберг. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 317 с.
11. *Дейян А.* Реклама / А. Дейян. – М. : Прогресс, 1993. – 179 с.
12. *Жмыриков А. Н.* Как победить на выборах : психотехника эффективного проведения избирательной кампании : науч.-практ. пособие / А. Н. Жмыриков. – Обнинск : Титут, 1995. – 124 с.
13. *Колюшин Е. И.* Финансирование выборов : право и практика : учеб. пособие / Е. И. Колюшин. – М. : РЦОИТ, 2002. – 144 с.
14. *Кочубей Л. А.* Избирательные технологии : [учеб. пособие] / Л. А. Кочубей. – М. : Центр политического менеджмента, 2008. – 221 с.
15. *Кошелюк М. Е.* Технологии политических выборов / М. Е. Кошелюк. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Питер, 2004. – 238 с.
16. *Кулиш А.* Выборы, агитация, медиа : практические советы руководителям избирательных штабов / А. Кулиш. – М. : Независимая общественная PR-сеть, 2006. – 178 с.
17. *Малкин Е.* Политические технологии / Е. Малкин, Е. Сучков. – М. : Русская панорама, 2006. – 600 с.
18. *Матвейчев О. А.* Предвыборная кампания. Практика против теории / О. А. Матвейчев, В. Ю. Новиков. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 186 с.

19. *Мицкевич Э.* Телевидение, власть и общество / Э. Мицкевич. – М. : Аспект Пресс, 2013. – 237 с.
20. *Морозова Е. Г.* Электоральный менеджмент : учеб. пособие / Е. Г. Морозова. – М. : РЦОИТ, 2002. – 232 с.
21. *Недяк И. К.* Выборы : планирование и организация политической кампании / И. К. Недяк. – М. : Весь мир, 1995. – 56 с.
22. *Соловьев А. И.* Политология : политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 559 с.
23. *Щабельский Л. М.* Избирательная кампания как рекламный PR-процесс / Л. М. Щабельский. – М. : Лаборатория книги, 2012. – 125 с.

Литература на иностранных языках

24. Campaigns and elections American style / ed. by James A. Thurberg and Candice J. Nelson. – Westview Press, 1995. – 256 p.
25. *Bryant J.* Paid Media Advertising / J. Bryant // Campaigns and Elections American Style / ed. by J. A. Thurber and C. J. Nelson. – Westview Press, San Francisco, 1995. – 256 p.

Ресурсы Интернет

26. *Гришин О. Е.* Политические технологии в XXI веке : сущность, спектр, характер / О. Е. Гришин // PolitBook. – 2014. – № 2. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-tehnologii-v-xxi-veke-suschnost-spektr-harakter>
27. *Завьялов А. А.* Новые тенденции использования социальных медиа в избирательном процессе / А. А. Завьялов // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 12. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/novye-tendentsii-ispolzovaniya-sotsialnyh-media-v-izbiratelnom-protsesse>
28. *Пушкарева Г. В.* Коммуникационные стратегии в российских избирательных кампаниях / Г. В. Пушкарева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2004. – № 3. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/kommunikatsionnye-strategii-v-rossiyskih-izbiratelnyh-kampaniyah>

29. *Рыбина М. В.* Электоральные технологии политическо-го менеджмента / М. Ф. Рыбина, С. Н. Федорченко // Известия МГТУ. – 2012. – № 2. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektoralnye-tehnologii-politicheskogo-menedzhmenta>

30. *Шабров О. Ф.* Политические технологии // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 4. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-tehnologii>

31. *Strömbäck J.* Strategic Political Communication in Election Campaigns / J. Strömbäck, S. Kioussis. 2014. – P. 109–128. – Mode of access: https://www.researchgate.net/publication/263353301_Strategic_Political_Communication_in_Election_Campaigns

Р а з д е л V

ТЕХНОЛОГИИ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

Рассматриваемые вопросы

1. Понятие, виды и принципы публичного мероприятия.
2. Подготовка публичного мероприятия.
3. Проведение публичного мероприятия.
4. Основания и порядок приостановления и прекращения публичного мероприятия.

Публичное мероприятие – один из самых эффективных способов привлечения внимания общественности, власти к какой-либо проблеме. Массовые мероприятия остаются важной составляющей работы политической партии со своими сторонниками. Публичные мероприятия как политическая технология, используемая политическими партиями и движениями, характеризуется, прежде всего, с точки зрения влияния на общественное мнение. Это влияние осуществляется посредством использования приемов массовой коммуникации, публичного выступления, манипулирования массовыми настроениями, мотивацией групп общественности.

Формирование общественного мнения – ключевой аспект публичной политической деятельности, оно отражает динамический процесс формирования межличностных и групповых коммуникации по различным значимым социальным, экономическим и политическим вопросам¹. Как указал партийный работник социал-демократической партии Германии Х. Хесс, «общественное мнение не формируется само по себе, его формируют сознательно или бессознательно». Политическая партия должна стремиться к по-

¹ Шмырёв М. Публичные мероприятия как форма политической деятельности // Власть. 2008. № 12. С. 69.

стоянному информированию граждан о своих целях и успехах, завоевывать их сердца².

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования³, при этом каждому гарантируется свобода мысли и слова и никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них⁴. Конституция РФ устанавливает, что данные права не относятся к числу конституционных прав и свобод, которые не подлежат ограничению⁵. Они могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁶. Публичные мероприятия по самой своей природе предполагают возможность возникновения конфликта между точкой зрения участников публичного мероприятия с одной стороны, и институтами публичной власти, общественными объединениями, другими группами граждан и т. д. – с другой. Необходимость обеспечения безопасности всех участников публичного мероприятия требует особого внимания органов власти и организаторов при его подготовке и проведении.

1. Понятие, виды и принципы публичного мероприятия

Большинство вопросов подготовки и проведения публичных мероприятий регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Публичное мероприятие – это открытая, мирная, доступная каждому акция, осуществляемая по инициативе граждан нашей страны, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного

² Хесс Х. Практическая работа в партии. Справочное руководство. М., 2005. С. 45, 51.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. Ст. 31. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Там же. Ст. 29.

⁵ Там же. Ч. 3. Ст. 56.

⁶ Там же. Ч. 3. Ст. 55.

мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Целью публичного мероприятия может быть информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

В нормативно-правовых актах публичное мероприятие не является синонимом массового мероприятия. Массовое мероприятие – это культурно-просветительское, театрально-зрелищное, физкультурно-оздоровительное, рекламное, праздничное или иное развлекательное мероприятие, проводимое на открытом воздухе в присутствии более 500 участников⁷.

Федеральный закон выделяет пять видов публичных мероприятий:

1) **собрание** – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

2) **митинг** – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

3) **демонстрация** – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

4) **шествие** – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

5) **пикетирование** – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, тран-

⁷ О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 65-ОЗ. Ст. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

спаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстро-возводимые сборно-разборные конструкции (далее – БВСРК)⁸.

Проведение публичного мероприятия основывается на принципах законности, т. е. соблюдения положений нормативно-правовых актов, и добровольности участия в публичном мероприятии.

2. Подготовка публичного мероприятия

На организатора публичного мероприятия законодательство накладывает определенные обязанности, об исполнении которых необходимо задуматься заранее. Организация публичного мероприятия включает в себя следующие этапы.

1. Составление плана мероприятия, распределение ответственных, выбор места.

2. Подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления.

3. Оповещение потенциальных участников публичного мероприятия и проведение предварительной агитации.

4. Приглашение представителей СМИ.

5. Изготовление и распространение средств наглядной агитации, аренда необходимых звукоусиливающих средств, сцены, БВСРК.

1. При составлении плана полезно выделить цель мероприятия, критерии его эффективности. В дальнейшем оценка эффективности мероприятия позволит легко обнаружить допущенные ошибки и сопоставить эффективность с понесенными организационными и финансовыми затратами. Рекомендуем четко для себя сформулировать результативность мероприятия: что должно произойти по итогам события, чтобы можно было признать достижение цели.

Для обеспечения соблюдения условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении, необходимо сформировать рабочую группу с четким распределением обязанностей.

⁸ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Рекомендуется разделить функции и поручить их выполнение отдельным лицам:

- информирование и приглашение на мероприятие (контакты со СМИ и потенциальными участниками);

- обеспечение правовых и технических требований мероприятия (согласование с властями, подготовка сцены, звука, БВSRK и т. п.). Полномочия участников публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия, должны быть письменно удостоверены его организатором;

- разработка содержания мероприятия (тест плакатов, порядок выступающих, последовательность действий участников акций).

При выборе места проведения публичного мероприятия рекомендуем помнить, что мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, если его проведение не создает угрозы безопасности граждан. Федеральный закон выделяет четыре типа мест, проведение публичных мероприятий в которых запрещено:

- территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

- путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

- территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

- пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов⁹.

Законом Воронежской области запрещено проведение публичных мероприятий, если это может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или со-

⁹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 8. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

циальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры¹⁰.

Региональным законодательством определены единые места, специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Указанные места в СМИ часто называют гайд-парками. Специально отведенные места используются, как правило, по их назначению с соблюдением санитарных норм и правил, правил пожарной безопасности. В специально отведенных местах допускается проведение массовых мероприятий без уведомления. В Воронеже закреплены шесть гайд-парков:

- ул. Театральная, д. 17. В секторе, направленном в сторону водохранилища (Советская площадь);
- пр. Революции, д. 56. В радиусе 15 метров от памятника И. Никитину в секторе, направленном в сторону Каменного моста (площадь Никитина);
- пл. Ленина, д. 7. В радиусе 10 метров от памятника А. С. Пушкину (Театр оперы и балета, ул. Кирова, д. 2);
- ул. Кирова, д. 2. В 20 метрах от центрального входа в здание областной Думы (северо-восточная сторона);
- пр. Революции, д. 32. В радиусе 15 метров от памятника М. Пятницкому (Дом офицеров);
- пр. Революции, д. 24. В радиусе 10 метров от памятника А. Платонову (Дом молодежи)¹¹.

Установленные места соответствуют требованиям федерального законодательства к гайд-паркам: во-первых, возможность дос-

¹⁰ О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий : закон Воронежской области от 17 декабря 2012 г. № 160-ОЗ. Ст. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ О специально отведенных местах для проведения публичных мероприятий на территориях муниципальных районов и городских округов Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 19 декабря 2012 г. № 1192. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

тижения целей публичных мероприятий; во-вторых, транспортная доступность специально отведенных мест (это непременно должна быть черта муниципального образования); в-третьих, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры (наличие остановок общественного транспорта, телефонов-автоматов или иных средств связи, объектов социально-бытового обслуживания населения); в-четвертых, необходимость соблюдения санитарных норм и правил в специально отведенных местах; в-пятых, обязательность обеспечения безопасности организаторов и участников публичных мероприятий, а также других лиц¹².

Законодательство Воронежской области устанавливает норму предельной заполняемости специально отведенных мест — один человек на 1 кв. метр. Предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, составляет 100 человек. Однако рекомендуем подавать уведомления в муниципальную администрацию в любом случае, так как это дает основания продолжить ваше мероприятие в случае одновременного проведения нескольких мероприятий с превышением норм заполняемости гайд-парка.

Юристы фиксируют два проявления конкуренции в области организации и проведения публичных мероприятий. Во-первых, публичные мероприятия, проводимые в одном месте и в одно время, в юридической литературе зачастую именуются «одновременными» или «одномоментными». В России отсутствуют гарантии одновременного проведения нескольких публичных мероприятий либо организация одномоментных акции не допускается вовсе. Представляется, что именно в таких национальных правовых системах актуализируется вопрос о конкуренции претендующих на одновременность публичных мероприятий.

Анализ правоприменительной практики позволяет выявить следующие особенности исследуемого вида конкуренции. Первый вариант, когда конкуренция возникает по поводу заявленного ор-

¹² Корепенина А. В. Особенности определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 8, Ч. II. С. 80.

ганизаторами акции места и времени их проведения. В этом смысле интересы организаторов конкурирующих акций равнонаправлены на один и тот же объект (место и время мероприятия). Во-вторых, между конкурирующими публичными мероприятиями должна отсутствовать тематическая, символическая либо иная, значимая с позиции организатора взаимосвязь. В-третьих, в качестве условий возникновения конкуренции следует признать: 1) независимое и разновременное направление несколькими организаторами уведомлений, выражающих намерение провести публичное мероприятие в одном и том же месте и в одно время; 2) существование нормативной и правоприменительной неопределенности в отношении публичного мероприятия, проведению которого следует отдать приоритет; 3) отсутствие нормативно предусмотренных обстоятельств, исключающих согласование места или времени каждого из заявленных публичных мероприятий.

Второй вариант конкуренции возникает между «основным» публичным мероприятием и публичным мероприятием, проводимым в противовес «основному» («дополнительное»). Для обозначения так называемых «дополнительных» публичных мероприятий на международно-правовом уровне, а также в практике отдельных зарубежных государств употребляется термин «контрдемонстрации», под которыми понимаются акции, проводимые с целью заявления позиций, противоположных позициям участников «основных» мероприятий. Как правило, о противоположности своих взглядов контрдемонстранты стремятся заявить в месте проведения основной акции, потому в каком-то смысле «основные» и «дополнительные» публичные мероприятия могут рассматриваться в качестве одновременных. Важно, что между «основными» и «дополнительными» публичными мероприятиями имеется содержательная и символическая связь.

Как несложно установить, интересующая нас конкурентная борьба складывается в плоскости целей и идей организаторов и участников «противоположных» публичных мероприятий: поддержка органом публичной власти проведения одной акции и несогласование другой будет неизбежно ассоциироваться с поддержкой одних идей и блокированием выражения идей других. В конечном же счете, учитывая, что участники «основных» акции

и контрдемонстрации имеют противоположные, несовместимые друг с другом интересы, справедливо утверждать, что «основное» публичное мероприятие конкурирует с иным за пространственно-временное преимущество, а «дополнительное» – за одновременность проведения с «основным» мероприятием¹³.

В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время, очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления исполнительным органом государственной власти Воронежской области, уполномоченным правительством Воронежской области, или органом местного самоуправления¹⁴.

Рекомендуем выбрать несколько мест для проведения мероприятия и указать их в уведомлении. Если не утвердят первое, у вас всегда будет альтернатива.

2. Подача уведомления – один из самых важных шагов при подготовке публичного мероприятия. Формальным и фактическим организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ. Законом разрешено организовывать демонстрации, шествия и пикетирования гражданам, достигшим возраста 18 лет, а организаторами митингов и собраний могут быть граждане с 16 лет. Кроме того, организатором публичного мероприятия может выступить политическая партия, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Не могут быть организатором публичного мероприятия:

– лицо, признанное судом недееспособным либо ограничено дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

¹³ Симонова С. В. Конкуренция в сфере организации и проведения публичных мероприятий : сущность и проявления // Вестник ЯрГУ. Сер.: Гуманитарные науки. 2015. № 3. С. 66–67.

¹⁴ О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий : закон Воронежской области от 17 декабря 2012 г. № 160-ОЗ. Ст. 4. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

– лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка;

– политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

По общему правилу уведомление подается не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Не требуется подавать уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником. Если при пикетировании одним человеком или группой планируется использовать БВСРК, создающие препятствия для движения пешеходов и транспорта, – уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения. Если указанные дни совпадают с воскресеньем или нерабочим праздничным днем – уведомление подается не позднее четырех дней до дня его проведения. Если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия дополнительно регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации¹⁵.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

В случае если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с соответствующим ор-

¹⁵ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 7. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ганом власти не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места или времени проведения публичного мероприятия, организатор публичного мероприятия не вправе проводить его. Нарушение этих правил организатором публичного мероприятия накладывает на него гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.

Уведомление подается его организатором лично в письменной форме в двух экземплярах в администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) на имя главы администрации. Возможна подача уведомления лицом, уполномоченным организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. В администрациях муниципальных образований определяются должностные лица и структурные подразделения, ответственные за организацию приема и регистрацию уведомлений о проведении публичных мероприятий. Информация о должностных лицах и структурных подразделениях, осуществляющих прием и регистрацию, должна быть доступна для граждан в зданиях (помещениях) администраций¹⁶. К примеру, в городе Воронеже прием уведомлений о проведении публичных мероприятий осуществляет управление по работе с административными органами и структурами гражданского общества администрации городского округа город Воронеж по адресу г. Воронеж, ул. Пушкинская, 14.

Уведомление о проведении публичного мероприятия должно содержать следующие сведения:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников, а в случае если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств – информация об использовании транспортных средств;

¹⁶ О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия : закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 60-ОЗ. Ст. 4. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия;
- 8) Сведения о месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона организатора публичного мероприятия;
- 9) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 10) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичного мероприятия подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия¹⁷. К уведомлению прикладываются копии паспортов названных лиц и регламент проведения мероприятия. В данном регламенте в свободной форме описываются не только время и порядок проведения мероприятия, но и указывается время начала подготовительных мероприятий (сборка сцены, подключение аппаратуры и т. п.). Лицо, подающее уведомление, должно предъявить паспорт.

Администрация муниципального образования, получившая уведомление о проведении публичного мероприятия, обязана:

- зарегистрировать в специальной книге учета уведомление о проведении публичного мероприятия;
- документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав дату, время и номер ре-

¹⁷ О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия : закон Воронежской области о порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия от 7 июля 2006 г. № 60-ОЗ. Ст. 7. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

гистрации на копии соответствующего уведомления, остающегося у организатора;

- в течение трех дней с момента получения уведомления довести до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям законодательства;

- в целях оказания организатору содействия в проведении публичного мероприятия письменным распоряжением назначить своего уполномоченного представителя, заблаговременно уведомив об этом организатора публичного мероприятия и орган внутренних дел для организации взаимодействия по надлежащему обеспечению общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц;

- обеспечить в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

- сообщить организатору публичного мероприятия его права и обязанности, а также информацию об установленной предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия и о территории, на которой запрещено проводить акцию¹⁸.

Рекомендуется проконтролировать точность выполнения данной процедуры.

Орган власти, получивший уведомление о проведении публичного мероприятия, может предложить изменить место или время проведения мероприятия. Данные предложения должны быть доведены до сведения организатора в течение трех дней со дня получения уведомления. В указанный срок администрация может довести свои предложения об устранении организатором публично-

¹⁸ О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия : закон Воронежской области о порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия от 7 июля 2006 г. № 60-ОЗ. Ст. 5. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

го мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия¹⁹.

В соответствии с решениями Конституционного Суда РФ орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения. Предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное время), либо иными подобными причинами. Понятие «мотивированное предложение» по его конституционно-правовому смыслу означает, что в решении должны содержаться веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов²⁰.

3. Оповещение потенциальных участников публичного мероприятия и проведение предварительной агитации возможно через средства массовой информации путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации. Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением пуб-

¹⁹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 12. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Жестовская Д. А. Согласование места и времени публичного мероприятия : способ защиты прав или инструмент их ограничения // Петербургский юрист. 2016. № 1. С. 45.

личного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

Наиболее эффективный способ предварительной агитации – в социальных сетях Интернет. В информационном сообщении о готовящемся мероприятии обязательно нужно добавлять призыв к действию – рассказать о мероприятии своим друзьям и знакомым. Важно своим приглашением вызвать отклик, повысить значимость мероприятия для потенциальных участников.

Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина. Предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям Федерального закона.

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации и информированию граждан и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, которым подано уведомление о проведении данного публичного мероприятия, о принятом решении.

4. Для приглашения представителей СМИ рекомендуем подготовить пресс-релиз публичного мероприятия. Пресс-релиз должен содержать название мероприятия, информацию о его целях, участниках, месте и времени проведения. В кратком описании мероприятия рекомендуем указать детали, способные заинтересовать редакцию СМИ, побуждающие их отреагировать и опубликовать приглашение на мероприятие, либо информацию по его итогам.

5. Изготовление и распространение средств наглядной агитации, аренда необходимых звукоусиливающих средств, сцены, БВСПК осуществляется в соответствии с замыслом мероприятия. Материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данного публичного мероприятия, если федеральными законами, актами Правительства Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации не установлено иное. Полномочия участников

публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия, должны быть письменно удостоверены его организатором.

Эффективным способом привлечения внимания к мероприятию являются разные формы активности, например конкурс плакатов и лозунгов. Потенциальные участники мероприятия должны иметь возможность самостоятельно изготовить свой плакат. Рекомендуем закупить ватман, краски и маркеры и выделить в помещении организаторов отдельный стол для этого вида работы. Лицо, ответственное за содержание мероприятия, должно организовать постоянное взаимодействие со сторонниками и симпатизантами для проговаривания основных лозунгов мероприятия и оформления их в плакаты.

Для информирования общественности и СМИ о состоявшемся событии организатору мероприятия необходимо предварительно договориться о проведении качественных фото- и видеосъемки. Разумеется, после события в сети Интернет будет доступно множество фото- и видеоматериалов. Рекомендуем для этой работы выделить отдельных единомышленников, имеющих соответствующий опыт. Ваши фотоматериалы должны демонстрировать масштаб мероприятия, символику и лозунги события, заинтересованность и энтузиазм участников.

Законодательство требует приготовить отличительные знаки организатора публичного мероприятия и знаки для групп, обеспечивающих общественный порядок. Все участники мероприятия должны иметь при себе паспорта.

3. Проведение публичного мероприятия

Публичное мероприятие должно быть начато и завершено точно в указанное в уведомлении время. Началом мероприятия считается начало выступлений и развешивания плакатов. В ходе публичного мероприятия организаторы могут использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации. Федеральным

законодательством разрешено организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан.

Граждане, добровольно участвующие в публичном мероприятии, вправе участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия. Участникам разрешено использовать различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации. Как правило, митинги завершаются принятием резолюции, требования или другим обращением граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия, не нарушать требования транспортной безопасности, когда в мероприятии используется транспорт. В соответствии с решением Конституционного Суда РФ норма федерального закона, возлагающая на организатора публичного мероприятия гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участником публичного мероприятия, не соответствует Конституции. По сути, данная норма обязывает его возмещать вред даже тогда, когда его причинение не связано с действиями (бездействием) самого организатора публичного мероприятия²¹. Задача организаторов – фиксировать и оперативно реагировать на нарушение правил проведения публичного мероприятия.

Обеспечивать общественный порядок эффективнее всего совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования. Организаторы мероприятия вправе требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного ме-

²¹ По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

роприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия. Иногда противоправные действия участников мероприятия вынуждают приостанавливать или даже прекратить публичное мероприятие.

Некоторую трудность для организаторов публичного мероприятия может вызвать обеспечение соблюдения установленной нормы предельной заполняемости территории (или помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Необходимо помнить, что большинство публичных мероприятий не должно создавать помех для свободного движения граждан, каких-либо угроз общественному порядку, общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц, а также угрозу причинения ущерба имуществу. Организаторы мероприятия обязаны обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия. Превышение количества реальных участников мероприятия, указанных в уведомлении, может стать основанием для административного штрафа.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ «участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий... может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку было обусловлено деянием организатора этого публичного мероприятия или когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял меры, которые обязан был принять»²².

²² О проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и

Если интерес к вашему мероприятию высок, множество прохожих останавливаются, создавая неконтролируемую толпу, то рекомендуем через звукоусиливающую аппаратуру убедить их продолжить наблюдение с другого места.

Участники публичного мероприятия не имеют права скрывать свое лицо, запрещено использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся данному законному требованию организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия. Кроме того, участники публичных мероприятий не вправе иметь при себе оружие или похожие на него предметы, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества. Общими правилами поведения в общественных местах запрещено иметь при себе и (или) распивать алкогольные напитки, находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

При **одиночном пикетировании** (не требуется уведомление) участники должны стоять (сидеть) в одиночестве. Если к участнику одиночного пикета кто-то присоединится, это будет расцениваться как массовый пикет (для которого необходимо получить разрешение властей). Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием и может быть выписан штраф. Минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, не может быть более 50 метров²³. Законом Воронежской области минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществ-

пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова : постановление КС РФ от 18 мая 2012 г. по делу № 12-П/2012. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 7. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ляющими пикетирование, проводимое одним участником, составляет 25 метров друг от друга²⁴.

При пикетировании запрещается:

- использовать звукоусиливающие средства;
- двигаться на месте;
- нарушать общественный порядок: мешать движению транспорта, портить общественное имущество, мусорить;
- оказывать сопротивление сотрудникам полиции;
- курить в запрещенных для этого местах.

Также не рекомендуется выкрикивать лозунги или слоганы – это может быть расценено как проведение митинга.

4. Основания и порядок приостановления и прекращения публичного мероприятия

На публичном мероприятии присутствуют уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления (далее – представитель администрации), а также уполномоченный представитель органа внутренних дел (далее – представитель полиции).

Представитель администрации имеет право требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения, а также принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, то представитель администрации вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с представителем полиции устранить данное нарушение. В случае невыполнения указанного требования уполномоченный представитель администрации вправе **приостановить** публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его ор-

²⁴ О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий : закон Воронежской области от 17 декабря 2012 г. № 160-ОЗ. Ст. 1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ганизатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного представителем администрации, то публичное мероприятие **прекращается**.

Основания **прекращения** публичного мероприятия:

- создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований порядка проведения публичного мероприятия;
- неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей по соблюдению условий проведения мероприятия (указанных в уведомлении), нарушение участниками мероприятия общественного порядка, превышение нормы предельной заполняемости территории в месте проведения мероприятия²⁵.

Федеральным законодательством закреплён порядок прекращения публичного мероприятия. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия представитель администрации:

- даёт указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;
- устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;
- в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;
- в случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) при-

²⁵ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Ст. 5, 13, 15, 16. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

нимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Описанный выше порядок прекращения публичного мероприятия не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется с применением полицией отдельных мер государственного принуждения в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»²⁶.

По итогам публичного мероприятия необходимо разослать в СМИ наиболее яркие фото и краткий пост-релиз. В пост-релизе необходимо указать дату, время, место проведения мероприятия, его цели и лозунги. Полезно указать количество участников и основные тезисы известных ораторов. В социальных сетях рекомендуем разослать подробный текстовый и фотоотчет. Это дает возможность еще раз провести информационное «касание» своих сторонников и симпатизантов. Полезно разместить видеозапись выступлений наиболее интересных ораторов.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое публичное мероприятие? Охарактеризуйте его основные виды.
2. Опишите этапы подготовки публичного мероприятия.
3. Какую информацию должно содержать уведомление о проведении публичного мероприятия?
4. Какие места запрещены для проведения публичного мероприятия? Что такое гайд-парк?

²⁶ О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Ст. 14–17. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Когда и как можно агитировать граждан о готовящемся публичном мероприятии?
6. В чем особенность проведения одиночного пикета?
7. Кто и по каким основаниям может прекратить публичное мероприятие?

Проблемные задания

1. Используя полученные знания, напишите уведомление в администрацию городского округа о проведении митинга за сохранение архитектурного памятника.
2. Придумайте лозунги митинга.
3. Напишите пресс-релиз о готовящемся мероприятии для СМИ.
4. Составьте смету публичного мероприятия.

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. Бианки В. А. Убрать конкурента : PR-атака / В. А. Бианки, А. И. Серавин. – СПб. : Питер, 2007. – 215 с.
2. Малкин Е. Политические технологии / Е. Малкин, Е. Сучков. – М. : Русская панорама, 2006. – 600 с.
3. Соловьев А. И. Политология : политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 559 с.

Нормативно-правовые акты

4. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон РФ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия : закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 60-ОЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Р а з д е л VI ПРОВОКАЦИЯ КАК ТЕХНОЛОГИЯ КОНФЛИКТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПОЛИТИКЕ

Рассматриваемые вопросы

1. Понятие и основные характеристики политических конфликтов.
2. Провокация и ее роль в политических конфликтах.
3. Политические последствия провокаций в современном мире.

Термины «конфликт», «провокация», «троллинг» в последнее время получили стойкую прописку в речах политиков, на страницах научных и популярных изданий, на интернет-форумах. Внешний контекст этому вполне благоприятствует: политическую ситуацию в современном мире характеризуют такие явления, как политическая напряженность, популизм, политика «постправды», постфактичность, активный троллинг противников или оппонентов и т. д. Все это благоприятствует провокативным действиям в политике, которые, в свою очередь, усиливают общую неопределенность, напряженность и неустойчивость миропорядка. В связи с этим представляется крайне важным и актуальным выявить природу провокации как политической технологии, выступающей конфликтогенным фактором политического взаимодействия, ее современные формы и политические последствия.

В 2015–2016 гг. было проведено эмпирическое исследование отношения студентов – выпускников исторического факультета Воронежского госуниверситета к провокации в политической сфере¹. Большинство из студентов обнаружили хорошую осведомлен-

¹ См.: Глухова А. В., Дмитриев А. В. О конфликтологической осведомленности студентов // Социология образования. 2016. № 9. С. 58–66.

ность относительно этого явления и оценили роль провокации в политике преимущественно негативно. Вместе с тем для более обстоятельного изучения феномена политической провокации необходим его серьезный политологический анализ.

1. Понятие и основные характеристики политических конфликтов

Под политическим конфликтом обычно понимается столкновение субъектов политики в их взаимном стремлении реализовать свои интересы и цели, связанные с достижением власти или ее перераспределением, а также с изменением их политического статуса в обществе. Источником и основанием политического конфликта выступают социально-экономические, этнические, социокультурные, цивилизационные, статусно-ролевые и иные противоречия, объективно присущие любому обществу. В кризисные и трансформационные периоды эти противоречия приобретают конфликтную форму движения и разрешения, детерминированную как несхожестью коренных интересов субъектов политики, так и их поведенческими стратегиями, характеризующимися установкой на вытеснение контрагента конфликтного взаимодействия из поля своих интересов.

Если противоречие, выступающее основанием политического конфликта, может не осознаваться участниками политических отношений, то конфликт всегда осознан и предполагает определенные действия сторон друг против друга. Политическому конфликту обычно предшествует социальная напряженность, формирование предубеждений, скрытой враждебности и подозрения между субъектами будущего конфликта, стремление к доминированию или реваншу. Огромную роль в них играет совокупность представлений сторон о самих себе (своих мотивах, целях, ценностях), оппонентах (их мотивах, целях и ценностях), а также о социальном фоне / структурном контексте, в котором происходит конфликт. Непосредственными детерминантами конфликтного поведения участников часто оказываются именно эти образы, а не сама социальная реальность. По мнению французского политолога Ж.-М. Денкэна, «мир политики есть очень сложное явление».

ние сознания, не лишенное, конечно, связей с внешним миром, но объединенное с ними через многочисленные и сложные отношения, имеющие свою логику и свою собственную динамику»². Этот мир состоит из фактов сознания, представлений – предрассудков, фетишей, мифов, детерминированных интересами и убеждениями людей, и потому имеющих конфликтный и корыстный характер. На то, насколько опасными являются эти предрассудки и предубеждения в системе международных отношений, указывает один из старейших американских дипломатов Г. Киссинджер: «Сверхдержавы часто ведут себя как два ослепца, пробирающихся по комнате тяжело вооруженных слепца, каждый из которых полагает, что ему грозит смертельная опасность от другого, которого он к тому же считает вполне зрячим. Обоим следует знать, что часто в недосказанности, компромиссе и неясности заключается сущность политики. Тем не менее каждый из них склонен приписывать другому последовательность, дар предвидения и четкость, которых ему самому, как он знает по собственному опыту, недостает. Конечно, через какое-то время эти два слепца могут нанести огромный вред друг другу, не говоря уже о комнате...»³.

Однако содержание политического конфликта нельзя сводить лишь к борьбе за власть как главной и единственной цели, преследуемой его участниками. Власть как главный политический ресурс необходима для того, чтобы модифицировать, трансформировать или сохранить существующий социальный порядок. Поэтому политический конфликт представляет собой не только практическую, но и теоретическую борьбу субъектов политики за власть доминирования в политическом поле, продвижения собственных ценностей и проектов. Условиями достижения этих целей является обладание объективированным политическим капиталом, т. е. финансами, правом, репрессивным аппаратом, средствами массовой коммуникации и т. д. Следовательно, в поле политики идет борьба не только за монополию применения объективированного инструмента власти, ее ресурсов, но и за монополию разработки и распространения принципа легитим-

² Денкэн Ж.-М. Политическая наука. М., 1993. С. 34.

³ Цит. по: Шлезингер А. М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 86.

ного разделения социального мира, и тем самым, мобилизации групп. Поэтому ключевым элементом в понимании природы политического конфликта является то, что символическая деятельность в поле политики всегда подчинена мобилизации наибольшей численности сторонников.

Помимо сказанного, специфику политического конфликта можно обозначить в нескольких тезисах.

Во-первых, политический конфликт является неотъемлемой, имманентной чертой мира политики, ее побудительным началом. Не случайно современные определения политики предполагают включение в ее структуру элемента конфликта. Разногласия, соперничающие точки зрения, столкновения – все, с чем вызывают к власти, требуя разрешения, и есть политические конфликты. Иначе говоря, конфликт не просто является основной категорией политической науки, но и языком теории политики, образом мышления политика. О том, как устроено это мышление, красноречиво говорит крылатая фраза одного неизвестного английского дипломата: «Политик гораздо лучше вышколен для борьбы, чем солдат, потому что политик сражается всю жизнь, а солдат лишь в виде исключения».

Во-вторых, мир политики представляет собой пространство для множества всевозможных действий. Вступая в открытое жизненное пространство, эти возможности изменяют свой статус, теряют свою скрытость и становятся «общественными», публичными. В общественном столкновении мнений социальный мир приобретает новое качество, становится политическим миром, пронизанным конфликтными интересами, политическими противоборствами и т. д. Во имя достижения цели политики нередко жертвуют моральными нормами, следуя известной формуле Н. Макиавелли: «Цель оправдывает средства». Правда, у Н. Макиавелли речь шла о действительно великой цели – независимости и благополучии его родной Флоренции.

В-третьих, мир политики, способствуя конкретной индивидуальной свободе благодаря возможности выбора, в то же время генерирует недовольство и беспокойство, в результате чего появляется стратегия действий и ценностные суждения. Все это придает политическим представлениям корыстный характер. Это не

всегда делает реальным конфликт, но всегда создает возможность для его возникновения, поскольку интересы субъектов сталкиваются, и никакая предустановленная гармония в политическом поле не гарантирована. Предпочтения в политике всегда проявляют свою несоизмеримость, поэтому выбор часто носит произвольный характер.

В-четвертых, предметом политического конфликта являются специфические ресурсы – государственная власть, устройство властных институтов, политический статус социальных групп, ценности и символы, являющиеся базой политической власти и в целом основой данной политической общности. Специфика этих ресурсов заключается в том, что они неделимы (в отличие, например, от экономических или финансовых ресурсов). У таких политических предпочтений, как свобода и независимость родной страны, нет и не может быть справедливого денежного эквивалента. Отсюда особая ожесточенность политического противоборства, традиционно отличавшая политические конфликты в прошлом и настоящем⁴.

В-пятых, политический рынок является одним из самых не-свободных рынков в силу того, что производство политической продукции (программ, заявлений, обращений и т. д.) является делом профессионалов. Что же касается рядовых граждан, то у них отсутствует необходимая в таких случаях компетенция. Отсюда проистекает жестокая межпартийная конкуренция за голоса избирателей, инициируемая, прежде всего, сверху, от институционализированных субъектов политики, т. е. политических партий, движений и т. д. «Выдавая лицензию поражать не только идеи, но и саму личность противника, логика политического поля чрезвычайно благоприятствует стратегии озлобленности», – отмечал французский социолог П. Бурдьё⁵. Поскольку истина в политике не имеет никакого онтологического преимущества, дискредитация противника может принести большие политические дивиденды одним и большой ущерб другим участникам конфликта.

⁴ См.: Глухова А. В. Политические конфликты : основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). Изд. 2-е. М., 2010.

⁵ Бурдьё П. Социология политики. М., 1993. С. 227.

2. Провокация и ее роль в политических конфликтах

Термин «провокация» происходит от латинского «provocatio», означавшего предательское поведение, подстрекательство, побуждение кого-то к заведомо вредным для него действиям. Этимология этого термина всегда имела преимущественно негативную коннотацию. Вместе с тем провокации встречаются в различных сферах общественной жизни, будучи достаточно распространенным и амбивалентным явлением. Они могут выполнять как конструктивную, инновационную роль (например, в искусстве), так и деструктивную, разрушительную роль (в частности, в политике)⁶. Что касается морально-этической стороны дела, то здесь этот феномен обычно оценивают более однозначно: провокацию ассоциируют с чувствами, близкими к войне, попытками оскорбления достоинства другого человека, безответственной манипулятивной деятельностью, провоцирующей конфликты. Результатом провокационных действий могут стать проявления явно деструктивного поведения, когда у человека или группы на какое-то время исчезает способность контролировать себя (посредством сознания), и он пребывает в состоянии аффекта. Другими словами, человека можно сначала вывести из себя, а после запрограммировать на выполнение определенных действий. При этом в зависимости от порога внушаемости и прочих обстоятельств (жизненный опыт, уровень образования и т. п.) можно добиться того или иного результата.

Вместе с тем историко-правовой анализ явления провокации показывает, что изначально трактовка этого понятия была более щадящей, нежели сегодня. В прошлом понятие «провокация» имело юридическую природу. В римском государственном праве под провокацией (*Provocatio ad populum*) понималась апелляция в уголовных вопросах от магистрата к народу, относившаяся к числу древнейших прав римского гражданина. Первоначально *provocatio* была установлена в случаях присуждения к телесному наказанию или смертной казни; позднее она распространилась и на случаи назначения крупных штрафов. Всякий полноправный гражданин мог

⁶ См.: Дмитриев А. В., Сычев А. А. Провокация : социофилософские очерки : монография. М., 2017.

апеллировать к народу на решение любого магистрата, даже диктатора. Провокация состояла в пересмотре уголовного дела народом в комициях и вынесении нового приговора. От провокации следует отличать апелляцию – обращение за помощью к магистрату, главным образом к трибунам. Однако в императорскую эпоху провокация в республиканском смысле уже не существовала: компетенция народа перешла к принцепсу и сенату⁷.

Исторический экскурс позволяет проследить, как выхолащивалось демократическое содержание республиканской процедуры, верх в которой одерживало не право, а политика и государственные структуры. Сейчас, в общем смысле, провокация означает совершение каких-либо действий, направленных на возникновение предсказуемой (либо предполагаемой) реакции. Но коннотация этого термина в политическом словаре, как правило, негативная, поскольку ее смыслом является создание неравноправной ситуации: цель одной стороны (провокатора) – смоделировать ситуацию, вызывающую нужную реакцию; вторая сторона (объект провокационных действий) не знает об истинной цели провокатора и следует его воле.

Рассматривая провокацию как одну из технологий политической борьбы, преследующую цель нанести максимальный урон политическому оппоненту, мы можем исходить из различных масштабов и содержания этого урона.

Во-первых, провокация может преследовать цель **дискредитации политического оппонента**, обвинения его в неблагоприятных поступках, недостойном (и даже аморальном) поведении, обмане избирателей и т. д. С этой целью предпринимаются выкладывание компромата в сети Интернет, информирование избирателей каким-то иным способом (например, при помощи листовок, газет и т. п.). В данном случае наносится ущерб репутации оппонента как разновидности его политического (символического) капитала, что ведет к его ослаблению, обезоруживанию и, вполне возможно, выталкиванию за рамки политического поля.

Во-вторых, провокация может быть нацелена на организацию **масштабных антиконституционных действий в государстве**,

⁷ См.: Глухова А. В. Провокация как политический феномен : природа, формы, причины распространения (по результатам экспертного опроса) // Провокация : экспертное измерение : [сборник] / отв. ред. А. В. Дмитриев. М., 2017.

мотивированных якобы возникшей угрозой существующей стабильности и порядку. Классическим примером является поджог немецкими нацистами рейхстага в 1933 г. и организованный ими показательный процесс над коммунистом Г. Димитровым, обвиненным в этом преступлении. Целью провокации был разгром сильного политического оппонента в лице Коммунистической партии Германии, удар по левому политическому спектру в целом и разрушение политической системы Веймарской республики, что впоследствии и произошло.

В-третьих, провокация, ставящая целью **компрометацию власти**, заподозренной в причастности к убийству политического оппонента. На политическом языке это нередко называется «сакральной жертвой», т. е. жертвой, якобы принесенной оппозицией на алтарь морального унижения противника, прибегнувшего, по ее замыслу, к подобным преступным действиям. Пример – убийство известного политика Б. Немцова (февраль 2015 г.), первой версией которого, озвученной президентом РФ В. Путиным и в целом официальными российскими структурами, была именно версия «сакральной жертвы», удобной оппозиции для обвинений Кремля.

В-четвертых, провокация, ставящая целью **получение масштабных преимуществ** (политических, дипломатических, силовых, моральных, информационных и т. д.) **в ходе инициируемого стороной вооруженного конфликта**. Поскольку международное право жестко квалифицирует любые действия, связанные с нарушением территориальной целостности и независимости другой страны, как акт агрессии и гарантирует ее жертве международную поддержку и помощь, а также санкции в отношении страны – нарушителя международных норм, то агрессор ищет и создает то или иное основание для своих действий, пытаясь представить их в качестве необходимых и оправданных, а также ответных мер на те или иные провокации, т. е. нарушение неких правил или договоренностей. На самом же деле тщательно организованная провокация позволила А. Гитлеру представить некое обоснование своей «правоты» и развязать Вторую мировую войну, целью которой было покорение всего мира. Речь идет о нападении немецких солдат, переодетых в польскую форму, на радиостанцию в пограничном с Польшей городке Гливице и обвинению Польши в агрессии против

Германии. Целью инсценировки было показать, что нападение Германии на Польшу является лишь ответом Германии на акты насилия в отношении немецких жителей, совершенные польской стороной. Летом 1939 г. немцы организовали вдоль всей польско-немецкой границы множество различных провокаций, целью которых было убедить правительства Франции и Великобритании не выполнять договоры, гарантирующие Польше военную помощь. Так называемая «логика» была проста: если поляки «напали» на немцев, то Франция и Великобритания не должны были выступить на стороне «польского агрессора». О происшествии в Гливице написали тогда все крупнейшие мировые газеты, сообщило радио и телеграфные агентства. Правда о гливицкой провокации была установлена только на Нюрнбергском процессе в 1945 г.

В-пятых, **провокация как форма имитации**. На такую функцию провокации указывает известный российский социолог Ж. Т. Тощенко. В своей книге «Фантомы российского общества» он отмечает: «...одной из характерных и специфических особенностей современной общественной жизни в мире, в том числе и в России, стали процессы, которые отражают подмену деятельности во всех ее проявлениях – имитацией как на всех уровнях организации общественной жизни – на федеральном, региональном и местном, так и во многих организациях и даже в личностном исполнении»⁸. Автор делает существенное замечание: «Исходной базой имитации является отсутствие четко очерченной стратегической цели в развитии общества и его сфер, социальных институтов, организаций и процессов»⁹. Характеризуя условия и факторы, порождающие имитацию, он указывает, что среди них можно назвать желание политических и экономических сил сохранить власть, удержать ее во что бы то ни стало, обеспечить свое влияние на общественную жизнь. К числу форм и методов имитации отнесены демагогия, провокации, фальсификация, профанация, манипулирование, иллюзия, перформанс. Ученый уделяет особое внимание социальным последствиям имитации как характеристике сущности и содержания общественного сознания и поведения.

⁸ Тощенко Ж. Т. Фантомы российского общества. М., 2015. С. 314–315.

⁹ Там же. С. 315.

В-шестых, **провокацию можно рассматривать как процесс, как способ продвижения к цели.** В таком качестве она не может быть сведена просто к политической технологии, тем более в кризисных условиях, поскольку рассматривается как способ выхода из кризиса и достижения ощутимых результатов. Отсюда различные формы провокации: технологическая, коммуникативная, демонстрационная, символическая и т. д.

Наконец, в-седьмых, провокация может рассматриваться **как способ стимулирования повестки дня** нужными для ее субъекта темами и сюжетами («затрагиваются провокационные темы»). В данном случае роль провокации в политическом дискурсе выглядит, на наш взгляд, наиболее безобидной и положительной, поскольку «вбрасывание» неудобных тем для дискуссии позволяет привлечь внимание к действительно волнующим общество проблемам, не дает вытеснить их из актуальной повестки дня и позволяет сохранить контроль над последней.

В последнее время в связи с развитием Интернета и появлением в нем многочисленных дискуссионных площадок набор разновидностей провокации пополнился еще одной новой формой – **троллингом**. Несмотря на сравнительно «молодой возраст» этого понятия, оно уже прочно закрепилось в обиходе и стало неотъемлемым элементом современной интернет-субкультуры. Как и классические образцы провокации, троллинг используется и властью, и оппозицией в качестве инструмента контроля над интернет-пространством и господствующими там взглядами и позициями. В частности, существует целая «фабрика троллей», работающих на коммерческой основе и поставляющих на страницы сети официозные по сути, но самостоятельные по форме комментарии тех или иных знаковых (резонансных) событий. Достоинство таких сообщений заключается в том, чтобы возможно более удачно высмеять своих оппонентов, представив их и отстаиваемую ими точку зрения в качестве глупой, абсурдной и заведомо ошибочной. О срежессированности таких атак на интернет-пространство говорит хотя бы тот факт, что часто эти комментарии выглядят очень похожими, написанными «под копирку» или по одной общей методичке, что и выдает их ангажированный характер и прямое участие в пропаганде, организованной властями.

Однако троллинг является современным оружием в руках не только власти и ее пропагандистской службы. Этим современным оружием умело пользуется и оппозиция, периодически пытающаяся «троллить» властные структуры в целях привлечения внимания общественности к тем или иным проблемам или внесения смуты в ряды чиновников, вынужденных перепроверять, опровергать или замалчивать поступившую в сеть информацию. Таким провокационным стало заявление известного оппозиционного деятеля М. Ходорковского, отметившего в одном из интервью, что некие высокие чиновники делятся с ним информацией, потому что они «хеджируют риски». Вне зависимости от того, соответствует ли это заявление реальности, оно оказалось достаточно резонансным, поскольку его стали обсуждать на всевозможных форумах на полном серьезе, что только подтверждает тот факт, что троллинг удался.

Другой пример может закончиться печальными последствиями для инициатора троллинга, каковым выступает молодая гражданская активистка из Краснодара Дарья Полудова, затеявшая в августе 2014 г. с группой краснодарцев акцию под названием «Марш за федерализацию Кубани». В ту пору по российским телеканалам гуляло слово «федерализация», которым оправдывали создание Донецкой и Луганской Республик на востоке Украины. Отвечая на вопрос, чего хотела добиться, Дарья отвечает: «Потроллить чиновников!». Однако этот троллинг обернулся длительным содержанием в СИЗО ФСБ и предъявлением обвинений в публичных призывах к экстремистской деятельности, нарушению территориальной целостности РФ с использованием Интернета. Д. Полудовой грозит до пяти лет тюремного заключения. В целом же столь жесткая реакция властей на скорее демонстративный жест, нежели на реальную протестную кампанию, чреватую сепаратизмом, объясняется общей логикой трансформации политического режима в России в сторону его большей репрессивности.

Между тем различные формы троллинга в последнее время становятся все более привычными не только в российской, но и в международной политике, в особенности в сложных политических или экономических ситуациях. Преследуя важную и значимую для себя цель, политики ищут всевозможные способы воздействия на оппонентов или кредиторов с целью склонить их к уступкам и до-

биться выгодных для себя соглашений. При этом в ход идут не только демагогические заявления, но и испытанные и даже выстраданные временем демократические процедуры, которые демагоги и популисты пытаются поставить на службу своим интересам. Ярким примером подобного рода действий стала новейшая «греческая трагедия», когда ответственность за многомиллиардный внешний долг страны правящая левопопулистская партия «СИРИЗА» попыталась переложить на страны – кредиторы Евросоюза, мотивировав это решение итогами общегреческого референдума, на котором большинство греков сказало «нет» политике «затягивания поясов». Однако альтернативой реформам, на которых настаивали кредиторы, мог быть только дефолт страны. Процедуру общенационального референдума как современной формы политического троллинга вместе с заранее известным результатом премьер-министр страны Алексис Ципрас намеревался «продать» кредиторам в обмен на послабления и уступки с их стороны. История, однако, закончилась вынужденным принятием условий кредиторов, расколом правящей коалиции, отставкой правительства А. Ципраса и объявлением досрочных парламентских выборов (сентябрь 2015 г.). Вторично победив на выборах, «СИРИЗА» вынуждена была подтвердить готовность выполнять предложенный кредиторами план действий.

3. Политические последствия провокаций в современном мире

Всегда ли провокация деструктивна? В отношении других сфер общественной жизни – искусства, культуры, науки, медицины, педагогики – ответ был бы очевидно отрицательным. Что же касается политики, то здесь однозначного ответа не может быть по определению. Речь идет о вечной проблеме соотношения целей и средств. Очевидная цель – доминирование, превосходство, гегемония, выступающая движущим мотивом политических действий, может достигаться как мирными (хоть и не безупречными с этической точки зрения), так и грубыми насильственными методами. И если первые нельзя исключить из политики по определению, поскольку они характеризуют ее природу, то вторые совершенно

недопустимы, особенно в наше время, перенасыщенное средствами массового уничтожения.

С этой точки зрения предельную форму деструктивной политики являет собою международный терроризм, для которого проблема средств не возникает в принципе, поскольку самоубийство расценивается как доблесть, а убийство других – как акт священной войны. Но именно это жестокое и кровавое кредо террористов делает насильственные средства борьбы неприемлемыми и отталкивающими для большинства разумных людей, обесценивая их в публичном дискурсе. Героизацию насилия, включая предшествующие ему провокации, практикуют чаще всего фундаменталистские или светские авторитарные режимы, мобилизуя таким образом фанатиков для выполнения грязных и тайных дел. Не случайно именно такие режимы чаще всего обвиняются международным сообществом в поддержке международных террористов.

Однако последние представляют собой все-таки крайний, экстремальный случай в современной политике. Повседневной же реальностью становится так называемая «постфактическая эпоха» и «политика постправды», создающая уникальные возможности для различного рода технологий и провокационных поведенческих стратегий. Особое измерение проблемы представляет собой популизм как политический феномен, успешно паразитирующий на трудностях современного общественного развития и являющийся как результатом политики «постправды», так и в известной степени ее творцом¹⁰. Не случайно широко распространившиеся сегодня заявления о «постфактической эпохе», помимо прочего, основываются на наблюдении, что именно представители популистских партий в своих высказываниях держатся не фактов, но противостоят научному знанию и откровенно лгут. Это проистекает от отрицания их собственных прошлых высказываний до иных актуальных тем. Исходя из этого, они обвиняют СМИ, говорят о заговоре «лживой прессы» и подрывают веру в цен-

¹⁰ См.: Norris P. Radical Right : Voters and Parties in the Electoral Market. N. Y., 2005 ; Pappas T. S. Populist Democracies : Post – Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary, Opposition and Government. 2014. Vol. 49, No. 1 ; Pauwels T. Measuring Populism : A Quantitative Text Analysis of Party Literature in Belgium. Journal of Elections, Public Opinion and Parties. 2011. Vol. 21 (1) ; Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? / Hrsg. von F. Decker. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

тральный институт демократии. При этом они позиционируют себя как защитники демократических прав, например свободы мнений, и требуют больше «прямой» демократии¹¹. При помощи таких довольно успешных поведенческих стратегий они мобилизуют многочисленных последователей.

Тревога по поводу распространяющегося популизма и антиинтеллектуализма двойственна: с одной стороны, современная наука и шагающая в ногу с нею рациональность еще со времен Просвещения выстраивали жесткий отпор искажению фактов. С другой стороны, очевидна хрупкость демократии. Демократический принцип принятия решений имеет одну серьезную слабость: он располагает к эмоционализации, скандализации, пропаганде и основанных на ней решениях *ad hoc*.

Для противостояния этой опасности был развит концепт представительной демократии, являющийся конститутивным для всех современных демократий. Выбор представителей, решающих в парламентах важнейшие политические вопросы, действует как модулирующий механизм. Решения проверяются на их признание партиями, представленными в парламенте, но также и на их предполагаемые последствия, насколько это позволяет наличествующее знание. Политика легитимируется не только посредством выборов, но и через рациональность. Если она противоречит эмпирическим показателям, то рано или поздно будет санкционирована либо в результате следующих выборов, либо в судебных инстанциях.

Однако культура лжи грозит уничтожением этих отношений доверия между представителями и представляемыми. Подозрение, что политики лгут и тем самым становятся ненадежными для граждан, снижает доверие к ним. Потеря доверия ведет к политическому отчуждению и апатии и, в конечном счете, к тому, что у населения не формируется необходимая поддержка политической системы. Чувство быть обманутым наносит ущерб политической

¹¹ См.: *Байме К.* Популизм и правый экстремизм в партийных системах эпохи постмодерна // *Берегиня 777*Сова. № 4 (23). С. 101–109 ; *Глухова А. В.* Популизм как политический феномен : вызов современной демократии // *Политические исследования*. 2017. № 4. С. 49–68 ; *Вайнштейн Г. И.* Современный популизм как объект политологического анализа // *Политические исследования*. 2017. № 4 С. 69–89 ; *Mueller Y.-W.* Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repraesentation? // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2016. (APuZ 40 – 42/2016).

культуре и в долгосрочной перспективе угрожает стабильности демократии¹².

С Интернетом, цифровой эпохой и социальными медиа медийный ландшафт драматически изменился: традиционные медийные учреждения потеряли монополию на распространение информации. Конвенциональные «привратники» по информации и знанию фактов, т. е. журналисты и редакторы, утратили значительную часть своей власти. Поначалу это приветствовалось, поскольку новые цифровые или сетевые медиа сделали возможным для любого человека публиковать содержание и информацию на онлайн-платформах и в социальных сетях без больших издержек.

Но вопреки оптимистическим надеждам эмпирические исследования показывают, что внимание ни в коем случае не распространяется равномерно между источниками информации. Оно распределяется по правилам власти. Немногие большие холдинги – каналы и онлайн-платформы – распределяют большую часть внимания и определяют повестку. Это развитие обесценивает роль «привратников» и информационного фильтра, которую выполняли профессиональные журналисты, задачей которых были поиски правдивой информации, ее перепроверки, честного информирования. Сегодня же их пытаются обойти политические акторы всех мастей, преследующие единственную цель – деньги, власть или популярность. В результате при распространении через социальную трансмиссию Фокс Ньюс обгоняет проверяемые сообщения о тех или иных событиях, создавая дополнительные возможности для провокационных заявлений и действий.

В этом новом контексте политической борьбы, усиленном цифровыми информационными технологиями, внимание к такому распространенному в политике явлению, как провокация, должно быть многократно усилено. Провокация, ее проявления требуют

¹² См.: *Дзоло Д.* Демократия и сложность : реалистический подход. М., 2010 ; *Крауч К.* Постдемократия. М., 2010 ; *Чугров С. В.* Post-truth : Трансформация политической реальности или саморазрушение либеральной демократии? // Политические исследования. 2017. № 2. С. 42–59 ; *Merkel W.* Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2016. (APuZ 40 – 42/2016) ; Demokratie neu starten – Arena Analyse / Walter Osztovics, Andreas Kovar, Bettina Fernsebner – Kokert. Wien, 2017.

комплексных социологических, психологических, политических исследований.

Таким образом, феномен провокации как инструмента политики вряд ли можно считать чем-то новым и неизвестным в арсенале политических средств. Как показывает исторический опыт, объем и формы провокации не оставались неизменными, а эволюционировали вместе с процессами институционализации политики, увеличения числа ее субъектов, роста неконгруэнтных методов ее осуществления, усилением морального начала и т. д. В странах с прочными правовыми режимами политикам приходится быть весьма изобретательными, чтобы достигать своих целей – ослабление оппонентов, компрометация и троллинг противников/конкурентов – не выходя за общепринятые моральные и правовые рамки. В иных институциональных контекстах, прежде всего в рамках авторитарных структур, провокация по-прежнему может наполняться самыми разнообразными, в том числе и противоправными компонентами, следуя древнему принципу «Цель оправдывает средства». Однако этот принцип в современных условиях встречает все меньшую поддержку и принят на вооружение лишь откровенно одиозными режимами, мало озабоченными внешнеполитическим имиджем своих стран. Вместе с тем даже в этих случаях известные ограничения морально-правового характера все-таки имеют место: статус изгоя на мировой арене давно уже не является привлекательным.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое политический конфликт? Почему он является имманентным элементом мира политики?
2. Что означает термин «провокация»? Каким образом изменялся его смысл в истории?
3. Каковы цели, преследуемые провокатором (на индивидуальном уровне; на групповом уровне)?
4. Назовите основные формы провокаций, приведите соответствующие примеры.
5. Что такое троллинг? Знакомо ли вам лично это явление? Как бы вы могли оценить его роль в политике?

6. Как политическими исследователями оценивается феномен «постправды» (постфактичности)? В чем заключаются ее негативные проявления?

7. Что такое популизм? В чем его конструктивная, а в чем – деструктивная роль в современном мире?

Проблемные задания

1. Проанализируйте политические дебаты, состоявшиеся в рамках предвыборной президентской кампании 2018 г. Кто из российских политиков использовал провокационные заявления или жесты в адрес конкурентов? Как это отразилось на его электоральном результате?

2. К числу главных угроз современного мирового развития относится международный терроризм, целью которого становятся не только технологии запугивания населения, но и практики создания квази-государства (например, ИГИЛ). Проанализируйте технологии мобилизации и вовлечения сторонников, используемые современными террористическими организациями. Покажите роль провокаций в арсенале средств, используемых террористами.

3. В последнее время резко обострились отношения России с ее западными партнерами. Взаимные обвинения не только не снижают остроту противоречий, но и чреваты серьезными рисками безопасности. При этом стороны прибегают к весьма рискованному обоюдному троллингу, лишь усиливающему противостояние. Проанализируйте международную политическую повестку последних 2–3 лет; выявите основные проблемы, ставшие камнем преткновения в двухсторонних и международных отношениях.

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. *Арендт Х.* Между прошлым и будущим. Восемь упражнений в политической мысли / Х. Арендт ; пер. с англ. и нем. Д. Аринсона. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2014. – 416 с.

2. *Байме К. фон.* Популизм и правый экстремизм в партийных системах эпохи постмодерна / К. фон Байме // Берегиня 777Сова. – № 4 (23). – С. 101–109.

3. *Вайнштейн Г. И.* Современный популизм как объект политологического анализа / Г. И. Вайнштейн // Политические исследования. – 2017. – № 4. – С. 69–89.

4. *Гидденс Э.* Непокойный и могущественный континент : что ждет Европу в будущем? / Э. Гидденс. – М. : Дело, 2015. – 240 с.

5. *Глухова А. В.* Политические конфликты : основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ) / А. В. Глухова. Изд. 2-е. – М. : ЛИБРОКОМ, 2010. – 280 с.

6. *Глухова А. В.* О конфликтологической осведомленности студентов / А. В. Глухова, А. В. Дмитриев // Социология образования. – 2016. – № 9. – С. 58–66.

7. *Глухова А. В.* Популизм как политический феномен : вызов современной демократии / А. В. Глухова // Политические исследования. – 2017. – № 4. – С. 49–68.

8. *Глухова А. В.* Провокация как политический феномен : природа, формы, причины распространения (по результатам экспертного опроса) / А. В. Глухова // Провокация : экспертное измерение / отв. ред. А. В. Дмитриев. – М. : Новый хронограф, 2017. – С. 34–55.

9. *Дзоло Д.* Демократия и сложность : реалистический подход / Д. Дзоло. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. – 320 с.

10. *Крауч К.* Постдемократия / К. Крауч. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. – 192 с.

11. Провокация : социофилософские очерки : монография / А. В. Дмитриев, А. А. Сычев. – М. : ЦСПиМ, 2017. – 336 с.

12. *Сморгунов Л. В.* Политическое «между» : феномен лиминальности в современной политике / Л. В. Сморгунув // Политические исследования. – 2012. – № 5. – С. 159–169.

13. *Тощенко Ж. Т.* Фантомы российского общества / Ж. Т. Тощенко. – М. : ЦСПиМ, 2015. – 668 с.

14. *Урбинати Н.* Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / Н. Урбинати. – М. : Изд-во Института Гайдара. 2016. – 448 с.

15. *Чугров С. В.* Post-truth : Трансформация политической реальности или саморазрушение либеральной демократии? / С. В. Чугров // Политические исследования. – 2017. – № 2. – С. 42–59.

Литература на иностранных языках

16. *Dahrendorf R.* Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Eine Politik der Freiheit für das 21. Jahrhundert. Band 3. Verlag C. H. Beck oHG, München, 2003. – 157 S.

17. Demokratie neu starten – Arena Analyse / Walter Osztovics, Andreas Kovar, Bettina Fernsebner – Kokert. – Wien, Koverent Partners, 2017. – 76 S.

18. *Levitsky S.* Populism and competitive authoritarianism in the Andes / S. Levitsky, J. Loxton // Democratization. – 2014. – Vol. 20 (1). – P. 107–136.

19. *Merkel W.* Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff / W. Merkel // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2016. – (APuZ 40 – 42/2016).

20. *Moffitt B.* Rethinking Populism : Politics, Mediatization and Political Style / B. Moffitt, S. Tormey // Political Studies. – 2014. – Vol. 62, Issue 2. – P. 381–397.

21. *Mounk Y.* Pitchfork Politics : The Populist Threat to Liberal Democracy / Y. Mounk // Foreign Affairs. – 2014. – № 5 (September/October). – P. 27–36.

22. *Mueller Y.-W.* Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation? / Y.-W. Mueller // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2016. – (APuZ 40 – 42/2016).

23. *Norris P.* Radical Right : Voters and Parties in the Electoral Market / P. Norris. – N. Y. : Cambridge University Press, 2005. – 366 p.

24. *Pappas T. S.* Populist Democracies : Post – Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary / T. S. Pappas. – Opposition and Government. – 2014. – Vol. 49, No. 1. – P. 1–23.

25. *Pauwels T.* Measuring Populism : A Quantitative Text Analysis of Party Literature in Belgium / T. Pauwels // Journal of Elections, Public Opinion and Parties. – 2011. – Vol. 21 (1). – P. 97–119.

26. Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? / Hrsg. von F. Decker. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. – 252 S.

Р а з д е л VII

ТЕХНОЛОГИИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Рассматриваемые вопросы

1. Свойства социальных конфликтов.
2. Судебное разбирательство и внесудебное урегулирование споров.
3. Медиация: история, подходы, процедура, технологические приемы.

1. Свойства социальных конфликтов

В основе технологического блока процесса урегулирования конфликтов лежит ряд основных постулатов, характеризующих восприятие социального конфликта.

Во-первых, конфликт – это явление, порождаемое самой природой общественной жизни. Как и человек, общество не может быть абсолютно совершенным, идеальным, бесконфликтным. Дисгармония, противоречия и конфликты – постоянные и неизбежные составные части общественного развития.

Во-вторых, конфликт – это явление осознанное, действие обдуманное. Противодействие – следствие осознания на уровне отдельного человека противоречивости взаимодействий, связей и отношений, различий интересов, целей.

В-третьих, конфликт – это явление широко распространенное, повсеместное, вездесущее. Конфликтные ситуации возникают во всех сферах общественной жизни – будь то экономика, политика, быт, культура или идеология.

В-четвертых, конфликт – это взаимодействие, протекающее в форме противостояния, столкновения, противоборства как мини-

мум двух сторон, в основе которого могут лежать несовпадающие интересы, позиции, взгляды, ценности. В процессе развертывания конфликта имеют место действия и контрдействия, так как осуществление намерений участников конфликта неизбежно сопряжено с вмешательством в дела другой стороны (или сторон), нанесением ей (им) определенного ущерба, преодолением сопротивления, созданием помех, препятствующих достижению целей противником. Конфликтное взаимодействие в отличие от жесткой конкуренции разрушает установленные «правила игры».

В-пятых, конфликт – это явление, прогнозируемое и поддающееся регулированию.

Таким образом, конфликт – это нормальное проявление социальных связей и отношений между людьми, способ взаимодействия при столкновении несовместимых взглядов, позиций и интересов, противоборство взаимосвязанных, но преследующих свои цели двух или более сторон.

Необходимо четко отличать конфликт от иных проявлений противоречий – отсутствия простого согласия, несовпадения позиций, противоположности мнений по той или иной жизненно важной проблеме. Конфликт представляет собой процесс, имеющий следующую фазовую динамику: предконфликтная или латентная фаза, открытая фаза или собственно конфликт, фаза разрешения и так называемый постконфликтный синдром. Осознанию противоречий, идентификации противника способствует действие конкретных факторов, создается конфликтная ситуация, при которой отношения между противоборствующими сторонами накаляются до такой степени, что достаточно даже незначительного повода, чтобы произошло столкновение. Переход конфликта из латентной фазы в открытую происходит в результате инцидента – случая, инициирующего открытое противоборство сторон. Термин «разрешение конфликта», т. е. снятие лежащих в его основе противоречий, является обязывающим, однако на практике далеко не всегда это оказывается возможным в обозримой перспективе. В таком случае усилия по урегулированию конфликтов, как правило, нацеливаются на создание благоприятных условий для постепенного разрешения противоречий, приведших к столкновению, а также на преодоление постконфликтного синдрома – сохраняющегося высокого уровня

недоверия в отношениях между ранее конфликтовавшими сторонами. Очевидно, что помимо объективных причин конфликта, также важна субъективная, психологическая составляющая.

Классификация конфликтов является довольно многообразной. Рассмотрим наиболее значимые с точки зрения особенностей урегулирования варианты. В зависимости от нахождения в той или иной фазе протекания конфликты характеризуются как зарождающиеся, зрелые и затухающие. Латентные конфликты можно выявить только посредством диагностики напряженности и впоследствии реализовать комплекс мер профилактического характера. Под профилактикой конфликта понимают вид управленческой деятельности, состоящий в заблаговременном распознавании, устранении или ослаблении конфликтогенных факторов. По степени проявления эмоций конфликты могут быть «горячими» и «холодными». Первые отличаются открытым конфликтным поведением: вспышками гнева, проявлениями ярости, вербальной агрессией и нападениями друг на друга. Стороны уверены в собственной правоте, горят желанием убедить в этом других и заставить их поучаствовать в конфликте. Они не сомневаются в обоснованности собственных мотивов и свободно выражают свои эмоции. «Холодным» конфликтам присуще вежливое и неэмоциональное поведение. Факт конфликта может отрицаться или игнорироваться. Считается, что «горячие» конфликты быстро разрешаются с помощью медиации, так как в этом случае легче определяются интересы и приоритеты сторон. Дополнительные сложности возникают при разрешении конфликтов, в основе которых лежат несовпадающие ценности, а также в случае насильственного характера противостояния.

2. Судебное разбирательство и внесудебное урегулирование споров

Необходимо отметить, что набор действий, посредством которых противоборствующие стороны могут выйти из состояния конфликта, ограничен, кроме того, силовым вариантом, в логике теории игр – «игра с 0 суммой», едва ли можно признать приемлемым. Победитель навязывает выгодные для себя «правила игры», тем самым стимулируя реваншистские настроения у проигравшей стороны. Полное прекращение контактов между конфликтантами

оказывается возможным далеко не во всех случаях, остаются судебное разбирательство и внесудебное урегулирование.

Важность механизмов судебной защиты переоценить трудно, если они не срабатывают, недовольство неизбежно выплескивается на улицы. Суд замыкает цепь правовых норм и институтов, работающих с конфликтом, так как является последней инстанцией. Он властно ликвидирует правовой спор, однако не обладает гибкостью и не застрахован от ошибочных решений.

Недостатки судебной системы (перегруженность судов, длительность судебного разбирательства, дороговизна услуг адвокатов и пр.) стали своего рода катализатором формирования альтернативных способов разрешения споров. Необходимо обратить внимание на еще одну особенность: судебное решение не всегда принимается конфликтующими сторонами, недовольство загоняется в глубину сознания и эмоций, создавая угрозу новой вспышки и эскалации конфликта.

К основным методам альтернативного урегулирования споров (Alternative Dispute Resolution, официальная аббревиатура – ADR) обычно относят: арбитраж в форме третейского суда, переговоры, медиацию.

Арбитраж (arbitration) – разрешение спора с помощью независимого нейтрального лица – арбитра, который выносит обязательное для сторон решение.

Третейский суд – это суд (судья), избранный сторонами для разрешения спора (споров) между ними, решения которого стороны признают для себя обязательными и обязуются им подчиниться. Феномен характеризуется как квазисудебный орган, не входящий в судебную систему РФ, но осуществляющий правозащитную деятельность: рассматривая и разрешая споры, он ликвидирует возникший правовой конфликт между его участниками и тем самым осуществляет защиту нарушенных прав.

Третейское разбирательство – общественная, негосударственная форма разрешения правовых споров¹, в РФ осуществляющаяся в соответствии со ст. 18 главы V Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»

¹ См.: *Христофор Б.* Медиация. Посредничество в конфликтах. Калуга, 2004.

на основе «принципов законности, конфиденциальности, независимости и беспристрастности третейских судей, диспозитивности, состязательности и равноправия сторон»². Рассмотрение споров третейским судом выступает альтернативой разбирательству в государственных судах. Отмечается, что преимуществами третейского разбирательства является свобода сторон в выборе судей, участие в определении порядка рассмотрения дела, доступность процедур, быстрота разбирательства и сокращение расходов сторон. Показательно, что все большую популярность приобретает разбирательство споров в порядке международного коммерческого арбитража³.

Переговоры представляют собой процесс взаимодействия оппонентов с целью достижения согласованного и устраивающего стороны решения. Они позволяют восстановить коммуникацию между конфликтующими сторонами, получить информацию об интересах, позициях, подходах к решению проблемы, дезавуировать образ врага, снизить остроту конфликта, найти оптимальное решение. При этом необходимо учитывать, что могут реализовываться также пропагандистская и «маскировочная» функции, и если основными становятся именно они, то процесс обозначают как «квазипереговоры».

Ввиду ориентированности на достижение целей конфликтующих сторон, переговоры приобретают характер состязательности и отличаются сложностью. Для повышения эффективности коммуникации используют целевое воздействие на переговорный процесс (управление). Чаще всего к переговорам обращаются со следующими целями: заключение соглашений, нормализация отношений, перераспределение ресурсов, создание новых условий, продление действующих решений, достижение побочных эффектов и т. д.

К основным особенностям переговоров, как правило, относят:

- существование проблемы, которую необходимо разрешить общими усилиями. Без проблемы переговоры превращаются в дискуссию;

² О третейских судах в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

³ Практика разрешения споров в Международном коммерческом арбитражном суде : сегодняшний день и перспективы. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

- наличие прямого общения сторон;
- совместное решение проблемы является еще одной характеристикой переговоров, осознают это участники переговоров или нет. Согласие на переговоры автоматически означает согласие на совместную деятельность независимо от вида переговоров или каких-либо обстоятельств. Необходимо подчеркнуть, что именно совместное решение способствует конструктивному разрешению спора во внесудебном порядке.

Выделяют следующие элементы переговорного процесса: общая стратегия переговоров, модели переговорного процесса, этапы переговоров, организация переговоров.

В переговорной практике существует ряд общепринятых постулатов.

1. Отношения участников определяются тем, что они партнеры, перед которыми стоит задача совместного принятия решения (не друзья, не враги)⁴.

2. Цель переговоров – разумное решение, полученное быстро и в полном согласии (не победа, не полюбовное соглашение).

3. Необходимо отделять споры от решаемых задач, уважать позиции друг друга, а не навязывать свою.

4. Нужно быть мягким с людьми и требовательным к задаче.

5. Нужно действовать независимо от доверия и недоверия партнеров. Это означает готовность действовать на разумных основаниях и того же ожидать от партнеров.

6. Следует сосредоточиться на взаимных выгодах, а не на позициях.

7. Нужно изучать интересы сторон; определив зону взаимных интересов, можно прийти к взаимовыгодному решению.

8. Не устанавливать нижней границы – худшего из допустимых вариантов решения, на который вы готовы согласиться; нижняя граница сковывает инициативу, желательно ориентироваться на наилучший вариант.

9. Продумать возможность взаимной выгоды, а не идти по пути потерь и преимуществ.

⁴ Подробнее о методе принципиальных переговоров см.: Фишер Р., Юри У., Паттон Б. Переговоры без поражения. Гарвардский метод. Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving It. М., 2006.

10. Представить множество вариантов на выбор, а решение принять позже.

11. Настаивать на использовании объективных критериев, чтобы защитить себя от давления и не идти на поводу у собственных эмоций.

12. Стараться достичь результата, основанного на нормах, не зависящего от воли.

13. Рассуждать и прислушиваться к доводам, уступать принципам, а не нажиму.

Выделяют следующие модели переговорного процесса.

1. **Модель «взаимных выгод».** В основе этого подхода лежит идея интеграции как способа удовлетворения интересов разных сторон. Урегулирование конфликта не обязательно предполагает выигрыш одной стороны за счет другой, существует возможность обоюдного выигрыша. Он возможен на основе анализа интересов, мотивов, а не позиций сторон.

2. **Модель «уступок-сближения».** Имея противоречивые интересы, стороны идут на взаимные уступки, пока не находят точки соприкосновения, которые считают для себя приемлемыми. Уступки не должны выходить за рамки допустимого максимума для сторон. Это компромиссный подход.

В современных условиях большей популярностью пользуется первая модель, однако противопоставлять их неправильно. Выбор того или иного варианта должен соответствовать конкретной ситуации – виду проблемы, характеру отношений сторон и т. д.

Необходимость вести переговоры предъявляет к человеку определенные требования, если он хочет добиться успеха в них. Важно тщательно готовиться; определять свои цели и пределы, в которых можно действовать; контролировать свои эмоции; внимательно слушать; ясно излагать свои мысли. Очень важна психологическая атмосфера во время переговоров, она может способствовать или препятствовать достижению согласия. Следует избегать соблазна оказывать давление на партнера, он автоматически начнет сопротивляться. Для переговоров важно налаживание контакта и поддержание его в течение всего процесса, чему способствуют приветствие, оптимальное расстояние, нейтральные или положительные первые фразы, равенство позиций, доб-

рожелательный тон, сосредоточенность внимания, уверенность. Полезно проинформировать партнера относительно того, что ему следует ожидать от вас, одобрить уже предпринятые усилия. Для успешного ведения переговоров необходимо уметь работать с информацией: правильно воспринимать ее и правильно передавать, от этого зависит взаимопонимание. Хорошо налаженный контакт, принятие партнера, воздержание от оценочных суждений помогают уменьшить искажение информации, передаваемой партнером. В процессе слушания важно не перебивать, не подсказывать формулировок, отделять действительные факты от оценок, умозаключений.

Существуют **техники слушания**, которые полезно использовать в переговорах:

1) эмпатическое слушание, цель его – уловить эмоциональную окраску проблемы, дать собеседнику ощущение сопереживания;

2) нерефлексивное слушание, цель его – получить информацию о проблеме, используются нейтральные фразы и невербальные реакции;

3) активное слушание – используется, если у партнера нет желания говорить, если вы со многим не согласны, если вашим терпением злоупотребляют; используется расспрашивание, резюме, развитие идеи, перефразирование, другие приемы.

В процессе коммуникации партнер как бы просеивает информацию сквозь сито своих представлений, интересов, слышит то, что хочет или ожидает услышать. Если показать, что мы учитываем его интересы, больше шансов быть услышанными.

Важен и стиль ведения беседы. Стилистические особенности речи могут быть различными у партнеров и служить источником напряжения. Это склонность говорить прямо или намеками; расспрашивать или давать другим инициативу в предоставлении информации о себе; ожидания, что другие последуют нашему примеру; уровень формальности-простоты в беседе. Существуют и другие особенности: высота тона, громкость голоса, скорость речи, жесты и т. д. Изменить их трудно, но, обратив специальное внимание, можно постараться контролировать, соотнося с реакцией собеседника.

Этапы переговоров

1. Прежде всего, следует добиться понимания обсуждаемой проблемы, не только верного, но и одинакового. Нужно составить список вопросов для обсуждения, выяснить проблему, отработать противоречия. Чтобы дискуссия по проблеме прошла успешно, полезно составить повестку дня. Это поможет ранжировать цели и создать благоприятную психологическую атмосферу, если в первую очередь рассмотреть наименее противоречивые вопросы. Таким образом, создается установка на сотрудничество.

2. Определив проблему, партнеры переходят к обсуждению вариантов решения. Важно сохранять доброжелательность и не давить на партнера, учитывать его интересы. Отказаться от своей точки зрения всегда трудно. Чтобы повысить ценность своей аргументации, можно приводить цифры, факты, документы, проследить последствия по тому и другому сценарию, повернуть аргументы партнера против него самого, согласиться, но указать слабые стороны его решения. Нужно, чтобы он захотел согласиться и не воспринял это как унижение, а для этого необходимо сохранять контакт и демонстрировать уважение к партнеру. Если он пришел к решению, аналогичному вашему, лучше согласиться с ним, а не отстаивать свое первенство, помня, что цель — достижение взаимовыгодного решения, а не выяснение, кто умнее.

3. Принятие решения. Необходимо, чтобы каждый участник переговоров чувствовал, что это его решение. Для этого нужно, чтобы он активно участвовал в обсуждении, внес свой вклад в его разработку.

4. Завершение переговоров. Благоприятное завершение общения закрепляет успехи, сглаживает шероховатости, если они были. Следует до последней минуты сохранять внимание к собеседнику, выразить свое удовлетворение ходом переговоров и достигнутым результатом.

Насколько благоприятным будет завершение переговоров, во многом зависит от их организации. Переговоры между сторонами часто возникают случайно и идут самотеком. Но в случае сложного и значительного конфликта гораздо больше шансов дает продуманная организация переговоров. Переговорами можно и нужно управлять. Фактически один из конфликтантов первым проявляет

инициативу: призывает другую сторону к переговорам, проявляет большую активность в их проведении. В процессе инициатива может переходить из рук в руки. Цель организации переговоров состоит в том, чтобы упорядочить этот процесс, сделать его более эффективным. Если представления о переговорах сходятся, это способствует достижению согласия и по существу проблем. В ходе подготовки к переговорам необходимо уяснить замыслы свои и оппонента, что позволит решить, стоит ли вообще начинать их и в каком стиле вести. Нужно найти время для беседы и подготовить условия.

Если одна из сторон столкнулась с отказом вступать в переговоры, следует выяснить причины. Возможны два варианта:

1) оппонент принципиально согласен, и его отказ является маневром с целью проверки ваших интересов;

2) оппонент принципиально не согласен, поскольку не верит в успех переговоров либо не желает изменить ситуацию, либо предполагает изменить ситуацию другими способами (насилием, угасанием).

В таких случаях можно создать дополнительный стимул для оппонента через демонстрацию силы (ультиматум) или через демонстрацию добрых намерений (мелкие уступки), в зависимости от ситуации.

Начиная процесс переговоров, следует удостовериться в том, что партнер обладает необходимыми полномочиями для принятия решения. Стиль переговоров выбирается с учетом баланса сил, степени напряженности отношений, замыслов и целей. Каждый начинает в том стиле, на который настроился, но в процессе лучше быть гибким и менять тактику в случае необходимости.

Результат успешных переговоров – достижение договоренности. Для семейных, бытовых конфликтов характерен устный ее характер, для деловых и прочих – письменный. Четкое письменное оформление договоренности предупреждает новые конфликты и недоразумения. Условия договора должны формулироваться конкретно и ясно, с указанием сроков и критериев оценки их соблюдения. Кроме взаимных обязательств, должны присутствовать санкции за их невыполнение.

Как правило, переговоры с участием посредника проходят более эффективно, но и в этом случае они уступают медиации. Медиатор в ходе проведения процедуры может провентилировать негативные эмоции сторон, что в дальнейшем приведет к разрешению спора и выработке совместного удовлетворительного для сторон соглашения. Также в медиации имеется возможность использовать консилиацию, которая позволяет индивидуально работать с каждой стороной в отдельности, в переговорах же такой способ не предусмотрен.

В дословном переводе «медиация» означает посредничество. Термины часто используют как синонимичные, при этом последнее воспринимается несколько шире, чем медиация. Оно предполагает, что третья сторона может рекомендовать и склонять конфликтантов к принятию того или иного решения. Так в случае сетевого посредничества взаимодействие налаживают уважаемые члены сообщества, которые, хотя и не являются независимыми, воспринимаются как справедливые. Обычно сетевые посредники нацелены на достижение стабильных долгосрочных отношений, остаются вовлеченными в процесс после переговоров на стадии реализации достигнутых договоренностей и используют свое авторитетное влияние. Посредничество также осуществляют лица, наделенные властью по отношению к конфликтующим сторонам, к примеру менеджер, директор. Они могут занимать нейтральную позицию или же быть заинтересованы в принятии определенного соглашения, при этом, как правило, способны оказать властное воздействие для его соблюдения. Медиатор согласно принципам, определяющим эффективность процедуры (равноправие сторон, добровольность участия, нейтральность медиатора⁵, конфиденциальность), не имеет права поступать подобным образом.

У судопроизводства и медиации общими являются упомянутый ранее принцип равноправия сторон и включение в урегулирование конфликта третьей инстанции. Стороны в процессе медиации имеют равные права: в выборе медиатора, процедуре, поведении, информации, в оценке приемлемости предложений, условий

⁵ У медиатора не должно быть никакого личностного отношения к сторонам. Как только нейтральность утрачивается, необходимо тут же прекратить проведение медиации и предложить конфликтантам выбрать себе другого медиатора.

соглашения и т. п. Медиатору важно обеспечить конфликтантам равное право на участие в переговорах и принятии решения. Использование процедур посредничества и примирения конфликтующих сторон также требует серьезных правовых знаний (посредничество относится к неавторизованной практике применения законов), но сама медиация значительно отличается от судебного разбирательства.

1. Вступление спорящих сторон в процесс медиации осуществляется добровольно, медиатор также свободно выбирается (в этом отношении медиация сходна с третейским судом). В государственном суде стороны не могут выбирать судью и вынуждены идти в суд по месту жительства. Участие в судопроизводстве для обвиняемых не является добровольным. Точно так же и принятие приговора не отдается на свободное усмотрение сторон. Однако существуют моменты, приближающиеся к методу медиации: в правовой практике часто предпринимается попытка подвинуть спорящие стороны к соглашению, чтобы не требовалось вынесение судебного приговора. Например, в некоторых штатах США существует правило, что разводы рассматриваются в суде только тогда, когда уже была проведена медиация.

2. Если в задачу суда входит определить, кто из сторон прав и кто виноват (или разделить вину между ними), то медиация изначально нацелена на поиск согласия. С помощью посредника конфликтанты обсуждают разные варианты разрешения спора и совместно выбирают из них тот, который они оба сочтут наилучшим. Медиация ориентирована скорее на то, что каждая из сторон понимает под справедливостью, чем прямо на юридические законы, правила и прецеденты.

3. Если в суде разработка и принятие решения – это функция судьи, то в медиации этим занимаются сами конфликтанты.

4. В суде истец и ответчик обязаны подчиниться судебному решению, даже если одна или обе стороны этим решением не довольны. Процедура обжалования лишь частично снимает остроту проблемы. В ходе медиации все решения принимаются только по обоюдному согласию сторон, и они добровольно берут на себя обязанность выполнять принятые ими совместно решения.

5. В отличие от судебного процесса медиация проходит конфиденциально, и каждая сторона в любой момент может отказаться от продолжения взаимодействия. Прекращение же производства по делу в суде возможно только в случае, если истец отказался от иска и отказ принят судом, а конфиденциальность невозможна, поскольку в суде существует обязательный перечень документов, которые должны быть обнародованы.

Вся информация, которая становится известной в ходе проведения медиации, является закрытой и ограничивается кругом лиц, участвующих в переговорах. Медиатор предупреждает об этом стороны и по окончании медиации уничтожает все записи, которые он вел в ходе переговоров. Точно так же медиатор не может сообщить одной из сторон информацию, полученную от другой, передача информации происходит только с согласия стороны. Безусловно, если в ходе переговоров появляется информация о готовящемся или совершенном преступлении, принцип конфиденциальности не будет работать, об этом перед началом процесса переговоров медиатор сообщает сторонам, сообщает также (ссылаясь на п. 1 ч. 3 ст. 69 ГПК РФ, где написано, что медиаторы не подлежат допросу в качестве свидетелей об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением обязанностей медиатора) и о том, что если медиатор будет вызван в суд в качестве свидетеля, то сообщать суду сведения, полученные в ходе медиации, он не будет. В США, как и в ряде других стран, закон также защищает медиатора и позволяет не сообщать суду информацию, ставшую известной ему в процессе медиации.

6. Процесс медиации относительно непродолжителен, в то время как судебное разбирательство может растянуться на месяцы и даже годы, к примеру, в случае обращения в Европейский суд по правам человека.

7. Медиация может обойтись дешевле, чем традиционные судебные процедуры.

8. Большинство людей приходят в суд, где говорят на языке, полном юридических терминов, некоторые значимые вопросы этического характера не поднимаются (так как судебный процесс, как правило, публичный). В медиации стороны могут поднимать любые вопросы, имеющие отношение к конфликту. Процесс ме-

диации достаточно гибок, что позволяет осуществить более глубокий анализ ситуации и в конечном итоге повысить эффективность урегулирования.

Таким образом, в медиации результат зависит от сторон конфликта. Стороны могут принять и нетрадиционные решения в том смысле, что они не обязаны руководствоваться предписанными нормами. Конечно, в достигаемой в результате медиации договоренности необходимо соблюдать рамочные условия и учитывать решения, которые могут быть обжалованы, в противном случае эта договоренность будет недолговечной. Однако внутри рамок существуют разнообразные возможности для специфического, соответствующего конкретному случаю урегулирования. Целью являются решения, при которых выигрывают все стороны.

Одним из основных недостатков медиации является необязательность исполнения решения и использование одной из сторон информации, полученной во время участия в медиации, для дальнейшей эскалации конфликта. Данные «изъяны» могут быть устранены в том случае, если медиатор компетентен в своей работе и будет ответственно выполнять функцию «расширителя ресурсов», т. е. заранее (юридически правильно) подготовит необходимый пакет документов для проведения процедуры или использует возможность предложить сторонам отправиться к компетентному юристу (или сразу нотариусу) по успешному завершению медиации для заверения подписанных документов.

3. Медиация: история, подходы, процедура, технологические приемы

Сама процедура медиации появилась в США в 20–30-е гг. XX в. С 1960-х гг. в США стала разрабатываться концепция медиации в ее сегодняшней форме. Протесты против войны во Вьетнаме, движение за права человека, за новое определение роли полов, студенческие движения способствовали возрастанию значимости внесудебных механизмов урегулирования конфликтов. Важную роль первопроходца сыграл Community Relation Service (CRS) Министерства юстиции США, основанный в 1964 г. (<http://www.justice.gov/crs/>). Это учреждение должно было помочь

разрешать конфликты расистского, этнического или национально-го характера посредством медиации и переговоров. И оно внесло значительный вклад в смягчение многих крупных конфликтов того времени. В 1970-е гг. использование и распространение процедуры медиации возросло. Были организованы первые центры, которые предлагали бесплатные или недорогие медиативные услуги. Они занимались самыми разными спорами: между арендаторами и собственниками, работниками и работодателями, супругами, соседями и т. д. В настоящее время в США свыше 700 подобных центров медиации. Одни являются государственными, другие независимыми и рассматривают себя как альтернативу существующей судебной системе. В этой стране обращения к медиатору происходят в 75–85 % случаев конфликтных ситуаций, и соглашения, достигнутые в ходе медиации, выполняются в 90–95 % случаев. Практики медиации институционализированы. В США насчитывается свыше двух с половиной тысяч нормативных актов штатов, так или иначе связанных с регулированием процедуры посредничества⁶. В 1998 г. был принят Закон об альтернативном разрешении споров (Alternative Dispute Resolution Act), в соответствии с которым окружные суды США обязаны предлагать сторонам спора как минимум один из существующих способов ADR (посредничество, независимая экспертиза⁷, арбитраж). В 2001 г. был подготовлен и рекомендован для принятия в штатах Единообразный акт о посредничестве (медиации) (Uniform Mediation Act), в котором последовательно разграничены деятельность посредника и арбитра. Также применяются документы, подготовленные самими сообществами медиаторов в логике саморегуляции, и это характерно не только для США. К примеру, Европейский кодекс поведения для медиаторов (European Code of Conduct for Mediators) был создан инициативной группой практикующих посредников, представляющих более 30 европейских организаций, имеющих дело с альтернативными способами разрешения споров, при под-

⁶ См.: States' Alternative Dispute Resolution Statutes State of Utah. URL: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/disputeresolution/utah.pdf>

⁷ Независимая экспертиза по установлению фактических обстоятельств дела (neutral expert fact-finding) – процедура достижения сторонами соглашения на основе заключения квалифицированного специалиста, изучившего дело с точки зрения фактического состава.

держке Европейской комиссии и принят на конференции в Брюсселе 2 июня 2004 г.⁸ В целом, этические кодексы медиатора предполагают: нейтральность, беспристрастность, избегание медиатором конфликта интересов, добровольное согласие сторон, конфиденциальность, отказ от случаев, находящихся за пределами компетенции медиатора, и т. д. Необходимо также отметить, что, несмотря на то, что медиация пришла в Европу только в 1980-е гг., нормативную базу и на уровне отдельных стран, и на уровне ЕС следует признать достаточно разработанной.

На сегодняшний день медиация получила широкое распространение в правовой и общественной практике самых разных по географическому положению и культурной специфике стран, став действительно универсальной формой разрешения споров, урегулирования конфликтов. Исследователи связывают будущее медиации с дальнейшей ее институционализацией, совершенствованием технологических приемов и расширением рамок применимости. В частности, Кристофер Мур говорит о потенциале использования медиации в таких сферах, как этнические конфликты, противоборство, отягченное насилием, развитие культуры диспута и согласования интересов, публичная политика, вопросы охраны окружающей среды и др.⁹

В нашей стране в начале 1990-х гг. впервые на государственном уровне была признана необходимость исследования и разрешения конфликтов, однако в течение 20 лет медиация в России не имела правовой основы. В настоящее время в РФ применение медиации в арбитражных и гражданских судах регламентируется Федеральным законом № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступившим в силу с 1 января 2011 г. Обучение специалистов ведется в соответствии с Программой подготовки медиаторов (утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 14 февра-

⁸ European Code of Conduct for Mediators. URL: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

⁹ См.: Moore C. W. The mediation process : Practical strategies for resolving conflict. San Francisco, 2003.

ля 2011 г. № 187)¹⁰. Овладение технологией предполагает не просто усвоение знаний (информации), но реальное изменение мышления в понимании конфликта и роли посредника в переговорах.

Следует упомянуть использование медиации в международных конфликтах. В соответствии со ст. 33 Устава ООН «стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны, прежде всего, стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». Совет безопасности ООН вправе потребовать от конфликтующих сторон «разрешения их спора при помощи таких средств»¹¹. В качестве удачного примера можно привести соглашение, достигнутое в Кэмп-Дэвиде в 1978 г., которое принесло мир между Израилем и Египтом и было заключено благодаря медиации, проведенной президентом Картером. Джэкоб Беркович, исследуя 241 международный конфликт (с 1945 по 1990 г.), выяснил, что к медиации прибегали в 60 % случаев, было предпринято порядка 600 попыток проведения процедуры. В качестве негативных факторов автор выделил: наличие у противников значительного культурного меньшинства, проблемы с идентичностью; весомые различия во власти и влиянии у конфликтантов; вовлеченность в конфликт множества сторон. Влияние также оказывают предмет спора (самыми проблемными оказались суверенитет и безопасность), место проведения медиации и фаза конфликта. Беркович также выявил обратную зависимость между числом жертв и успехом медиации¹².

Степень успешности проведения процедуры не одинакова на разных стадиях протекания конфликтов. Так, по мнению Дж. Берковича, превентивная медиация более эффективна, когда инициируется на начальных этапах, но не ранее, чем кристаллизуются по-

¹⁰ Программа подготовки медиаторов : утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 14 февраля 2011 г. № 187. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹¹ Устав ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter6.shtml>

¹² См.: *Bercovitch J. Understanding Mediation's Role in Preventative Diplomacy // Negotiation Journal. July 1996. P. 241–258.*

зиции сторон¹³. В целом, ее применение более чем в 50 % случаев считается эффективным. Приблизительно в четверти случаев оно никак не отражается на протекании конфликта, а в 10 % отмечается отрицательная тенденция. Изначально многое зависит от содержания конфликтной ситуации и той позиции, которую занимают стороны.

Рассмотрим подробнее процесс медиации и роль медиатора.

Как правило, медиация состоит из следующего ряда последовательных стадий, объединенных в три фазы (домедиативная, медиативная и постмедиативная).

1. Инициация медиации, привлечение другой стороны спора, составление соглашения о проведении процедуры медиации.

2. Избрание сторонами медиатора, согласование и утверждение сторонами правил проведения медиации, решение технических вопросов, включая оплату, определение сторонами участников процедуры.

3. Вступительное слово медиатора (введение в медиацию). Чаще всего медиаторы в той или иной степени придерживаются шаблона.

4. Презентация сторон (основная цель – предоставить сторонам возможность рассказать о своем видении конфликта). Как правило, первой выступает сторона, являющаяся инициатором. Другая – предоставляет ответные разъяснения и собственные доводы по поводу спора. Медиатор собирает факты, доказательства и проясняет разногласия сторон.

5. Дискуссия (анализ фактов и выявление проблем). При проведении медиации сторонам необходимо иметь все документы и доказательства, которые, по их выяснению, необходимы для подтверждения их требований. На этом шаге медиатор приводит стороны к ситуации, когда спорящие видят проблему одинаково и понимают взаимовыгодность совместного решения ставшей «общей» проблемы, явившейся источником спора.

6. Кокус (беседа медиатора с каждой стороной отдельно). В соответствии с принципом равноправия сторон количество кокусов, проводимых с каждой стороной, должно быть одинаковым,

¹³ *Bercovitch J.* Op. cit. P. 251.

так же как и время, затраченное на кокус. Это необходимо, чтобы впоследствии медиатора не обвинили в симпатии только к одной из сторон.

7. Формирование повестки переговоров. Медиатор предлагает сторонам четко сформулировать те вопросы, которые необходимо рассмотреть для того, чтобы они смогли разрешить ситуацию, из-за которой были вынуждены обратиться к посреднику.

8. Поиск решений (обсуждается каждый пункт повестки с тем, чтобы сформулировать предложения, устраивающие обе стороны). Постоянно осуществляется проверка на реалистичность. Стадия заканчивается, когда стороны приняли взаимоприемлемые и реалистичные решения по каждому пункту повестки.

9. Составление соглашений. Все решения зачитываются, проверяются на возможность их выполнения, обсуждаются гарантии и меры, которые будут приняты в случае невыполнения обещаний, последующие действия сторон и т. д. Окончательное соглашение может быть представлено как в письменной, так и в устной форме. Стороны сами выбирают ту форму, которая их устраивает. По желанию, они могут заверить это соглашение у нотариуса, тогда оно примет юридическую силу.

10. Завершение медиации, предполагающее выражение медиатором благодарности сторонам за конструктивную работу, стремление договориться и решить проблемы. Задача этой стадии – получить обратную связь о результатах работы, т. е. проверить, насколько стороны удовлетворены достигнутым соглашением (удовлетворение по существу), самой процедурой медиации (удовлетворение процедурой), изменилось ли их эмоциональное состояние и в какую сторону (улучшилось, ухудшилось) (психологическое удовлетворение).

Как отмечалось ранее, медиатор либо приглашается самими конфликтующими сторонами, либо же процедура назначается властным решением. На начальной стадии медиатор добивается доверия от конфликтантов по отношению к нему самому, организации, которую он представляет, и процедуре медиации; выстраивает относительно тесные комфортные отношения со сторонами, знакомит их с процессом медиации и создает конструктивный настрой.

Необходимо подчеркнуть, что отношения доверия и кооперацию необходимо поддерживать в течение всего переговорного процесса. Соответствующая деятельность получила название – примирение. По сути, она является применением психологических тактик, нацеленных на коррекцию восприятия, снижение необоснованных страхов, улучшение коммуникации с тем, чтобы обеспечить разумное обсуждение, сделать рациональные договоренности возможными. Существует ряд основных проблем, в решении которых должно помочь примирение. Сильные эмоции блокируют соглашения и препятствуют развитию позитивных связей, поэтому медиаторы обычно позволяют сторонам выплеснуть их контролируемым, безопасным способом. Исключением являются случаи с насилием или эмоциональной эскалацией, когда эмоции наоборот подавляются и медиатор порой вынужден прибегать к приемам челночной дипломатии. Стереотипы и искаженное восприятие могут быть преодолены благодаря помощи медиатора в выявлении восприятия сторонами друг друга, оценке адекватности восприятия, а также того, способствуют или препятствуют сложившиеся представления переговорам, и пересмотре неверных или негативных образов. Коммуникативные проблемы связаны с тем, что, когда, где, как, кому, кем и для кого сообщается. Медиатор призван определить, где таковые появляются, и обеспечить приемлемый результат, изменяя содержание, временные рамки, условия, способ коммуникации.

Прежде чем приступить к переговорам, стороны и медиатор должны решить, какая стратегия в наибольшей степени соответствует их ситуации. Специалист помогает конфликтантам идентифицировать интересы, прояснить перспективные цели или очертить круг в принципе возможных, наиболее вероятных и приемлемых решений. Он описывает основные типы стратегий разрешения споров – соревнование, уклонение, приспособление, компромисс и основанная на интересах медиация – и способствует выявлению критерия, которым стороны будут руководствоваться в выборе стратегий. Выбор осуществляется в зависимости от временных ограничений, природы имеющихся и желаемых отношений с противной стороной, баланса власти и динамики внутри конфликтующих групп. При этом одна из важнейших задач ме-

диатора – помочь конфликтантам координировать свои стратегии, которые в ходе переговоров могут быть неоднократно изменены.

На то, какая стратегия будет реализовываться самим медиатором, влияют: стадия конфликта, способность сторон разрешить спор, баланс власти, используемые переговорные процедуры, сложность предмета конфликта, то, чего стороны ждут от медиатора. Разрабатывая стратегию, медиатор решает, с какой целью, на каком уровне и с какими приоритетами будет осуществляться вмешательство. Он может сконцентрироваться на общем решении проблемы или на специфических вопросах; на психологических, процедурных или содержательных аспектах конфликта. Что касается тактик, то может применяться набор из двух групп: общие, условные. Первые универсальны и используются практически во всех конфликтах, к ним относятся: анализ конфликта, вовлечение в обсуждение, определение интересов сторон, планирование медиации, примирение, помощь сторонам в формулировании предложений, разработка соглашений и плана реализации. Активность медиатора направлена на идентификацию причин противоборства и построение гипотез относительно того, как конфликт может быть разрешен. Потребность в условных тактиках возникает, когда в ходе переговоров появляются специфические проблемы: ценностные расхождения, дисбаланс власти, сильные эмоции, нарушение коммуникации и т. п. В таких случаях медиаторы прибегают к проведению «кокусов», оказанию давления, коррекции дисбаланса власти в пользу более слабой стороны, командному проведению переговоров, управлению окружением и др.

Отправной точкой в анализе конфликта является сбор данных. После выстраивания основных рамок понимания конфликта медиатор определяется с методами сбора информации (прямое наблюдение, обращение к вторичным источникам, в частности, таким как финансовая отчетность, интервью с вовлеченными сторонами). Сам сбор данных может быть делегирован специалистам, но необходимо выдерживать стратегическую связность этой деятельности таким образом, чтобы полученная информация позволяла своевременно выявить все относящиеся к конфликту аспекты. Данные выступают основой для интерпретации спора, предполагающей, в том числе, отделение друг от друга нереалистических (стереотипов, не-

доразумений, путаницы в фактах, неуместного конкурентного поведения) и реалистических (конкурирующих интересов, несовпадающих ценностей, структурных ограничений, разногласий по поводу содержания или важности данных) причин конфликта.

Обеспечив вовлеченность сторон и осуществив анализ конфликта, медиатор, обычно вместе с конфликтантами, разрабатывает детальный план медиации. Среди прочего в нем устанавливаются основополагающие правила надлежащего поведения на переговорах.

На первой встрече медиатор представляет себя, стороны, определяет роль медиатора, описывает процедуры медиации, подчеркивая нейтральность, конфиденциальность, возможность обсуждения с каждой стороной по отдельности, формат встречи, предлагает поведенческие ориентиры. Медиатор может ответить на вопросы сторон. Далее конфликтанты делают вступительные заявления. Обычно они фокусируются на значимых интересах и проблемах, комбинации истории, потребностей и позиций, необходимости изменений, иногда на процедурных вопросах, реже на психологических условиях.

По мнению К. Мура, наиважнейшая задача для участников обсуждения на этой стадии – максимально точный обмен информацией¹⁴. Медиаторы облегчают его, используя ряд приемов: активное слушание, перефразировки, суммирование, подтверждение сказанного, зондирование или уточняющие вопросы. Он помогает конфликтантам развернуть свои послания, структурировать мысли, сгруппировать и упорядочить сходные идеи, разбить сложные проблемы на простые. Позитивный эмоциональный климат повышает эффективность коммуникации, поэтому медиаторы должны способствовать его достижению и сохранению, контролируя или нейтрализуя негативные эмоции, атаки, обеспечивая соблюдение правил поведения, удерживая внимание сторон на рассматриваемых вопросах. Осуществляя рефрейминг, медиатору следует избегать, насколько это возможно, описания предмета спора в терминах ценностных расхождений.

Существует множество приемов формирования повестки: конфликтанты могут решать вопросы по одному, в манере *ad hoc*

¹⁴ См.: Moore C. W. Op. cit.

или чередоваться в выборе вопросов для обсуждения; рассматривать их в логике от наиболее к наименее важным или от простых к более сложным; сгруппировать их таким образом, чтобы обеспечить достижение оптимального компромисса, и т. д. Медиаторы хорошо знакомы как с преимуществами, так и с ограничениями различных подходов и могут дать конфликтантам совет по выбору того или иного варианта.

По разным причинам стороны в редких случаях способны дать ясный или полный перечень их интересов, как следствие, одна из важнейших задач медиатора – выявить скрытые интересы, способствовать выработке установок на эксплицитность. Используются два типа процедур: непрямые (тестирование, гипотетическое моделирование) и прямые (интервью и мозговой штурм). Медиатор способствует не только ясному пониманию и представлению интересов конфликтантов, но и признанию интересов противника. Совместная деятельность в этом случае обеспечивает уверенность в том, что потребности участников конфликта будут уважаться и учитываться при выработке решений.

Считается, что весь комплекс предшествовавших взаимодействий готовит стороны к формированию соглашений. Однако нередко их приходится убеждать в необходимости генерировать различные варианты урегулирования, особенно когда они уверены, что уже предложили наилучший и необходимо только убедить другую сторону принять его. Может использоваться большое количество различных процедур: привлечение внешних экспертов, ратификация статус-кво, выработка объективных стандартов, разработка гипотетических сценариев, открытая дискуссия, использование аналогичного опыта, рассмотрение единичных предложений, взаимосвязанных вопросов и комплексных пакетов соглашений. Прежде чем перейти к содержательной стороне, конфликтанты могут заключить процедурное соглашение по принятию решений.

Сформулировав различные варианты урегулирования, стороны должны произвести их оценку. Осуществляется рассмотрение всего «ассортимента» и выбор лучшей альтернативы (best alternative to a negotiated agreement, BATNA). В полный перечень включаются позиции от целевой, наиболее желаемой, до «точки сопротивления», т. е. либо не достаточно выгодной, либо сопряженной с

большими издержками. Взаимно приемлемые опции возникают на пересечении перечней, предлагаемых конфликтантами. Необходимо отметить, что в ходе обсуждения представления сторон о желаемом и неприемлемом изменяются, таким образом, круг вопросов, по которым возможно достижение компромисса, может быть расширен. Медиатор способствует снижению завышенных ожиданий, уменьшению расхождений, идентификации BATNA сторон.

После определения оптимума стороны вступают в завершающую стадию переговоров. Случается, что итоговое соглашение появляется непосредственно по завершении оценочной стадии, обычно же результатом становится некий набор возможных соглашений, расхождения и детали, над которыми необходимо продолжить работу. К. Мур описывает несколько возможных стратегий, применяемых медиаторами на финальной стадии. При стратегии добавочной конвергенции каждая из сторон должна пойти на небольшие уступки для достижения взаимоприемлемого компромисса. Стратегия «прыжка» предполагает проведение сначала предварительного обсуждения, а затем скачок к принятию комплексного предложения. Рамочная стратегия ориентирует стороны в первую очередь на поиск соглашения по общим принципам, а затем их применение к рассматриваемой ситуации, что позволяет избежать тупиков. Когда конфликтанты оказываются не в состоянии достичь содержательного соглашения, они могут использовать процедурную стратегию, сосредоточив внимание на технологических решениях. Значительную роль в завершении переговоров играет фактор времени, установление крайнего срока. Медиатор помогает сторонам избежать негативных последствий, с ним связанных, или же способствует установлению такового при необходимости.

Достигнутые соглашения должны быть формализованы, также надлежит разработать план реализации и мониторинга. Исследователи отмечают, что успешность реализации повышается, если ясны критерии оценки продвижения, методы измерения и обеспечения соответствия требованиям, приемы и процедуры контроля.

После проведенной процедуры медиатор должен внимательно посмотреть, насколько стороны в действительности удовлетворены достигнутым соглашением. Если будет выявлена неудовлетворенность одной из сторон хотя бы по какому-либо одному

пункту выработанного соглашения, то необходимо выяснить, что именно не устраивает, и тщательно проработать данный пункт. Это необходимо для того, чтобы в дальнейшем отношения сторон не успели ухудшиться. В противном случае они вряд ли снова обратятся к медиации.

Как соотносятся между собой медиативное и мировое соглашения? Медиативное соглашение, или соглашение урегулирования спора больше напоминает гражданско-правовой акт или как еще называют договор, в котором, благодаря профессионализму медиатора, тщательно должны быть прописаны все пункты соглашения, тут же (в процессе составления) проверены на реалистичность и прописаны санкции. Санкции необходимы для того, чтобы в дальнейшем лучше исполнялись обязательства, взятые на себя каждой стороной. После того как стороны выработали и подписали соглашение об урегулировании спора, они имеют право отправиться в суд (если это судебная медиация) и подписать мировое соглашение на основании предыдущего соглашения, но это не является необходимым.

Мировым соглашением называется соглашение сторон о прекращении судебного спора на определенных условиях (чаще всего на основе взаимных уступок). Сущность мирового соглашения заключается в окончании процесса путем мирного урегулирования спора, т. е. достижения определенности в отношениях между сторонами на основании волеизъявления самих сторон. Мировые соглашения в зависимости от места их заключения принято делить на судебные и внесудебные. Факт заключения внесудебного мирового соглашения и его условия в случае спора сторона может доказывать суду в общем порядке. Мировое соглашение стороны вправе заключить только по делам искового производства. Оно может быть принято как в суде первой инстанции, так и в суде кассационной инстанции и в стадии исполнительного производства. Заключение мирового соглашения, как и любое другое распорядительное действие сторон, осуществляется под контролем суда, который всякий раз должен проверить, не противоречит ли представленное сторонами мировое соглашение закону, не нарушает ли оно права и охраняемые законом интересы других лиц. При наличии указанных обстоятельств суд должен отказать в ут-

верждении мирового соглашения. Об утверждении мирового соглашения суд выносит определение, в котором обязан подробно изложить условия мирового соглашения. Утверждая мировое соглашение, суд прекращает производство по делу. По своему процессуальному значению определение суда об утверждении мирового соглашения и прекращении производства по делу приравнивается к судебному решению и в случае неисполнения его сторонами подлежит принудительному исполнению. При наличии такого определения истец не вправе повторно обратиться в суд с тождественным иском. Первым обязательным условием заключения мирового соглашения признается собственно достижение сторонами соглашения, вторым – придание ему формы, предусмотренной законом, третьим – утверждение его судом на основании ходатайства (заявления) об утверждении мирового соглашения.

Необходимо указать на влияние культурной специфики, характеризующей конфликтующие стороны. Его следует в обязательном порядке учесть в организации и проведении переговорного процесса.

В зависимости от особенностей конфликта могут использоваться различные подходы в медиации:

- фасилитативная (Facilitative) медиация;
- оценочная (Evaluative) медиация;
- трансформативная (Transformative) медиация;
- директивная медиация (Directive);
- фандрайзинговая медиация (Fund-Raising);
- основанная на интересах, или интегративная (Interest-based or Integrative) медиация;
- отчаянная, безрассудная медиация (Desperative mediation);
- ориентированная на разрешение проблем (Problem-solving) медиация;
- ориентированная на достижение цели (Goal-oriented) медиация;
- направленная на достижение соглашения (Settlement-driven) медиация;
- родовая, исходная (Generic) медиация;
- гуманистическая (Humanistic) медиация;
- нарративная (Narrative) медиация;

- познавательная систематическая (Cognitive systemic) медиация;
- экосистемная, ориентированная на семью (Ecosystematic, Family-oriented) медиация;
- регулятивная медиация;
- медиация, основанная на понимании (understanding-based approach).

Наиболее часто встречающиеся подходы перечислены ниже.

1. Экосистемная, или семейно-ориентированная медиация (ecosystemic or family-focused approach). Данный подход к медиации хорошо подходит для урегулирования семейных конфликтов, потому что основной задачей в ходе разрешения подобных конфликтов является помощь семьям в преодолении грядущих перемен и сохранении нормальных отношений с детьми. Этот подход также применим к межкультурным конфликтам и спорам между людьми разных поколений.

2. Медиация, основанная на понимании (understanding-based approach). Главная цель этого подхода заключается в разрешении спора посредством понимания, так как более глубокое понимание сторонами их собственных перспектив, приоритетов и интересов, как и перспектив, приоритетов и интересов всех других сторон, делает их способными совместными усилиями преодолеть возникший между ними конфликт. В рамках данного подхода ключевое значение имеет ответственность сторон за те решения, которые они принимают. Такой подход предполагает, что именно сами участники, а не профессионалы, наиболее полно представляют себе суть спора и имеют наилучшие возможности найти решение.

3. Медиация, ориентированная на решение проблем (problem-solving or settlement-directed approach). Основной особенностью этого подхода является сосредоточенность на интересах людей, а не на позициях: позиция – это исход конфликта, который сторона заявляет как наиболее предпочтительный; интересы – цель, которая должна быть достигнута. В рамках данного подхода медиатор вначале предлагает сторонам изложить свои позиции (необходимо прояснить интересы каждой из сторон), а уже потом способствует признанию конфликтантами наличия общих интересов и потребностей. Важно помочь участникам сойти с костных

позиций, в том числе посредством обозначения в качестве проблемы неудовлетворенных общих потребностей и приглашения объединиться в решении этой проблемы, а также выстраивания отношений доверия. Медиатор содействует проведению мозгового штурма, в ходе которого составляется максимально широкий список вариантов решения, каждый из которых впоследствии оценивается по тому, насколько он способствует обоюдной выгоде сторон. Если стороны не могут договориться по содержанию, их побуждают прийти к соглашению по процедурным аспектам. По итогам медиации составляется соглашение.

4. Трансформативная медиация (transformative approach). Данный подход позволяет участникам определить ход медиации, в то время как медиатор следует за ними (а не наоборот, когда участники следуют указаниям медиатора). В данном случае в центре внимания – общение сторон, предоставление им возможности по-новому взглянуть на происходящее и понять это сердцем, а не только разумом. Работа ведется в микромасштабе, медиатор сосредотачивается на взаимодействии сторон здесь-и-сейчас, задает открытые вопросы, предлагает отрефлексировать происходящее. Медиатор предлагает сторонам услышать и пересказать позицию партнера (когнитивное признание), задает проясняющие вопросы, направленные на выявление целей, ресурсов, сильных сторон, имеющихся возможностей и недостающей информации. Медиатор поддерживает выражение чувств участниками конфликта будучи убежден, что эти чувства раскрывают важные сведения. Ключевыми компонентами являются слышание и слушание: именно это помогает участникам конфликта пережить некую «трансформацию» и прийти к взаимопониманию, что, в свою очередь, способствует признанию ими потребностей друг друга и более чуткому отношению к таким потребностям. Первостепенным в данном случае является не материальный результат, а коренное преобразование, трансформация отношений конфликтующих сторон. Необходимо отметить, что трансформационный подход, как правило, используется для урегулирования социальных конфликтов (в частности, межэтнических и этнополитических), выход из которых требует восстановления мирного сосуществования отдельных социальных групп.

5. Нарративная медиация (narrative approach). Подход, разработанный психологами Джеральдом Монком и Джоном Уинслэйдом, основывается на предположении, что взаимодействия происходят в рамках моделей реальности, с одной стороны, имеющих культурно-историческую обусловленность, с другой – несущих отпечаток индивидуального опыта. Множественность описаний реальности является предпосылкой конфликта, и достижение взаимопонимания между конфликтантами возможно только посредством глубокого и подробного рассмотрения общих личных и культурных нарративов. В нарративном подходе к медиации принято считать, что: конфликт возникает внутри общей для его участников социокультурной среды, а не порождается внутренне присущими той или иной личности интересами; люди проживают свою жизнь в соответствии с определенными историями, и потому сюжеты и смыслы приобретают первостепенную важность; истории социально конструируются в культуре. Фокусом становятся истории, с помощью которых происходит согласование разных аспектов жизни: работы, общественной деятельности, отношений с друзьями и близкими. Конфликт встроен в эти истории, и работа осуществляется именно с ними. В эпицентре рассмотрения находятся культура и власть. Власть воспроизводится в дискурсах, позиционирующих людей как имеющих большее или меньшее право на что-либо. Необходимо отметить, что преувеличенные привилегии выступают источником большого числа конфликтов. Субъективной формой существования привилегий является «ощущение себя вправе». Конфликт, таким образом, предстает как столкновение привилегий разных социальных групп. Важно, чтобы соперничающие представления о том, на что стороны имеют право, были рассмотрены на начальном этапе медиации, в противном случае обстановка может накалиться, и достигнутые соглашения потеряют силу. Само собой разумеющиеся убеждения, лежащие в основе описаний реальности, подвергаются деконструкции (одна из техник нарративной медиации наряду с экстернализацией¹⁵ и пересочи-

¹⁵ Вынесению вовне подвергается сам конфликт, рассматриваемый как самостоятельная сущность, обладающая собственной логикой, целями, видами на жизнь людей; у конфликта есть свои уловки, сильные и слабые стороны.

нением¹⁶), что позволяет подвергнуть их сомнению и даже опровергнуть. Нередко ослабление дискурсивных оснований конфликта растворяет сам конфликт.

В процессе нарративной медиации выделяют три этапа: вовлечение, деконструкция конфликтной истории и конструирование альтернативной истории. На первом этапе медиатор нацелен на установление отношений взаимного доверия со сторонами конфликта. Внимание уделяется физическому пространству, невербальному поведению, дискурсивным позициям сторон. Поскольку конфликтант, рассказывающий свою историю, свою версию конфликта первым, неизбежно влияет на то, как будет звучать история второго, рекомендуется использовать предварительные встречи по отдельности. На втором этапе применяются техники экстернализации и деконструкции дискурсивных оснований «ощущения себя вправу». На третьем в логике выстраивания истории, преодолевающей доминирование конфликта над жизнями конфликтантов, используется «карта пересочинения» Майкла Уайта – «ориентировочная основа действия» медиатора, позволяющая ему в каждый момент беседы понимать, какие вопросы могут быть заданы. Осуществляется челночное движение между ландшафтом действия (последовательность событий во времени, объединенных в сюжет) и ландшафтом сознания (желания, намерения, ценности, принципы и обязательства действующего лица): если в данный момент дается описание события, то целесообразно задать вопрос на ландшафт сознания, и напротив, если формулируется принцип, следует попросить проиллюстрировать его воплощение на примере события из прошлого или возможного будущего.

Поскольку основная задача нарративной медиации – способствовать развитию истории конструктивных взаимоотношений сторон, то итоговое письменное соглашение принято рассматривать именно как средство продвижения этой истории.

¹⁶ Из доминирующей истории о конфликте, как правило, «выпадают» и остаются незамеченными эпизоды взаимного уважения, поддержки и сотрудничества. Нарративный медиатор помогает связать их в осмысленную последовательность, в «противосюжет», который можно противопоставить истории о конфликте. Альтернативных историй может быть много, их конструирование помогает участникам увидеть возможности и в конечном итоге именно клиенты выбирают ту, которая их больше устраивает.

Необходимо отметить, что медиация может использоваться для самых разных целей: для того, чтобы более четко и адекватно обозначить предмет спора и границы конфликта (обзорная медиация – *scoping mediation*); для выработки правил игры, необходимых для дальнейшего диалога сторон по поводу окончательного разрешения конфликта (медиация сдерживания конфликта – *conflict containment mediation*); для урегулирования спора и достижения взаимовыгодного соглашения (медиация урегулирования конфликта – *dispute settlement mediation*); для однозначного понимания позиций и интересов будущих партнеров в процессе переговоров по поводу заключения договора (медиация заключения договоров – *transactional mediation*); для предупреждения конфликта (превентивная медиация – *preventative mediation*); для выработки политического решения с учетом интересов общественности (медиация выработки политического решения – *policy-making mediation*). Столь широкий диапазон применимости предполагает многообразие подходов, техник и приемов, а также постоянное появление новых и совершенствование имеющихся. В частности, динамично стала развиваться такая новаторская область, как онлайн-урегулирование споров¹⁷.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие существуют формы завершения конфликта с помощью третьей стороны? Назовите сходные и отличительные черты.
2. Существует ли универсальная технология разрешения конфликтов? Почему?
3. Какие существуют модели переговорного процесса?
4. В чем суть метода «принципиальных переговоров»?
5. Какие принципы в медиации существуют? Какую роль они играют в урегулировании конфликта?
6. Как вы думаете, почему медиатор не может быть свидетелем в суде по спору сторон?

¹⁷ *Сиденко О. А.* Онлайн разрешение споров : проблемы и перспективы развития в современном мире // Внутренние и внешние региональные конфликты в современном обществе : тенденции развития и возможности управления / под ред. А. Г. Большакова, Т. З. Мансурова. Казань, 2017. Глава XXXIX. С. 498–508.

7. Какие стратегии и тактики может использовать медиатор?
8. С чем связано существование такого множества подходов в медиации?

Проблемные задания

1. Ознакомьтесь с содержанием статьи № 3 Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза 2008/52/ЕС от 21 мая 2008 г. «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах», найдите противоречие и попытайтесь объяснить причины его появления в документе. Встречалось ли вам ранее подобное противоречие?

Ст. 3: «Медиация» означает упорядоченный процесс вне зависимости от его обозначения, в котором две или более стороны на добровольной основе пытаются достичь соглашения о разрешении их спора при посредничестве медиатора. Процесс может быть инициирован сторонами, предложен или назначен судом или предписывается национальным законодательством государства – члена ЕС¹⁸.

2. Ссылаясь на нормы Федерального закона № 193-ФЗ РФ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации), объясните, почему медиатору необходимы правовые знания?

3. Объясните, почему в случае международного конфликта наличие у противников значительного культурного меньшинства, проблемы с идентичностью, весомые различия во власти и влиянии, вовлеченность в конфликт множества снижают эффективность медиации, затрудняют урегулирование конфликта.

4. Считается, что медиация тесно связана с такими науками, как социология, психология, психолингвистика. Объясните почему?

5. Исходя из информации, размещенной на сайте лиги медиаторов (http://arbimed.ru/procedury_mediacii), рассмотрите, что должно быть отражено в Договоре о медиации.

¹⁸ DIRECTIVE 2008/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. URL: <http://ukrmediation.com.ua/files/content/EU.pdf>

ЛИТЕРАТУРА

Литература на русском языке

1. Аллахвердова О. В. Медиация – переговоры в ситуации конфликта : учеб. пособие / О. В. Аллахвердова, А. Д. Карпенко. – СПб., 2010. – 178 с.
2. Внутренние и внешние региональные конфликты в современном обществе : тенденции развития и возможности управления / под ред. А. Г. Большакова, Т. З. Мансурова. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2017. – 715 с.
3. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах / Х. Бесемер. – Калуга : Духовное познание, 2004. – 176 с.
4. Кроули Д. Медиация для менеджеров / Д. Кроули, К. Грэм. – М. : МЦУПК, 2010. – 304 с.
5. Кэмп Д. Сначала скажите «нет». Технологии ведения переговоров, которые профессионалы хотели бы от вас скрыть / Д. Кэмп. – М. : Добрая книга, 2010. – 272 с.
6. Лебедева М. Н. Технология ведения переговоров / М. Н. Лебедева. – М. : Аспект-Пресс, 2010. – 192 с.
7. Маврин О. В. Технологии урегулирования конфликтов (медиация как эффективный метод разрешения конфликтов) : учеб. пособие / О. В. Маврин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2014. – 96 с.
8. Паркинсон Л. Семейная медиация / Л. Паркинсон. – М. : МЦУПК, 2010. – 400 с.
9. Пель М. Приглашение к медиации / М. Пель. – М. : МЦУПК, 2009. – 400 с.
10. Сасскайн Л. Менеджмент трудных решений в XXI веке / Л. Сасскайн, Ц. А. Шамликашвили, А. Демчук. – М. : МЦУПК, 2011. – 208 с.
11. Унт И. Искусство ведения переговоров. Пошаговое руководство и технологии проведения коммерческих переговоров / И. Унт. – М. : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 152 с.
12. Фишер Р. Переговоры без поражения. Гарвардский метод. Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving It / Р. Фишер, У. Ури, Б. Паттон. – М. : Эксмо, 2006. – 320 с.
13. Хесль Г. Посредничество в разрешении конфликтов. Теория и технология / Г. Хасль. – СПб. : Речь, 2004. – 144 с.

14. Что может медиация. Трансформативный подход к конфликту : пер. с англ. / Р. А. Бэрроу Буш, Дж. П. Фолджер. – Киев : Издатель Захаренко В. А., 2007. – 264 с.
15. Шамликашвили Ц. А. Азбука медиации / Ц. А. Шамликашвили. – М. : МЦУПК, 2011. – 64 с.
16. Шейнов В. П. Управление конфликтами : теория и практика / В. П. Шейнов. – Минск : Харвест, 2010. – 912 с.
17. Уинслейд Дж. Нарративная медиация : новый подход к разрешению конфликтов / Дж. Уинслейд, М. Джеральд ; пер. с англ. Д. А. Кутузовой ; под общ. ред. Л. М. Карнозовой. – М. : Судебно-правовая реформа, 2009. – 357 с.
18. Этнополитический конфликт : пути трансформации : настольная книга Бергхофского центра / пер. с англ., ред. В. Тишкова, М. Устиновой. – М. : Наука, 2007. – 583 с.

Литература на иностранных языках

19. Bercovitch J. Understanding Mediation's Role in Preventative Diplomacy / J. Bercovitch // Negotiation Journal. – July 1996. – P. 241–258.
20. Moore Ch. The Mediation Process : Practical Strategies for Resolving Conflict (third edition) / Ch. Moore. – San Francisco : Jossey-Bass, 2003. – 624 p.
21. International Conflict Resolution : Theory and Practice Edward / ed. by Azar and John Burton. – Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1986. – 159 p.

Ресурсы Интернет

22. Лига медиаторов. – Mode of access: www.arbimed.ru
23. Омбудсмен против медиатора. – Режим доступа: <http://www.bankir.ru/tehnologii/s/ombydsmen-protiv-mediatora-9409084/>
24. Практика разрешения споров в Международном коммерческом арбитражном суде : сегодняшний день и перспективы. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/action/interview/10307/>
25. Программа подготовки медиаторов : утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 14 февраля 2011 г. № 187. – Доступ из информ.-правовой ситемы «Гарант».

26. О третейских судах в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ. – Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

27. Устав ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter6.shtml>

28. Alternative Dispute Resolution: Mediation and Conciliation Report. – Mode of access: http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/r98ADR.pdf

29. Alternative Dispute Resolution. Annotated Bibliography (2011). – Mode of access: <http://www.victoria.ac.nz/law/pdf/ADR-annotated-bibliography.pdf>

30. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. – Mode of access: <http://ukrmediation.com.ua/files/content/EU.pdf>

31. European Code of Conduct for Mediators. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

32. International Crisis Group. – Mode of access: <http://www.crisisgroup.org/>

33. Kure N. Narrative mediation and discursive positioning in organisational conflicts. – Mode of access: <http://www.dulwichcentre.com.au/explorations-2010-2-nikolaj-kure.pdf>

34. Mediation. – Mode of access: <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/mediatn.htm>

35. Professor Robert A. Baruch Bush on Transformative Mediation – 3 Hofstra Law School Videos. – Mode of access: <http://www.virtualmediationlab.com/virtual-mediation-lab-usa-international/professor-robert-a-baruch-bush-on-transformative-mediation-3-hofstra-law-school-videos/>

36. States' Alternative Dispute Resolution Statutes State of Utah. – Mode of access: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/disputeresolution/utah.pdf>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в учебном пособии технологии не исчерпывают всего многообразия алгоритмов, упорядочивающих политическую деятельность. Таковая цель не ставилась авторским коллективом, да это и не представляется возможным. Технологический пласт находится в тесной диалектической связи с постоянно изменяющимися средовыми параметрами.

Техногенная цивилизация, информационное общество, процессы глобализации создают ландшафт, который может быть адекватно понят только в логике самоорганизующихся систем, чувствительных к направленному технологическому воздействию. Последнее повышает значимость аналитического способа формирования технологий, кроме того, требует новых подходов, иного взгляда на проблематику технологизации публичной политики, государственного и муниципального управления. В настоящее время явно недооцениваются как гносеологический потенциал технологий, так и риски, связанные с непродуманным, безответственным их использованием. В первом случае могли бы помочь развитие политологии повседневности и пересмотр устоявшихся теоретических клише. Что же касается ответственности, во многом надежды приходится возлагать на профессиональное сообщество и степень его зрелости.

Прорывные технологии (большие данные, интернет-вещи, гигабайтный Интернет и т. д.) предоставляют во многом беспрецедентные коммуникативные и управленческие возможности, но они не должны восприниматься в качестве панацеи. Как показывают исследования, характеристики социума, особенности его организации и культуры нередко оказываются решающим фактором, определяющим результат применения тех или иных технологий. Важным также является понимание сложности, подчас противоречиво-

сти технологических трендов, предполагающих оперативную и комплексную реакцию со стороны центров принятия политических решений. Развитое гражданское общество и демократические институты в немалой степени облегчают задачу, но и в этом случае имеется ряд серьезных проблем: ригидность мышления управленцев, ресурсный дефицит, множественность разнородных вызовов, угроза безопасности и масштабных манипуляций. В авторитарных системах новейшие технологические приемы встраиваются в сложившиеся практики и используются правящей элитой для удержания власти, закрепляя и порождая новые институциональные ловушки. Так технологии сохранения влияния монопольного игрока консервируют информационную асимметрию и порождают обратную селекцию. Если в условиях демократического политического режима неравномерное распределение информации компенсируется множественностью ее источников, отсутствием явной масштабной пропаганды, конкуренцией, репутационным механизмом и т. д., то при авторитаризме таких предохранителей либо нет, либо они крайне слабы, как следствие, качество правящей элиты и политического товара неуклонно снижаются.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что к технологиям прибегают, решая самые разные задачи, при этом видение ситуации лицом, принимающим решение, и объективные потребности системы могут не совпадать, и здесь крайне важны длинные горизонты планирования, а также привлечение экспертного сообщества к выработке решений (ноосорсинг). Кроме того, постоянно появляются новые и совершенствуются имеющиеся подходы, техники и приемы, а в плане технической базы и навыков идет процесс накопления. Лидирующие страны в этом отношении имеют серьезное конкурентное преимущество, что превращает технологические тренды в глобальный феномен, на который накладывается национальная специфика. Во многом именно от политической элиты зависит, насколько будут воплощены в реальность открывающиеся возможности, нейтрализованы угрозы и снижены риски, обусловленные технологизацией жизнедеятельности человека и общества.

У ч е б н о е и з д а н и е

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ
И УПРАВЛЕНИИ**

Учебное пособие

Редактор *В. Г. Холина*
Компьютерная верстка *А. Ю. Хаустовой*

Подписано в печать 05.10.2018. Формат 60×84/16.
Уч.-изд. л. 12,7. Усл. п. л. 13,3. Тираж 250 экз. Заказ 142

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3