



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЖУРНАЛИСТИКИ
И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ СПбГУ

GR И ЛОББИЗМ: ТЕОРИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией
В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям
и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401я73

G71

Ответственные редакторы:

Ачкасова Вера Алексеевна — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Минтусов Игорь Евгеньевич — доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Филатова Ольга Георгиевна — кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении факультета прикладных коммуникаций Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета.

Рецензенты:

Грибанова Г. И. — доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой политологии Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена;

Вульфович Р. М. — доктор политических наук, профессор кафедры стратегии, территориального развития и качества жизни Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

GR и лоббизм: теория и технологии : учебник и практикум для бакалавриата G71 и магистратуры / под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 315 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5100-4

Книга представляет собой один из первых учебников по дисциплине «Теория и практика Government Relation» (GR). Включает большой теоретический и учебно-методический материал как по GR, так и по лоббизму. В состав авторов вошли известные ученые и практики из Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Вашингтона. Учебник ориентирован на организацию дополнительных образовательных программ в рамках подготовки специалистов по связям с органами государственной власти, может быть использован в ряде курсов подготовки специалистов по связям с общественностью.

Даны определения базовых понятий GR и лоббизма, основные GR-технологии и технологии лоббистской деятельности. Представлены особенности профессиональной работы в условиях развития социальных медиа; выделены субъекты и объекты GR; приведены сравнительная характеристика GR коммерческого и некоммерческого сектора, навыки планирования и организации мероприятий в области связей с общественностью, управления деятельностью в сфере профессиональных компетенций GR-специалиста.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов и преподавателей, а также повышения квалификации специалистов по связям с общественностью и органами государственной власти.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401 я73

ISBN 978-5-9916-5100-4

© Коллектив авторов, 2014

© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Авторский коллектив.....	6
Предисловие	8
Раздел I ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА GOVERNMENT RELATIONS (GR)	
Глава 1. Теория GR: основные понятия и концепции	13
1.1. Понятие «government relations»	13
1.2.	18
1.3. Методология исследования GR и лоббизма	26
1.4. Профессиональные навыки, качества и знания GR-специалиста	27
Выводы	34
Практикум	34
Глава 2. Технологические субъекты GR	39
2.1. GR-департамент. Организационная структура и функции	39
2.2. Консалтинговая компания. Типовые задачи, цикл и функции GR-консалтинга	44
2.3. Оценка эффективности работы GR-департамента и GR-менеджеров...	50
Выводы	55
Практикум	56
Глава 3. Этика GR и лоббизма	63
3.1. Этика, мораль и нравственность: определение базовых понятий	63
3.2. Этика лоббизма и government relations как вид профессиональной этики	64
3.3. Общественное благо как нравственное основание GR и лоббизма .	66
3.4. Кодексы профессионального поведения	68
3.5. Проблема реализации этических норм	69
Выводы	72
Практикум	72
Глава 4. Основные GR-технологии	77
4.1. Основные этапы GR-деятельности.....	77
4.2. Воздействие на лиц, принимающих решения, через экспертное сообщество	79
4.3. Корпоративная социальная ответственность	82
4.4. Поддержка политической деятельности.....	85
4.5. Неэтичные GR-технологии: astroturfing, greenwashing, sockpuppeting	87

<i>Выводы</i>	89
<i>Практикум</i>	89
Глава 5. Стратегии и модели использования СМИ в GR.	
Формирование общественной поддержки	94
5.1. Роль информации в принятии решений, проблема асимметричного распространения информации	94
5.2. СМИ как дистрибьютор информации и политического влияния	96
5.3. Медиастратегии в GR-деятельности	98
5.4. Информационная политика в GR-коммуникациях.....	100
5.5. Концепция ключевых сообщений и практика продвижения ключевых сообщений в средствах массовой информации.....	102
5.6. Инструменты и способы создания новостного повода	104
<i>Выводы</i>	107
<i>Практикум</i>	107
Глава 6. GR-коммуникации в современной интернет-среде	113
6.1. Возможности GR-коммуникаций в Интернете	113
6.2. Веб 2.0 и социальные медиа: основные характеристики и функции.....	114
6.3. GR-технологии в эпоху социальных сетей	118
6.4. Риски и перспективы онлайн-коммуникаций	120
<i>Выводы</i>	125
<i>Практикум</i>	126

Раздел II

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЛОББИЗМА

Глава 7. Теория лоббизма: основные понятия и концепции	131
7.1. Группы интересов и лоббизм	131
7.2. Понятие лоббизма: основные традиционные определения	132
7.3. Структура лоббистских отношений.....	134
7.4. Типология лоббизма	136
7.5. Основные технологии лоббирования	137
7.6. Основные модели отношения к лоббизму	144
<i>Выводы</i>	147
<i>Практикум</i>	147
Глава 8. Современные теоретические подходы к изучению лоббизма...	155
8.1. Лоббирование интересов бизнеса в контексте теории выработки частного политического курса	155
8.2. Теория доступа, плюрализм, корпоративизм и сетевой подход к изучению лоббизма.....	161
<i>Выводы</i>	170
<i>Практикум</i>	170
Глава 9. Законодательное регулирование лоббизма	177
9.1. Традиции легального определения: США и Россия.....	177
9.2. Регистрация, отчеты и иные практики регулирования лоббизма.....	181

9.3. Основные стратегии регулирования лоббизма	185
<i>Выводы</i>	185
<i>Практикум</i>	186
Глава 10. Законодательный лоббизм в России	189
10.1. Объекты законодательного лоббизма в Российской Федерации ...	189
10.2. Современные аспекты законодательного лоббизма	200
10.3. Другие возможности лоббизма в парламенте РФ	203
<i>Выводы</i>	208
<i>Практикум</i>	208
Глава 11. Лоббизм в Европейском союзе	213
11.1. Брюссель как крупный лоббистский центр	213
11.2. Законодательные и общественные формы контроля за лоббистами в ЕС	216
11.3. Особенности лоббирования различных органов власти ЕС	217
11.4. Лоббисты ЕС	221
11.5. Общественные и частные интересы брюссельских лоббистов: общественные организации и корпорации	224
11.6. Особенности лоббирования в ЕС	232
<i>Выводы</i>	240
<i>Практикум</i>	241
Глава 12. Лоббизм в Германии	245
12.1. Из истории лоббизма в Германии	245
12.2. Корпоративный лоббизм в Германии	250
12.3. Организация парламентской работы с лоббистами в Германии ...	254
<i>Выводы</i>	261
<i>Практикум</i>	262
Глава 13. Лоббизм в США	264
13.1. Из истории лоббизма в США	264
13.2. Вашингтон как крупный лоббистский центр	267
13.3. Корпоративный лоббизм в США	272
13.4. Особая роль grassroots-лоббирования в США	283
13.5. Сравнение лоббизма в США и ЕС	292
<i>Выводы</i>	294
<i>Практикум</i>	295
Литература	300
Приложение 1. Кодекс этики Российских специалистов по взаимодействию с органами власти	303
Приложение 2. Международный кодекс лоббистской этики (International code of lobbying ethics).....	307
Приложение 3. Кодекс поведения Европейской ассоциации Public Affairs — консультантов (Code of Conduct).....	312
Глоссарий	313

Авторский коллектив

Ачкасова Вера Алексеевна — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного университета.

Баширов Марат Фаатович — GR-консультант, экс-директор по взаимодействию с органами власти и стратегическим коммуникациям ЗАО «КЭС», президент GR-Лиги в 2014 г.

Белоусов Александр Борисович — кандидат политических наук, научный сотрудник Института философии и права УрО РАН, глава Экспертного совета КЦ «Департамент политики».

Большаков Сергей Николаевич — доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента массовой коммуникации Санкт-Петербургского государственного университета.

Быков Илья Анатольевич — кандидат политических наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного университета.

Дашевская Ольга Аркадьевна — старший партнер агентства бизнес-коммуникаций PR Inc.

Дорский Андрей Юрьевич — доктор философских наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного университета.

Есипова Ирина Феликсовна — генеральный директор Центра развития коммуникаций ТЭК.

Киселев Константин Викторович — кандидат философских наук, заместитель директора по научной работе Института философии и права УрО РАН.

Кулахметова Мария Васильевна — руководитель отдела по работе с государственными организациями ООО «Майкрософт Рус».

Минтусов Игорь Евгеньевич — доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного университета, президент IABC/Russia, вице-президент РАСО по GR, вице-президент Национальной лиги специалистов по связям бизнеса и государства (GR-Лиги), основатель и председатель Совета директоров первого российского PR-агентства «Никколо М».

Побединский Игорь Михайлович — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного

Румянцев Олег Германович — кандидат юридических наук, управляющий партнер ООО Консалтинговое агентство «Румянцев и партнеры», президент НКО «Фонд конституционных реформ», президент Национальной лиги специалистов по связям бизнеса и государства (GR-Лиги).

Самойленко Сергей Алексеевич — преподаватель факультета стратегических коммуникаций университета Джорджа Мейсона (США); председатель вашингтонского отдела по связям с университетами Американской ассоциации по связям с общественностью (PRSA).

Сопов Игорь Александрович — исполнительный директор GR-клуба «Северо-Запад», директор ЦСКП «Кавказ».

Толстых Павел Александрович — кандидат политических наук, руководитель Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти.

Филатова Ольга Георгиевна — кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Санкт-Петербургского государственного университета.

Предисловие

Процессы развития отечественного бизнеса, совершенствования системы государственного управления, улучшения инвестиционной привлекательности как России в целом, так и ее отдельных регионов требуют изменения целей и механизмов коммуникации между коммерческими структурами и государством. Трудный путь отечественных некоммерческих организаций (НКО), без которых немислимо существование общества современного типа, также связан с улучшением взаимодействия между ними и государством. Взаимная заинтересованность государственной власти, бизнес-сообщества и общественных организаций в установлении понятной, стабильной системы отношений привела к расширению стратегического и тактического арсенала коммуникативного менеджмента в сфере *government relations* (GR). Эти причины обусловили возникновение в России обучения по программам GR. В 2013 г. набор на подобные программы осуществлялся на факультете политологии МГУ (бакалавриат и магистратура), в Высшей школе государственного администрирования МГУ (МВА), на факультете политологии МГИМО (магистратура), в Институте государственной политики и прикладных гуманитарных исследований РАНХиГС (МВА), а также на двух факультетах Санкт-Петербургского государственного университета (магистратура). Ряд организаций проводит повышение квалификации по GR.

Высокая степень актуальности становящейся профессии привела также к появлению заметного числа изданий, описывающих отдельные практики, а иногда и претендующих на осмысление теоретических основ GR. Вместе с тем следует отметить ряд отчетливо обозначившихся проблем. Во-первых, неразработанность базовых понятий, начиная с самого понятия «GR» и его соотношения с родственными понятиями (лоббизм, *public affairs* и т.д.). Соответственно можно констатировать явно недостаточное количество существующей как научной, так и учебно-методической литературы по данной тематике. Во-вторых, уже в большей степени национальной особенностью является высокая степень непрозрачности отношений бизнеса и НКО с государственными органами, препятствующая институционализации профессии.

Перечисленные процессы обусловили необходимость написания настоящего учебника, в котором авторы попытались представить свое видение современных процессов в области деятельности по связям с органами государственной власти. В книге проводится четкое различие между понятиями «GR» и «лоббизм», что обусловило и его структуру. В первом разделе речь идет в основном о профессиональной деятельности в области GR,

во втором — рассматриваются ключевые понятия лоббистской деятельности.

Для лучшего усвоения материала в конце каждой главы сформулированы контрольные вопросы и ситуационные задания, приводятся темы докладов и рефератов. Большинство глав проиллюстрированы реальными кейсами, подготовленными ведущими специалистами в области связей с органами власти, необходимыми для полноценного погружения студентов в изучаемую тематику. Эти кейсы могут использоваться как для работы на семинарских занятиях, так и для самостоятельного изучения.

Учебник «GR и лоббизм: теория и технологии» предназначен для обучения в рамках программы «Реклама и связи с общественностью» по направлению «GR (government relation) — связи с органами государственной власти» и соответствует теоретическому наполнению курса «Теория и практика GR».

Материалы учебника ориентированы и на реализацию дополнительных образовательных программ в рамках подготовки специалистов по связям с органами государственной власти, а также могут быть использованы в ряде курсов подготовки специалистов по связям с общественностью.

В результате изучения материала учебника обучающийся будет:

знать

- определения базовых понятий GR и лоббизма;
- основные GR-технологии и технологии лоббистской деятельности;
- особенности профессиональной работы в условиях развития социальных

медиа;

уметь

- выделять основные субъекты и объекты GR;
- давать сравнительную характеристику GR коммерческого и некоммерческого сектора;

владеть

- навыками планирования и организации мероприятий в области связей с общественностью, управления деятельностью в сфере профессиональных компетенций GR-специалиста.

Инициатором издания учебника выступила первая российская кафедра связей с общественностью в политике и государственном управлении (Санкт-Петербургский государственный университет). Второй раздел учебника, посвященный лоббизму, написан по предложению екатеринбургских коллег под руководством заместителя директора Института философии и права Уральского отделения РАН К. В. Киселева. Над текстом учебника и кейсами работал замечательный большой коллектив авторов, теоретиков и практиков из разных городов России и США, которые ждут откликов на свой труд. Электронный адрес для контактов: polit.pr@jf.pu.ru.

Раздел I (гл. 1 — А. Ю. Дорский, К. В. Киселев, И. Е. Минтусов, О. Г. Румянцев, С. А. Самойленко, О. Г. Филатова; гл. 2 — В. А. Ачкасова, О. Г. Румянцев, О. Г. Филатова; гл. 3 — А. Ю. Дорский, М. Ф. Баширов;

гл. 4 — К. В. Киселев, И. Е. Мингусов, С. А. Самойленко, О. Г. Филатова;
гл. 5 — И. А. Быков; гл. 6 — И. М. Побединский, С. А. Самойленко, О. Г.
Филатова).

Раздел II (гл. 7. — К. В. Киселев, С. А. Самойленко; гл. 8. — С. П.
Большаков, И. М. Побединский; гл. 9 — К. В. Киселев; гл. 10 — П. А.
Толстых; гл. 11 — А. Б. Белоусов; гл. 12 — С. П. Большаков; гл. 13 — А. Б.
Белоусов).

Авторы кейсов: О. А. Дашевская, И. Ф. Есипова, М. В. Кулахметова, О.

Раздел I
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА GOVERNMENT
RELATIONS (GR)

Глава 1

ТЕОРИЯ GR: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ

В результате изучения материала данной главы студент должен: *знать*

- определения базовых понятий GR и лоббизма;

- методологию исследования GR и лоббизма; *уметь*

- определять основные субъекты и объекты GR;

- выделять навыки, качества и знания, необходимые в работе GR-специалиста; *владеть*

- базовыми знаниями для проведения исследований коммуникаций с органами государственной власти.

1.1. Понятие «government relations»

В настоящее время GR становится все более востребованной сферой деятельности. Тем не менее в России еще недостаточно литературы, теоретических разработок и рекомендаций, касающихся GR-деятельности. Это приводит к тому, что любой исследователь данного практического и научного поля может столкнуться с различными точками зрения, подходами и попытками понимания GR, а в разных компаниях возникает свое представление о том, чем является GR и как он должен быть организован.

Приведем некоторые определения, встречающиеся в специальной литературе:

«GR представляет собой деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (бизнес-структурами, профессиональными союзами, добровольческими организациями и пр.) и государственной властью, включающую в себя сбор и обработку информации о деятельности правительства, подготовку и распространение информации о позициях представляемых групп, влияние на процессы принятия политических и административных решений (лоббизм)»¹.

«GR — это применение коммуникативных технологий индивидами или социальными институтами для влияния на правительственные решения

¹ Самое главное в PR / У. Аги, Г. Кэмерон, Ф. Олт, Д. Уилкоккс. СПб. : Питер, 2004. С. 362-363.

местного, регионального, национального или интернационального уровней или их комбинаций»¹.

«GR — сознательная организация коммуникации, установление эффективных коммуникаций с органами государственной власти»².

«Связи с государством» — это особая организация взаимодействия негосударственных структур (ассоциаций гражданского общества, бизнеса) с государством для влияния на власть с целью согласования интересов и принятия эффективных решений»³.

В профессиональном словаре лоббистской деятельности (составитель П. А. Толстых) приводится следующее определение: «Government Relations (GR, дословно: взаимодействие с органами государственной власти) — это деятельность специально уполномоченных сотрудников крупных коммерческих структур (GR-специалистов) по сопровождению деятельности компании в политической среде»⁴.

Приведенные выше определения свидетельствуют о том, что *government relations* — многоаспектная (прежде всего — коммуникативная) деятельность негосударственных структур, направленная на осуществление взаимодействия с органами государственной власти.

В отечественном дискурсе встречается и другая точка зрения на понятие GR — когда GR рассматривается как PR государственных структур. Так, по мнению эксперта в области PR Ю. М. Михайлова, субъектом PR-процесса служат органы государственной власти, а указанную разновидность связей с общественностью можно обозначить как стэйт-PR или GR⁵. На взгляд авторов данного учебника, такая точка зрения является ошибочной.

Существуют проблемы с понятийным полем GR и демаркацией его от других, довольно близких по смыслу и содержанию понятий.

Важная проблема для теории и практики GR — дистанцирование от лоббистской деятельности. Одни авторы используют понятия «GR» и «лоббизм» как идентичные. Другие считают, что одно понятие включает в себя другое. Третьи рассматривают лоббистскую деятельность как технологическую часть GR. Так, в учебном пособии под ред. Л. В. Сморгунова и Л. И. Тимофеевой утверждается, что лоббизм является определенной технологией, зарекомендовавшей себя в качестве действенного средства системы GR⁶.

В данном учебнике предлагается понимать под GR *отношения* социальных субъектов с органами государственной власти, а не лоббизм -

¹ Mack C. S. *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*. Westport : Greenwood Publishing Group, 1997. P. 4.

² Чумиков А. Н., Бочаров М. П. *Актуальные связи с общественностью*. М. : Дело, 2009. С. 605.

³ GR-связи с государством. Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / под ред. Л. Сморгунова и Л. Тимофеевой. М. : Российская политическая энциклопедия, 2012. С. 12.

⁴ Профессиональный словарь лоббистской деятельности // сост. П. А. Толстых. Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Москва, 2009.

⁵ Михайлов Ю. М. *Связи с общественностью по-русски*. М. : Бератор, 2007. С. 6.

⁶ GR-связи с государством. С. 12.

решения тех или иных вопросов в интересах заинтересованных групп в государственных органах власти на основе знания процедур. Иными словами, *специалисты в области GR* люди, которые строят мост между властью и бизнесом (или иными общественными организациями), для того чтобы по этому мосту могли свободно пройти лоббисты для решения своих вопросов с властью. Лоббист должен владеть *теорией принятия решений* в различных властных структурах и обязан знать конкретные *процедуры* принятия решений на том или ином уровне государственной власти. GR-деятельность предполагает, прежде всего, умение выстраивать доверительные отношения с властью с помощью технологий PR-деятельности, под которыми понимается социально-коммуникативная технология управления внешними и внутренними коммуникациями социального субъекта с его целевыми аудиториями. В свою очередь, *социальная коммуникативная технология* — опирающаяся на определенный план (программу действий) целенаправленная системно организованная деятельность по управлению коммуникацией социального субъекта, направленная на решение какой-либо социально-значимой задачи¹.

К технологиям GR-коммуникаций следует отнести: медиариелейшнз, участие в обсуждении органами государственной власти интересующих вопросов, технологии реализации программ корпоративной социальной ответственности, политический фандрайзинг и спонсорские программы, участие в экспертных советах и т.п. GR-специалист должен в совершенстве владеть коммуникативными навыками и уметь «вписать» проблемы своего бизнеса в повестку дня власти.

Специалисту в области GR, в отличие от лоббиста, не обязательно знать детали принятия закона, постановления, и т.д. Его главная задача — выстраивание позитивных отношений с властью. Он должен также уметь подобрать и организовать специалистов (профессиональных лоббистов), которые обладают необходимыми для решения того или иного вопроса профессиональными компетенциями и личностными характеристиками. Очевидным образом различаются и режимы работы в GR и лоббизме. GR-специалист, как правило, работает в структуре компании, занимаясь разработкой и реализацией ее стратегии в отношении органов власти. Лоббист же часто привлекается на проектной основе за гонорар и является внешним по отношению к организации профессионалом. «Лоббирование — чаще единичный проект, хотя и может подразумевать целую систему мероприятий. GR — системная работа по изучению и мониторингу действий органов государственной власти и чиновников, а также донесению позиции компании по тому или иному вопросу»².

Итак, лоббизм и GR, будучи смежными понятиями, не являются тождественными.

В отличие от традиционных форм лоббизма, тесно связанных с межличностным взаимодействием с политиками и государственными служащими, GR обладает целым рядом стратегических преимуществ.

¹ Гавра Д. И. Основы теории коммуникации : учеб, пособие: в 2 ч. СПб.: Роза мира,

² Шатилов Л. Б., Никитин Л. С. GR для эффективного бизнеса. М.: ФОРУМ, 2011. С.

Во-первых, в общественном сознании лоббизм практически стал синонимом коррупции, поскольку контакты заинтересованных лиц с представителями политического истеблишмента происходят кулуарно. Аура скрытности и недоступности приводит к психологическому эффекту негативного восприятия самой деятельности.

Во-вторых, лоббизм приводит к зависимости субъектов GR-деятельности от персоналий во властных структурах, от их субъективных предпочтений и пожеланий. Это не может положительным образом сказываться на долгосрочном планировании, а также ставит участников рынка в неравное положение, когда государственные заказы или законодательные решения распределяются в пользу одного из участников.

В-третьих, следует согласиться с американским исследователем и практиком Чарльзом Маском, что особенностью GR является постоянное использование новых инновационных коммуникативных технологий, пришедших из маркетинга, PR и электоральных кампаний.

И наконец, немаловажным обстоятельством, повлекшим за собой переход к современным формам GR-деятельности, стала проблема *долгосрочности* исполнения принятых государственными органами решений. Общественная поддержка, публичное освещение и коалиционная политика делают *необратимыми* решения, полученные в результате GR-деятельности, тогда как лоббистские усилия могут быть дезавуированы спустя некоторое время после принятия государственных решений.

Важно подчеркнуть, что понятие «лоббизм» намного старше, чем «GR». Если о лоббизме, как важном институте демократической политической системы, зародившемся на Западе, можно говорить уже применительно к XIX в., то GR появляется гораздо позже — в 1970-е гг. в США и в 1980—1990-е гг. в Европе. Связано это было, прежде всего, с возросшим вниманием общественности и СМИ к деятельности корпораций, с изменением публичного пространства, в котором коммуникация заняла центральное место.

В американской корпоративной среде в 1970-е гг. зародилось еще одно близкое к лоббизму понятие — *issues management* (в дословном переводе — «решение проблемных вопросов») — как ответная мера на ряд проигранных кейсов по формированию публичной политики в пользу активистских групп. В 1968–1972 гг. Конгресс принял ряд важнейших законопроектов и законов, касающихся защиты экологии, охраны труда, здравоохранения и защиты нрав потребителей. Наряду с уменьшающимся влиянием ведущих корпораций на формирование государственно-общественной политики, росло недоверие к корпорациям и их политике среди населения. Прежние лоббистские приемы начали давать сбой. Уже недостаточно было просто оплатить услуги лоббиста, чтобы решить вопрос по интересующему законопроекту. Корпорациям требовалась новая модель влияния на формирование публичной политики. Именно тогда корпорации начали брать на вооружение методы, ранее считавшиеся прерогативой активистских групп: создание коалиций, grassroots-кампании, работа с местными сообществами. Новая форма корпоративного активизма, получившая название «*issues management*», основана на идее решения проблемных вопросов,

имеющих отношение к деятельности компании, а также затрагивающих общественные интересы за счет превентивных мер по управлению повесткой дня и предложению опций по решению проблемы. В обязанности issues менеджеров входит выработка стратегий решения по конкретной теме (issue) или превентивная борьба с потенциальными рисками до того, как они стали проблемой и переместились в законодательное поле.

Необходимо рассмотреть еще одно важное понятие — *public affairs* (в дословном переводе — «публичные дела»). По мнению ряда авторов, термин «лоббизм», как правило, нагружен негативными коннотациями и его заменяют термином *public affairs*, так, в Великобритании лоббистские агентства называют себя РА-консультантами¹.

Существуют различные определения *public affairs*. К примеру, Джои Палужек из агентства *Ketchum* считает, что «*public affairs* помогают организации развивать и поддерживать взаимовыгодные отношения с различными представителями общественности, от которых зависит не только состояние государственной политики, но и будущее организации»². Джеймс Грюниг видит *public affairs* как более узкую область связей с общественностью, «которая сводится к коммуникациям с представителями госорганов и другими акторами, определяющими публичную политику»³.

*Public Affairs Council*⁴ дает более обширное определение понятию *public affairs* как «деятельности по контролю и управлению условиями ведения бизнеса, который включает в себя связи с органами государственного управления, *issues management*, технологии лоббирования, а также социальную ответственность, позволяющие влиять на публичную политику, эффективно управлять репутацией и находить точки соприкосновения со стейкхолдерами».

Таким образом, *public affairs* позволяют участвовать в создании государственно-общественной политики не только государственным структурам, но и другим представителям общественности.

Как уже отмечалось, термин *public affairs* зачастую используется в качестве эвфемизма в ряде контекстов, где термины «лоббизм» или «иаблик рилейшнз» имеют негативную коннотацию и ассоциируются с «подковерными играми» и скандалами.

Ряд специалистов определяют *public affairs* как более узкую область *public relations*. Так, Дж. Уайт в книге «Как понимать публичные отношения и управлять ими» утверждает, что «занятие публичными делами (*public affairs*) является специализированной практической отраслью вну

¹ См.: Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С. 25.

² Paluszek J. L. Editorial note: Defining terms // Practical public affairs in an era of change: A communications guide for business, government, and college / ed. L. B. Dennis. Lanham, MD : University Press of America, 1995.

³ Grunig J. E. Communication, public relations, and effective organizations: An overview of the book // Excellence in public relations and communication management / ed. J. E. Grunig. Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 1992. P. 1 28.

⁴ Ведущая некоммерческая ассоциация, объединяющая профессионалов в области *public affairs*, основанная в 1954 г. в Вашингтоне.

три публичных отношений (public relations). Оно касается отношений, включенных в развитие публичной политики, законодательства и управления, которые влияют на организации, их интересы и действия». Другими словами, «если под PR подразумевается выстраивание отношений со всеми лидерами общественного мнения (ключевыми партнерами), то РА налаживает отношения лишь с теми из них, которые так или иначе вовлечены в процессы публичной политики, постановки общественного дискурса, повестки дня и т.п.»¹.

Представляется важным привести здесь определение public relations, выработанное в рамках Петербургской школы PR и используемое нами как базовое.

Паблик рилейгинз — управленческая коммуникативная деятельность (совокупность социальных практик), направленная на оптимизацию взаимодействий социального субъекта со значимыми сегментами социальной среды — с его общественностью»².

Таким образом, GR вполне может рассматриваться как вид PR-деятельности коммерческой или некоммерческой организации, направленный на коммуникативное взаимодействие социального субъекта с одним из сегментов его общественности — с органами государственной власти. Результатом GR-деятельности являются хорошо налаженные отношения бизнеса (либо некоммерческой организации) с органами власти.

Другими словами, GR — вид PR-деятельности социального субъекта, направленный на регуляцию отношений с органами власти.

Это и будет наше основное определение GR.

Термин government relation, так же как и public relation, будем употреблять в форме мужского рода единственного числа и считать синонимичными русскоязычное словосочетание «отношения с органами государственной власти» и аббревиатуру «GR». Подчеркнем, что встречающийся перевод термина government relations как «связь с правительственными организациями» или как «связь с правительством» является неточным.

Итак, рассмотрев основные определения GR, мы можем перейти к выявлению субъекта и объекта GR.

1.2. Субъекты и объекты GR

Субъекты GR — социальные субъекты, целенаправленно устанавливающие отношения с органами государственной власти.

¹ Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. С. 25.

² Кривоноее А. Д., Филатова О. Г., Шишкина М. А. Основы теории и практики связей с общественностью. СПб., 2011. С. 13.

Субъектами GR могут выступать как заказчики (инициаторы), так и исполнители GR-деятельности. Другими словами, к субъектам GR относятся:

- корпорации (GR-департаменты) и некоммерческие организации (НКО);
- деловые ассоциации;
- профессиональные агентства и консультанты.

Принимая за основу терминологию Петербургской школы PR, можно выделить два измерения в субъектном пространстве GR-деятельности, так же как и в PR¹. В структуре PR-коммуникаций Петербургская школа PR выделяет базисных субъектов, т.е. тех, кому и для кого осуществляется PR, и технологических субъектов, тех, кто осуществляет PR. Таким образом, инициаторы GR являются *базисными*, а исполнители — *технологическими* субъектами GR.

Согласно распространенному сегодня подходу в обществе принято выделять три сектора: государственный, коммерческий и некоммерческий. Исходя из этого, можно предположить, что базисные субъекты GR, т.е. субъекты, иницирующие GR, будут относиться ко второму и третьему секторам, а отношения между органами управления и внутри них (отношения G2G) не относятся к сфере GR.

В свою очередь среди *базисных субъектов GR* можно выделить коммерческие и некоммерческие субъекты.

К *коммерческим* субъектам относятся субъекты экономической деятельности (корпорации, компании), а также деловые ассоциации. Коммерческие субъекты отстаивают в государственных органах коммерческие интересы разного уровня: сугубо корпоративные интересы, интересы конкретной отрасли или интересы всего бизнес-сообщества.

Некоммерческие субъекты выстраивают отношения с органами государственной власти прежде всего для того, чтобы отстаивать свои права, интересы и достигать своих целей, не имеющих коммерческого характера. К таким субъектам относятся представители третьего сектора: профсоюзы, различные некоммерческие организации, фонды, союзы, общества и т.п. Регуляторная деятельность государства создает перспективы, и одновременно ставит определенные рамки перед развитием некоммерческих организаций общественного характера. Более того, учитывая сильные позиции государства практически во всех сферах функционирования общества, эффективный GR может иметь чрезвычайно важное значение для стабильной и успешной деятельности общественного объединения.

Размышляем самостоятельно

Следует обратить внимание, что на границе государственного и бизнес-секторов существуют государственные учреждения и предприятия со значительным государственным участием. Можно предположить, что эти организации будут относиться к коммерческим базисным субъектам со значительной спецификой в применяемых коммуникативных технологиях. Очевидно, что эта специфика связана с

¹ Кривоноев А. Д., Филатова О. Г., Шишкина М. А. Основы теории и практики связей с общественностью. С. 35.

фигурацией пространства «между» коммуницирующими субъектами, а именно их пересечением, в отличие от требуемого по закону разделения во всех иных случаях.

На границе бизнеса и третьего сектора обнаруживаются общественные организации, которые объединяют коммерческие компании — деловые ассоциации. Необходимо подчеркнуть, что различные деловые ассоциации обеспечивают значительную поддержку GR-деятельности компаний. Если говорить о поддержке российских компаний на федеральном уровне, то это такие крупнейшие общероссийские предпринимательские организации, как Российский союз промышленников и предпринимателей РСПП, Торгово-промышленная палата, «Деловая Россия», «Опора России». На отраслевом уровне субъекты GR и лоббирования представлены, например, такими профессиональными предпринимательскими организациями, как Ассоциация Российских банков, Российская ассоциация автомобильных дилеров, Национальная ассоциация деловой авиации России, Ассоциация производственных и торговых предприятий рыбного рынка и др.

Пример из практики

В июле 2014 г. [Interfax.ru](http://www.interfax.ru)¹ сообщил, что организация «Крымское бюро винограда и вина», объединяющая около 30 винодельческих предприятий региона («Коктебель», группа компаний *Inkeman International*, агрофирма «Золотая Балка», институт винограда и вина «Магарач» и др.) обратилась к руководству России с просьбой ограничить импорт винодельческой продукции из стран ЕС.

Ограничение импорта вина из стран ЕС в обращении характеризуется как справедливые меры, которые позволили бы крымским виноделам компенсировать негативные последствия санкций ЕС, а российскому виноделию в целом получить дополнительный импульс развития.

Развитие GR в России напрямую связано с активностью западного бизнеса. Поэтому при изучении деловых ассоциаций следует обратить внимание на организации, представляющие иностранный капитал.

Пример из практики (из опыта Северо-Запада)

Санкт-Петербургская международная Бизнес-Ассоциация (СПИБА) — одна из старейших международных ассоциаций на Северо-Западе России, возникшая в 1995 г. Ассоциация заявляет на своем сайте: «Мероприятия, которые организует СПИБА, а именно: общие собрания членов ассоциации, круглые столы, тематические семинары, брифинги, посещения предприятий, деловые поездки в различные регионы Северо-Запада и соседние страны, а также неформальные встречи членов СПИБА, служат развитию диалога с органами российской власти, являются источником информации, полезной для развития и функционирования бизнеса, а также способствуют развитию деловых контактов». В СПИБА создан специальный комитет, чья деятельность направлена на совершенствование законодательной базы с целью создания благоприятных условий для ведения бизнеса на Северо-Западе России. Комитет занимается выявлением проблем в сфере производства, торговли и налогового законодательства, с которыми сталкиваются компании на Северо-Западе России,

¹ URL: <http://www.interfax.ru/business/388844>

готовит законодательные инициативы и рекомендации, которые стремится продвинуть через местные и федеральные органы власти.

Сегодня СПИБА объединяет около 120 организаций, включая 85 коммерческих, в число которых входят российские компании, предприятия с иностранными инвестициями и представительства иностранных компаний, 14 международных некоммерческих организаций, действующих в разных регионах Северо-Запада России, а также 19 дипломатических и торговых миссий.

Большая часть международных ассоциаций возникла как организации, налаживающие контакты российского бизнеса и бизнеса конкретной зарубежной страны: Американская торговая палата в России (*American Chamber of Commerce in Russia, AmCham*), Российско-британская торговая палата (*Russo-British Chamber of Commerce, RBCC*), Российско-германская внешнеторговая палата (*Deutsch-Russische Auslandshandelskammer, АНК*), Финско-российская торговая палата (*Suomalainen-vendldinen kauppakamari, SVKK*) и др. Интернациональный характер носят Ассоциация европейского бизнеса (*Association of European Businesses, АЕБ*), Санкт-Петербургская международная бизнес-ассоциация (*St. Petersburg International Business Association, SPIBA* (СПИБА)).

Мнение специалиста

Одна из важнейших особенностей национальных торгово-промышленных палат — их тесное взаимодействие с «материнскими палатами» в странах происхождения и миссиями своих стран в России, что делает их двунаправленным инструментом GR, позволяя выстраивать взаимоотношения как с российскими, так и зарубежными партнерами. Однако, учитывая глобализацию, в последнее время наметилась тенденция диверсификации национального состава членства в этих ассоциациях, что делает даже национальные по названию палаты поистине международными — так, в петербургском отделении *AmCham* состоят почти 200 компаний из более чем 20 стран.

Американские компании были флагманом прямых иностранных инвестиций на Северо-Западе: в 1991 г. запущен завод *Otis*, в 1995 г. — *Coca-Cola*, в 1998 г. — *R.J.R.* и *Rothmans*, в 1999 г. — *PepsiCo* и *Wrigley*, в 2000 г. — *Caterpillar, Gillette, KraftFoods* и *Philip Morris*, в 2002 г. — *Ford*. Законом США об иностранной коррупции (*Foreign Convpt Practices Act, FCPA*), принятым Конгрессом в 1977 г., американские инвесторы были серьезно ограничены в средствах продвижения своих интересов. Международный документ подобного содержания — конвенция ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок» — вступил в силу лишь в 1999 г., а до этого времени американские компании оказывались в меньшинстве и испытывали трудности в развивающихся странах.

Создание ассоциации, репутация представленных в ней компаний и строгое следование лучшим бизнес-практикам позволили *AmCham* завоевать доверие со стороны региональных властей, а политика открытости и приверженности международным стандартам — привлечь фактически всех крупнейших иностранных инвесторов региона. Органы власти увидели, что, ведя диалог с *AmCham*, имеют дело не с лоббированием узких интересов, а с общими проблемами бизнеса, от решения которых зависят экономика региона и инвестиционный климат. Сегодня *AmCham* представлен во всех профильных консультативных советах при губернаторах и правительствах Санкт-Петербурга и Ленинградской области по развитию предпринимательства, инвестициям, снятию административных барьеров, ведет активную и плодот-

верную работу с региональными структурами федеральных органов, а также — через головной офис палаты в Москве — доносит позицию своих членов напрямую до федеральных структур.

Как результат, для GR специалиста *AmCham* представляет собой один из эффективнейших инструментов ежедневной работы. Сталкиваясь с вопросами, относящимися к компетенции тех или иных органов власти, их можно направить в палату, чтобы определить, является ли данная проблема индивидуальной или общей, и обсудить ее с коллегами, возможно, уже сталкивавшимися с подобным. Если вопрос слишком чувствителен, *AmCham* позволяет получить объективный ответ, не раскрывая интересанта. Мероприятия с приглашением руководителей органов власти являются отличной площадкой для прояснения их позиций по важным вопросам и установления личных контактов, а информационные и аналитические услуги палаты позволяют специалисту всегда быть в курсе событий. Наконец, профильные комитеты *AmCham* дают возможность задействовать руководителей предприятий, финансистов, специалистов по работе с персоналом, юристов и т.д., открывая широкие возможности для обмена опытом и кооперации.

Таким образом, участие в международных бизнес-ассоциациях — важный инструмент в работе GR-специалиста и должно входить в его обязательный арсенал. Разумеется, выбор конкретных ассоциаций зависит от профиля компании, отрасли и стоящих перед специалистом конкретных задач.

Антон Рассадин — уполномоченный по связям с общественностью и органами власти «БСХ Бытовые Приборы» (компания концерна *Bosch arid Siemens Home Appliances Group*)).

Основное преимущество деловых объединений состоит в том, что властным структурам представляются не частные интересы одного субъекта, а консолидированное мнение бизнеса. В отдельных случаях ассоциации, формулируя проблему, даже не раскрывают название основного интересанта. Таким образом, во-первых, увеличиваются шансы донести конкретную позицию до государственных органов; во-вторых, у государственных служащих создается понимание, что они имеют дело не с частно-эгоистическим мнением отдельного субъекта, а с

Технологический субъект GR — социальный субъект, осуществляющий GR в интересах базисного субъекта GR.

Если говорить о *типах* технологических субъектов GR, то среди них следует отдельно рассматривать GR-департаменты и профессиональные компании (либо профессиональных консультантов), работающие в сфере GR.

Департамент по связям с органами государственной власти (GR-департамент) — структурное подразделение крупной корпорации, отвечающее за сопровождение ее деятельности в органах государственной власти. На настоящий момент GR-департаменты созданы практически во всех крупных российских компаниях (РЖД, «Газпром», «Лукойл» и др.).

Профессиональные компании в сфере GR — специализированные коммерческие организации, осуществляющие на платной основе услуги по представлению интересов заказчика в органах государственной власти (консалтинговые компании, PR-агентства, юридические фирмы, лоббистские фирмы). Профессиональные компании (либо частнопрактикующие

профессиональные консультанты) привлекаются GR-департаментами корпораций при подготовке и реализации крупных GR-кампаний. В качестве примера назовем такие известные российские PR-компании, как «Никколо М», КРОС, «Румянцев и партнеры», «Минченко консалтинг», Центр по изучению проблем бизнеса и власти и др.

Размышляем самостоятельно

Профессиональные компании в сфере GR относительно широко распространены в Москве. Однако в Петербурге и других российских городах этот вид деятельности развит значительно слабее. Так, простой поиск по запросу «GR-услуги» с использованием инструментов Яндекса в трех первых десятках выдачи дает девять московских компаний и по одной из Петербурга, Уфы, Киева и Минска.

Многообразие субъектов GR представлено на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Виды субъектов GR

Рассмотрим далее понятие «объект GR».

Объекты GR — органы государственной (муниципальной) власти, с которыми устанавливают отношения GR-специалисты.

Говоря об объекте лоббирования, необходимо подробнее остановиться на понятии **органа государственной власти**. Подчеркнем, что даже среди специалистов по конституционному праву не сложилось однозначного подхода к определению этого термина, ввиду недостаточно четких разграничений, которые содержатся в Конституции РФ и законодательстве. Основная дискуссия — относительно содержания понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». Некоторые считают эти понятия равнозначными, а некоторые, — что они отличаются по своему

объему. Основанием разграничения для нас является то, что все органы государственной власти обозначены в Конституции РФ (ч. 1 ст. 11: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (ФС РФ — Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации»). Фактически эта норма конкретизирует ч. 1 ст. 10 Конституции РФ о разделении властей, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, и каждая из них самостоятельна.

Все, что не перечислено прямо в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ — *государственные органы*.

Таким образом, если исходить из сущности GR-деятельности, в ее сфере будут не только отношения с органами государственной власти в конституционном смысле этого слова, но и отношения с государственными органами, т.е. многочисленными федеральными и региональными органами исполнительной власти и т.п.

В целом наука отмечает, что органы государственной власти — «отдельное звено государственного аппарата, на которое Конституцией или соответствующим ей законом возложено исполнение определенных властных функций, принятие властных решений, издание соответствующих нормативных актов»¹.

В зависимости от того, с какой *ветвью* власти выстраивает взаимоотношения GR-специалист, объектом GR могут выступать:

- законодательная власть;
- исполнительная власть;
- судебная власть;
- другие органы государственной власти (Центральная избирательная комиссия, Счетная палата и т.д.).

Важным объектом GR является *лицо, принимающее решение (ЛПР)* - представитель государственной власти, наделенный определенными полномочиями и несущий ответственность за последствия принятого решения.

В зависимости от того, с властью какого *уровня* устанавливаются отношения субъектом GR, можно выделить следующие уровни GR:

- муниципальный;
- региональный;
- федеральный.

Отметим, что в практике GR и лоббизма часто используется прием *influence peddling*, или «торговля влиянием», т.е. использование высокого положения или репутационного капитала в лоббистских целях. Известны случаи, когда компания или даже страна с целью продвижения своих интересов в тех или иных проектах приглашала известных политиков, освободивших свои должности. К примеру, известный российский политик 1990-х гг. Борис Немцов после поражения на парламентских выборах 2003 г. занял должность председателя совета директоров в концерне «Нефтяной», а в компании «Ростик Групп» — советника по стратегиче-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009.

скому развитию. На Украине после победы на президентских выборах Виктора Ющенко Немцов был назначен советником президента по вопросам привлечения инвестиций. Influence peddling не редкость и на Западе, хотя и регулируется законодательством. Например, Мики Кантор, один из руководителей президентской кампании Билла Клинтона 1992 г., бывший министр торговли США, теперь занимает место в совете директоров биотехнологической фирмы *Monsanto*.

Исторический экскурс

В 2005 г. прошел слух, что бывший канцлер Германии Герхард Шредер станет консультантом в компании «Газпром». Слух был назван «беззащитной спекуляцией». Что, однако, не помешало Шредеру спустя буквально через несколько месяцев занять пост главы наблюдательного совета российско-германского консорциума «Североевропейский газопровод» (СЕГ), компании, занимающейся строительством газопровода между Россией и Германией стоимостью в несколько миллиардов евро, где контрольный пакет принадлежит «Газпрому». После чего представители многих партий в Германии обвинили бывшего канцлера в «коррупции и кумовстве», что было Шредером категорически опровергнуто.

Говоря о понятийном аппарате GR-деятельности, нельзя обойти вниманием также понятие *стейкхолдер* (англ. *stakeholder*, букв. «владелец доли (получатель процента); держатель заклада», изначально — распорядитель (доверительный собственник) спорного, заложенного или подопечного имущества, дольщик).

Согласно теории стейкхолдеров (одной из концепций в этике бизнеса, сформулированной Р. Фриманом в 1984 г.), коммерческая компания — это не только экономическая целостность, а прежде всего совокупность внешнего и внутреннего окружения как набора заинтересованных в ее деятельности сторон, интересы и требования которых менеджеры фирмы должны принимать во внимание и удовлетворять¹.

Таким образом, в теории и практике GR государственная власть может рассматриваться как один из *внешних стейкхолдеров (заинтересованных лиц)*. К внешним стейкхолдерам также относятся: СМИ, общественные организации и структуры гражданского общества, инвесторы, конкуренты, поставщики, покупатели и т.д. К *внутренним* относятся: сотрудники компании, акционеры, совет директоров. Устойчивых конкурентных преимуществ организация может достичь, только активно взаимодействуя всеми заинтересованными сторонами, поскольку их поддержка необходима при реализации стратегии компании в целом.

Проводя параллели сравнения с теорией социальной системы Парсонса, можно утверждать, что любая организация, в том числе и корпоративная, эволюционирует лишь в процессе активного «социального взаимодействия между действующими субъектами»². То есть системное выживание и развитие организации подразумевает тесное взаимодействие с внешней средой и сотрудничество с другими подсистемами, обусловленное следую-

¹ *Freeman R. E. Strategic Management: A stakeholder approach. Boston : Pitman,*

² *Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект-Пресс, 1997. С. 18.*

щими функциональными требованиями: умением адаптироваться к среде и ее запросам; возможностью устанавливать приоритет целей и мобилизовывать ресурсы для их достижения; успешной координацией работы внутри организации и поддержанием общей интегрированности организационной системы, а также соблюдением ценностной составляющей системы и латентного образца действий внутри нее. Открытая система непрерывно взаимодействует с окружающей ее средой и только за счет этого обмена остается устойчивой. Даже минимальная потеря контакта может привести к нарушению гибкости социальных связей, системному сбою и последующей организационной деградации.

Таким образом, функциональное долголетие многих компаний зависит не только от государственных органов, принимающих законодательные решения. Организационный успех во многом зависит и от объектов публичной политики — всех тех, кто так или иначе участвует в формировании новых отношений, норм и привычек в обществе: общественных организаций, местных сообществ и рядовых граждан. Сложный социум требует от специалистов по коммуникативному менеджменту принятия точных и своевременных решений. С учетом дефицита времени это возможно лишь при неустанном наблюдении за динамикой отношений в обществе, дальновидном стратегическом планировании и незамедлительной реакции на постоянно меняющиеся социальные повестки.

1.3. Методология исследования GR и лоббизма

Исследованиям GR и лоббизма в России уже значительное количество лет. Однако сколько-нибудь фундаментальных работ, связанных с определением методологических стратегий изучения различных аспектов лоббизма и GR, не существует. При этом очевидно, что от выбора стратегии зависит видение не только отдельных аспектов GR или лоббизма, но и представление о самом явлении в целом.

Например, рассмотрение GR и лоббизма через призму *властных концепций*, в зависимости от их сути, может привести к полярно противоположным выводам. Лоббизм может в рамках *конспирологических* концепций предстать в виде тотального механизма тайного влияния на власть. И в то же время в рамках оптимистического *демократического* дискурса оказаться уникальным по эффективности механизмом представительства интересов. Далее, в рамках парадигм *ресурсных* концепций власти лоббизм и GR — способ, мера, механизм обмена ресурсами. В свою очередь концепции, связанные с изучением поведенческих моделей (*бихевиористский* подход), дадут в результате всего лишь технологические схемы взаимодействия субъектов и их взаимного влияния.

Исследование лоббизма в рамках *парадигмы «демократия — иные режимы»* приводит к «открытию» новых ракурсов в видении лоббизма. С одной стороны, лоббизм не вписывается в теорию *классической демократии*, подрывает ее. И в ее рамках оказывается элементом антидемократическим, орудием в руках «злых сил», в качестве которых могут называться крупные корпорации, монополистический капитал и т.п. С другой стороны,

лоббизм, подрывая фундамент классических демократических схем, расчищает дорогу для создания новых теорий. Уже в рамках *шумпетеровской теории* демократии, в которой элиты соревнуются в борьбе за голоса избирателей, лоббизм оказывается механизмом обратного влияния масс на эти конкурирующие элиты. Л в *демократии участия* лоббизм и GR — один из основных элементов влияния гражданского общества на принимающие решения структуры. Наконец, абсолютизация роли механизмов *неклассической демократии* приводит к обоснованию новой теоретической модели демократии, основанной прежде всего и главным образом на лоббизме, - модели функциональной демократии, в рамках которой традиционные формы представительства интересов дополняются механизмами непарламентского давления, т.е. механизмами «функционального представительства».

Коммуникативистские методологические дискурсы позволяют взглянуть на GR и лоббизм как на технологическую схему. Соответственно каждый из коммуникативистских теоретических концептов подчеркивает, выделяет ту или иную сторону лоббистской коммуникации: психологическую, структурную и т.д.

В рамках самых различных методологических схем, используемых в отечественной *политологии*, присутствует принципиальный порок: стремление расширить рамки лоббизма. Попытки политологов определить GR и лоббизм просто через «влияние на органы власти и местного самоуправления» приводят к тому, что лоббизм в принципе оказывается тождественным политике. В рамках лоббизма оказывается и обмен ресурсами, и коррупция, и nepотизм и многое другое. Политологический выход из ситуации, как показали годы исследований, возможен лишь как ограничение предмета исследования влиянием субъектов экономического пространства и гражданского общества на органы власти и местного самоуправления. Однако даже при таком ограничении в число лоббистов могут попасть и депутаты Государственной Думы, и чиновники всех уровней, и губернаторы, и, но большому счету, кто угодно (см., например, рейтинги лоббистов, составляемые на протяжении многих лет «Независимой газетой», в которые входят или входили бывший глава Администрации Президента РФ (1999—2003) А. Волошин и иные сотрудники Администрации Президента РФ, бывший министр финансов А. Кудрин и иные члены правительства РФ, губернаторы и т.д.). Политологические исследования лоббизма, таким образом, нуждаются в достаточно жестком методологическом ограничении, как правило, формально юридического характера, связанном с определением основных понятий и границ лоббизма.

1.4. Профессиональные навыки, качества и знания GR-специалиста

Профессия, согласно общепринятым определениям, — род занятий, ремесла, требующего глубоких специальных знаний в области какой-либо деятельности или науки. В отличие от любительской (стихийной, необязательной), профессиональная деятельность — сознательная, обязательная, предполагающая соблюдение закономерностей, норм и правил

Профессия GR-специалиста сегодня считается не только востребованной, но и достаточно престижной. В профессиональной среде словосочетание «работа с государственными органами» не является свидетельством противоправности или аморальности. Кроме того, во многих случаях GR-специалист имеет в компании статус вице-президента, директора и т.д. Однако профессия GR-специалиста до сих пор не внесена в Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР). Отметим, что в данный классификатор внесена профессия PR-специалиста.

Мнение специалиста

С начала активного прихода на российский рынок западного бизнеса в числе руководящего менеджмента появились кадровые позиции специалистов *government relations*. Сегодня зарубежные компании занимают достаточно большой сегмент рынка почти во всех отраслях экономики Российской Федерации. Во всех западных компаниях такая позиция или подразделения, департаменты присутствуют достаточно давно. Более того, используя лучшие практики, наиболее эффективные деловые коммуникации, и в российском бизнесе стали активно появляться аналогичные профессиональные специалисты. ...Факт, что GR-специалисты появились и работают в России почти 20 лет, необходимо признавать. В настоящее время, по аналогии со специалистами PR объективно сложилась необходимость ввести такую позицию в классификатор российских специальностей.

А. В. Матросов — управляющий по правительственным коммуникациям по Северо-Западу компании *JT International*.

Исторический экскурс

28 июля 2003 г. профессия PR-специалиста в России приобрела официальный статус: министром труда и социального развития было подписано постановление о внесении квалификационных характеристик специалистов по связям с общественностью в ОКПДТР. В справочник были внесены характеристики следующих должностей: «Заместитель директора по связям с общественностью», «Начальник отдела по связям с общественностью», «Менеджер по связям с общественностью» и «Специалист по связям с общественностью».

По мнению экспертов, профессионал в области GR должен владеть рядом важных практических навыков и умений, обладать соответствующими знаниями, личными и психологическими свойствами, необходимыми для решения конкретных профессиональных задач.

Перечень психических качеств и особенностей человека, которые являются характерными для личности и которые составляют существенные и важные психологические свойства, составляют его *психограмму*.

Психограмма, охватывающая всю сумму типических для целой профессии особенностей личности, называется **профессиограммой**.

В профессиограмме отражаются профессиональные требования, сформулированные на основе анализа профессиональной деятельности наиболее успешно работающих специалистов.

Как мы определили, GR может быть рассмотрен как часть PR. В мировой практике известны различные варианты составления требований к PR-специалистам. Так, С. Катлип предложил следующий перечень:

специальная образовательная подготовка в целях приобретения знаний и умений;

- оказание уникальных в своем роде услуг, признанных и востребованных обществом;

- опора на служение обществу и ответственность перед ним; независимость и личная ответственность членов корпорации;

- самоуправляющиеся объединения коллег, созданные ради соблюдения моральных кодексов и стандартов осуществления ремесленной деятельности¹.

Хельсинская хартия предъявляет следующие требования к уровню профессионализма PR-специалиста: «Профессия “публик рилейшнз” может быть охарактеризована как свод знаний, академических программ, исследований, этических правил и контроль за их исполнением. Эти характеристики дополняют друг друга и формируют основу качества как профессиональную концепцию. Все профессионалы в области связей с общественностью... должны признать стандарты качества, установленные обществом, клиентами PI профессионалами. Соответственно все отдельные практики и консультанты должны стремиться получить сертификат качества и применять общие принципы для непрерывного совершенствования стандартов...»².

Среди персональных качеств эффективного специалиста по PR К. Блэк указывает такие: общительность, чувство юмора, спокойствие под давлением (стрессоустойчивость), творческие способности, организованность, желание учиться, любопытство, теплота/доступность в общении, уверенность в себе, сосредоточенность, практичность, энергия, настойчивость, твердость, честность. Профессиональные и деловые навыки эффективного PR-специалиста, как указывает К. Блэк, — это знание основ PR, навыки планирования и оценки, навыки письма, презентационные навыки, навыки общения со СМИ, навыки общения с клиентами, навыки обращения с персональным компьютером и электронными средствами коммуникации, управление проблемами и кризисами, управление репутацией, управление бюджетом, проектами, маркетинговые навыки³.

«Как часть интеллектуальной элиты, которая определяет судьбы общества, — объяснял Бернейс, — профессиональный пиарщик нацеливает свои стрелы на широкую общественность — способную по природе своей лишь безотчетно реагировать. Действующий из-за кулис, недоступный взору публики, специалист публик рилейшнз — это “знаток прикладной социальной науки”, который умело применяет знания, почерпнутые им из “социо-

¹ Цит. по: Тикер Э. PR : учебник. М., 2005. С. 73.

² Хельсинская хартия // Советник. 1997. № 10, II, 12.

³ Блэк К. Конкретный и конкурентный PR. Прямое и эффективное руководство для специалистов по PR, имиджу и рекламе. М., 2004. С. 32—42.

логии, общей психологии, социальной психологии и экономики”, для того чтобы влиять на общественные настроения и управлять ими»¹.

Как видим, подходы различны как по основаниям классификаций, так и по структуре представлений о профессиональных и личных качествах представителя профессии. Общее во всех этих позициях то, что все они включают требования как к личностным качествам, так и к уровню профессиональной подготовки.

Очевидно, что реализация разных профессиональных ролей, осуществление различных видов деятельности требует от специалиста по связям с органами государственной власти особых способностей, профессиональных и личностных качеств.

Профессиограмма содержит информацию, позволяющую определить требуемый уровень профессиональной пригодности специалиста. Целостный же образ идеального представителя профессии создает совпадение требований, содержащихся не только в профессиограмме, но и в его квалификационной характеристике.

Квалификационная характеристика — модель деятельности специалиста, включающая описание объективных требований, выполнение которых позволит ему успешно решать свои профессиональные задачи.

Если профессиограмма описывает социально-экономические, технические, психологические и другие особенности профессии, то в квалификационной характеристике рассматривается не профессия или специальность, а носитель этой специальности определенного уровня квалификации. Квалификационная характеристика разрабатывается, в основном, для повышения эффективности планирования подготовки специалистов.

Квалификационные характеристики — прообраз государственных образовательных стандартов (ГОСТ), определенных Законом РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». Для проектирования ГОСТ к квалификационной характеристике добавляется обязательный минимум образовательных программ. Квалификационная характеристика должна состоять из системы типовых профессиональных задач, к выполнению которых выпускник данной специальности должен быть подготовлен.

Современные образовательные стандарты в Российской Федерации формируют видение выпускника через перечень компетенций, которые должны быть сформированы в учебном процессе. Далее рассмотрим модель выпускника по направлению подготовки «Government Relation». При моделировании использованы два блока информации: результаты экспертного интервью, проведенного авторами учебника среди 17 действующих GR-специалистов в Санкт-Петербурге²; компетенции, содержащиеся в государственном стандарте магистратуры по направлению «Реклама

¹Юэн С. PR! или Умение «раскручивать». Социальная история наблик рилейшнз. М., 2006. С. 20.

² Интервью проводили доценты СПбГУ А. Ю. Дорский и И. А. Быков весной 2014 г.

и связи с общественностью», утвержденном приказом Министра образования и науки РФ от 14.01.2010 № 30.

В экспертном интервью авторы учебника попросили респондентов указать виды их деятельности, т.е. те виды деятельности, к осуществлению которых должны быть готовы выпускники по профилю GR. Количество упоминаний того или иного вида деятельности экспертами показано на рис. 1.2.

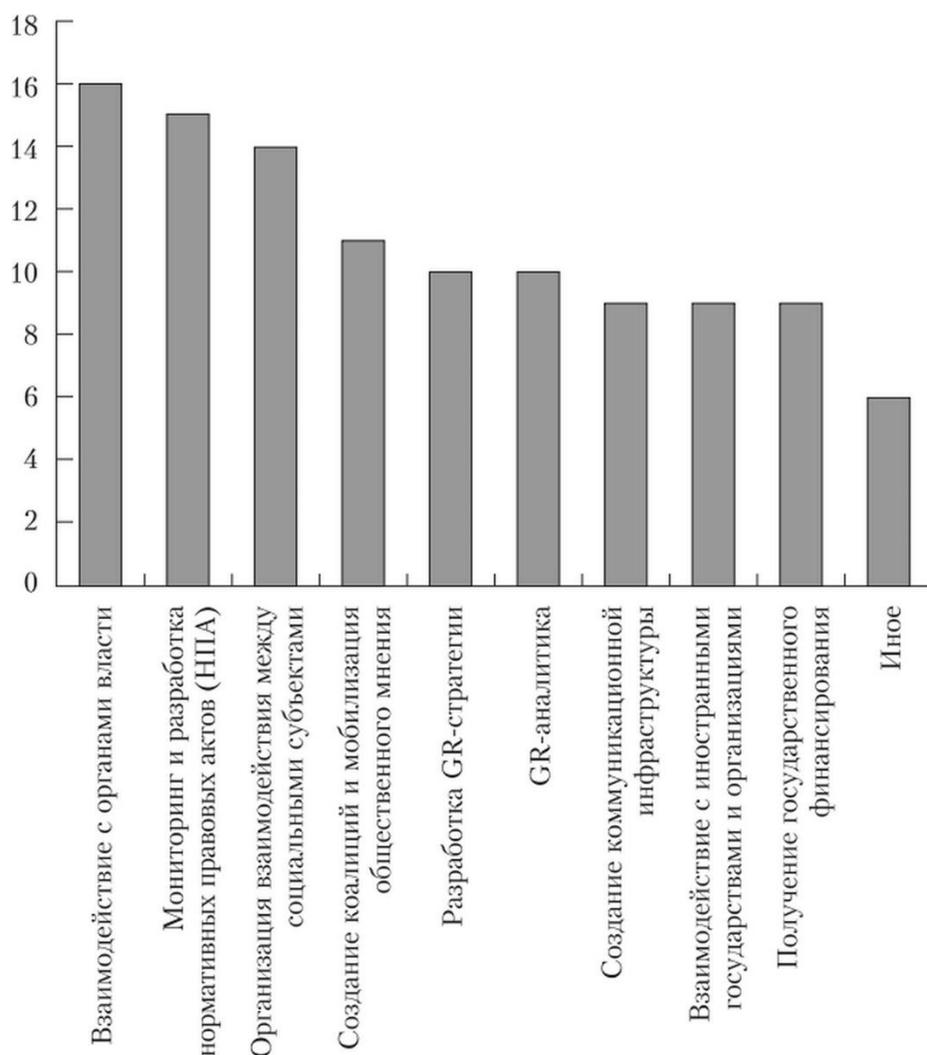


Рис. 1.2. Основные виды деятельности

Практически все эксперты выстраивают непосредственные отношения с органами государственной власти и местного самоуправления. Обращает на себя внимание тот факт, что развитие GR связано с дополнением прямых контактов налаживанием взаимодействия между государственными органами, общественными организациями и представителями делового сообщества, созданием коалиций и мобилизацией общественного мнения,

созданием коммуникационной инфраструктуры (сайтов, газет и т.д.), которая также призвана помогать в работе с общественным мнением. Отметим, что указывая иное, респонденты также часто говорили о непрямых способах воздействия на власть: о поддержке социальных проектов, имиджмей- кинге и т.д.

Из рис. 1.2 ясно, что очень востребованными компетенциями среди GR-специалиста должны быть юридические компетенции. Поэтому неудивительно, что услуги в сфере GR и лоббизма нередко оказывают юридические агентства. Среди них такие игроки, действующие на российском рынке, как «Пепеляев групп», «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», *Lions Dale Senrices*. Вместе с тем другие виды деятельности в сфере GR выходят за пределы профессиональных навыков юриста.

Обобщенные ответы на вопрос о необходимых для GR-специалиста качествах и навыках представлены на рис. 1.3.

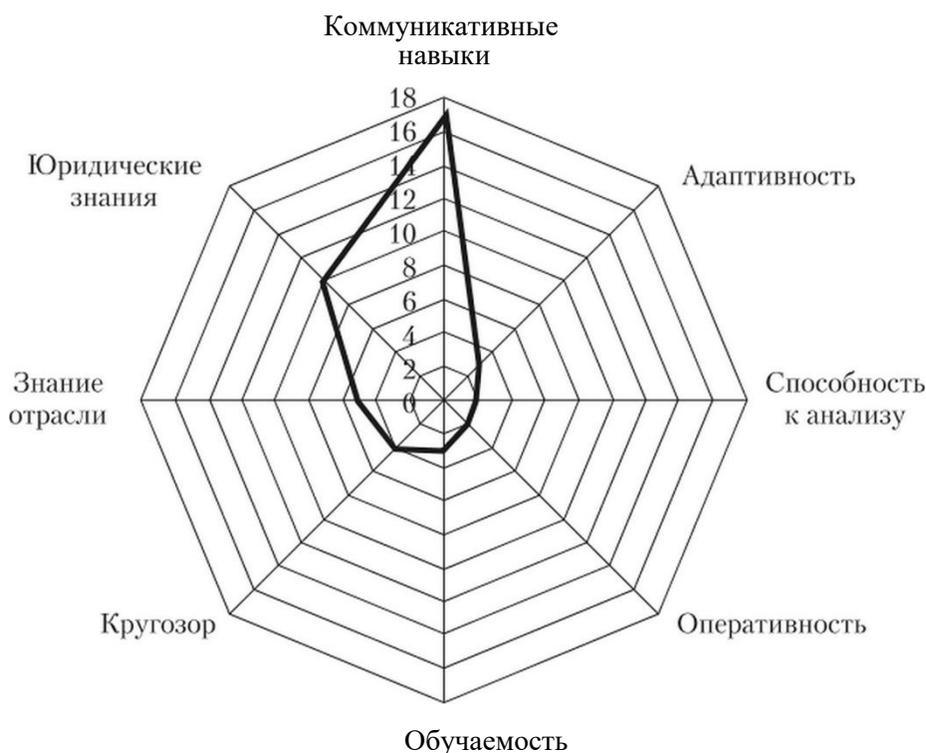


Рис. 1.3. Необходимые знания, качества, навыки

Значимость коммуникативных навыков была отмечена всеми экспертами, хотя для их обозначения были подобраны разные термины, некоторыми специально были выделены навыки письменных коммуникаций и переговорного процесса. Также эксперты часто говорили о разного рода юридических знаниях — знании теории государства и права, знании государственного механизма, знании нормативно-правовых актов и т.д. Несомненный интерес представляют и ряд других ответов: знание американского опыта, английского языка, принципов корпоративной социальной

ответственности, общественных интересов, психологические и педагогические знания, умение проводить презентации и планировать деятельность, логичность и уравновешенность, способность принимать решения.

Несмотря на то что авторы опроса спрашивали у экспертов о качествах и навыках, собеседники по своей инициативе включили в перечень «знания». В результате возникла возможность сформировать представление о триаде качеств, знаний и умений (навыков), которые в совокупности образуют *компетенцию* как способность применять все указанное для успешной деятельности в определенной области. К сектору «знания» можно отнести знание отрасли, к которой принадлежат базисные субъекты GR (табачное производство, автомобилестроение и т.д.), юридические знания и общие знания (кругозор). В сектор «навыки» — коммуникативные навыки, навыки переговорщика и владение письменной речью. В сектор «качества» — обучаемость, адаптивность, аналитический склад ума, оперативность.

Таким образом, для специалиста в сфере GR важнейшими являются коммуникативные навыки, что свидетельствует о том, что GR относится к коммуникативным специальностям. Однако в процессе образования необходимо уделить большое внимание *юридическим знаниям*, а также *знаниям о конкретных отраслях бизнеса*, в которых специалисты особенно востребованы.

ГОСТ высшего профессионального образования выделяет два вида компетенций: общекультурные и профессиональные (стандарт и учебный план СПбГУ содержит также компетенции профиля магистратуры). К сожалению, почти половина выделенных экспертами компетенций до сих пор не нашла своего соответствия в компетенциях официальных документов: владение письменной речью, умение вести переговоры, способность адаптироваться к ситуации, обладание широким кругозором, знание конкретной отрасли, знание теории государства и права, знание зарубежного опыта, знание принципов корпоративной социальной ответственности, знание общественных интересов, умение проводить презентации, владение логическим мышлением, умение владеть собой и управлять своими эмоциями.

В целом квалификационная характеристика выпускника по направлению GR должна включать следующие профессиональные компетенции:

- обладает навыками коммуникации с представителями различных социальных групп и целевых групп общественности;
- владеет навыками подготовки и проведения деловых переговоров;
- знает принципы корпоративной социальной ответственности, умеет учитывать в профессиональной деятельности общественные интересы;
- владеет основами знаний в сфере социальной психологии и психологии личности;
- умеет проводить презентации;
- способен к стилистически корректному формулированию сообщения в зависимости от целей сообщения и его адресата, в том числе к ведению официальной переписки, владеет канцеляризмами;
- знает основные принципы формирования и функционирования правовой системы и системы права;

- знает основные нормативные правовые акты и этические документы, регулирующие профессиональную деятельность в сфере коммуникаций;
- владеет представлениями об основных сферах, в которых востребован GR в современной России;
- знает передовой опыт GR и лоббизма в зарубежных странах.

Выводы

Рассмотренные выше определения, концепции и подходы свидетельствуют о том, что *government relations* — многоаспектная (прежде всего - коммуникативная) деятельность негосударственных структур, направленная на осуществление взаимодействия с органами государственной власти.

В данном учебнике проводится четкое разделение понятий GR и лоббизма и предлагается понимать под GR *отношения* социальных субъектов с органами государственной власти, а под лоббизмом — *решения* тех или иных вопросов в интересах заинтересованных групп в государственных органах власти на основе знания процедур.

GR следует рассматривать как вид PR-деятельности коммерческой или некоммерческой организации, направленный на коммуникативное взаимодействие социального субъекта с одним из сегментов его общественности — с органами государственной власти.

Необходимо подчеркнуть, что для специалиста в сфере GR важнейшими являются коммуникативные навыки — это свидетельствует о том, что GR относится к коммуникативным специальностям. Однако в процессе образования необходимо уделять большое внимание юридическим знаниям, а также знакомству с теми отраслями, в которых специалисты особенно востребованы.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Сформулируйте определение GR.
2. Правомерно ли считать понятия «GR» и «лоббизм» синонимами?
3. Какой вид деятельности возник раньше — лоббизм или GR?
4. Можно ли считать лоббизм квинтэссенцией GR-деятельности?
5. Какие виды субъектов GR вы знаете?
6. Сформулируйте определение public affairs.
7. Какова ваша точка зрения по поводу соотношения понятий «public affairs», «public relations» и «government relations»?
8. Перечислите основные технологии GR-коммуникаций.
9. Назовите уровни GR.
10. Назовите основные цели (предметы) GR-деятельности.

Темы докладов и рефератов

1. Лоббизм и GR как смежные понятия.
2. Issues management, лоббизм и GR: общее и особенное.
3. Теоретические подходы к понятию «public affairs».

4. Исторический анализ событий и факторов, повлиявших на становление GR.
5. Роль деловых ассоциаций в поддержке GR-деятельности компании.
6. Отечественная практика «торговли влиянием» (influence peddling).
7. Современные требования к компетенциям отечественного GR-специалиста.

Ситуационные задания

1.1. В ноябре 2013 г. Сенат США принял по-настоящему эпохальное решение, ограничив использование тактики «филибастер» (*filibuster*). Фил ибастер заключается в максимальном затягивании дебатов посредством выдвижения бесконечного числа поправок, замечаний, выступлений по вопросам регламента и т.д. Этот прием используется партией меньшинства в Сенате против «тирании большинства», т.е. когда партия, имеющая 51 голос, может игнорировать остальные 49 голосов. Впервые филибастер был применен в 1841 г. А самое знаменитое применение «филибастерской» тактики произошло в 1957 г., когда сенатор Стром Термонд в течение 24 ч 18 мин читал речь против Акта о гражданских правах.

Теперь прекратить затянувшиеся в Сенате дебаты можно будет простым большинством голосов (на момент написания учебника — большинством, состоящим из демократов). Демократы пошли на редкий шаг по урезанию оппозиции в правах после того, как республиканское меньшинство избрало тактику обструкции против практически всех кандидатур, выдвинутые президентом Б. Обамой на пост судей в Окружном апелляционном суде Вашингтона.

1. Филибастер относится к технологиям GR или лоббизма?
2. Найдите в СМИ пример сообщения о «филибастере» в ГД РФ¹.

1.2. В 2013 г. свою высокую репутацию на Капитолийском холме продемонстрировали «Национальная ассоциация стрелкового оружия» (*National Rifle Association, NRA*), «Общества владельцев оружия Америки» (*Gun Owners of America*), а также «Национальная ассоциация по защите прав на оружие» (*National Association for Gun Rights*). Они смогли убедить законодателей, что новые законы об ограничении продажи оружия не являются адекватными мерами в ответ на трагедию в средней школе в штате Коннектикут в декабре 2012 г. Тогда ученик Адам Лаза вместе с приятелем расстреляли 26 человек, включая родителей и преподавателей.

Принятие нового закона об ограничении продажи оружия было одним из важнейших пунктов предвыборной программы 2012 г. Президента США Барака Обамы, который предусматривал усиление проверки покупателей оружия, в частности тех, кто приобретает его в Интернете и на оружейных выставках. Комиссия во главе с вице-президентом Джо Байденом также предложила ограничить доступ к оружию преступникам и психически неуравновешенным людям путем создания федеральной базы с именами всех, кому доступ к оружию запрещен.

Несмотря на то что после убийства в Коннектикуте в учебных заведениях США произошло минимум 74 инцидента с использованием огнестрельного оружия², законопроект был заблокирован частью республиканцев, отстаивающих интересы производителей и владельцев оружия. Основной аргумент сторонников свободного владения оружием — 2-я поправка к конституции США, в которой говорится, что «право людей на ношение и владение оружием не может быть нарушено». Критики усмотрели в законопроекте президента и возможности создания федеральной базы данных покупателей оружия попытку «ограничить личную свободу американцев».

¹ В связи с тем, что ряд материалов приводится из разных источников, в учебнике встречаются различные варианты сокращения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ГД, ГД РФ, РД ФС РФ и др.). То же касается и аббревиатуры для Федерального собрания Российской Федерации (ФС РФ, ФС).

² Everytown Guns Society. URL: <http://everytown.org/article/schoolshootings>

1. Перечислите все типы субъектов и объектов GR/лоббизма в данном кейсе.
2. Приведите свои собственные аргументы «за» и «против» законодательства об ограничении продажи оружия.

Кейс «Кампания по формированию у представителей федеральной власти понимания необходимости сохранения существующей пенсионной системы России»¹

Ситуация

В 2002 г. по инициативе Минэкономразвития России и при активной поддержке президента РФ В. В. Путина была проведена пенсионная реформа с целью достижения сбалансированности пенсионной системы и повышения уровня пенсий. Благодаря реформе с 2002 г. государственная трудовая пенсия граждан состоит из трех частей — базовой, страховой и накопительной.

Расчет размера пенсии осуществляется по формуле, установленной федеральным законом. Размер базовой части постоянный и устанавливается Правительством РФ. Страховая и накопительная части формируются из взносов, которые за работника перечисляет работодатель в Пенсионный фонд России (ПФР). Объем этих взносов составляет 22% заработной платы. Из них 16% направляются в страховую часть пенсии, остальные 6% — в накопительную. Накопительная часть пенсии формируется у лиц 1967 г. рождения и моложе. Именно наличие накопительной части в структуре пенсий — единственная возможность для российского среднего класса обеспечить себе достойный уровень пенсии в будущем. Дело в том, что накопительный компонент может инвестироваться и тем самым приносить дополнительные средства в счет будущей пенсии. По решению каждого гражданина они передаются в управление государственной управляющей компании Внешэкономбанк, либо одному из негосударственных пенсионных фондов (НПФ), количество которых уже сейчас превысило 100.

Схема, в которой присутствуют распределительная и накопительная части, называется смешанной. Подобная структура пенсии эффективно работает в большинстве развитых стран.

В 2011 г. стало понятно, что по истечении 10 лет существования в России накопительного компонента законодательной базы для его нормального функционирования до сих пор не было создано. Накопить на пенсию стало можно, а получить накопленное нельзя, так как не было соответствующего закона, позволяющего это сделать. В то же время некоторые влиятельные группы (Минздрав России, ПФР и представители социального блока Правительства и Государственной Думы) вместо того, чтобы создать необходимые условия для продуктивной работы накопительного компонента, признали его неэффективным и стали проводить политику его отмены. Ситуацию усугубил острый дефицит средств бюджета ПФР в 2011—2012 гг. Перед Минздрав-соцразвития России стояла задача обеспечить наличие 1 трлн руб., недостающего для выплат текущим пенсионерам. К тому моменту в накопительной системе было аккумулировано 2,3 трлн руб., которые и вызвали живой интерес у ряда ведомств.

В связи с этим, учитывая нарастающий демографический кризис и огромный дефицит бюджета ПФР, *ряд чиновников высказались за ликвидацию накопительного компонента.* Ситуация приобрела крайне кризисный характер, назрела необходимость проведения масштабной комплексной коммуникационной кампании *по сохранению накопительного компонента.* Кампания несла острый социальный характер, поскольку затрагивала интересы широкой аудитории на всей территории России.

Коммуникационная кампания была проведена агентством бизнес-коммуникаций PR inc в интересах Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НАПФ). НАПФ — некоммерческая организация, задача которой — защищать

¹ Автор кейса — О. А. Дашевская.

интересы входящих в нее 68 НПФ и их вкладчиков. Президент НАПФ и основной спикер кампании — Константин Угрюмов.

Цель и задачи GR-деятельности

Цель кампании — сформировать у представителей власти мнение в пользу сохранения накопительного компонента пенсии в неизменном виде.

Задачи:

- добиться очевидного перевеса позиции сторонников сохранения накопительного компонента пенсии в СМИ;
- привлечь российских и международных авторитетных экспертов к представлению их позиции в поддержку накопительного компонента;
- на конкретных примерах продемонстрировать высокую эффективность работы негосударственных пенсионных фондов по сравнению с ПФР (государственный пенсионный фонд);
- доступным языком донести угрозу нищенской пенсии в случае отмены накопительного компонента.

Целевая аудитория

- Государственные чиновники, принимающие решения на федеральном уровне, представители профильных министерств (Минздравсоцразвития, Министерства экономики, Министерства труда, Министерства финансов).
- Ведущие эксперты, финансисты и экономисты.

Решения

Сохранение накопительной части — многоэтапная кампания. В первую очередь, необходимо было создать законодательную базу для эффективной работы накопительного компонента и, как следствие, — предпосылки к его сохранению в структуре пенсии. Затем задачей кампании было сохранение накопительной части в рамках подготовки к новой пенсионной реформе. В связи с этим коммуникационная кампания была спланирована в два этапа.

Этап 1 (сентябрь — декабрь 2011 г.) — содействие в принятии Государственной Думой РФ Законопроекта № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» (Выплатной закон) при использовании PR-технологий в интересах клиента. Закон призван создать механизм выплат накопительной части пенсии гражданам. Нормы закона вводят важные социальные льготы для граждан — наследование пенсии правопреемниками, срочное получение накопительной части пенсии в течение 10 лет.

Отсутствие Выплатного закона — первый шаг к отмене накопительной части пенсии, а значит, к лишению россиян возможности обеспечить себе достойную пенсию. Его принятие стало гарантией поддержки накопительного компонента на законодательном уровне, и как следствие, его сохранности.

Минздравсоцразвития России препятствовало принятию законопроекта на этапе его подготовки и внесения его в ГД РФ.

Этап 2 (январь — декабрь 2012 г.) — кампания по сохранению накопительного компонента в структуре пенсии в рамках готовящейся новой пенсионной реформы.

Минтруда России подготовило проект «Стратегии развития пенсионной системы России до 2030 года», полностью ликвидирующий накопительный компонент пенсии.

В рамках подготовки стратегии кампании была изучена история российской пенсионной реформы. Также были проведены анализ информационного поля и исследование мнений ведущих аналитиков, экспертов и журналистов в отношении сохранения накопительной части пенсии.

Основные направления работы:

- определение информационных противников;
- определение агентов влияния (СМИ и блогеры, общественные организации, российские и зарубежные финансовые сообщества);

- написание ключевых тезисов кампании;
- привлечение влиятельных сторонних спикеров;
- расширение пула общественных, деловых и финансовых институтов, поддерживающих кампанию;
 - формирование единой информационной политики, координация медиа-активности участников кампании;
 - участие представителей пула в публичных мероприятиях на тему накопительного компонента;
 - работа с ключевыми федеральными СМИ (организация публикаций и сюжетов на тему российской пенсионной системы и накопительного компонента на радио и ТВ, в российских печатных и онлайн СМИ, организация интервью экспертов в печатных СМИ, авторские статьи экспертов в печатных СМИ);
 - работа с блогерами;
 - работа в социальных сетях (создание и поддержка официальной страницы НАПФ в социальной сети Facebook);
 - работа с корпоративными изданиями Фондов.

Итоги работы в цифрах:

- 3100 публикаций в ведущих федеральных деловых и общественно-массовых СМИ;
- 80 первых полос;
- 40 сюжетов и 5 часовых программ на ТВ;
- 15 сюжетов и 10 часовых программ на ведущих радиостанциях;
- 32 мероприятия с участием ведущих СМИ;
- 37 информационных материалов разработано для СМИ;
- 12 лояльных сторонних спикеров — авторитетных экспертов в области экономики, политики и пенсионного обеспечения.

Результаты

Этап 1 — Федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» был принят ГД РФ во втором и третьем чтениях в свой последний рабочий день 23 ноября 2011 г.

Этап 2 — Президент РФ В. В. Путин 14 ноября 2012 г. поддержал сохранение накопительного компонента пенсии в полном объеме для граждан, доверивших свои накопления НПФ: «В целом накопительная система не только заработала, но и показала, что имеет перспективы развития. Мы должны предоставить гражданам право выбора. Да и для рынка, полагаю, это будет неплохим сигналом. Имею в виду возможность продолжения и экономическую целесообразность продолжения деятельности соответствующих финансовых структур, работающих в этой сфере, в пенсионной сфере», — заявил он.

Россияне получили возможность выбора — либо сохранить полный существующий объем своей накопительной части (6%), либо сократить этот взнос до 2%, направив оставшиеся 4% в распределительную часть.

Проект вошел в шорт-лист (shortlist) Национальной премии в сфере общественных связей «Серебряный Лучник» за 2013 г.

Вопросы и задания к кейсу

1. Перечислите всех основных субъектов и объектов GR в данном кейсе.
2. Каков, на ваш взгляд, главный итог GR-деятельности в данном конкретном случае?
3. Подготовьте аналитическую справку, касающуюся ситуации с накопительной частью пенсии россиян в момент вашего обращения к данному кейсу. Необходимо ли Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов предпринимать новые усилия в сфере взаимодействия с органами государственной власти?

Глава 2

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ СУБЪЕКТЫ GR

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- организационную структуру;
- функции подразделения по связям с органами государственной власти и консалтингового агентства, представляющих собой два разных вида технологических субъектов GR;

уметь

- выявлять роль и место консалтингового агентства в диалоге бизнеса и власти;
- определять особенности GR-консультирования;

владеть

- основными правилами поведения такого важного звена в отрасли отношений с органами государственной власти как GR-консалтинговое агентство¹.

Субъектами GR могут выступать как заказчики (инициаторы), так и исполнители GR-деятельности. Об этом подробно говорится в первой главе данного учебника. Инициаторы GR являются *базисными*, а исполнители — *технологическими* субъектами GR. В свою очередь, среди технологических субъектов GR следует выделять *GR-департаменты* и *профессиональные GR-компании* (консалтинговые или GR-агентства). В работе этих двух видов технологических субъектов имеются свои особенности, которые и будут рассмотрены ниже.

2.1. GR-департамент. Организационная структура и функции

В современной России, по оценкам Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти (сентябрь 2012 г.), существует около 200 компаний, где созданы подразделения по работе с органами вла-

¹ На основе анализа практического опыта работы О. Г. Румянцева. В 1990-е гг. автор третьего и четвертого параграфов сначала получил бесценный опыт как депутат федерального парламента в Верховном Совете РФ и Конституционной комиссии РФ; позже как государственный служащий аппарата комитета Государственной Думы ФС РФ и ответственный руководитель аппарата международной организации Союз Белоруссии и России; в 2000-е гг. — как участник топ-менеджмента ведущих компаний (ООО «Марс», «Шелл Эксплорейшн & Продакшн», ТНК-ВР). Это позволило с 2009 г. применять полученный опыт в работе своего GR-агентства. В период же с 1998 г. по настоящее время довелось принять участие в ряде бизнес-ассоциаций — от Консультативного совета по иностранным инвестициям при Председателе Правительства РФ и РС1111 до *AmCham* и отраслевых ассоциаций (Ассоциация производителей кормов для

сти (первые такие подразделения начали появляться в России в начале 2000-х гг.). Типовой департамент по GR в России состоит из пяти человек, а средний заработный фонд в пересчете на одного человека/месяц — 7000 долл. США¹.

Размер и тип организации влияют на объем функций, роль и структуру GR-подразделения в каждом конкретном случае. Небольшие по размерам фирмы, в отличие от крупных компаний, действуют на незначительной территории, номенклатура их товаров и услуг ограничена, пресса и власть не проявляет к ним особого интереса. Следовательно, потребность в GR-деятельности незначительна, нет надобности привлекать GR-специалистов к выработке стратегических решений. Крупные компании обязательно имеют специальные подразделения по связям с органами государственной власти. Крупнейшие корпорации, как правило, прибегают к услугам специализированных фирм и GR-агентств.

По данным современных исследований хорошо развиты GR-департаменты в отраслях с преобладанием иностранных инвесторов и повышенной государственной регуляторикой, таких как табачная, пивная, автомобилестроительная, фармацевтическая, нефтегазовая, металлургическая и телекоммуникационная отрасли. Востребованы в компаниях, зависящих от контролирующих и разрешающих органов, в частности когда требуются регулярные продления лицензий на право ведения деятельности компании, сертификатов в компаниях, желающих получать ресурсы (разрешения) государства (на площадки и под застройку, вывоз ресурсов, контролируемых государством, и т.д.), а также в компаниях, которые:

- являются градообразующими;
- хотят быть поставщиком для государства и государственных органов;
- считаются наиболее богатыми в регионах;
- владеют долей государственной собственности;
- являются участниками рынка, чья деятельность связана с получением международных квот.

Примеры из практики (из опыта Северо-Запада)

В частности, в Санкт-Петербурге, по мнению экспертов, наиболее развиты отношения с органами управления в строительной, медицинской, автомобилестроительной, алкогольной, табачной, транспортной, фармацевтической, телекоммуникационной и машиностроительной отраслях. Однако следует отметить принципиально различную степень открытости GR и лоббизма в этих сферах. Так, предельно закрытым образом выстраиваются связи с органами власти в строительной сфере.

Автомобилестроительная отрасль в Санкт-Петербурге, напротив, отличается высокой степенью прозрачности и профессионализации GR. Автомобильный кластер представлен пятью заводами, и во всех GR составляет функционал специально выделенного сотрудника: ООО «Тойота Мотор Мануфэкчуринг Россия», ООО «Дженерал Моторз Авто» (руководитель направления по связям с органами государственной власти), ООО «Ниссан Мануфэкчуринг РУС» (директор по

¹ См.: Толстых П. Л. Экономическая теория лоббизма. URL: http://lobbying.ru/Dokuments/economy_theory_lobbying_by_tolstych.pdf

Мануфактуринг Рус» (директор по внешним связям), ООО «Скания — Питер» (GR-директор).

GR-специалисты отрасли взаимодействуют с государственными органами по широкому спектру вопросов, связанных с деятельностью заводов: строительства, проектирования, энергетики, дорожной инфраструктуры, занимаются и проблемами государственного финансирования. Кроме того, направлениями регулярной работы является участие в проверках, инспекциях, протокольных мероприятиях. При этом применяется большой арсенал инструментов: звонки, письма, совещания, рабочие группы, конференции, создание коалиций и мобилизация общественного мнения, участие в общественных организациях (Санкт-Петербургской торговой палате, Американской торговой палате, Санкт-Петербургской международной бизнес-ассоциации). Помимо непосредственного взаимодействия с государством в обязанности GR-специалистов компаний автомобильной отрасли входят разработка стратегии, аналитика и, конечно, мониторинг нормативных правовых актов и разработка их проектов.

Несколько иная ситуация в другой сфере-лидере GR — табачной отрасли. С одной стороны, ситуация в отрасли определяется иностранными игроками: *Philip Morris* (ЗАО «Филип Моррис Ижора», Ленинградская область), *British American Tobacco* (ЗАО «Бритиш Американ Тобакко-СПб»), *Japan Tobacco Inc.* (ООО «Петро», ООО «Крес-Нева»). И лишь одна компания имеет «российскую прописку» ЗАО «Нево Табак». С другой стороны, регулирование данной отрасли происходит в основном на федеральном уровне. Поэтому GR-департаменты находятся в Москве, а в Петербурге взаимодействие с местной властью в двух из трех зарубежных фирм передано отделам по корпоративным отношениям. Лишь *JTI* имеет специального управляющего по правительственным отношениям в

Подразделение (отдел, департамент) по связям с органами государственной власти GR является чаще всего структурным подразделением департамента по корпоративным отношениям (*Corporate Affairs Department*), который включает в себя также и другие подразделения (рис. 2.1):

- отдел по связям с общественностью (PR);
- отдел внутренних коммуникаций (/C);
- отдел по связям с инвесторами (I/?);
- отдел по корпоративной социальной ответственности (CSR).

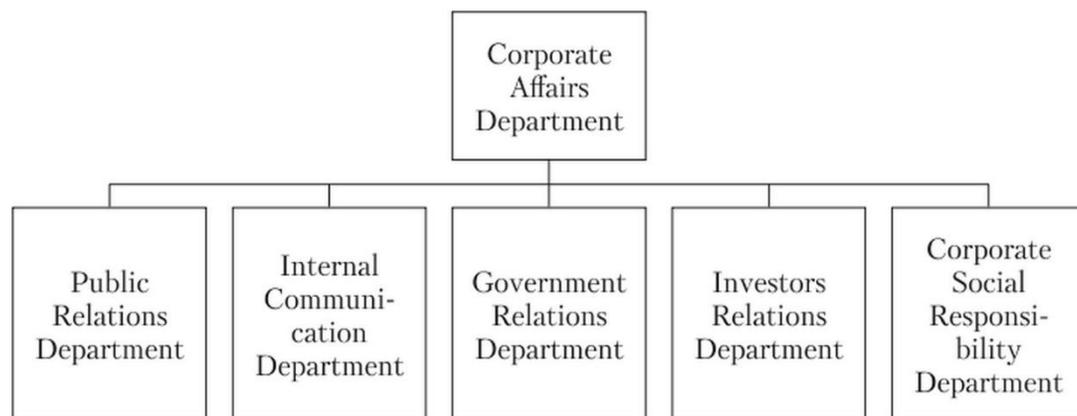


Рис. 2.1. Структура департамента по корпоративным отношениям

К ключевым функциям деятельности департамента по отношению с органами власти относятся¹:

- определение и анализ потребностей компании в сфере взаимодействия с органами государственной власти. В крупной компании взаимодействие с органами власти осуществляется на различном иерархическом, функциональном и региональном уровне. В то же время для руководства компании важным моментом является возможность иметь общий взгляд на происходящие в этой сфере процессы и потребности компании;

- отслеживание деятельности органов государственной власти и прогнозирование их влияния на компанию;

- координация выстраивания отношений компаний с органами государственной власти. Часто взаимодействие с органами власти осуществляют различные подразделения компании. При этом важным моментом признается координация общей направленности процесса взаимодействия единым центром, каким может являться департамент по отношению с органами власти;

- воздействие на органы государственной власти, корректировка, предложения о внесении изменений в блок экономического законодательства, регулирующего отношения государства и бизнеса. Ряд крупных и средних компаний осуществляет активное взаимодействие с органами власти, при этом оказывая на них определенное воздействие;

- обеспечение преференций и государственных заказов для компаний. Последняя задача актуальна для компаний, рассматривающих государство как крупного покупателя своих товаров или услуг. Речь идет о компаниях, специфика бизнеса которых состоит в государственных заказах.

Более подробно организационная структура и функции департамента по связям с органами государственной власти представлены в материалах российского профессионального портала о лоббизме и GR², в учебном пособии под редакцией Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой³.

Мнение специалиста

В работе GR-департаментов компаний в условиях глобализации рынков появляются новые вызовы.

Мы живем в период эпохальных сдвигов в экономическом и политическом устройстве мира. Мировая экономика становится более глобальной и интегрированной. Технологический прогресс в логистике, коммуникациях, глобальных компьютерных системах за последние два десятилетия достиг небывалых высот и позволил многим транснациональным компаниям нарастить свои обороты на всех континентах, а также создал условия для выхода на мировые рынки небольших компаний из разных стран мира.

Обороты и прибыльность некоторых корпораций превосходит ВВП многих стран. Особенно бурно происходит рост глобальных компаний в фармацевтической, автомобильной, табачной, нефтегазовой отраслях, ИТ-индустрии, авиастроении и ряде других отраслей. Однако дальнейшее развитие корпораций сдерживается рядом

¹ Профессиональный словарь лоббистской

² URL: <http://lobbying.ru/>

³ GR-связи с государством. С. 231—246.

Во-первых, после мирового финансового кризиса 2008 г. и замедления темпов экономического роста многие правительства столкнулись с большим дефицитом бюджета и подняли вопрос о месте уплаты налогов крупными местными и транснациональными компаниями. Существующее налоговое законодательство позволяет оптимизировать налоговую нагрузку компаний, работающих на разных рынках. В вопросе налогов интересы государства и компании расходятся. Цель компании — заработать как можно больше денежных средств, цель государства — собрать больше налогов.

В 2012 г. представители Бюджетного комитета парламента Великобритании обвинили американские компании *Amazon*, *Google* и *Starbucks* в том, что те на формально законных основаниях уклоняются от выплаты налогов в британский бюджет. По подсчетам члена парламента Великобритании от Консервативной партии Чарли Элфика, транснациональные компании недоплачивают в британскую казну миллиарды долларов. Один только *Google* в 2011 г. заработал в Британии 2,5 млрд фунтов стерлингов, а налогов за тот же год заплатил лишь на 3,4 млн фунтов, что составляет примерно 0,4% полученного дохода. При этом среднемировая ставка налога для *Google* составляет примерно 21%.

«Мы не обвиняем вас в нарушении законов. Мы обвиняем вас в безнравственности», — заявила председатель Бюджетного комитета Маргарет Ходж.

Волна расследований прокатилась по многим европейским странам. На уровне стран Большой двадцатки ведутся переговоры о том, как создать эффективные механизмы налогообложения, которые бы способствовали собираемости налогов и блокировали возможность ухода от налогов, но в то же время не тормозили развитие бизнеса.

Другая сложность, с которой сталкиваются компании, — отсталость существующего законодательства, как локального, так и глобального, сдерживающее инновационное развитие. Например, если посмотреть на телекоммуникационную сферу, то в настоящий момент она регулируется Регламентом международной электросвязи (РМЭ) с 1988 г., который является обязательным международным договором глобального уровня. Незначительное обновление было сделано только в конце 2012 г. Выходом из подобного тупика мог бы стать постоянный диалог бизнеса и правительств, а также межправительственные консультации на международном уровне с участием отраслевых ассоциаций для выработки оптимальных законодательных актов. Роль экспертов отрасли очень важна, именно они понимают, как будет развиваться отрасль, какое регулирование стоит выработать для успешного роста, а какие законодательные нормы просто невозможно претворить в жизнь.

Несмотря на глобализацию мировой экономики, очень остро стоит вопрос национальной безопасности, принятие единых мировых регуляторных стандартов снижает конкурентоспособность национальных продуктов, так как исчезают заградительные барьеры, а продукция транснациональных компаний становится более дешевой из-за больших объемов производства. После вхождения Крыма в марте 2014 г. в состав Российской Федерации страны ЕС, США, Канада и ряд других стран ввели экономические санкции против России. Фармацевтическая отрасль является одной из стратегически наиболее важных отраслей, если будут введены секторальные санкции и Россия не сможет закупать лекарственные средства за рубежом, то это может катастрофически сказаться на состоянии страны. Задача фармацевтических компаний и государства в России — создать такую регуляторную среду, которая бы содействовала и обеспечению национальной безопасности, и поддерживала отечественного производителя, и давала возможность честно конкурировать транснациональным компаниям, потому что отсутствие конкуренции пагубно сказывается на развитии экономики.

Регулирование табачной отрасли в мире представляет собой прим43

Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) была ратифицирована более, чем в 170 странах с 2003 г. Она носит рекомендательный характер и предлагает модель регулирования табачной отрасли. Россия была одной из последних стран, которая ратифицировала Конвенцию и приняла соответствующие законы. С 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «О защите населения от последствий потребления табака»¹, один из самых жестких мировых законов, резко ограничивающий права курильщиков. Казалось бы, мотивы, побудившие принять такое регулирование, весьма благородны, но не слишком ли далеко заходит государство в управление жизнью своих граждан? Может быть, более правильным ответом была бы профилактика и популяризация здорового образа жизни, информирование населения о рисках, связанных со здоровьем, чтобы потребитель мог самостоятельно сделать свой выбор.

Как уже говорилось, государство должно отказаться от желания самостоятельно и всеобъемлюще регулировать все сферы экономической жизнедеятельности. В современном мире в основе развития отраслей должны находиться:

- современные законодательные нормативы, выработанные совместно бизнесом и властью при публичном обсуждении;
- технологические решения, профилактические механизмы;
- саморегулирование индустрии;
- возможность альтернативного выбора для потребителя.

Бизнесу необходимо проактивно выходить с инициативными предложениями к правительствам и регуляторам, развивать деловые и индустриальные объединения и ассоциации для выработки консолидированных индустриальных позиций, а также продвигать свои интересы как на национальных, так и мировых рынках. Внутри компаний данные функции возложены на Департамент по работе с государственными органами. Начиная с середины 2000-х гг. такие департаменты созданы или создаются практически во всех транснациональных и крупных национальных компаниях. Модель выстраивания новых взаимоотношений между государством и бизнесом находится на начальной стадии и будет бурно развиваться в ближайшее время.

Мария Кулахмстова руководитель отдела по работе с государственными организациями ООО «Майкрософт Рус».

Далее в главе будут представлены основные мотивы и правила поведения другого важного технологического субъекта GR — консалтингового агентства. Рассмотрим особенности GR-консультирования, типовые задачи, цикл и функции GR-консалтинга.

2.2. Консалтинговая компания. Типовые задачи, цикл и функции GR-консалтинга

Консалтинговая область GR-активности (консалтинговый бизнес, включая консалтинговые или GR-агентства) имеет свои особенности. Рассмотрим эти особенности².

¹ Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

² Автору данных строк О. Румянцеву достаточно легко писать о структуре консалтинга и реконструировать эту деятельность для учебника, поскольку за плечами — богатый практический опыт работы во всех четырех «углах» квадрата общественных отношений: в органах государственной власти, в корпоративном GR, в деловых бизнес-ассоциациях, в независимом консалтинговом агентстве «Румянцев и партнеры».

Конечно, вряд ли стоит отмечать «независимость» консалтинга, который связан договорными отношениями со своими клиентами из сферы бизнеса. Но в этом определении, безусловно, заложена одна из видовых особенностей работы консалтинговой фирмы. Такая фирма работает во внешней среде одновременно как для государства, так и для бизнеса. С одной стороны, она является аутсорсинговым посредником по отношению к своему клиенту, а с другой — находится в системе внешних стейкхолдеров для органов государственной власти.

Тем самым, консалтинговый GR формирует свой собственный уровень отношений. Это не деловая ассоциация, и не GR-департамент корпорации, и не часть системы органов государственного управления. Это менеджмент особого, консалтингового типа. В теории коммуникативного действия с середины 1980-х гг. принято считать, что материя, основа всего — это коммуникация и информация. В нашем случае материей является управление внешними отношениями бизнеса и власти.

Следует выделить независимый консалтинг как особую сферу сложного *межсекторального управления и взаимодействия*, лежащую между государственным управлением и корпоративным управлением. Этот третий особый вид управления и выстраивает свою систему GR-управления внешними корпоративными отношениями. Консалтинговое агентство должно уметь быть представителем бизнеса в органах государственной власти, и отчасти, представителем государства в бизнесе — не только как внешний коммуникатор, но и как субъект, который пытается установить баланс интересов, в стратегических интересах найти наилучшее для клиента решение с учетом интересов государства и, зачастую в сотрудничестве с ним.

Вот почему стоит говорить о GR-менеджменте особого, «консалтингового» типа, находящем свое непростое место в сложной системе интересов, лежащем между публичной сферой и сферой корпоративной.

Как показывает опыт, цикл GR-консалтинга включает в себя четыре стадии и соответствующие задачи.

1. *Аналитический этап.* Формулирование Технического задания по проекту. Для GR-консалтинга важно вести такую работу в тесном контакте с клиентом. Далее здесь же отметим анализ задачи по проекту, картирование совокупности стейкхолдеров, стратегирование работы, определение тактики GR-действий.

2. *Планирование.* Проектирование и планирование GR-кампании или лоббистской кампании. Очень важной частью этой стадии является нормотворческая работа, не только как анализ норма-применения, но и понимание — что и как можно изменить в законодательстве (замечу, что это — одна из фирменных «фишек» нашего GR-агентства). Эта работа осуществляется в тесном тандеме с юристами как клиента, так и собственным правовым подразделением GR-консалтинга, а также с должностными лицами органов государственной власти и государственных органов, имеющих отношение к принимаемым по проекту решениям государственной власти. Или — говоря профессиональным сленгом — со *стейкхолдерами*.

3. *Исполнение задуманного, прикладная «полевая» работа.* Это уже собственно коммуникативная часть — выносная «кабинетно-коридорная» часть GR-деятельности. Роль «полевой» работы в GR-консалтинге огромна и даже решающая. Можно сколько угодно замечательно анализировать и мечтать о результате, но без эффективного сотрудничества с органами государственной власти мечты останутся мечтами. При этом на ходу приходится рс-проектировать, ре-планировать, и не раз и не два ре-коммуницировать. Простор для GR-творчества здесь поистине огромен.

4. Постоянной величиной и пронизывающей все стадии задачей в работе GR-консалтинга при этом остается эффективный *stakeholders management*, т.е. управление отношениями со всеми уровнями должностных лиц, на всех трех вышеуказанных стадиях GR-цикла. Это венец работы GR-консалтинга.

Роль независимого консультанта — GR-агентства — может быть успешной при выполнении четырех взаимосвязанных функций. Основные функции GR-консалтинга можно свести к следующим:

- во-первых, важно быть достаточно открытым и прозрачным, а вместе с тем надежным *каналом прямой и обратной связи* между бизнесом и органами государственной власти;
- во-вторых, играть свою особую роль в *обеспечении баланса интересов* в принятии решений, развитии нормативно-правового регулирования и правоприменении;
- в-третьих, через активное использование инструмента деловых ассоциаций делать вклад в развитие самоуправления бизнеса, повышая его прозрачность, предсказуемость, договороспособность;
- в-четвертых, в совместном участии в развитии социальной системы отношений государства и общества, и, конкретнее, — его самой организованной на базе деловых интересов части, бизнеса. Тем самым, играть роль в развитии государственно-частного партнерства в широком понимании этого явления. И вносить вклад в поддержание доверия общества к процессам принятия решений органами власти. В этом заключается социально полезная функция цивилизованного лоббизма или GR вообще и независимого GR-консалтинга в особенности.

Несколько комментариев к этим функциям.

Важно играть позитивную роль доведения сообщений государственной власти до бизнеса. Эти сообщения иногда носят специфический характер и должны быть своевременно и правильно интерпретированы, особенно, когда речь идет о выражении неудовлетворения или критики в адрес бизнеса.

Особенно важно это в случае как иностранных инвесторов, так и отечественных компаний не первого эшелона. Руководство таких компаний, как правило, имеет относительно ограниченный набор GR-инструментов в своих руках. В основном это:

— внутреннее структурное подразделение по связям с органами государственной власти; иногда оно возглавляется лицами, имеющими опыт работы на государственной службе, но такое встречается далеко не всегда;

отсюда, лоббистский ресурс таких служб и их руководителей, подчас, довольно ограничен;

участие в отраслевых ассоциациях;

участие в «бизнес-клубах» и «клубах инвесторов» зонтичного типа (РСПП, Деловой России, Консультативном совете по иностранным инвестициям при Председателе Правительства России, Ассоциации Европейского бизнеса и др.), а также узко-отраслевых ассоциациях;

- участие в общественных советах, экспертных советах, рабочих группах при органах государственной власти — отдельных Федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) либо в Деловых советах при международных организациях и советах.

Для того чтобы стать каналом сигналов со стороны бизнеса, направляемых в адрес органов государственной власти, *быть увиденным и услышанным* необходимо заслужить и сохранить *безупречную репутацию надежного партнера* в среде адресатов таких сигналов, т.е. в среде стейкхолдеров.

Эта ответственная миссия возлагается, прежде всего, на руководителя GR-агентства, а это, что называется, товар штучный. Значительная роль в этом принадлежит также профильным партнерам GR-консалтинга — координаторам проектов, которые ведет агентство, а также отдельным менеджерам проектов. Задача последних — не только готовить материалы к встречам, но и взять на себя эффективное текущее взаимодействие со средним и нижним звеном стейкхолдеров, государственными служащими, юристами, экспертами.

Безусловно, такая репутация завоевывается не за один и не за два года. Идеально, когда руководитель агентства сам в прошлом имеет опыт работы как в органах государственной власти (в качестве политического или государственного деятеля либо государственного служащего), так и собственно в сфере бизнеса.

Репутация предполагает аккуратность и щепетильность в отношении со стейкхолдерами, отсутствие коррупционной составляющей, следование внутреннему моральному кодексу, а также существующим законодательным нормам и ограничениям. Это снимает с души «груз нарушений», который, в противном случае, вовсе не помогал бы, а сильно затруднял бы спокойную планомерную работу по выстраиванию и поддержанию структурированных отношений с органами государственной власти.

«Внутренний закон внутри нас» должен дополняться наличием кодекса этики GR-специалиста, которому следовали бы участники отрасли. Попытку предложить принципы деятельности профессионального сообщества сделала Национальная ассоциация специалистов по взаимодействию с органами государственной власти (GR-Лига), приняв такой Кодекс 29 мая 2014 г. В нем изложены моральные и нравственные ориентиры для лиц, желающих осуществлять эту профессиональную деятельность по взаимодействию с органами власти в рамках этических норм¹. Подробнее об этике GR и консалтинга говорится в следующей главе учебника.

¹ См.: Приложение 1 к настоящему учебнику.

Следование этическим нормам — часть хорошо *структурированного GR*. Несколько слов о самой структурированности GR-отношений.

Прежде всего, подлинно структурированный подход ни в коем случае не должен быть равнозначен бюрократизации GR-работы. А именно этим, как показывает практика, нередко грешит корпоративный GR. В итоге эффективная работа подменяется сплошь и рядом бесконечным «репор-тингом». Страхочные галочки перед вышестоящим руководством делаются, а времени на полевую работу не остается.

На деле, успех зиждется на сочетании различных методов работы. Среди них, прежде всего, следует упомянуть следующие.

1. Анализ происходящего в органах государственной власти, а также в сфере бизнеса. Это приближает консалтинговое агентство, отчасти, к *функциям политического консалтинга*. Прежде всего таким из них¹, как исследование и прогнозирование политической ситуации, а также реализация маркетингового аспекта (позиционирование клиента и его проекта в политической ситуации).

Вот почему полезным является наличие в составе агентства опытных аналитиков, как имеющих собственные ресурсы получения достоверных информационно-аналитических материалов, так и способных вести необходимый мониторинг информации и аналитики и отделять «зерна от плевел». То есть фильтровать информационные вбросы и слухи и выдавать адекватную оценку событиям с точки зрения управления рисками для бизнеса либо принятия тех или иных шагов в сфере отношений с органами государственной власти.

2. *Networking* — установление и постоянное поддержание текущих отношений со стейкхолдерами, своего рода «сетевое взаимодействие» с ними.

Это предполагает и посещение органов государственной власти для встреч и консультаций со стейкхолдерами. Участие в заседаниях общественных, экспертных советов, рабочих групп при органах государственной власти; заседаниях бизнес-ассоциаций, на которые приглашаются стейкхолдеры; мероприятиях международных экономических и юридических форумов, таких, например, как Петербургский международный экономический и Петербургский международный юридический форумы, международный экономический форум в Сочи, региональные экономические форумы, суть которых во многом и состоит в постоянном прямом общении представителей бизнеса и власти. Кроме того, посещение приемов, организуемых с той же целью; деловые завтраки, деловые обеды, деловые ужины. Наконец, участие в многочисленных светских мероприятиях.

Как видно из приведенного перечня, сетевое взаимодействие предполагает значительные траты времени, как рабочего так и (вроде бы) свободного, превращающегося в рабочее. Ненормированный рабочий день - прямое следствие такой тяжелой работы. Поэтому необходимо заботиться

¹ Подробнее о функциях политического консалтинга см.: *Новиков Д. В. Политическое консультирование : учеб, пособие. Комсомольск-на-Амуре : ФГБОУ ВПО «КиАГТУ»,*

о своем здоровье, посещать фитнес- и спортивные клубы, заставлять работодателя, по-возможности, оплачивать затраты на спортивное времяпрепровождение — это позволит компенсировать перегрузку графика и связанный с этим ущерб для здоровья.

3. Посильное участие в работе органов государственной власти, о формах которого писалось выше. При этом весьма ценным является умение отстраняться от инсайдерской информации, которая случайно может оказаться «на слуху». Лучше не знать то, что не положено знать либо по закону, либо по рангу. *Есть здесь и законодательные ограничения, о чем следует всегда помнить.* В зависимости от вида конфиденциальной информации ее разглашение может не только нанести репутационный вред, но и стать основанием для привлечения к юридической ответственности¹.

4. Взаимодействие с юридическими службами. Вообще, тема *отношений GR и Legal* — тема не очень простая, и это подтвердят многие практикующие специалисты.

В ряде компаний отношения с органами государственной власти «приписаны» к задачам и функциям юридической службы, что подчас мешает собственно GR-работе. Все-таки внешние корпоративные связи и коммуникации — не совсем дело юристов. Идеально, как уже говорилось (см. гл. 1), когда специалист по GR обладает глубокими юридическими знаниями, прежде всего — в сфере конституционного (государственного) и административного права. Это помогает лучше понять механизм принятия политических и управленческих решений в органах государственной власти, точно и своевременно выстроить карту стейкхолдеров, определить внутренние взаимосвязи между стейкхолдерами по конкретному проекту бизнеса и — корректно использовать эту адекватную информацию в выстраивании стратегии и тактики действий бизнеса по данному проекту.

Другое дело, когда требуются специальные юридические знания из определенной отрасли права (финансового, гражданского, трудового, процессуального, иных отраслей). Здесь незаменимым источником специальных знаний становится продукция юридической службы клиента, а также юридической службы консалтингового агентства. В идеале агентство должно

¹ Статья 23 Конституции РФ устанавливает, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Кроме того, Конституция гарантирует также право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. В законодательстве существует множество режимов конфиденциальной информации (информации с ограниченным доступом) — исследователи выделяют порядка 40 различных видов тайн (государственная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, тайна следствия, тайна судопроизводства, профессиональные тайны — врачебная, нотариальная, адвокатская, банковская, аудиторская и др.). Также охраной пользуются и персональные данные — сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность. Следует отметить, что в соответствии с п. 7 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» режим конфиденциальности информации предполагает обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее

иметь подобное пусть и немногочисленное, но профессионально работающее подразделение.

В портфеле GR-специалиста (лоббиста) при обращении в органы государственной власти либо при встрече со стейкхолдером должны лежать следующие бумаги:

1) тезисы для озвучивания сообщений, с фактами и аргументами, сформулированными юристами; эти тезисы надо подавать своими словами, с пониманием уровня собеседника, менее «юридизированным» языком и подчеркивая суть сообщения;

2) правовая позиция компании как документ, который можно и даже нужно передать собеседнику напрямую, для приобщения к документации по вопросу, либо — что лучше — передать в установленном порядке как документ официальной переписки;

3) позиция отраслевой или бизнес-ассоциации, которую следует использовать в своей аргументации, при необходимости же оформить как документ в системе Открытого правительства.

Отдельным направлением работы GR-специалиста или агентства является умение вести диалог с правовыми департаментами органов государственной власти, получая необходимые разъяснения или документы, организуя диалог юристов государственных органов с корпоративными юристами. Благодарность последних при этом послужит лучшим цементом отношений между GR и Legal на долгую перспективу.

В структуре эффективной GR-консалтинговой компании, таким образом, наряду с уровнем управляющего партнера-лидера и партнеров, а также менеджеров проектов, должны быть представлены правовая группа, PR-группа, аналитическая группа и административная группа.

2.3. Оценка эффективности работы GR-департамента и GR-менеджеров

Оценка деятельности GR-департамента и GR-менеджеров представляет собой одну из наиболее сложных проблем в становлении и развитии этой профессии. Между тем данная проблема актуальна для большого числа субъектов:

- для бизнеса (крупного, поскольку он озабочен привлечением зарубежных инвестиций и выходом на мировые рынки; среднего и мелкого, нуждающегося в позиционировании PI продвижении);
- органов государственной власти разного уровня, заинтересованных в получении дополнительных рычагов воздействия на бизнес;
- профессионального сообщества, получающего дополнительные гарантии своей компетентности и востребованности.

Следует отметить, что проблема оценки эффективности возникает на всех этапах коммуникации: на подготовительном этапе — стадии планирования конкретной программы или проекта, этапе их обоснования, этапе подведения итогов.

Сложностей для решения отмеченной проблемы, включающей в себя определение критериев эффективности, инструментов ее измерения и др.,

существует достаточно много. Например, весьма неоднозначен характер оценки, поскольку эффективность может рассматриваться по крайней мере в двух ракурсах:

как эффективность для органов государственной власти (а значит, в большей степени и для общества);

- эффективность для бизнеса — насколько эта деятельность способствовала развитию самой бизнес-структуры (здесь речь идет об измерении и имиджевых, и собственно экономических показателей капитализации).

При этом исследователи обращают внимание на дифференциацию трех видов эффективности¹:

- *результативность* — отношение достигнутого результата к изначально поставленной цели;

- *экономичность* — отношение результатов к затратам ресурсов: более эффективная деятельность позволяет получить тот же результат с меньшими затратами;

- *целесообразность* — более эффективной считается деятельность, которая позволяет решить конкретные социальные проблемы.

В итоге получается, что эффективность — достаточно сложный и многозначный феномен, на ее значение могут влиять самые разные факторы, начиная с масштаба бизнес- или иной структуры и заканчивая спецификой отрасли, в которой эта структура функционирует.

Задача создания методики измерения эффективности приобретает все большую актуальность, поскольку институционализация GR-деятельности предполагает в качестве неотъемлемого атрибута возможность такого измерения. Указанная проблема попала в научный дискурс только в последнее время. Примечательно, что и зарубежные специалисты уделяют недостаточное внимание данному вопросу, что предположительно может объясняться наличием правовых норм, четко регламентирующих лоббистскую и GR-деятельность: выполнение этих норм фактически и представляет собой измерительный инструмент эффективности.

Существует несколько основных подходов, базирующихся на различных методиках измерения коммуникативной деятельности. При этом едва ли не наиболее эффективным признан метод стандартизации, выработки особых норм и правил, которых следует придерживаться. В международном сообществе созданы Минимальные стандарты качества PR. Они были разработаны экспертами трех крупнейших международных организаций: Международной ассоциации по связям с общественностью (*IPRA*), Международной организации по стандартизации (*ISO*) и Европейской конфедерации по связям с общественностью (*CERP*). Вместе с тем эти требования не касаются содержания, т.е. того, что необходимо делать, они касаются только того, как следует делать, — в этом заключается уязвимость стандартов качества.

Подобный Минимальным стандартам качества подход начинает разрабатываться аналитиками применительно к GR-деятельности. Сторонники

¹ См.: Тульчинский Г. Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности. СПб., 2012. С. 124.

данной методики предлагают использовать идеи американского политолога У. Дана о базовых компонентах политико-управленческого цикла. Компоненты управленческого цикла GR-менеджера аналогично включают в свой состав «цепочку» из следующих анализируемых и оцениваемых блоков его деятельности: условий и ресурсов (*Policy Inputs*) — действий и мер (*Policy Outputs*) — результатов (*Policy Outcomes*) — последствий (*Policy Impacts*).

Феномен GR — явление достаточно емкое и сложное, поэтому следует иметь в виду, что критерии его эффективности не могут ограничиваться исключительно конкретными результатами в виде подписи под «нужным» документом. В этом случае Government Relations редуцируются, сводятся к лоббизму. В действительности, отдельные результаты могут достигаться в течение нескольких лет (например, лоббирование законопроекта), а некоторые — достаточно быстро. Более того, стратегические задачи GR не могут быть успешно решены вне процесса позиционирования — создания положительного имиджа и сильной репутации у представителей политической элиты. «Позиционирование (англ. *position* — положение, место, позиция) — процесс определения и акцентированного выделения наиболее важных и существенных сторон объекта (товара, услуги, проекта, организации, отдельного лица) с целью обособления от конкурентов, формирования максимально понятного и узнаваемого имиджа» — пишут американские исследователи в области коммуникационных технологий Э. Райс и Дж. Траут¹. Применительно к GR-деятельности речь идет о задачах позиционирования того или иного предприятия, организации, структуры в глазах представителей государственной власти.

Отсюда очевиден вывод: оценку GR следует проводить как по конкретным конечным результатам деятельности, так и по итогам деятельности оперативной, текущей.

В этом отношении весьма продуктивны наработки Ассоциации менеджеров России (АМР), исследовательский проект которой представляет собой попытку создания обобщенной системы оценки деятельности GR-департамента и GR-менеджеров (рис. 2.2).

Поскольку эта система носит комплексный характер, то в нее включено значительное количество критериев оценки эффективности: число реализованных в органах государственной власти ключевых корпоративных и (или) отраслевых задач; количество предотвращенных и урегулированных нежелательных для компании/ассоциации ситуаций, возникающих в результате действия властей, и эффективность осуществления мероприятий по их предотвращению; формирование позитивного имиджа компании/отраслевого объединения в органах государственной власти; интеракции с институциональными субъектами воздействия (отраслевыми союзами и ассоциациями); обеспечение конструктивных взаимодействий с другими отраслевыми субъектами экономического процесса; координация деятельности других подразделений компании и оказание им содей-

¹ Райс Э., Траут Дж. Позиционирование: битва за узнаваемость : пер. с англ. / под ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2001. С. 15.



Рис. 2.2. Оценка эффективности отдела по связям с органами государственной власти¹

¹ Толстых П. А. Оценка эффективности GR-отдела. URL: http://www.dv-reclama.ru/others/articles/effektivnost/9258/otsenka_effektivnosti_gr_otdela/

ствия при взаимодействии с органами государственной власти; оценка и признание эффективности работы GR-специалиста коллегами в области Government Relations посредством включения в профессиональные рейтинги.

Предложенная система, несмотря на определенную «тяжеловесность» (интеграция указанных критериев — дело весьма трудоемкое, требующее профессиональной подготовки экспертов), является значительным шагом в процессе институционализации GR. Ценность ее заключается и в том, что проект представляет собой вариант решения универсальной проблемы, одинаково важной для всех GR-специалистов, вне зависимости от региональных и отраслевых особенностей их деятельности.

Что касается инструментов измерения эффективности GR, то аналитикам чаще всего приходится прибегать к использованию отдельных качественных и экспертных методов анализа деятельности. К экспертным методам следует отнести, прежде всего: 1) индивидуальное экспертное интервью; 2) групповой экспертный опрос; 3) комплексирование экспертных концепций; 4) саму экспертную оценку¹.

Экспертная оценка как наиболее распространенный измерительный метод выполняет, прежде всего, функцию оценивания условий и хода, результатов и последствий политической и управленческой деятельности, основываясь на использовании оценочных суждений группы квалифицированных и компетентных экспертов в соответствующей предметной области, опираясь при этом на специальные процедуры сопоставления анализируемых ими объектов и их свойств с четко определенными и релевантными оценочными критериями. Наряду с уже созданными рейтингами и ранжированием «наиболее эффективных» федеральных политиков и «наиболее влиятельных» региональных политиков, «успешных политических партий» и «выживаемых губернаторов», а также рейтингованием «поддерживаемых кандидатов» и «доверяемых партсписков» на выборах всех уровней, появились и первые попытки экспертного оценивания работы отечественных лоббистов и GR-специалистов. Так, уже несколько лет Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти проводит исследование и составляет ежегодный рейтинг наиболее эффективных профессионалов в области GR по различным отраслям. Этот рейтинг адресован, в первую очередь, самим специалистам «по связям с госорганами», а также лицам, принимающим решения в государственной сфере, представителям политической и корпоративной журналистики, профессиональному академическому и научному сообществу².

Алгоритм составления рейтинга следующий.

На *первом этапе* выделяются отрасли российской экономики, удовлетворяющие следующим критериям:

- в отрасли сформировалось необходимое для составления рейтинга количество субъектов профессионального лоббистского давления;

¹ Подробнее см.: *Литвак Б. Г.* Экспертные технологии в управлении. 2-е изд., доп. М. Изд-во Дело, 2004.

² См.: URL: <http://lobbying.ru/>

- в ней функционируют структурные подразделения по связям с органами государственной власти.

Как утверждают эксперты, указанным критериям отвечают следующие отрасли:

- нефтегазовая;
- металлургическая;
- телекоммуникационная;
- табачная;
- алкогольная;
- фармацевтическая;
- автомобилестроительная;
- электроэнергетическая;
- финансово-банковская;
- *Fast moving consumer goods (FMCG)* — быстро оборачиваемые потребительские товары;
- IT-отрасль.

На *втором этапе* рейтингования в выбранных отраслях выделяются ведущие компании, имеющие департаменты по связям с органами государственной власти. Например, в результате анализа указанных структур за 2013 г. были отобраны более 200 специалистов, которые на профессиональной основе систематически занимаются выстраиванием отношений с органами государственной власти.

Наконец, на *третьем этапе* составления рейтинга выделенным в каждой из отраслей специалистам по связям с органами государственной власти предлагалось оценить других специалистов, работающих в аналогичной отрасли, по 10-балльной шкале исходя из критерия эффективности взаимодействия кандидата с органами государственной власти.

Безусловно, предложенная методика не является безупречной, и главное ее ограничение — субъективизм оценки экспертов. В то же время это первый реальный шаг на пути выстраивания стройной системы показателей, оценивающих работу представителей новой для России профессии. Очевидно, что данная проблематика требует дальнейшего серьезного осмысления и проработки.

Выводы

Мы рассмотрели GR как профессиональную деятельность. Выявили организационную структуру и функции департамента по связям с органами государственной власти, отметили, что на объем функций, роль и структуру GR-подразделения в каждом конкретном случае влияют размер и тип организации, отрасль в которой работает компания. Например, хорошо развиты GR-департаменты в отраслях с преобладанием иностранных инвесторов и повышенной государственной регуляторикой, таких как табачная, пивная, автомобилестроительная, фармацевтическая, нефтегазовая, металлургическая и телекоммуникационная отрасли.

Консалтинговая область GR-активности имеет свои особенности, так как представляет собой особую сферу сложного межсекторального управ-

ления и взаимодействия, лежащую между государственным и корпоративным управлением. Консалтинговые компании работают во внешней среде одновременно как для государства, так и для бизнеса. Эффективность работы таких компаний зависит от того, насколько успешно ими выполняются следующие функции: быть каналом прямой и обратной связи между бизнесом и органами государственной власти, играть особую роль в обеспечении баланса интересов в принятии решений, делать вклад в развитие самоуправления бизнеса, повышая его прозрачность и предсказуемость, работая через деловые ассоциации, играть роль в развитии государственно-частного партнерства в широком понимании этого явления.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Какие факторы влияют на объем функций, роль и структуру GR-подразделения в каждой конкретной компании?
2. В каких отраслях экономики наиболее развиты GR-департаменты? Приведите примеры.
3. К какому департаменту компании чаще всего структурно относится GR- служба?
4. Перечислите ключевые функции GR-департамента.
5. Сколько человек входит в состав среднего GR-департамента в России?
6. По каким ключевым показателям можно оценить эффективность деятельности GR-департамента?
7. Какова должна быть структура эффективной GR-консалтинговой компании?
8. Назовите основные функции GR-консалтинга.
9. Каковы главные особенности консалтинговой области GR-активности?

Темы докладов и рефератов

1. Организационная структура и функции GR-департамента в конкретной отрасли (по выбору обучающегося).
2. Плюсы и минусы практики внутрикорпоративного GR и работы с агентством.
3. Особенности GR-консалтинга в России.
4. Структура эффективной GR-консалтинговой компании.
5. Проблема оценки эффективности GR.
6. Новые вызовы в работе GR-департаментов компаний в условиях глобализации.

Ситуационное задание

Познакомьтесь с текстом выступления О. Г. Румянцева на первом GR-конгрессе в Москве в 2009 г.¹ Поможет ли улучшению структурированного GR-консалтинга предполагаемый «закон о лоббизме?». Какие сомнения о рисках в этом направлении были высказаны в данном выступлении? Укажите ключевые задачи, стоящие перед профессиональным GR-сообществом по формированию эффективных и цивилизованных механизмов взаимодействия бизнеса и власти.

¹ Румянцев О. Г. Как узаконить цивилизованный лоббизм. URL: http://www.rumyantsevconsulting.ru/news/press_releases/13/#tab-conf-link

Кейс «Применение технологий GR в работе консалтингового агентства. Механизм сбалансированного продвижения интересов правообладателей

(на примере Антипиратской кампании 2011—2014 гг. в России)»¹

Многое из сделанных в гл. 2 наблюдений и выводов относительно работы консалтингового агентства можно проиллюстрировать на примере беспрецедентной антипиратской кампании, проведенной при самом непосредственном участии и координации агентства «Румянцев и партнеры».

Кампания начиналась в условиях, когда Россия была одним из негативных мировых лидеров по нарушению авторских прав в Интернете. А по итогам двух с половиной лет работы Российская Федерация сказала свое слово в международном поиске наиболее оптимальных и сбалансированных подходов к регулированию этой глобальной проблемы.

Совместными усилиями общества, творческой индустрии (прежде всего, теле- и кино-индустрии), интернет-отрасли, ключевых стейкхолдеров стал возможным разворот органов государственной власти лицом к этой насущной проблеме и принятие решений по созданию сбалансированных правовых и политических условий ее постепенного и последовательного решения.

Ситуация

Развитие информационных технологий и Интернета делает возможным широкий доступ граждан к информации, способствует их социальной и культурной активности, а также развивает механизмы информационной демократии и участия в управлении делами государства.

Однако помимо очевидного блага Интернет представляет собой удобный инструмент для разного рода нарушителей и мошенников. В частности, всемирная сеть позволила перевести нарушения прав интеллектуальной собственности на качественно новый уровень. Если еще несколько лет назад главной проблемой правообладателей (производителей кино-, музыкальной, книжной продукции, программного обеспечения и др.) были «пиратские» диски, то сейчас нелегальный контент в огромном количестве присутствует именно в Интернете.

В результате в проигрыше остаются не только правообладатели: они теряют доходы наравне с легальным лицензионным бизнесом онлайн-кинотеатров (ivi.ru, megogo.net, viaplay.ru и др.). По данным исследований, российские легальные видео-порталы обеспечивали не более 1/14 доли общего количества просмотров фильмов онлайн. Вся остальная доля просмотров видео приходилась на популярные среди пользователей сайты: торрент-трекеры, файлообменники, так называемые «UGC-сайты» (сайты с контентом, формируемым самими пользователями — vk.com, rutube.ru и др.). При таком раскладе государство также теряет часть поступлений в бюджет от легального бизнеса.

Следует отметить также, что пользователи при нелегальном просмотре на сомнительных сайтах, зарегистрированных за рубежом, сами несут определенные риски — риск заражения своих устройств вредоносным ПО, а также риск кражи персональных данных. Необходимо признать, что уровень медиаграмотности зачастую не позволяет рядовому пользователю отличить пиратскую копию от законного контента, особенно с учетом того, что некоторые ресурсы и за нелегальный просмотр взимают денежные средства.

Принципиальная анонимность теневого сегмента Интернета делает пресечение незаконной деятельности крайне проблематичным. Не облегчало ситуацию к моменту начала работы по проекту и то, что пользователи были крайне негативно настроены

¹ Автор кейса — О. Г. Румянцев. Исследование провели: О. Подоплелова, О. Румянцев, В. Табачников (консалтинговое агентство «Румянцев и партнеры»).

к ужесточению законодательства. Также представители интернет-бизнеса (в первую очередь. Российская ассоциация электронных коммуникаций) рассматривала возможные блокировки сайтов как нарушение права на доступ к информации и опасалась «краха Интернета».

В связи с этим стала очевидна необходимость проведения комплексной GR- и лоббистской кампании по законодательному закреплению механизмов, направленных на борьбу с пиратством в Интернете. Кампания была проведена консалтинговым агентством «Румянцев и партнеры» в интересах широкого круга правообладателей.

Цель и задачи

Целью данного проекта было обеспечение внесения в гражданское законодательство и законодательство об информации комплексных изменений, которые позволили бы пресекать случаи незаконного использования объектов авторских и смежных прав в сети Интернет.

В ходе работы по проекту и многочисленных консультаций в органах государственной власти было принято решение «протестировать» разработанный порядок блокировки пиратских сайтов лишь на одной группе объектов — фильмов. В случае формирования позитивной правоприменительной практики предполагалось распространить этот механизм на все остальные объекты (книги, музыку, программное обеспечение и др.).

Таким образом, ключевыми задачами по проекту с учетом корректировки целей являлись следующие:

- 1) изучение международного опыта защиты авторских и смежных прав в цифровой среде;
- 2) формирование широкой коалиции союзников и согласование их позиции;
- 3) выявление стейкхолдеров и анализ их позиции;
- 4) организация и участие в публичных мероприятиях с целью привлечения к проблеме экспертного сообщества и формирования благоприятного информационного фона вокруг проекта;
- 5) разработка предложений по внесению изменений в действующее законодательство;
- 6) продвижение разработанных предложений в органах государственной власти путем проведения консультаций со стейкхолдерами и участия в рабочих группах и консультативных органах;
- 7) участие в публичном освещении хода антипиратской кампании (организация интервью, публикаций);
- 8) сопровождение прохождения проекта федерального закона в Государственной Думе, Совете Федерации и подписания закона Президентом РФ;
- 9) участие в координации действий участников процедуры, предусмотренной принятым законом (правообладателей, интернет-компаний, операторов связи).

Целевые аудитории

В рамках проекта проводилась работа с несколькими целевыми группами, включающими в себя стейкхолдеров на международном и национальном уровнях. Среди них — представители государственных структур, коммерческих и некоммерческих организаций, а также экспертные и исследовательские центры (табл. 2.1). Карту стейкхолдеров проекта в изложении можно представить следующим образом.

1. Органы государственной власти:

1.1. Президент РФ и Администрация Президента:

1.1.1. Президент РФ.

1.1.2. Заместители руководителя Администрации Президента.

1.1.3. Государственно-правовое управление Администрации Президента.

1.1.4. Экспертное управление Администрации Президента.

1.1.5. Управление по общественным проектам Администрации Президента.

Работа с разными целевыми группами

Целевая группа	Проблема	Цель и задачи кампании
Правообладатели	Недополучение доходов от просмотров	<p><i>Цель:</i> внесение поправок в законодательство для пресечения случаев использования фильмов без разрешения правообладателей</p> <p><i>Задачи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • изучение зарубежного опыта; • формирование широкой коалиции союзников и согласование позиции; • выявление стейкхолдеров и анализ их позиции; • организация и участие в публичных мероприятиях; • разработка предложений по внесению изменений в законодательство; • продвижение разработанных предложений в органах государственной власти; • сопровождение прохождения проекта федерального закона в ГД, Совета Федерации и подписания закона президентом; • координация действий участников процедуры, предусмотренной принятым законом
Легальные онлайн-кинотеатры	Не добросовестная конкуренция со стороны «пиратских» сайтов, не покупающих контент у правообладателей	
Пользователи	Риск заражения устройств вредоносным ПО. Кража персональных данных. Плохое качество фильмов	
Государство	Недополучение средств в бюджет. Репутационные издержки	
Позиция интернет-индустрии	Закон нарушает право на доступ и будет использоваться против «неудобных» сайтов. Приведет к массовым блокировкам. Застопорит работу суда. Произойдет «крах» Интернета	

1.2. Правительство РФ:

- 1.2.1. Председатель Правительства РФ.
- 1.2.2. Заместители Председателя Правительства РФ.
- 1.2.3. Руководство Аппарата Правительства РФ.

1.3. Федеральные министерства и ведомства:

- 1.3.1. Министерство культуры.
- 1.3.2. Министерство связи и массовых коммуникаций.
- 1.3.3. Министерство экономического развития.
- 1.3.4. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

1.4. Государственная Дума РФ:

- 1.4.1. Председатель ГД РФ.
- 1.4.2. Заместитель Председателя ГД РФ.
- 1.4.3. Комитет ГД РФ по информационной политике, информационным технологиям и связи.
- 1.4.4. Комитет ГД РФ по культуре.
- 1.4.5. Комитет ГД РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

1.5. Совет Федерации ФС РФ:

1.5.1. Председатель Совета Федерации.

1.5.2. Отдельные члены Совета Федерации.

1.6. Консультативные органы:

1.6.1. Совет по культуре при Председателе ГД.

1.6.2. Координационный совет по интеллектуальной собственности при Министерстве культуры.

1.6.3. Совет по вопросам интеллектуальной собственности при Председателе Совета Федерации.

1.6.4. Рабочая группа при Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

2. Организации, представляющие коллективные интересы бизнеса, а также отдельные компании:

2.1. Ассоциации:

2.1.1. Ассоциация интернет-издателей.

2.1.2. Ассоциация продюсеров кино и телевидения.

2.1.3. Гильдия продюсеров России.

2.1.4. Национальная ассоциация телерадиовещателей.

2.1.5. Национальная федерация музыкальной индустрии.

2.1.6. Некоммерческое партнерство «Поставщиков Программных Продуктов».

2.1.7. Некоммерческое партнерство «Российская антипиратская организация по защите прав на аудиовизуальные произведения».

2.1.8. Российская ассоциация электронных коммуникаций.

2.1.9. Российский книжный союз.

2.1.10. Российский союз правообладателей.

2.1.11. Motion Picture Association of America.

2.2. Поисковые сервисы и иные интернет-компании:

2.2.1. Mail.ru Group.

2.2.2. ВКонтакте (vk.com).

2.2.3. Google.

2.2.4. Rutube.

2.2.5. Яндекс (Yandex).

2.3. Операторы связи:

2.3.1. Вымпелком.

2.3.2. Мегафон.

2.3.3. МТС.

2.3.4. Ростелеком.³⁴

3. Международные и европейские институты:

3.1. Двусторонняя Рабочая группа России и США по интеллектуальной собственности.

3.2. Ассоциация европейского бизнеса.

4. Экспертные и общественные институты:

4.1. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

4.2. Исследовательский Центр частного права при Президенте РФ.

4.3. Общественная Палата РФ.

Решения

Работа над проектом включала в себя несколько этапов.

Первый этап (ноябрь — декабрь 2011 г.) — подготовительный. Выявлены ключевые стейкхолдеры и проведен анализ их позиций по вопросу совершенствования законодательства в сфере защиты авторских и смежных прав в сети Интернет. В рам-

ках данного этапа проведено исследование зарубежного опыта в обозначенной сфере и составлен комплексный план действий по продвижению позиции правообладателей.

Второй этап (январь — март 2012 г.). Состоялись консультации с потенциальными союзниками, в результате которых были согласованы ключевые позиции и подходы к вопросам антипиратской кампании. В этот период в рамках кампании было организовано проведение и участие в различных публичных мероприятиях и сессионные заседания на авторитетных экспертных площадках (Форум «Интеллектуальная собственность — XXI век», форум «Антиконтрафакт», конференции Российской ассоциации электронных коммуникаций (РАЭК), Google и др.). Все это способствовало созданию широкой коалиции правообладателей, заинтересованных в совершенствовании законодательства о защите интеллектуальной собственности в цифровой среде. В ходе дальнейшей работы по проекту было организовано постоянное взаимодействие с союзниками и велась работа по расширению коалиции.

В марте 2012 г. было подготовлено коллективное обращение группы правообладателей и иных заинтересованных субъектов (Национальной Федерации производителей фонограмм, Комитета по интеллектуальной собственности Торгово-промышленной палаты (ТПП) РФ, Гильдии кинопродюсеров России, Российского книжного союза, Национального библиотечного ресурса, Председателя Ассоциации продюсеров кино и телевидения и др.) к Президенту РФ с просьбой учесть интересы разных групп правообладателей при подготовке и внесении изменений в часть IV Гражданского кодекса РФ (ГК РФ).

Благодаря этому обращению удалось добиться включения представителей правообладателей в состав экспертной рабочей группы по совершенствованию гражданского законодательства. Стала возможна разработка согласованной с различными сторонами редакции ст. 1253.1 ГК РФ (об особенностях ответственности информационных посредников), составившей ядро «антипиратского» закона.

Третий этап (апрель 2012 г. — июль 2013 г.). Задействованы несколько механизмов продвижения позиции правообладателей в органах государственной власти.

В частности, организовано участие представителей правообладателей в рабочей группе России и США по интеллектуальной собственности (иод руководством Министерства экономического развития РФ). Значительное внимание уделялось работе Совета по культуре при Председателе ГД.

Для более эффективной поддержки позиции правообладателей было также обеспечено подписание обращения кинематографистов к руководству Администрации Президента и проведение встречи с Министром культуры РФ. Данные мероприятия послужили фундаментом для ключевого события антипиратской кампании — совещания по вопросам развития отечественной кинематографии под руководством президента в г. Сочи 24 мая 2013 г. Министр культуры совместно с правообладателями доложил президенту о необходимости законодательного урегулирования борьбы с пиратством в Интернете. Итогом совещания стало то, что удалось заручиться поддержкой президента, и уже 6 июня 2013 г. соответствующий проект федерального закона по вопросам защиты интеллектуальных прав в сети Интернет был внесен в ГД РФ (проект Федерального закона № 292521-6).

Результаты

В результате проведенной кампании был принят Федеральный закон от 02.07.2013 № 187-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» (далее — Федеральный закон № 187-ФЗ). Законом были внесены поправки в Федеральный закон об информации, ГК РФ и Гражданский процессуальный кодекс (ГПК РФ), представившие механизм прекращения нарушений прав на фильмы в сети Интернет. Закон позволил правообладателям обращаться в суд за предварительными обеспечительными мерами по фильмам. В случае если владелец

сайта в сети Интернет удаляет и не допускает повторного появления на нем фильмов без разрешения правообладателя, он продолжает функционировать без каких бы то ни было санкций. Если же нарушение происходит, то задействуется механизм блокировки отдельных страниц сайтов, а при неоднократных нарушениях блокируется весь ресурс (как это случилось в отношении торрент-трекеров utor.org и rutracker.ru). Правообладатель в течение 15 дней с момента подачи заявления о предварительных обеспечительных мерах может обратиться в суд с требованием о запрете размещения, распространения и иного использования аудиовизуального произведения на сайте без соответствующего разрешения для бессрочной защиты своего контента от несанкционированной трансляции на отдельных сайтах.

В рамках проекта также были приложены усилия к разработке Коммюнике о согласованных действиях правообладателей, операторов связи и представителей интернет-отрасли при реализации законодательства о защите интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях. Подписание Коммюнике состоялось на площадке Роскомнадзора 25 июля 2013 г., за пять дней до вступления в силу «антипиратского» закона. Этот документ подписали руководитель Роскомнадзора Александр Жаров и представители 33 крупнейших правообладателей, операторов связи и интернет-ресурсов Рунета. В документе представлены рекомендации о порядке действий правообладателей по защите интеллектуальной собственности. В нем правообладателям рекомендовано при обращении в судебные органы предъявлять иски о возмещении убытков в отношении всех объектов правообладателя, незаконно размещенных на соответствующем информационном ресурсе. При этом в заявлениях, направляемых в суд, необходимо указывать максимально полную информацию о сайтах в сети Интернет, на которых размещены фильмы без разрешения правообладателей. Немаловажным является также пункт о приоритетном досудебном порядке урегулирования спора.

Следует отметить, что принятие «антипиратского» закона стало существенным стимулом для отечественных интернет-ресурсов к легализации и активному внедрению систем противодействия пиратству (технологии «цифровых отпечатков»). Такие системы внедряются и совершенствуются на платформах youtube.ru, vk.com и др.

Кроме того, закон подтолкнул Рунет к поиску новых способов монетизации контента. Так, «ВКонтакте» планирует к запуску платформу, которая позволит пользователям зарабатывать на размещении собственных видеороликов. Переговорные процессы также позволили социальной сети достигнуть взаимовыгодного сотрудничества с целым рядом российских правообладателей по вопросу блокировки пиратского видеоконтента без дополнительных запросов к администрации сайта.

Свое позитивное значение антипиратский закон имеет и для легальных онлайн-кинотеатров. Рост трафика и доходов от рекламы после принятия Федерального закона № 187-ФЗ отметили многие представители лицензионного интернет-бизнеса (novv.ru, ivi.ru, zoomby.ru и др.). Антипиратская кампания способствовала институционализации их интересов, в результате чего в августе 2013 г. была создана профильная Ассоциация «Интернет-видео», объединившая крупнейшие видеоплатформы Рунета

Вопросы и задания к кейсу

1. Подробно изучите сам кейс и таблицы к нему.
2. Какова была роль консалтингового агентства в правовом регулировании защиты авторских и смежных прав на аудиовизуальные произведения в цифровой среде?
3. Попробуйте самостоятельно составить карту стейкхолдеров проекта.

Глава 3

ЭТИКА GR И ЛОББИЗМА

В результате изучения материала данной главы студент должен: *знать*

- определять базовых понятий, касающихся этики, морали и нравственности; *уметь*
- выделять особенности этики лоббизма и government relations как вида профессиональной этики;
- диагностировать проблемы при реализации этических норм; *владеть*
- знаниями, касающимися этических кодексов в области GR и лоббизма.

3.1. Этика, мораль и нравственность: определение базовых понятий

В русском языке сосуществуют три слова, имеющих схожую этимологию и в силу этого регулярно используемых как синонимы: *этика* (древне- греч. *ἠθικός*; — нрав, обычай), *мораль* (лат. *mores* — поведение) и *нравственность*. Вместе с тем у специалистов-этиков, традиционно относимых к философам, принято разводить эти понятия. Приведем лишь один подход, различающий «нравственность как практику межсубъектных отношений, мораль как отражение этих взаимоотношений в сознании субъектов и этику как науку...»¹ В таком случае этика лоббизма и GR — наука «об умении (или неумении) человека жить, считаясь с интересами окружающих»², в сфере профессиональной деятельности лоббиста и GR-специалиста.

В настоящее время мы имеем огромный (правда, в основном накопленный в США) эмпирический материал, собранный многочисленными комиссиями и советами по этике³, а также немалое количество исследований (вновь в абсолютном большинстве американских), посвященных нравственно-ценностному аспекту данных видов деятельности⁴. Кроме того, для науки необходим развитый понятийный аппарат, наличие собственной методологии, нацеленность на разработку практических реко-

¹ Зимбули А. Е. Лекции по этике : учеб, пособие. Вып. 3. СПб.: Пневма, 2011. С.

² Там же. С. 162.

³ В первую очередь это Council on Governmental Ethics Laws (COGEL).

⁴ См., например: The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good. Washington, Г). С. : Georgetown University Press, 2002 ; Lobbying ethics and reform / Scott T. Harden (ed.). N. Y.: Nova Science Publishers, 2006. IX ; O'Leary R. The ethics of dissent: managing guerrilla

мендаций и другие признаки, которые в рассматриваемой сфере знания присутствуют лишь в зачаточном состоянии. Такая ситуация объясняется, вероятно, тремя обстоятельствами: во-первых, проблематичным статусом самой этики как науки, во-вторых, недостаточной развитостью профессиональной деятельности в сфере лоббизма и GR в большинстве стран и повсеместно слабой разработанностью понятийного аппарата этой сферы, в-третьих, распространенной недооценкой важности этики и даже фактическим сопротивлением ее институционализации со стороны отдельных лиц и целых групп. Третье и отчасти второе обстоятельства относятся не к состоянию кабинетных исследований, а к живой реальности, без изменения которой невозможно достичь прогресса и в собственно научной сфере. Таким образом, возвращаемся к вопросу о взаимосвязи, взаимозависимости и взаимоопределении этики, морали и нравственности.

Их указанное теоретическое различие должно подчеркивать моменты перехода от одного явления к другому. Каждому представляется самоочевидной связь между его представлением о должном (мораль) и его поведением (нравственность). Даже поверхностное размышление демонстрирует, что эта связь вовсе неоднозначна, и человек далеко не всегда ведет себя так, как считает должным, взаимозависимость морали и нравственности дана каждому из нас в его повседневном опыте. Переход от морали, в том числе общественной морали, к этике и обратно опосредован сложнее. В частности, мы сталкиваемся на практике с таким состоянием общественного сознания, когда определенные правила поведения формулируются вполне осознанно и конкретно, аргументируются и институционализируются путем закрепления в специальных документах. Это состояние морали нередко называют этикой, в частности, именно в подобных контекстах говорят о профессиональной этике. Воспользуемся таким расширительным ее пониманием.

3.2. Этика лоббизма и government relations как вид профессиональной этики

На сегодняшний день зафиксировано несколько подходов к понятию профессиональной этики¹.

Мы определим *профессиональную этику* как совокупность моральных норм, направленных на обеспечение гармонии ценностей сформированной по профессиональной принадлежности группы с ценностями общества².

¹ См.: Апресян Р. Г. Вид на профессиональную этику // Ведомости Научно-исследовательского Института прикладной этики. Вып. 25: Профессиональная этика / под ред. В. И. Бакштановского и Н. Н. Карнаухова.

² Громова Л. А. Профессиональная этика в PR // Профессиональная этика в PR и рекламе: Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 28-29 июня 2001 г. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И.

Группа людей, выполняющих одинаковые профессиональные функции, обладает общими ценностями. Задача профессиональной этики — гармонизировать ценности данной группы с ценностями общества в целом¹. Именно такая задача определяет специфику профессиональной этики и отличает ее от всех иных видов групповой этики². В частности, это отличие проявляется при сравнении с корпоративной этикой, предполагающей, что член корпорации должен сделать все для защиты ценностей и интересов корпорации, пренебрегая при этом ценностями и интересами иных субъектов. В деятельности лоббиста и тем более GR-специалиста, входящего в штат компании, конфликт между этими двумя этическими системами очевиден.

Однако профессиональная этика не является простым приложением личных моральных представлений к профессиональной деятельности. В ряде случаев конкретное применение общих правил нравственности может приводить к действиям, которые не будут признаны большинством в качестве нравственных. Так, Т. Сасмен справедливо отмечает: «Взаимность — это не злой инстинкт или отрицательная по своей природе сила. Золотое правило морали, варианты которого найдутся в религиозных и моральных кодексах разных культур на протяжении всей истории, является выражением этого принципа. Большинство культур и религий одобряет обмен подарками или добрыми делами как проявление вежливости и хороших манер. Однако на арене политического управления взаимность может быть опасной. Когда подарок или услуга лоббиста, какими бы скромными они ни были, делаются члену парламента, взаимность государственного деятеля может иметь далекоидущие, долгосрочные, и потенциально дорогостоящие последствия»³. Поэтому в том числе важна разработка определенных и признанных профессиональным сообществом норм.

Этика и профессиональная нравственность могут быть рассмотрены в качестве инструментов оптимизации существования как бизнес-субъекта, так и профессии. Соблюдение норм этики позволяет ускорить и удешевить бизнес-процессы, поскольку снижает значимость применения другого, трудоемкого и затратного, механизма регулирования — права, а также повысить степень доверия общества к базисному или технологическому субъекту GR. Так, череда скандалов, связанных с деятельностью американских лоббистов в первые годы XXI в., привела к ужесточению правовой регламентации их деятельности⁴. Уже в период подготовки реформ спрос лоб

¹ См. подробнее: *Зимбули А. Е.* Человек и профессия: этические аспекты // GRATTAS AGIMUS: Философско-эстетические штудии : сборник трудов в честь 70-летия профессора А. П. Балицкой. Т. 1 / отв. ред. К. Г. Исупов, Л. И. Летагин.

² См. подробнее: *Дорскии А. К.* Этика и право публичных коммуникаций: регулирование брэндинга : научно-методические материалы. СПб.: Книжный Дом,

³ *Susman T. M.* Private Ethics, Public Conduct: An Essay on Ethical Lobbying, Campaign Contributions, Reciprocity, and the Public Good // *Stanford Law & Policy Review*. 2008. Vol. 19. No. 1. P. 17.

⁴ В частности, в 2007 г. был издан Акт о честном лидерстве и открытом правительстве (The Honest Leadership and Open Government Act).

бистов на юридические услуги, в том числе образовательного характера, резко возрос¹. Средства, потраченные на юристов, можно было сэкономить, если бы лоббисты (как и конгрессмены) своей сомнительной с точки зрения морали деятельностью не спровоцировали принятие государством соответствующих мер.

Применительно к профессионалам, действующим в сфере public affairs, важнейшее значение имеет также оптимизация существования общества в целом. По самой природе своей деятельности лоббисты и GR-специалисты выполняют важную функцию профессионального, компетентного и непосредственного донесения до государственных органов информации о состоянии дел в том или ином секторе, являются одним из значимых институтов демократии.

Подчеркнем две вытекающие из вышеизложенного особенности профессиональной этики. Во-первых, она не является «придатком» к профессии, извне налагаемыми на профессионала правилами. Напротив, она есть проявление сути профессии, «генетической памяти», позволяющей профессии успешно существовать в успешном обществе. В отечественной литературе давно закрепилось терминологическое различие между *профессионалами*, причастными к этой сути, и *специалистами*, владеющими лишь инструментарием для решения конкретных текущих задач². Задача профессионального сообщества — формировать как содержание, так и способы для передачи этой «генетической памяти». В противном случае профессионализм — удел только отдельных личностей, способных самостоятельно просчитать или почувствовать отдаленные и непрямые последствия своих действий.

Во-вторых, профессиональная этика не является сводом рекомендаций и добрых советов. Требования профессиональной этики более однозначны и жестки, чем требования права, которое даже в уголовном процессе дает судье достаточно широкий диапазон для личного усмотрения. Кроме того, нормы этики ставят планку более высокую, чем законодательство. Однако в отличие от права мораль почти не имеет возможности принуждения к исполнению своих предписаний, наказания за их несоблюдение. Такие возможности в профессиональной сфере должны создаваться органами профессионального сообщества и включать как карательные, так и поощрительные меры.

3.3. Общественное благо как нравственное основание GR и лоббизма

Исследователи называют в качестве основополагающего принципа профессиональной этики лоббиста и GR-специалиста принцип следования общественному благу³. В данной сфере этот принцип был сформулирован еще в 1874 г. Верховным судом США в знаменитом Постановлении по делу

¹ См.: Allard N. W. Lobbying Is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to Be Right // Stanford Law & Policy Review. 2008. Vol. 19. No. 1. P.

² Рац М. Политика развития: первые шаги в России. М.: Касталь, 1995.

³ См.: The Ethics of Lobbying... P. 84.

«Трист против Чилда»: «Если какая-либо из крупных корпораций страны наняла бы авантюристов, которые вели бы дело таким образом, чтобы обеспечить принятие общего закона в целях продвижения их частных интересов, нравственное чувство каждого разумного человека инстинктивно осудило бы и работодателя, и работника как погрязших в коррупции, а их занятие как позорное. <...> Там, где есть распушенность, закон не поможет ни одной из сторон»¹. Несомненная важность и приоритетность этого принципа, оправдывающего в глазах общества существование профессии лоббиста, не снимают проблематичности его проведения в жизнь. Проблема имеет две составляющие.

Общее благо может пониматься по-разному разными субъектами. Отметим принципиальную позицию авторов исследования этики лоббизма из Вудстокского теологического центра. «Разумные люди критически спрашивают: “Кто знает, что есть общее благо?”, как будто оно похоже на физический закон, который естествоиспытатели должны открыть и подтвердить с помощью экспериментов. Наш ответ на этот скептицизм прост и прям. Общее благо — это то, что мы стремимся открыть посредством публичного обсуждения и аргументации»². Лоббист в современном понимании это уже не тот, кто тайно воздействует на представителя власти, встречаясь с ним в коридорах парламента. Сегодня лоббист — это адвокат определенной точки зрения, причем сам термин «адвокат» постепенно вытесняет слово «лоббист». Так, на рубеже 2012—2013 гг. Ассоциация лоббистов, аккредитованных при Европейском союзе, была переименована в Ассоциацию аккредитованных адвокатов публичной политики (*the Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union*). Это понимание легитимизирует различие и даже конфронтацию интересов, порождающих лоббизм³.

Кроме того, разные группы обладают разными по степени влиятельности лоббистами, разными ресурсами для организации GR, или не обладают ими вообще. М. Олсон показал, что степень организации групп интересов обратно пропорциональна интенсивности развития страны: неорганизованные интересы не учитываются, что на деле означает отсутствие внимания именно к самым болевым точкам¹. Для снижения возникающих таким образом рисков бизнес должен проявлять социальную ответственность, когда крупные, хорошо организованные и финансово обеспеченные социальные субъекты решают задачи по выявлению и дальнейшей адвокации интересов заведомо слабых социальных субъектов.

¹ U.S. Supreme Court. *Trist v. Child*, 88 U.S. 21 Wall. 441 441 (1874) // Justitia.com. US Supreme Court Center. URL:

² *McCarthy M. Lobbying and the search for the common good* // Woodstock Theological Center. 2002. Woodstock Report № 72.

³ *Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений*. М.: Изд-во Перо, 2012.

¹ *Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп* : пер. с англ. М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995.

3.4. Кодексы профессионального поведения

В современном мире наиболее распространенным способом осознания, обоснования и институционализации профессиональной этики, является создание *кодексов профессионального поведения*. К кодексам, регулирующим деятельность лоббиста, могут быть отнесены и кодексы в сфере PR, и этические документы, упорядочивающие деятельность политиков, и т.д. Однако существуют и специальные документы. К ним относятся прежде всего национальные кодексы¹, встречается также практика создания соответствующих кодексов на уровне отдельных компаний, как, например, у компании *Henkel*. Почти все международные саморегулируемые организации концентрируются вокруг органов Евросоюза. Назовем Кодекс поведения Европейской ассоциации Public Affairs-консультантов (*European Public Affairs Consultancies Association, ЕРЛСА*)², Кодекс поведения, принятый Европейским обществом профессиональных дел (*Society of European Affairs Professionals, SEAP*), Кодекс поведения лоббистов при Европейском союзе. Отметим также активную исследовательскую и образовательную деятельность Европейского сообщества по общественным делам (*Public Affairs Community of Europe, PACE*).

Всемирное значение приобрел Международный кодекс лоббистской этики³. Он был принят в ноябре 2010 г. Американской лигой лоббистов в качестве национального кодекса, в марте 2012 г. — Ассоциацией лоббистов, аккредитованных при Европейском союзе^{4 5}, а осенью 2012 г. только что образованной в Вашингтоне Международной ассоциацией адвокатов публичной политики (*The International Public Policy Advocacy Association, IPPAAf*).

На основании анализа девяти статей и преамбул (преамбулы во всех трех случаях различаются, в Кодексе IPPAA вместо термина «лоббист» использован термин *public policy advocate*) можно выделить следующие принципы профессиональной этики:

- *честность*: лоббист обязан доносить до государственных деятелей и общественности информацию точно и полно, при этом он должен также следить за изменением ситуации и своевременно информировать об этом

¹ Кодекс профессиональной этики лоббиста Ассоциации профессиональных лоббистов Польши; Кодекс этики Итальянской лоббистской ассоциации *Il Chiostro*; Кодекс этики Румынской ассоциации зарегистрированных лоббистов; Кодекс этики Сербской ассоциации

² См.: Приложение 3 к настоящему учебнику.

³ См.: Приложение 2 к настоящему учебнику.

⁴ В момент своего создания в 2005 г. эта организация называлась Ассоциация лоббистов, аккредитованных при Парламенте Евросоюза, сегодня — Ассоциация аккредитованных при Европейском союзе адвокатов публичной политики (*the Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union*). Новое название подчеркивает служение лоббистов принципу общего блага. При этом в качестве бренда сохраняется

⁵ *Global Code of Public Policy Advocacy Ethics*. URL: <http://ippaaglobal.org/Global%20>

заинтересованные стороны, также честным и открытым ему следует быть и в отношениях с клиентом;

- *законопослушность*: лоббист не только не должен сам нарушать законодательство, он также не может провоцировать подобные нарушения со стороны официальных лиц;

- *профессионализм*: лоббист обязан постоянно повышать уровень своей компетентности, уважительно относиться к партнерам и соперникам (!);

- *лояльность по отношению к клиенту*: лоббист должен приложить все усилия по защите интересов клиента, при этом стремясь потратить столько времени и средств, сколько для этого реально требуется, обязан сохранять в тайне конфиденциальную информацию клиента;

- *служение обществу*, этот принцип для составителей кодекса неотрывен от принципа служения профессии, поскольку прозрачность деятельности и добросовестное выполнение своих обязанностей лоббистом должны приводить к пониманию обществом роли лоббизма как одного из институтов демократии.

3.5. Проблема реализации этических норм

Однако документальная фиксированность еще не обеспечивает реализации этических норм на практике. Из 189 лоббистов и GR-специалистов, опрошенных Организацией экономического сотрудничества и развития, 162 (86%) заявили, что пользуются профессиональными кодексами регулярно или время от времени¹. Однако смещение выборки, сформированной по признаку официальной регистрации при Европейском союзе, заставляет усомниться в общезначимости этого результата. Проблема коррупции известна всем странам. Примеры грубого нарушения профессиональной этики можно в большом количестве найти в США², Великобритании³, Германии^{4,5} и т.д. Коррупционные расходы европейской экономики составляют около 120 млрд евро в год⁵. Каждый 12-й гражданин Евросоюза сталкивался со случаями коррупции в течение последнего года. В России, делящей 136-е место в рейтинге восприятия коррупции Transparency International⁶, ситуация еще напряженнее.

Коррупция — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий иод-

¹ Lobbyists, Government and Public Trust. V. 2. Promoting Integrity Through Self-Regulation. OECD, 2012. P. 70.

² Allard N. w. Lobbying Is an Honorable Profession. Vol. 19. No. 1. P. 23—68.

³ Бодрунова С. С. Современные стратегии британской политической коммуникации. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2010.

⁴ Leif T., Speth R. (Hrsg.): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2006.

⁵ EU 28 Corruption Report and Recommendations by the EC // Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. URL: <http://www.aalep.eu/EU-28-corruption-report-and-recommendations-EC>

⁶ Corruption Perceptions Index 2014. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2014/results/>

куп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе от имени или в интересах юридического лица¹.

Очевидно, что нарушения профессиональной этики лоббиста и GR-специалиста могут провоцироваться как объектами их деятельности — депутатами, чиновниками органов исполнительной власти, так и клиентами. Исследования Фонда «Общественное мнение» показывают, что большинство россиян, дававших взятки, делали это по собственной инициативе². В России взятка оценивается как эффективный инструмент решения своих задач³. В результате и в России, и за рубежом при борьбе с коррупцией основное внимание уделяется правовому и этическому регулированию деятельности представителей власти и представителей бизнеса. Характерным примером может служить Антикоррупционная хартия российского бизнеса.

Вместе с тем нельзя недооценивать роль самого профессионального сообщества. В качестве модели может быть рассмотрена, например, деятельность SEAP. На комитет SEAP по политике и кодексам возложены задачи рассмотрения случаев несоблюдения кодекса поведения; разработки системы прецедентов, информирования общественности о несоблюдении Кодекса поведения и повышения квалификации членов. Для всех членов Общества проводится 90-минутный семинар по Кодексу, на сайте размещены комментарии в виде вопросов и ответов, разработана процедура подачи и рассмотрения жалоб на нарушения этики. К сожалению, саморегулирование на сегодняшний день остается практически не используемым ресурсом. В указанном европейском исследовании большинство респондентов заявило, что нарушения профессиональных кодексов или вовсе не преследуются, или преследуются недостаточно⁴. Представляется, что существующим ассоциациям следует усилить работу профильных комитетов как по контролю за исполнением кодексов, так и по их продвижению.

Мнение специалиста

11 заповедей GR-менеджера в России в версии известного российского специалиста Марата Баширова

1. Будьте оптимистами.

Среда ведения бизнеса в России некомфортная. Права на частную собственность и на извлечение прибыли не стали нормами общественного мировоззрения большинства населения, политические факторы доминируют над экономической логикой.

¹ Статья 1 Федерального закона от 25.12.2008X9 273-ФЗ «О противодействии

² Бытовая коррупция в России. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/138>

³ Почему, несмотря на все призывы и попытки, никак не удается справиться с коррупцией в стране? URL: <http://www.levada.ru/archive/gosudarstvennye-instituty/korrupsiya/>

⁴ Lobbyists, Government and Public Trust. P. 72—73.

Бизнес-менеджеры в конфликтных ситуациях часто действуют, игнорируя регуляторов, чем только усугубляют негативные последствия. GR-специалист должен быть всегда повернут лицом к власти. Системы защиты и продвижения бизнеса строятся по кирпичику годами. Важна ваша личная вера в возможность достижения целей, что бы ни делала власть.

2. Не критикуйте действия власти.

Хотите чего-то добиться — предлагайте и отстаивайте. Оценка последствий для бизнеса регулирующего воздействия власти (ОРВ) как механизм внесения предложений и экспертных мнений уже эффективно действует. Критикуя власть, тем более публично, вы меняете амплуа и становитесь политиком. Роль GR-менеджера — организатор диалога, а не спора.

3. Принимайте экономическую модель государства такой, какая она есть.

Бизнес создается в существующей модели и стремится зарабатывать, понимая риски и возможности. Модели всегда несправедливы или для поставщика, или для потребителя. Бизнес нанимает вас, чтобы снизить вероятность наступления рисков, связанных с решениями органов власти или с недобросовестной конкуренцией. В любой модели можно создать благоприятные условия бизнеса при наличии технологий влияния и ресурсов.

4. Работайте с человеком, а не с его креслом.

Формируйте связи и отношения не только в служебное время. После 18:00 интересующий вас человек меняет амплуа. Это уже отец, футболист или театрал. Основа административной элиты в России это заместители министров, руководители департаментов и управлений. Они формируют реальную «повестку дня» ФОИВ, регулируют скорость принятия решений, готовят экспертную поддержку. В силу высокой регуляторной компетенции они знают, на чем зарабатывает бизнес. Рекомендации, обмен информацией и «телефонное право» сохранились в их практике. Личные отношения с одним дают возможность получать контакты или информацию от других чиновников.

5. Будьте полезны и бизнесу, и власти.

Погружайтесь в суть бизнеса. Ваша эффективность работы в бизнес-команде зависит от понимания бизнес-процессов, конкурентной среды, как регуляторные решения влияют на прибыльность и развитие. Решения власти (и ваш KPI¹) можно оцифровать или описать через технологии риск-менеджмента. Будьте полезны чиновникам. Взаимодействие с ними — это всегда дорога с двусторонним движением. Погружайтесь в суть их работы, мотивы и тайминг. Разберитесь в функционале ФОИВ, в их полномочиях и взаимосвязях с другими органами власти. Знание нормативных основ администрирования в федеральных органах исполнительной власти обязательно. Поймите, чего чиновники ждут от взаимодействия с вами. Давая то, что им нужно для их эффективной работы, вы получите возможность достичь своих целей. Искусство GR-менеджера состоит в том, чтобы найти компромисс между целями власти и интересом бизнеса в регуляторных ситуациях.

6. Будьте лояльными к своему работодателю.

Для бизнеса ваш функционал — сервис стратегического менеджмента. Цели, методы, ресурсы и корпоративную культуру определяют акционеры и руководители компании. GR — это всегда инструмент акционеров и топ-менеджеров, и вы всегда знаете больше, чем другие бизнес-менеджеры компании. Будьте лояльны к своим работодателям и искренне разделяйте их бизнес-мировоззрение, тогда вас будут слушать и будут вам доверять.

7. Копите личные связи и отношения.

Источники вашей успешности — ваши репутация, компетенции и связи. Административная элита России — закрытая и малоподвижная социальная группа.

¹ Key Performance Indicators — ключевые показатели эффективности.

Переход из власти в бизнес на среднем уровне — редкость, а перемещение по горизонтали — норма. Не теряйте из виду чиновника, даже если он перешел в иную отрасль. Помогайте, когда ему трудно. Завтра он может вернуться. Связи и отношения не передаются с вашим уходом бизнесу, но помогайте своим прошлым работодателям, если они к вам обратятся (за исключением конкурентных сюжетов). Копите связи не только с госу правленцам и, но и с бизнесменами.

8. Команда — важнейший из ресурсов.

Сложные регуляторные решения принимаются согласованно ФОН В разного функционала. Ваши аргументы будут приняты, если они профессиональны и обоснованны. Этого результата можно достичь в командной работе юристов, производственников, сбытовиков — все зависит от отрасли и сути регуляторного решения. Роли GR-менеджера — организационная и представительская. Важно определить цели работы команды и подобрать тех, кто их разделяет.

9. Создавай независимые площадки для взаимодействия с властью.

Создавая условия ведения бизнеса для вашей компании, вы создаете их для всех участников отрасли. Объединяйте усилия отраслевиков. Мнение, высказанное публично некоммерческой организацией, созданной большинством компаний отрасли, воспринимается как экспертное. Оно исключает риски обвинения чиновника в защите интересов частной компании и принимается прессой в качестве мнения компетентного ньюсмейкера.

10. Мониторьте события и составляйте собственное мнение.

Ключевые события важно узнавать вовремя. О них не всегда пишут в прессе. У них всегда есть личностная и политическая подоплека. Имейте собственное мнение о них, чтобы не совершать личных ошибок при взаимодействии с властью и вовремя снижать риски для бизнеса.

11. Непрерывно учитесь.

Технологии администрирования во власти и в бизнесе постоянно развиваются, меняется законодательство, совершенствуются каналы коммуникаций, меняется бизнес-язык, появляются новые направления знаний. Не упускайте ни одну новацию или перемену — это залог вашей адекватности.

Выводы

В дайной главе мы остановились на вопросах этики GR и лоббизма. Основой профессиональной этики этих профессий является служение общему благу через защиту и согласование частных интересов. К основным принципам относятся честность, законопослушность, профессионализм, лояльность к клиенту и служение обществу. Однако реализация этих принципов на практике нередко сталкивается с противодействием как объектов, так и базисных субъектов GR и лоббизма, а также пассивностью профессионального сообщества.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы функции профессиональной этики?
2. В чем нравственный смысл профессии GR-специалиста?
3. Можно ли этику GR и лоббизма считать наукой? Почему?

4. Приведите три аргумента, почему профессиональная этика отличается от личной морали.
5. Каковы функции кодексов профессионального поведения?
6. Назовите виды кодексов профессионального поведения лоббиста. Приведите примеры.
7. Перечислите основные принципы профессиональной этики специалиста по взаимодействию с государственными органами.
8. Какова роль профессионального сообщества в этическом регулировании GR и лоббизма?
9. Прочитайте «11 заповедей GR-менеджера в России в версии известного российского специалиста Марата Баширова».
 - А) Какие из них содержат нормы профессиональной этики, какие — личной морали, а какие являются инструментальными для достижения цели?
 - Б) Сформулируйте контраргументы к тезисам М. Баширова.

Темы докладов и рефератов

1. Понятие профессиональной этики GR.
2. Функции профессиональной этики лоббиста.
3. Ценности профессиональной этики в сфере лоббизма и GR.
4. Международные кодексы профессиональной этики лоббиста.
5. Национальные кодексы профессиональной этики лоббиста (страна — по выбору учащегося).
6. Европейские органы саморегулирования лоббизма.
7. Российские органы саморегулирования лоббизма.
8. Этика лоббиста и проблема коррупции.

Ситуационные задания

3.1. Партнерство свободы от табачного дыма (*Smoke Free Partnership*) обратилось в Управляющий комитет ЕРЛСА с жалобой на члена Ассоциации международную консалтинговую группу *Interel*. С точки зрения Партнерства, *Interel* нарушило требования профессиональной этики, когда с директором *SFP* Флоренс Бертелетти Кемп в Фейсбуке связался стажер *Interel*. Молодой человек, не уточняя места своей работы, пояснил, что ему для собственного исследования необходимо задать специалисту несколько вопросов об упаковочных материалах. Когда личность корреспондента раскрылась, мадам Бертелетти Кемп предположила, что исследование на самом деле выполнялось для реального или потенциального клиента *Interel*.

1. В чем с точки зрения *SFP*, состояло нарушение этики?
2. Какие вопросы должен был рассмотреть Дисциплинарный комитет ЕРАСА?
3. Квалифицируйте действия *Interel* по: а) Кодексу поведения ЕРАСА (приложение 3); б) Международному кодексу лоббистской этики (см. приложение 2).
4. Какие рекомендации по этой ситуации вы бы сформулировали, если бы были на месте функционеров ЕРАСА?

3.2¹. 19 мая 2014 г. Брэд Смит, генеральный советник *Microsoft*, выступил с заявлением о необходимости дальнейшей реформы системы государственного слежения и способов, с помощью которых государственные органы и корпорации могут удовлетворить требования граждан о большей прозрачности и ответственности за обеспечение безопасности персональных данных. В пресс-релизе, опубликованном на сайте *Microsoft*, говорилось:

«За год, прошедший с момента обнародования новой информации о методах государственного слежения правительства США, изменилось многое, в том числе мы

¹ Подготовлено М. В. Кулахметовой.

увидели первые позитивные изменения. Мы все хотим жить в безопасном и надежном мире, и правительства, включая правительство США, играют ключевую роль в обеспечении безопасности нашего общества. Однако реальность такова: Правительству Соединенных Штатов необходимо завершить решение важной проблемы недостатка доверия к информационным технологиям, которую оно же и создало.

1 На этой неделе исполняется год с момента первых публикаций *Guardian* и *Washington Post*, в которых раскрыты масштабы государственного слежения правительства США за телефонными переговорами и перепиской в Интернете, осуществляемого в том числе и совместно со службами других государств. В продолжение истории мы выяснили, что правительство отслеживало не только относительно небольшие объемы контента интернет-компаний посредством законных запросов. Стало очевидно, что правительство перехватывало данные, передаваемые по глобальной сети, и даже «взламываю» каналы связи между корпоративными дата-центрами. Эти разоблачения вызвали обоснованные споры по поводу пределов и предмета государственного слежения, и привели к первым положительным изменениям. И все же, намного больше еще предстоит сделать.

С развитием мобильных устройств и облачных сервисов, технология стала как никогда более мощной и персонализированной. Практически в каждой своей деловой встрече во время своей недавней поездки в Европу, а также в ходе дискуссий с коллегами со всего мира я сталкивался с тем, что у людей есть серьезные вопросы и обеспокоенность относительно того, как защищаются их персональные данные. Эти опасения существенно сдерживают развитие облачных технологий. Вполне логично, что никто не захочет использовать технологию, которой не доверяет. Мы должны найти правильный баланс между соблюдением конфиденциальности частной информации и интересами государственной безопасности для восстановления доверия и обеспечения фундаментальных прав и свобод. В частности, год спустя, правительству США все еще предстоит сделать пять шагов.

Признать, что полномочия ордеров на предоставление информации (search warrants) ограничиваются границами Соединенных Штатов: мы обеспокоены попытками правительства использовать ордера на предоставление информации, чтобы вынудить компании предоставлять содержание сообщений клиентов не из США, которые хранятся исключительно за пределами Соединенных Штатов. При этом Правительство США не приемлет подобных требований со стороны иностранных государств, требующих исполнения на территории США, и в отношении контента электронной почты граждан США без соблюдения юридических процедур США. Почему же оно ожидает от правительств других государств иной реакции?

Правительству США следует прекратить попытки принуждать технологические компании нарушать свои договорные обязательства и передавать данные в другие государства. Согласно Четвертой Поправке Конституции США пользователи имеют право на конфиденциальность своей электронной переписки. Наше правительство должно отстаивать конституционные гарантии о защите персональных данных и соблюдать правила конфиденциальности, установленные законом. Именно поэтому некоторое время назад мы обратились в суд для оспаривания ордера о предоставлении информации, хранящейся в нашем дата-центре в Ирландии. Мы убеждены, что закон и Конституция США на нашей стороне, и намерены отстаивать свою позицию настолько и насколько это необходимо.

Прекратить массовый сбор данных', президент Обама выразил намерение прекратить массовый сбор данных записей телефонных переговоров. Несмотря на то что компания *Microsoft* до настоящего времени не получала требований о массовом сборе данных в сети Интернет, мы все же считаем, что следует ужесточить требования Закона США о свободе информации и включить в него прямой запрет подобных требований в будущем.

Реформировать Суд по контролю над внешней разведкой (FISA Court): необходимо повысить прозрачность процедур и регламентов Суда по контролю над внешней

разведкой, ввести принцип состязательности процесса, который является критерием справедливой судебной системы. Аксиома любого судебного разбирательства: судья, слышащий лишь одну сторону, не вынесет справедливого решения. Конгрессу необходимо признать необходимость реформы суда по контролю над внешней разведкой и провести такую реформу.

Отказаться от «взламывания» дата-центров и каналов связи: мы полагаем, что расширение применения шифрования в наших сервисах делает куда более сложным для любого правительства получение доступа к данным в процессе их передачи или хранения. Спустя более чем семь месяцев после того как *Washington Post* впервые сообщила о том, что Агентство Национальной Безопасности взламывало системы, размещенные за пределами США, для получения доступа к данным *Yahoo* и *Google*, Президент и Правительство до сих пор не высказали своего мнения по поводу подобных практик. Разве не должно правительство, которое преследует иностранных хакеров, «взломавших» базы американских корпораций, запретить своим собственным сотрудникам подобные действия? Почему мы должны продолжать ждать заверений по этому вопросу?

Продолжать повышать прозрачность: в начале этого года мы добились права опубликовать важную информацию о количестве запросов, связанных с государственной безопасностью, которые мы получаем. Обнародование этих данных позволило полнее осознать количество запросов от государственных органов. Это существенный шаг вперед, однако мы считаем, что без ущерба интересам национальной безопасности можно раскрыть более детальную информацию.

Несмотря на то что сегодня основное внимание уделяется тому, какие меры должно предпринять Правительство США, очевидно, что многие из проблем и их решения носят международный характер. Нам необходимы международные усилия для восстановления доверия интернет-пользователей и установления правильного баланса между интересами защиты частной информации и безопасности. Поэтому мы стремимся создать для этого международную нормативную базу. Во всем мире правительства начинают признавать необходимость таких действий и теперь нам надо засучить рукава и последовать им.

В то время как мы продолжаем призывать правительство к реформам, мы также принимаем меры самостоятельно как компания, так и совместно с другими компаниями отрасли. Помимо прочего мы расширяем практику применения шифрования в наших сервисах, повышаем доступность исходного кода, укрепляем юридические меры защиты наших клиентов, и эти усилия уже приносят плоды. В декабре прошлого года мы провели совместную акцию с коллегами по отрасли и призвали правительство провести реформу процедур государственного слежения. Мы добились в суде разрешения опубликовать дополнительную информацию о количестве запросов на раскрытие данных в целях обеспечения национальной безопасности в отношении данных наших клиентов, которые мы получаем от правительства США.

И даже с учетом предпринятых нами шагов, спустя год после первых публикаций, предстоит сделать еще очень многое. У США есть как обязанность, так и возможность продемонстрировать лидерство в этих вопросах. В это воскресенье исполнилось 225 лет с тех пор, как Джеймс Мэдисон выступил перед первым Конгрессом и представил им Билль о Правах, в том числе ту его часть, которая именуется Четвертой поправкой к Конституции США. На основе норм Английского права, а также опыта колонистов, он сформулировал для будущих поколений принцип защиты граждан от необоснованных обысков со стороны государства. Но по определению, теперь в руках нашего поколения возможность защитить это базовое конституционное право. Развитие технологии делает эти вопросы еще более значимыми. Пришло время действовать»¹.

¹ URL: <http://www.microsoft.com/ru-ru/news/2014/06/unfinished-business-on-government-surveillance-reform.aspx>

1. Оцените заявление Б. Смита с точки зрения профессиональной этики public affairs.

2. Какое значение имеет соблюдение / несоблюдение норм этики Правительством США для бизнеса компании *Microsoft*?

3. Найдите в Интернете дополнительные материалы, касающиеся стратегии *Microsoft* для решения проблем реформы государственного слежения.

4. Какие шаги, предпринятые компанией *Microsoft*, были более удачными, а какие — менее, на ваш взгляд, с точки зрения этики и восстановления доверия к продукции компании?

Глава 4

ОСНОВНЫЕ GR-ТЕХНОЛОГИИ

В результате изучения материалов данной главы студент должен: *знать*

- основные методы и технологии взаимодействия с органами государственной власти;

уметь

- самостоятельно выделять основные этапы GR-деятельности;

- изучать, оценивать и раскрывать в аналитических материалах вопросы функционирования GR;

владеть

- навыками организации взаимодействия с органами государственной власти.

GR-специалист должен иметь под рукой мощный инструментарий технологий, состоящих из сплава лоббизма, issues management, public affairs, медиарилейшнз для оказания влияния на решения властей. Рассмотрим эти технологии подробнее ниже, выделив предварительно основные этапы GR-деятельности.

4.1. Основные этапы GR-деятельности

GR-деятельность начинается с детального отслеживания политики властей в отношении отрасли, интересующей компанию. В целом большая часть работы GR-специалистов состоит из рутинного мониторинга и аналитики деятельности государственных органов с целью последующих контактов с их представителями и артикуляции позиции компании с использованием опять же аналитических материалов, собранных по конкретной проблеме.

GR-специалисты могут использовать профессиональные ассоциации в качестве посредника для сбора необходимой информации, касающейся актуальной проблемы или повестки, взглядов основных стейкхолдеров, пробелов в законодательстве, вариантов рассмотрения вопроса в судебном порядке и т.д. Важные данные можно получить посредством анализа клиентских записок, финансовых отчетов, опросов, статистических данных, инсайдерской информации и сообщений в СМИ и социальных сетях. Важно использовать следующие виды аналитики: анализ истории отношений клиента/подведомственной организации с государственными органами и местными сообществами, коммуникативный аудит, коммуникатив-

ный SWOT-анализ, выявление местных лидеров мнений и авторитетных блогеров и т.д.

На основе полученной информации определяются ключевые цели и задачи для реализации GR-стратегий и разработки тактики действий. Согласно «дорожной аналогии» Нагера и Эллен¹, *цели* показывают направление, в котором движется компания, принимая важные организационные решения, в то время как *задачи* определяют конечный маршрут и успех операции. Исходя из этого коммуникативные *стратегии*, *технологии* и *тактика* не только объясняют логику передвижения (стратегии) и помогают выбрать подходящую дорогу (технологии), но и предлагают оптимальные транспортные средства (тактика) до пункта назначения.

Стратегическое планирование позволяет GR-менеджерам своевременно распознавать потенциальные риски, мобилизовывать необходимые ресурсы, управлять медийными повестками, участвовать в формировании публичной политики и в конечном итоге — оказывать влияние на лиц, принимающих важные государственные решения.

Заметим, что при изучении ЛПП в органах власти, очень важен его психографический портрет, основанный на привычках, предпочтениях и отраслевых интересах, включая историю выступлений, голосований и принятия решений. Важно иметь степень вовлеченности в тот или иной законодательный проект, а также его прогнозируемую позицию по конкретному вопросу. Так как провести опрос ведущих законодателей, как правило, очень сложно, то для сбора информации кроме официальных документов требуются налаженные каналы коммуникации с их приближенными лицами, а также с представителями прессы или местных организаций, хорошо знакомыми с позицией, риторикой и деятельностью должностного лица.

Подчеркнем еще раз, что GR-специалист должен досконально знать процедуру принятия решений в органах государственной власти. До начала планирования всей GR-деятельности специалист тщательно изучает специфику деятельности компании, отрасли, в которой компания ведет свой бизнес, выявляет ее основных стейкхолдеров и их ключевые особенности. Знание особенностей бизнеса и стейкхолдеров своей компании, а также процедур принятия решений в органах власти являются базисными знаниями GR-специалиста.

В целом основные этапы GR-деятельности могут быть представлены на рис. 4.1.

Тактику и конкретные технологии GR-деятельности подробно рассмотрим в следующих параграфах, а сейчас остановимся на прямом взаимодействии с органами государственной власти.

Прямое взаимодействие с органами государственной власти предполагает наличие эффективных каналов для межличностной коммуникации и включает в себя:

- непосредственные персональные контакты с представителями органов власти;

¹*Nager N. R., Allen T. H. Public relations management by objectives. Lanham, MD: University Press of America (Originally published by Longman), 1984.*

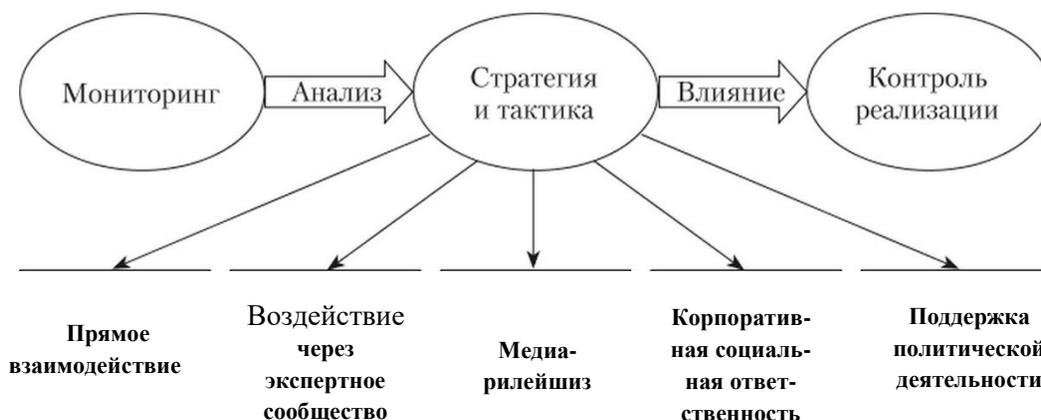


Рис. 4.1. Основные этапы GR-деятельности

- предоставление законодателям информации по интересующему законодателям вопросу, участие в комитетах, комиссиях, советах и т.д.;
- выступления на слушаниях, форумах, саммитах;
- неформальные встречи на светских, культурных и просветительских мероприятиях и т.п.

Данные технологии могут являться также и непосредственно лоббистскими технологиями.

Помимо прямого взаимодействия с представителями государственных органов, GR-менеджер должен уметь пользоваться технологиями косвенного воздействия, о которых речь пойдет ниже.

4.2. Воздействие на лиц, принимающих решения, через экспертное сообщество

Предоставление экспертной информации — один из наиболее распространенных способов взаимодействия с органами власти. К нему прежде всего относится привлечение известных специалистов в области экономики, медицины или новых технологий в качестве экспертов по спорным вопросам. Такие специалисты могут быть задействованы до начала выпуска нового продукта или презентации новой инициативы, когда необходимо обратить внимание чиновников и общественности на актуальный вопрос или проблему, а также во время продвижения проекта, публичных форумов, пресс-конференций или симпозиумов (рис. 4.2).

В США воздействие на политиков и общественность с помощью экспертного мнения стало активно использоваться после Второй мировой войны.

Исторический экскурс

В 1948 г. Комиссия по атомной энергии США (КАЭ) обратилась за помощью к специалистам из Американской психиатрической ассоциации с просьбой помочь «обуздать истерию по поводу атомной энергии». В 1957 г. Всемирная ассоциация

ция здравоохранения создала исследовательскую Комиссию по изучению вопросов психиатрии в области использования атомной энергии в мирных целях, состоящей из известных психиатров, ученых, представителей КЛЭ и Европейской ядерной промышленности с целью развеять тревогу по отношению к атомной энергии в американском обществе.



Рис. 4.2. Схема работы эксперта в социальном окружении¹

Согласно Рэмptonу и Стауберу^{1 2}, развитие университетских исследований в США в 1950-е гг. стало во многом результатом спонсорских программ военно-промышленного комплекса, предопределившим карьеры трети ученых и инженеров страны декадой позже. Вторая половина XX в. прошла под эгидой ангажированных социальных наук, т.е. исследований, проводимых с учетом требований публичной политики. Экспертное мнение ученых неоднократно использовалось в качестве базового аргумента в публичных спорах по вопросам внешней политики, укрепления оборонной промышленности, корпоративных интересов и т.д.

Эксперты часто выступают в качестве универсальных лидеров мнений, способных с помощью СМИ эффективно влиять на общественные взгляды. Так, исследования Центра по изучению коммуникативных стратегий в области изменения климата университета Джорджа Мейсона³ показали, что многие американцы получают информацию, влияющую на положи

¹ См.: Шатилов А. Б., Никитин А. С. GR для эффективного бизнеса. С. 90.

² Rampton S., Stauber J. Trust us! We're experts: How industry manipulates science and gambles with your future. Tardier. 2002.

³ Center for Climate Change Communication. A national survey of television meteorologists about climate change education (June, 2011). URL: <http://www.climatechangecommunication.org/report/national-survey-television-meteorologists-about-climate-change-education-june-2011>

тельные или отрицательные установки относительно глобального потепления, из сводок телевизионных метеорологов.

Дополнительные исследования при финансовой поддержке Национального научного фонда США подтвердили, что многие телезрители не только доверяют экспертному мнению синоптиков, но и относятся к ним как к близким людям, которые ежедневно знакомят простых американцев с новостями погоды и тем самым неформально выполняют важную образовательную функцию. На основе исследования рекомендовалось использовать метеорологов, разделяющих беспокойство ученых, в качестве лидеров мнений во время важных мероприятий. Ученые Джорджмэйсоновского Центра предложили проводить регулярные коммуникативные тренинги для ведущих прогноза погоды, чтобы научить их правильно акцентировать проблему глобального потепления во время новостных эфиров и научных мероприятий. Среди множества способов донести до аудитории экспертное мнение можно также отметить создание специализированного тематического сюжета или рубрики на радио или телевидении с участием приглашенных специалистов по актуальным социальным вопросам. Такие программы, как правило, обходятся компании-спонсору дешевле обычной рекламы и значительно повышают репутацию такой компании в обществе.

Параллельно с популяризацией данной GR-технологии растет и злоупотребление экспертным мнением.

Примеры из практики

В 2002 г. американское Агентство по охране окружающей среды обнародовало факты, согласно которым известные ученые получали взятки от табачной промышленности, платившей деньги за написание писем во влиятельные научные журналы с критикой отчета Агентства за 1993 г. Известны случаи, когда эксперты получали деньги за статьи в научных журналах, таких как американский журнал «Проблемы анализа риска», а также принимали участие в спонсорских симпозиумах. В 1992 г. «Медицинский журнал Новой Англии» опубликовал опрос, согласно которому 42% медицинских научных симпозиумов спонсировались одной фармацевтической компанией¹.

Зачастую экспертные группы создаются компаниями-спонсорами специально под конкретный проект. Так, лидер биотехнологии компания *Monsanto* во время борьбы с антигормональной коалицией для защиты рекомбинантного гормона роста для животноводства создала экспертную «Молочную коалицию», состоящую из Международного совета по продуктам питания, Американской диетической ассоциации, Федерации американских фермеров и других организаций. Во время лоббистских противостояний используются различные методы борьбы за общественное мнение. Например, Национальная ассоциация ресторанов в ответ на критику по поводу превышения оптимального содержания жира в меню многих ресторанов использовала в качестве защиты экспертное мнение специалистов Гуверовского института в Стенфорде и Американский институт

¹ *Rampton S., Stauber J. Trust us!...*

предпринимательства, которые на страницах ведущих изданий обвинили Центр науки в интересах общества в псевдонаучной деятельности, попытке использовать спорные методы исследования и ненадежные данные в погоне за сенсацией и созданием шумихи в прессе из-за общеизвестного факта «наличия холестерина в мясных изделиях»¹.

Отметим, что воздействие через экспертное сообщество можно отнести как к лоббистским, так и к GR-технологиям. Если специалисты компании представляют органам власти экспертное мнение, не преследуя при этом конкретных коммерческих или бизнес-интересов, а создавая позитивный имидж своей компании, то это GR. В остальных случаях следует говорить о лоббизме.

4.3. Корпоративная социальная ответственность

С начала 1980-х гг. бизнес начинает активно использовать корпоративную социальную ответственность (Corporate Social Responsibility, CSR) как способ создания хорошей репутации своего бизнеса в глазах власти.

Широкое распространение социальной ответственности в глобальном масштабе связано с рядом социально-экономических и политических факторов. К ним относятся глобализация, расширение законодательства и регулирования, развитие всемирных и локальных общественных организаций, развитие СМИ и Интернета, экологические катастрофы и корпоративные скандалы, развитие среднего класса и системы ценностей постиндустриального общества с заложенной в ней логикой устойчивого потребления ресурсов. Как показывают исследования², сегодня в маркетинговых войнах все чаще одерживают победу наиболее чуткие «корпоративные граждане»: они получают реальный спрос и конкурентные преимущества за счет лучшей репутации.

CSR относится к сложной системе *community relations*, или связям с местным сообществом. Термин «сообщество» может означать не только лиц, объединенных географией, но и общими интересами. Например, сотрудники региональной компании могут также представлять местное сообщество или иметь тесные связи с населением и местными властями, от которых часто зависит успешная деятельность компании. В этом случае сотрудники компании в числе первых ожидают от своего руководства открытого диалога с местным населением, активного участия в жизни города или региона, спонсирования местных инициатив, помощи школам и т.д. Даже если руководство компании заручится поддержкой политиков, при этом относясь к пожеланиям местных жителей без должного внима-

¹ Hampton S., Stauber J. Op cit.

² См.: Минтусов И., Филатова О. Концепции социальной ответственности и корпоративного гражданства в политической перспективе: российский аспект // Корпоративная социальная ответственность: экономические модели — мораль — успех — устойчивое развитие / ред. и сост. А. Н. Крылов. М.; Берлин : НИБ ; Вест-Ост-Ферлаг, 2013. С. 369—373 ; Kotler P., Lee N. Corporate social responsibility: Doing the most good for your company and your cause. Hoboken, New Jersey : John Wiley & Sons, Inc., 2005.

ния, то ее планы обречены на провал. Так, в начале 1990-х гг. провалилась идея строительства «Дисней-нарка» американской истории в Северной Виргинии. Несмотря на полмиллиона долларов, потраченных корпорацией «Дисней» на услуги лоббистов, и ее всевозможные обещания создать беспрецедентное количество рабочих мест для местного населения, жители штата посчитали такой парк развлечений примитивизацией американской истории.

Изначально возникновение политики социальной ответственности компании имело вынужденный характер и выглядело скорее как давление власти на бизнес.

Исторический экскурс

В 1977 г. Конгрессом США был принят закон «О коммунальных (местных) реинвестициях» (Community Reinvestment Act), согласно которому правительство выделяло каждому банку «подшефную» территорию и «прикрепляло» его к правительственному агентству, контролирующему выполнение социальных обязательств со стороны банка в отношении этой территории (обустройство, строительство социальных объектов, реализация благотворительных программ для местного community и т.п.). В конце года каждому банку было необходимо отчитаться о проделанной работе. По итогам отчета правительством составлялся список активности банков в сфере социальных инвестиций, который публиковался крупнейшими американскими СМИ. Американский обыватель при выборе банка стал руководствоваться в том числе и рейтингом социальной ответственности банков, полагая, что размер социальных пожертвований является признаком финансовой состоятельности института. Таким образом, происходило определенное перераспределение средств в пользу банков, активно реализующих социальные программы¹.

Аналогично банковской сфере институты социальной ответственности внедрялись и в другие отрасли бизнеса. Вынужденные реализовывать программы социальной ответственности корпорации сделали их инструментом своей GR-стратегии. В отличие от PR, в данном случае важно не просто произвести хорошее впечатление на публику, но и сделать так, чтобы общественное мнение стало фактором, влияющим на принятие решения чиновником. Ведь при выборе представителей в конгресс весьма вероятно, что член сообщества, в отношении которого реализуются социальные программы со стороны корпорации, будет голосовать при прочих равных условиях за того законодателя, который обеспечивает благоприятные условия функционирования корпорации².

Примеры из практики

Корпоративная социальная ответственность (КСО) — очень важный аспект деятельности табачных корпораций. В каждой компании есть департамент, отвечающий за это направление. Например, «Филип Моррис» (*Philip Morris*) сосредоточи-

¹ Самойленко С. А. Управление связями с госструктурами (GR) : курс дистанционного обучения по специализации PROF-SP-CHS «Управление холдинговыми структурами». М., 2012.

² Иршинская Л., Савицкий С. Government Relations. История профессии // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 10.

вают свои усилия на программах образования, борьбы с голодом и бедностью, защитой окружающей среды и условиях жизни в сельской местности. «Филип Моррис Ижора» совместно с Ленинградским областным фондом социальной поддержки населения осуществляют благотворительную программу, направленную на оказание помощи жителям и защитникам города Ленинграда в годы Великой Отечественной войны, проживающих в Ломоносовском районе Ленинградской области. С момента начала программы более 7700 продуктовых наборов и подарков были переданы жителям и защитникам блокадного Ленинграда в качестве благотворительной помощи от нашей компании. Подарки, как правило, добровольно развозят сотрудники фабрики и члены их семей.

«Бритиш-Американ Табакко» (*British American Tobacco*) затрагивают проблемы энергоэффективности и ресурсосбережения, охраны труда и окружающей среды, законодательства в области регулирования распространения и потребления табачной продукции.

«Джапан Табакко» (*Japan Tobacco*) концентрируются на двух направлениях: первое — поддержка старшего поколения и повышение уровня грамотности взрослого населения. Последние несколько лет компания вместе с общественными фондами и местными органами власти проводит специализированные программы помощи пожилым людям — «Серебряная весна» и «Осень надежды». Это масштабные проекты, которые проводятся одновременно в трех российских регионах — Москве, Санкт-Петербурге и Липецкой области — и охватывают более 10 тыс. ветеранов и пенсионеров. Накопленный опыт был использован для запуска новой большой инициативы — Программы социального партнерства *JTI*. Программа направлена на помощь ветеранам Великой Отечественной войны и отличается обширной географией. При этом помощь не ограничивается только материальной поддержкой. Одна из важнейших задач программы — с помощью праздничных концертов создать условия для активного участия пожилых в социальной жизни и помочь им чувствовать себя полноценными членами общества. Второе направление развитие культурных проектов и сохранение мирового культурного наследия. Здесь компания работает с крупнейшими национальными музеями и театрами, среди которых — Мариинский театр и Эрмитаж. Основная цель программы — открыть доступ к сокровищам русской культуры для всех желающих в любой точке мира.

Одним из видов *CSR* является **стратегическая филантропия**, которая является не просто актом благотворительности, а серьезной инвестицией компании в долгосрочные отношения с местной общественностью. Так, компания Боинг (*Boeing*) спонсирует серию гала-концертов в Центре исполнительских искусств имени Джона Кеннеди в Вашингтоне, исполнение национального гимна на матчах команды Чикаго Беарз (*Chicago Bears*) и создание павильона компании в Музее авиации в Сиэтле. Р. Смит считает, что программы стратегической филантропии никогда не должны идти в минус¹. В идеале каждый потраченный доллар должен обернуться двумя. Например, спонсорская поддержка эффективней рекламы, так как дает возможность организации наладить более тесные отношения с местным сообществом, предполагающие продолжительное сотрудничество. Автобусная компания Грейхаунд (*Greyhound*) заключила партнерство

¹ *Smith R. D. Strategic planning for public relations. L.: Routledge, 2013.*

с организацией по возврату сбежавших подростков *The National Runaway Switchboard (NRS)*. Только за первый год сотрудничество с транспортной компанией помогло *NRS* сэкономить свыше 120 тыс. долл, на билетах, а компании Грейхаунд заполнить нерентабельные рейсы с пустующими местами. Стоит ли удивляться, что такая беспроигрышная инициатива значительно укрепила общественные позиции компании *Greyhound*. При этом такой *CSR*-проект не стоил ей ни цента.

Аналогично к технологии *CSR* можно отнести проекты государственно-частного партнерства (ГЧП), которые служат примером сотрудничества бизнеса и власти. В ходе реализации такого проекта устанавливаются тесные и доверительные отношения личного характера. Они предоставляют компании хороший шанс продемонстрировать компетентность и профессионализм, а также укрепить положительный имидж своего бренда¹. Корпорация также может выступить в качестве инициатора крупного проекта, предполагающего участие государства.

Примеры из практики

1. В 2010 г. известная компания по выпуску программного обеспечения 1С попросила у государства 500 млн руб. на создание компьютерных военных игр-симуляторов. Предполагалось, что проект позволит патриотически воспитать молодежь, модернизировать российскую экономику и дать отпор желающим фальсифицировать историю².

2. В США крупнейшая в мире сеть розничной торговли *Wal-Mart* выступила с программой по повышению питательной ценности пищевых продуктов, тем самым поддержав первую леди страны Мишель Обаму в ее борьбе за здоровое питание нации. Пойдя навстречу инициативе госпожи Обамы, Управление по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (*ЮЛ*) предложило изменить правила таким образом, чтобы информация о количестве калорий, граммов жира, миллиграммов натрия и граммов сахара была указана на этикетке лицевой стороны продукта, прошедшего термическую обработку. Вскоре после того как остальная часть пищевой промышленности выразила недовольство в связи с новым проектом «антитучности», *Wal-Mart* объявил о новом пятилетнем плане, суть которого сводится к сокращению числа калорий, жиров, соли и сахара в полуфабрикатах, а также понижению цен на фрукты и овощи.

4.4. Поддержка политической деятельности

Поддержка деятельности политиков является распространенной лоббистской или GR-технологией. Она может выражаться в виде технической, информационной и волонтерской поддержки политиков во время выборов, подключения экспертов и лидеров мнений, а также бесплатного медийного тренинга для кандидатов.

¹ Майоров Р. Технологии корпоративного GR. URL: http://www.bkworld.ru/archive/y2008/n06-2008/Tehnologii_korporativnogo_GR.html

² Гуров Ф. Н. GR-технологии на службе IT-компаний // Вопросы новой экономики. 2011. №2.

После того как компания *Google* в 2006 г. подверглась критике со стороны Конгресса США, GR-специалисты придумали ряд косвенных мер. Так, членам избирательных штабов обеих партий предложили специальные семинары, на которых рассказывали, как новые программы и приложения *Google* могут быть использованы во время политических кампаний, как они облегчат жизнь кандидатов с точки зрения распространения информации среди избирателей и, наоборот, получения обратной связи от электората. Вскоре представителей компании стали узнавать на Капитолийском холме, приглашать для консультации политтехнологов в сенаторские офисы¹.

Учитывая, что в большинстве стран, включая Россию, существуют ограничения на поддержку политических партий со стороны коммерческих компаний и отдельных граждан, используются различные способы обхода этих ограничений, включающие не прямые механизмы финансовой поддержки политических партий.

Именно таким видом поддержки стали *мягкие деньги* (*soft money*), крупные нерегламентированные пожертвования на нужды партии, ставшие одной из наиболее противоречивых форм косвенного лоббирования в 1990-е гг., когда корпорации и частные лица могли спонсировать деятельность политических партий.

Следует упомянуть и о практике создания компаниями *комитетов политических действий*. Например, *Google* подал на рассмотрение документы, необходимые для создания комитета политических действий (*Political Action Committee, PЛC*). Основной задачей *PЛC* станет оказание финансовой помощи политическим кандидатам при их начинаниях, сообщает news.com. Однако заручиться поддержкой *Google* смогут лишь те, кто будет разделять цель интернет-гиганта — развитие Интернета как свободной и открытой платформы для информации, коммуникации и инноваций.

После 2010 г. в США резко повысилась значимость *суперкомитетов* или *SuperPacs* (*Super Political Action Committees*). В отличие от традиционных комитетов политических действий (*PACs*), суперкомитеты имеют право не разглашать источники политического финансирования до окончания выборов, или не делать этого совсем, если спонсором выступает благотворительная организация. Более того, любой политический активист или предприниматель имеют возможность учреждать такие суперкомитеты с целью получения политических (в том числе и анонимных) пожертвований на политическую агитацию или критику оппонента в СМИ. Начало этому было положено решением Верховного суда США по делу «Неправительственная организация «Объединенные граждане» против Федеральной избирательной комиссии» от 2010 г., когда суд разрешил корпорациям и профсоюзам самостоятельно тратить неограниченные суммы на поддержку кандидатов в ходе предвыборной кампании. Одновременно был отменен закон Маккейна — Файнголда, действовавший с 2003 г. и ограничивавший приток корпоративных денежных средств в фонды отдельных

¹ *Самойленко С. А.* Указ. соч.

кандидатов. Судьи объяснили свое решение тем, что запрет на финансирование пропагандистских кампаний является нарушением свободы слова, а поскольку она является «непременным механизмом демократии», то она «в политике должна иметь преимущественную силу над всеми законами, которые подавляют ее по своему замыслу или по неосмотрительности»¹.

4.5. Неэтичные GR-технологии: *astroturfing*, *greenwashing*, *sockpuppeting*

Явления, о которых пойдет речь ниже, относятся к технологиям манипулирования общественным мнением и связаны с искажением информации с целью скрыть истинные намерения организаторов.

Одной из таких технологий является *астротурфинг* (*astroturfing*), который с виду ничем не отличается от grassroots-кампаний². Однако в одном случае инициатива кампаний идет от самих людей, а в другом — представляет собой политический заказ при тщательно скрываемой информации об источнике финансирования. Технологии grassroots и *astroturfing* подробно рассматриваются в гл. 6 и 11.

Пример из практики

Одним из примеров умелого астротурфинга по праву считается «Пингвинья армия Эл Гора» — «любительское» видео, размещенное на канале *Youtube*, высмеивающее известного политика и бывшего вице-президента США Альберта «Эл» Гора- младшего и его книгу «Неудобная правда», посвященную проблемам глобального потепления. Несмотря на внешнюю дешивизну и простоту исполнения ролика, ссылка на видео возникла первой в топ-поиске *Google* по запросу «Эл Гор» и была размещена на правах платной рекламы. Корреспондент издательства *The Wall Street Journal* Антонио Регаладо обнаружил, что, несмотря на то что создателем видео значился некто «Toutsmith», 29-летний пользователь из Беверли-Хиллз, штат Калифорния, ролик был загружен в *Youtube* с *IP*-компьютера, принадлежащего вашингтонской PR-фирме *DCI*. Представители *DCI* отказались от комментариев на многочисленные запросы о своей причастности к видео, аргументируя свое нежелание общаться с прессой политикой конфиденциальности. Примечательно, что вскоре из Интернета исчезла информация о платной оптимизации ссылки на видео в поисковике *Google*. Этот пример наглядно доказывает смену привычных методов влияния на общественное мнение с помощью традиционных СМИ и перенос технологий астротурфинга в социальные сети.

К другой технологии неэтичного воздействия на общественное мнение и дезинформирования законодателей относится практика *зеленого камуфляжа* (*greenwashing*), когда производители заявляют об экологической чистоте своей продукции, не имея на то веских оснований. «Зеленый камуфляж» используется многими компаниями для поддержания имиджа экологически-ориентированной организации и получения политической

¹ Артемьев А. Обама малым долларом крепок. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2012/05/16_a_4585_b_13.shtml

² Термин современной американской политологии — спонтанные движения «снизу».

поддержки. Как правило, при этом опускаются важные детали или подтасовываются факты.

Пример из практики

Компания Монсанто (*Monsanto*) — ТПК, мировой лидер биотехнологии растений — пыталась импортировать в ЕС генетически модифицированную продукцию без специальной маркировки. Переключившись в последние годы с традиционной химии на генноинженерные технологии и сменив прежний логотип на новый с зеленой ветвью и словами «Пища. Здоровье. Надежда», компания позиционирует себя как «зеленая» и проводит многочисленные мероприятия в защиту экологии.

Сокпаппетинг (*Sockpuppeting*, англ. *sock puppet* — «ручная кукла») — искусственное нагнетание ажиотажа в Интернете с помощью клонов или интернет-ботов — уже давно стал частью современного политического маркетинга. Специальные программы способны автоматически генерировать тысячи «фейков» путем заведения учетной записи («аккаунта»), которые в свою очередь используются для информационного воздействия на интернет-пользователей. В 2013 г. обычный бот с помощью 1,8 млн персональных компьютеров легко мультиплицировал до 3 млн кликов, лайков и ретвиттов в день, обогащая своих создателей на 1 млн долл. в год¹. «Сокпаппеты» часто создаются профессиональными интернет-тролями для создания эффекта большинства или искусственной накрутки голосов при голосовании, сокрытия настоящего имени или личности пользователя, а также распространения дезинформации.

Программы-роботы, или ботнеты, как правило, создаются для имитации общения с живыми пользователями или генерирования «лайков». Зачастую их невозможно отличить от настоящих пользователей даже по IP-адресам компьютеров, так как они нередко привязаны к другим «фейковым адресам». Социальные боты способны за несколько месяцев создать историю, репутацию, завязать доверительные отношения с микроблоггерами Твиттера, а также нарастить аудиторию.

Пример из практики

Программист Грег Марра в процессе своего эксперимента по созданию очеловеченных роботов в *Twitter*, создал свой самый успешный социальный бот *Trackgirl* («девушка-бегунья»). Более 35% пользователей, на которых подписывалась «девушка-бегунья», также присоединились к ней и начинали следить за ее лентой новостей. Через некоторое время Марра обнаружил, что после того как бот опубликовал ряд сообщений о своей вымышленной «травме», интернет-пользователи начали беспокоиться о состоянии здоровья *Trackgirl* и интересоваться ее самочувствием².

Фальшивые аккаунты способны поддерживать интерес к конкретной теме, создать ажиотаж вокруг политической фигуры, а также способство

¹ Kte'pi B. Deception in political social media // ed. K. Harvey. Encyclopedia of social media and politic. Vol. 4. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. P. 357—359.

² McMillan R. Man Builds Twitter Bot That Humans Actually Like. Wired. URL: http://www.wired.com/2012/06/twitter_arm/

вать распространению интернет-мемов провокационного характера. Многие из них спонтанно распространяются и тиражируются фейковыми аккаунтами известных политиков в социальных сетях.

Выводы

В данной главе были рассмотрены различные технологии влияния на власть. Среди них следует выделять технологии прямого взаимодействия с органами государственной власти и технологии косвенного воздействия. К последним относятся: воздействие на ЛПР через экспертное сообщество, технологии корпоративной социальной ответственности, поддержка политической деятельности.

Последовательное выстраивание эффективной коммуникации с органами государственной власти отличается от кулуарного лоббизма в первую очередь своей открытостью. Создание истории, ее развитие и постепенное разворачивание вкупе с релевантным освещением в СМИ один из необходимых аспектов GR, благодаря которому можно добиться большего эффекта, чем при достаточно скомпрометировавших себя в настоящее время «встречах в коридоре». В следующей главе отдельно рассмотрим возможности использования СМИ в GR.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит принципиальное отличие технологий GR от лоббистских технологий?
2. Назовите способы прямого взаимодействия GR-специалистов с органами государственной власти.
3. В каком случае участие в деятельности экспертного сообщества является лоббистской технологией, а в каком — технологией GR?
4. Какие факторы вызвали широкое распространение социальной ответственности в глобальном масштабе?
5. Назовите основные виды CSR.
6. В чем может заключаться поддержка деятельности политиков как форма GR?
7. Приведите известные вам примеры стратегической филантропии.
8. Какие проекты ГЧП в России вам известны?
9. Что такое «мягкие деньги»?
10. Приведите известные примеры использования технологии greenwashing в России.

Темы докладов и рефератов

1. Опросы общественного мнения и другие социологические методы исследования в GR-практике.
2. Ключевые действия сторонников и противников закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ».
3. Анализ сторонников и противников Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота алкогольной продукции» (ред. от 02.11.2013). Ключевые «точки давления» в структуре власти.

4. Сравнительный анализ технологий прямого и косвенного GR. Плюсы и минусы.
5. Стратегическая филантропия как один из видов CSR.
6. Проекты государственно-частного партнерства: анализ российской практики.

Ситуационное задание

В последние годы в США законодательство, регламентирующее финансирование избирательных кампаний претерпело ряд изменений. В первую очередь, это относится к упразднению ограничений, сдерживающих приток крупного капитала в политику.

Верховный суд США одобрил отмену лимитов на общую сумму денежных пожертвований в пользу кандидатов, предвыборных штабов и политических партий. Ранее лимиты на пожертвования запрещали гражданам США финансировать избирательные фонды на суммы, превышающие совокупный лимит в 123,2 тыс. долл. для одного физического лица (48,6 тыс. — политикам, 74,6 тыс. — партиям) за один двухгодичный электоральный цикл. По мнению судей, существовавшие лимиты ограничивали права личности американских граждан, охраняемые Первой поправкой к Конституции США.

Поводом для разбирательства стало совместное обращение в суд высшей инстанции предпринимателя из Алабамы Шона Маккатчена и Республиканского национального комитета, по причине того, что лимит помешал ему пожертвовать денежные суммы в пользу нескольких кандидатов и политических структур в рамках электорального цикла 2011—2012 гг. В своем иске Маккатчен использовал тот же аргумент — право свободы слова, который принес победу *Citizens United*. Решение Верховного суда по делу, получившему название «Маккатчен против Федеральной избирательной комиссии» (*McCutcheon v. Federal Election Commission*), принятое 2 апреля 2014 г., позволяет частным лицам тратить неограниченные суммы в поддержку политических партий и отдельных кандидатов. Поправка, однако, не коснулась федерального законодательства, запрещающего прямые пожертвования со стороны корпораций или профсоюзов, которым, тем не менее разрешается использовать обходной канал финансирования выборов через суперкомитеты или аналогичные структуры. Как сообщает агентство «Рейтере», большинство судей во главе с Председателем Верховного суда Джоном Робертсом, отклонили аргумент администрации президента Барака Обамы о том, что лимит пожертвований необходим для борьбы с политической коррупцией¹.

В условиях низкого текущего рейтинга Б. Обамы и провата его ключевых реформ, последние изменения в законодательстве способны существенно изменить политический ландшафт в США и привести к максимально крупным вливаниям в избирательные фонды со стороны состоятельных американцев и корпораций. В экспертном сообществе мнения по этому поводу разделились. Эксперты консервативного толка утверждают, что подобные преобразования сделают выборы прозрачнее: доноры будут выходить из тени суперкомитетов и вкладывать денежные средства в кандидатов и партии, которые обязаны отчитываться о своих тратах. Их оппоненты полагают, что снятие ограничений еще более упростит привилегированным финансовым игрокам доступ в политические структуры, увеличит коррупционные риски на выборах, а также, по мнению комиссии Кофи Аннана, «ставит под сомнение политическое равенство и подрывает доверие граждан к американским выборам и политическим институтам»².

¹ Hurley L. Supreme Court's rejection of U.S. campaign funding limits opens door for big-money donors. URL: <http://www.reuters.com/article/2014/04/02/us-usa-court-election-idUSBREA3116V20140402>

² Kofi Annan Foundation. Launch of the Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security. URL: <http://kofiannanfoundation.org/newsroom/photos/2012/09/launch-report-global-commission-elections-democracy-and-security>

1. Согласны ли вы с мнением экспертов о том, что последние изменения в законодательстве способны существенно изменить политический ландшафт в США и привести к максимально крупным вливаниям в избирательные фонды со стороны состоятельных американцев и корпораций?

2. Приведите свои собственные аргументы в поддержку мнения либо экспертов консервативного толка, либо их оппонентов.

Кейс «GR-сопровождение тендера на сооружение АЭС «Белене» в Болгарии»¹

Ситуация

В Болгарии в 2006 г. был объявлен тендер на достройку АЭС «Белене» общей мощностью 2000 МВт.

По мнению собственных GR-специалистов, российская компания ЗАО «Атомстройэкспорт» (ЗАО АСЭ) имела реальные перспективы принять участие в работах по завершению строительства АЭС. Не в последнюю очередь это было связано с отсутствием в восточноевропейских странах конкурентоспособной национальной промышленности, за исключением чешских предприятий, обладавших достаточными производственными мощностями: в 1970-е гг. им была передана советская технология производства основных компонентов ядерных реакторов типа ВВЭР.

Поэтому, изучив ситуацию, Россия решает принять участие в тендере на сооружение АЭС «Белене» в Болгарии.

В тендере также участвовала чешская компания Шкода (*SKODA*).

Российский «Атомстройэкспорт» вступил в тендер в непростой для Болгарии ситуации. Только что, по требованию ЕЭС были закрыты два блока АЭС «Козлодуй», что не только отдаляло Болгарию от статуса ведущего поставщика электроэнергии на Балканах, но и не позволяло в достаточном количестве обеспечивать собственные нужды этой страны в электроэнергии. Кроме того, любая деятельность, связанная с атомной энергетикой, всегда связана с политической деятельностью страны. Различные политические силы использовали этот проект в качестве основного элемента своего позиционирования — представляя его как в позитивном, так и в негативном ключе, в зависимости от своей политической программы. Болгарские СМИ перед началом тендера в недостаточном объеме владели информацией о деятельности ЗАО АСЭ. Все это осложняло работу компании.

Цель GR-деятельности

Основной целью проекта было GR-сопровождение участия российской компании в тендере на сооружение АЭС в Болгарии. И блок GR стал в этой работе основным. Однако без эффективного информационного сопровождения это направление не было бы использовано в полной мере. В связи с этим было решено сформировать эффективную PR-программу и постоянно формировать и поддерживать информационное поле вокруг проекта. Это позволило постоянно контролировать процесс наполнения информационного пространства и эффективно управлять информацией во внешней среде в отношении проекта.

Основные целевые аудитории:

- законодательная и исполнительная власть страны;
- профессиональное сообщество;
- СМИ;
- посольство РФ в Болгарии;
- российские компании на болгарском рынке (Газпром, Лукойл, РАО ЕЭС и т.д.);
- партнеры ЗАО АСЭ по сооружению АЭС «Белене»;

¹ Автор кейса — И. Ф. Есипова.

общественные организации Болгарии — «зеленые» и другие экологические организации, молодежные движения и т.д.;

- конкуренты ЗАО АСЭ;
- сотрудники ЗЛО АСЭ;
- общественное мнение.

Решения

Был проведен анализ ситуации публичного пространства Болгарии и выявлены его основные характеристики.

1. Основные СМИ сосредоточены в Софии, которая является центром информационного и политического влияния.

2. Власть ориентирована на общественное мнение, формируемое СМИ.

3. Общественные организации и движения напрямую связаны с политическими кругами.

4. Одно из главных событий — вступление Болгарии в ЕС (ориентир на Европу).

5. «Зеленые» активны и представляют значимую силу.

6. Проект «Белене» воспринимается как национальный проект.

7. Активно обсуждается тезис экспансии российских технологий.

8. Российские технологии позитивно воспринимаются со стороны профессионального сообщества.

9. В информационном пространстве представлены многочисленные европейские энергетические компании, которые задают планку в позиционировании и формировании восприятия ЗАО АСЭ.

10. PR и рекламная активность конкурентов стабильна.

Решено было использовать весь спектр технологий и инструментов из арсенала PR и GR.

1. *Взаимодействие со СМИ (блок media relations).*

- Наполнение максимальным количеством позитивных публикаций о деятельности ЗАО АСЭ за счет использования информационных поводов. Формат публикаций — новости, аналитические статьи, интервью с представителями ЗЛО АСЭ и лидерами мнений.

- Отслеживание резонанса (оперативная обратная связь) исходя из складывающейся политической и экономической ситуации в стране.

- Поддержание неформальных контактов с журналистами.

- Организация систематических брифингов, пресс-ланчей и пресс-конференций в Софии и Москве.

2. *Организация продвижения ЗАО АСЭ в сети Интернет.*

3. ***Организация специальных событий и участие в мероприятиях (блок event- management).***

- Организация презентаций, Круглых столов, Конференций, PR-акций и т.д. в отношении проблемных вопросов, касающихся развития атомной энергетики.

- Участие в значимых мероприятиях в качестве соорганизаторов или участни

ков.

- Организация и проведение лекций и семинаров для представителей профессионального сообщества и для студентов профильных вузов Болгарии.

- Организация Клуба партнеров ЗАО АСЭ и вовлечение в него организаций из профессионального сообщества Болгарии.

- Участие в выставках.

- Организация неформальных встреч с журналистами.

- Организация пресс-туров на АЭС, сооружаемые ЗАО АСЭ.

4. *Взаимодействие с органами власти — блок GR.*

- Организация встреч с политическими лидерами Болгарии и России исходя из конкретных информационных поводов.

- Взаимодействие с пресс-секретарями органов законодательной и исполнительной власти.
- Работа с лидерами мнений.
- Привлечение политических лидеров России и Болгарии к участию в мероприятиях ЗАО АСЭ.
- Использование лоббистских возможностей в Болгарии и ЕС.
- 5. *Организация деятельности КСО ЗАО АСЭ.*
- Выбор наиболее эффективной темы спонсорства ЗАО АСЭ.
- Участие в государственных социальных программах Болгарии.
- Создание фонда поддержки инициатив и инновационных технологий в энергетике.
- Участие в экологических программах.
- Разработка программ для детей и юношества.
- Внедрение корпоративной социальной отчетности ЗАО АСЭ.

Результаты

В течение 17 мес. тендерная комиссия подробно изучала представленные предложения от двух участников тендера — ЗАО «Атомстройэкспорт» и компании «Шкода-Альянс». В октябре 2006 г. главный исполнительный директор Национального электрического комитета Болгарии на пресс-конференции в Софии официально объявил результаты тендера на сооружение АЭС «Белене». Победителем тендера стала российская компания «Атомстройэкспорт».

Проект АЭС «Белене» был крупнейшим проектом российско-болгарского сотрудничества и имел ключевое значение для развития экономики Болгарии. Поэтому к нему было постоянно приковано внимание болгарских журналистов, общественности, политических кругов, экспертов и представителей других целевых аудиторий.

Вопросы и задания к кейсу

1. Какова основная целевая аудитория проекта? Обоснуйте ответ.
2. Какую коммуникационную технологию вы бы использовали, прежде всего, с оценкой на результат?
3. Кто мог бы выступить в этом проекте в качестве «лидера мнений» и как бы вы их использовали в работе?
4. Каким, по вашему мнению, был основной инструмент продвижения проекта?
5. Придумайте основной слоган для проекта.

Глава 5

СТРАТЕГИИ И МОДЕЛИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СМИ В GR. ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- роль информации в принятии государственных решений;
- основные варианты информационной политики в GR-коммуникациях;

уметь

- формулировать ключевые сообщения;

владеть

- базовыми знаниями в области создания новостных поводов и внедрения ключевых сообщений базисного субъекта GR в повестку дня.

5.1. Роль информации в принятии решений, проблема асимметричного распространения информации

Работа с информацией и коммуникация относятся к сущностной стороне деятельности специалистов по связям с государственными структурами. В современных условиях информационного общества, характеризующихся углубляющимися процессами информатизации всех сторон жизни, имеет место закономерная тенденция повышения значимости профессий с информационно-коммуникативной составляющей. В первую очередь, это такие профессии, как журналистика, связи с общественностью, реклама, информационные технологии, наука, профессиональная экспертиза, консультирование и т.п. Роль информационно-коммуникационных технологий постоянно увеличивается. В том числе такие процессы затрагивают сферу государственного управления, а значит и GR-деятельность. Как правило, выделяют два вида коммуникаций с органами власти: *опосредованную* (через СМИ) и *неопосредованную* (личные контакты). Как справедливо указывают некоторые специалисты, GR «предусматривает работу, прежде всего, в информационной сфере»¹. В данной главе речь идет об использовании СМИ в целях GR-деятельности.

¹ Ачкасова В. А. Лоббирование и GR: точки профессионального пересечения // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2011. С. 100-101.

Основная причина важнейшей роли информации в GR-деятельности сводится к тому, что государственное управление базируется на принятии политических решений. В связи с этим политикам и государственным служащим требуется информационное обеспечение или некоторые исходные данные, на основании которых и принимаются решения. В случае информационной неопределенности ответственными лицами осуществляется поиск необходимой информации. Иногда политические решения принимаются в условиях цейтнота и различной (а иногда и недостаточной) степени информированности. Тем не менее потребность в информационном обеспечении политических решений приводит к тому, что GR-специалисты имеют возможность повлиять на принятие важнейших решений через налаженную систему информирования органов государственной власти посредством соответствующих публикаций в СМИ.

Еще одной важнейшей причиной использования данных из СМИ в деятельности политиков и государственных служащих является то, что они выступают в качестве выразителя и создателя определенных общественных настроений. Общественное мнение относится к разряду важнейших факторов, определяющих поведение объектов GR-деятельности. Таким образом, налицо логическая цепочка: от изменения повестки дня в СМИ через изменение общественного мнения GR-специалисты могут повлиять на принятие необходимых политических решений. Данное обстоятельство приводит к тому, что даже в российских условиях информационная кампания в СМИ является обязательным элементом политической жизни. Например, процессы передела собственности в современной России сопровождаются подготовкой общественного мнения с помощью экспертного сообщества и СМИ, регулярно выливающиеся в масштабные PR-кампании¹.

Работа GR-специалистов с государственными структурами через СМИ необходима и достаточно эффективна, но имеет свои недостатки. Проблемы хорошо представлены в трудах Дж. Грюнига и Т. Ханта, предложивших ставшее аксиоматичным описание четырех моделей коммуникаций². Необходимо отметить, что некоторые опросы предпочтения PR-агентств в выборе одной из таких моделей показывают, что 2/3 респондентов предпочитают асимметричные модели коммуникаций³. Это вполне объяснимо, так как они позволяют через СМИ управлять общественным мнением, используя различные методы убеждающей коммуникации. Технологические преимущества асимметричной коммуникации делают эту форму наиболее распространенной в связях с общественностью. Однако неиспользование инструментов симметричной коммуникации приводит к формированию оппонентов, не имеющих возможности выступить в СМИ,

¹ Ачкасова В. А. Указ. соч. С. 107.

² Кривonosoe А. Д., Филатова О. Г., Шишкина М. А. Основы теории связей с общественностью. С. 134.

³ Тимофеева Л. Н. Связи органов государственной власти с общественностью : учебно- методич. пособие. М.: РАГС, 2009. С. 19.

и поэтому занимающих все более и более резко-негативную позицию. Таким образом, асимметричная коммуникация через традиционные СМИ иногда сопровождается негативными эффектами, потерей обратной связи и резким разворотом общественного мнения.

5.2. СМИ как дистрибьютор информации и политического влияния

С позиций политологии СМИ являются представителями гражданского общества, призванными представлять интересы общества и контролировать деятельность органов государственной власти. Зачастую СМИ называют четвертой властью, дополнительной к законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. В идеальном с точки зрения развитой демократии случае СМИ не принадлежат органам государственной власти (как в США, где внутренние СМИ не работают на национальную аудиторию) или управляются через посредника в форме общественного СМИ (как BBC в Великобритании). Однако известна практика (в некоторых странах Европы), когда в демократических странах существуют государственные СМИ, но при этом, отметим особо, они не занимают доминирующего положения в медиа-пространстве. В России сложилась другая практика, связанная с собственностью на СМИ.

В свою очередь, СМИ имеют важнейшее значение в GR-коммуникациях, так как формируют общественное мнение не только у рядовых граждан, но и у таких приоритетных групп, как политическая элита и бюрократия. Являясь посредником между сценами действительности и ее восприятием аудиторией, СМИ формируют так называемую повестку дня. Как пишут авторы классического учебника по связям с общественностью, «относительный акцент средств массовой информации на тех или иных проблемах»¹ (рис. 5.1). Управление повесткой дня приводит к тому, что сначала пробуждается интерес аудитории к определенной тематике, затем меняются общественные приоритеты, затем, если тема затрагивает интересы и эмоции людей, наступает мобилизация аудитории, которая начинает предпринимать какие-то действия. В конечном итоге «освещение проблем в средствах массовой информации может повлиять на приоритеты программы ряда определенных (и весьма важных) общественных групп, например законодателей, государственных чиновников и политиков».

Осознание важнейшей роли СМИ в политике привело к тому, что все участники политического процесса стремятся либо к контролю над СМИ через покупку и управление, либо к влиянию на их информационную политику через механизм так называемого информационного субсидирования. Технологии информационного субсидирования сводятся к тому, что заинтересованные участники политического процесса «делают информацию, благоприятную для их интересов, свободной и легкодоступной тем, кто ее запрашивает»². Разумеется, такая политика тоже требует финансовой

¹ Катлин С. М., Сентер А. Х., Брум Г. М. Паблик рилейшенз. Теория и практика. М. : Вильямс, 2008. С. 293.

² Ачкасова В. А. Лоббирование и GR. С. 106.

и организационной работы. Если в случае с контролируемыми СМИ возможна самокупаемость, то в случае с информационным субсидированием оценка эффективности носит опосредованный характер через реализацию целей политического субъекта.

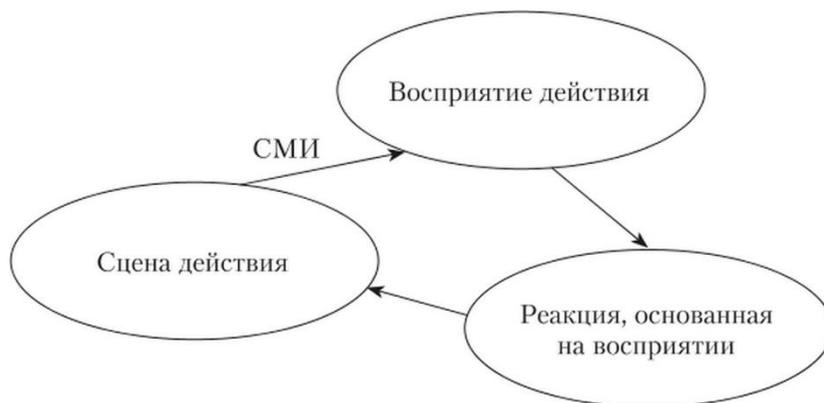


Рис. 5.1. Роль средств массовой информации в формировании общественного мнения

Анализ медийного пространства и конфигурации медиа-холдингов позволяет сделать далеко идущие выводы о раскладе политических сил и политическом режиме в конкретной стране. Любые политические силы должны иметь возможность продвижения своих политических интересов в СМИ. При этом последние выступают в роли дистрибьютора политического влияния посредством нескольких функций:

- информационной;
- координационной;
- мобилизационной;
- аналитической.

Информационная деятельность СМИ, очевидно, является главной в политической жизни и формирует основной инструмент влияния на общественное мнение — управление повесткой дня. Политическое информирование осуществляется при помощи различного рода жанров: от обычных политических новостей до журналистских расследований на политическую тематику. *Координирующая* функция сводится к задаче координации деятельности сторонников политического спектра, преимущественно выражаемого в средстве массовой информации. *Мобилизационная* приводит к изменению деятельности аудитории в направлении, необходимом для руководителей СМИ. *Аналитическая* функция преимущественно осуществляется при помощи экспертов из научных учреждений. Политический анализ в СМИ позволяет осуществить интерпретацию политических событий в необходимом ракурсе. Управление аналитической функцией осуществляется через подбор экспертов, которые, с одной стороны, должны быть интересны аудитории, с другой — приносить полезный вклад в деятельность СМИ с политической точки зрения.

Использование СМИ в GR-деятельности представляется абсолютно необходимым. Даже в самом минимальном варианте GR-специалист обязан отслеживать информацию, циркулирующую в медиа-системе и затрагивающую интересы базисного субъекта GR. Важность СМИ в GR-деятельности определяется в первую очередь влиянием на политиков и государственных служащих.

5.3. Медиастратегии в GR-деятельности

Использование СМИ в GR-деятельности не должно носить стихийный характер. Чаще всего это направление деятельности GR-специалистов оформляется в виде PR-кампаний, программ или проектов. Структурирование медиарелейшнз в GR-деятельности начинается с выработки медиастратегии. В специальной литературе встречаются различные подходы к определению медиа-стратегий. Так, известный специалист в области медиарелейшнз Д. Уилкокс сообщает, что стратегия — это «общая концепция, на которой будет строиться кампания. Стратегия должна быть привязана непосредственно к целям и сформулирована исходя из всеобъемлющего знания того, что первичная аудитория считает своим интересом»¹.

По мнению авторов книги «Самое главное в PR», медиа-стратегия «описывает концепцию, согласно которой должна быть достигнута цель, задает «главную линию», согласно которой должна выстроиться программа в целом»². В зависимости от задач GR-деятельности и количества целевых аудиторий и их характеристик основу медиа-стратегии может составлять одна «идея» или несколько. Кроме того, следует отметить, что в разработке медиа-стратегии большое значение имеет наличие у субъекта GR разнообразных ресурсов: денежных средств, времени, знаний и т.п.

В специальной литературе существует разделение медиа-стратегий на два вида: рациональные или эмоциональные³. *Рациональные* медиа-стратегии делают акцент на рациональные доводы в системе аргументации, в то время как *эмоциональные* используют эмоциональные факторы для влияния на целевые аудитории.

Данное разделение появилось в связи с довольно грубым, но действенным разделением целевых аудиторий СМИ. Рациональные медиа-стратегии рассчитаны на образованную аудиторию, предпочитающую подачу сообщений в логической последовательности. Такие аудитории умеют обрабатывать относительно большое количество фактов, аргументов, доказательств, цитат и т.п. Представители такого рода целевых аудиторий умеют самостоятельно обрабатывать получаемые сведения, стараются формировать свое, осмысленное отношение к ним, и не любят, когда им

¹ Уилкокс Д. Как создавать PR-тексты и эффективно взаимодействовать со СМИ. М. : ИМИДЖ-Контакт ; ИНФРА-М, 2004. С. 702.

² Самое главное в PR. С. 199.

³ Назайкин А. Н. Медиарелейшнз на 100%. М.: Альпина Паблишер, 2010. С. 368 369.

«навязывают» упрощенные причинно-следственные связи или используют демагогические приемы.

Кроме того, необходимо признать, что эмоциональные стратегии зачастую бывают более эффективными, так как все целевые аудитории имеют эмоциональные предпочтения. Например, высокий уровень профессионализации и специализации в современном обществе приводит к тому, что образованные люди, хорошо разбирающиеся в сложнейших вопросах своей профессиональной экспертизы, в других аспектах вынуждены полагаться на эмоции и впечатления. В данной ситуации можно опираться на эмоциональные призывы, стереотипы, образы и символы, которые «часто оказывают более сильное мотивационное воздействие, нежели доводы разума. В современном мире людей все больше интересует удовлетворение не столько реальных нужд, сколько потребностей иного, психологического плана... телевидение — самый подходящий носитель для сообщений, построенных на стратегии эмоционального типа, хотя и радио (с его возможностями «театра воображения»), и гляцевые журналы (с их безупречностью в передаче изображения) способны с этим справиться»¹. В связи с этим считается, что для рациональной медиа-стратегии больше подходят печатные качественные СМИ (газеты и журналы), а для эмоциональной - аудио-визуальные (телевидение).

Стратегический план GR-деятельности обычно включает следующие элементы:

- стратегический меморандум;
- бюджет;
- описание целевых аудиторий и методов работы с ними;
- план по политической рекламе;
- медиаплан;
- распределение обязанностей.

Очевидно, что в каждой организации основные элементы медиа-стратегии могут отличаться. Однако общими местами для них служит формулировка основного послания кампании или ее ключевого сообщения, принципа отбора медиа-носителей, а также описание ожидаемых угроз и возможностей стратегического уровня для субъекта GR. При этом в отличие от политических кампаний, где «ключевым принципом при выстраивании стратегии политической кампании является то, что необходимо сделать, чтобы противопоставить самой серьезной слабости основного оппонента самое серьезное преимущество кандидата»², в GR-кампаниях за очень редкими исключениями отсутствует подобная жесткая логика. Чаще всего через СМИ GR-специалистами должна доноситься мысль о взаимовыгодном сотрудничестве при решении и коллективном решении общих с государством проблем.

Использование СМИ в GR-деятельности начинается с выработки стратегических целей и определения ключевых сообщений, которые базисный

¹ Назайкин А. Н. Указ. соч. С. 368.

² Забурдаева Е. В. Политическая кампания. Стратегии и технологии. М.: Аспект 2012. С. 12.

субъект GR планирует донести до главной целевой аудитории — власти. Зачастую стратегический план GR-коммуникаций дополняется разработкой информационной политики организации в целом. Наиболее распространенной на сегодняшний день политикой выступает политика информационной открытости.

5.4. Информационная политика в GR-коммуникациях

Период наиболее масштабного применения информационных технологий в политике — время предвыборных кампаний, поскольку выборы в демократических системах служат институционализированным способом передачи власти от одних групп влияния другим. Однако сегодня ситуация меняется. Как отмечает Е. В. Забурдаева, «если раньше работа политического консультанта носила сезонный характер, то теперь профессионалы переходят на режим «непрерывной кампании»¹. Непрерывная информационная поддержка политической жизни ставит вопрос о выработке медийной или информационной политики в GR-деятельности. Информационная политика субъекта GR сводится к выработке систематизированного свода правил и принципов медиарилейшнз. Основные виды информационной политики выделяются по степени информационной открытости, т.е. доступности и полноте данных организации для представителей СМИ. Как правило, выделяют такие виды информационной политики, как:

- закрытость и повышенная секретность;
- реактивная открытость;
- систематическая открытость.

Информационная закрытость свойственна многим организациям в России. Так, особенно тревожная ситуация в данной области сложилась в органах государственной власти, где «...примерно половина госслужащих считает пустой тратой времени усилия, направленные на налаживание диалога и взаимодействия с гражданами и их объединениями. Они в принципе против всяческого общественного контроля за деятельностью госслужбы. Еще примерно четверть в принципе за сотрудничество, за определенные формы контроля со стороны граждан, но считает это преждевременным для нынешних российских условий. И лишь четверть не только безоговорочно “за”, но и пытается что-то сделать в этом направлении»². Проблема информационной закрытости в России вызвана целым рядом причин: от исторической памяти и пресловутого менталитета, до простых обстоятельств производственного плана, когда организации, испытывающие массу проблем с осуществлением своих уставных целей, предпочитают ограничивать утечку негативной информации в СМИ.

Политика *реактивной открытости* характеризуется несистематическим, вынужденным открытием информации, когда организация по тем

¹ Забурдаева Е. В. Указ. соч. С. 12.

² Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под ред. В. С. Комаровского. М.: РАГС, 2001. С. ИЗ.

или иным причинам попадает в фокус внимания СМИ. Такая политика зачастую выбирается в качестве менее затратной альтернативы постоянной информационной открытости.

Политика *систематической открытости* признается наиболее эффективной и верной практикой в связях с общественностью. Она характеризуется систематическими коммуникациями с целевыми аудиториями, основанными на максимальной открытости и достоверности информации.

Как отмечают Чумиков и Бочаров, «основная цель медиарилейшнз — регулярная связь с средствами массовой информации, наличие открытых и доброжелательных отношений с медиасообществом, создание положительной репутации в среде журналистов»¹. Именно на этом базируется политика информационной открытости, которая облегчает решение главной задачи GR-деятельности.

В начале главы мы указывали, что использование СМИ в GR носит двойной характер. Основой влияния выступает убеждение.

«Убеждение — деятельность или процесс, в котором коммуникатор пытается вызвать изменение в убеждениях, отношении или поведении другого индивидуума или группы индивидуумов через передачу сообщения в таком контексте, где убеждаемый имеет некоторую степень свободного выбора», — указывает Р. Перлофф². Убеждение применяется для следующих задач:

- изменение или нейтрализация враждебных общественных настроений;
- кристаллизация латентных мнений и позитивных установок;
- поддержание благоприятных мнений.

При помощи закрытой информационной политики невозможно решить ни одной из перечисленных задач. Реактивная открытость может решить только первую из них. Не удивительно, что в специальной литературе доминирующей точкой зрения стало убеждение о необходимости внедрения политики информационной открытости. Разумеется, не стоит думать, что информационная открытость означает раскрытие информации, относящейся к разряду коммерческой тайны или технологий производства. В конце концов, самая тщательно охраняемая в мире тайна — рецепт приготовления *Coca-Cola*. В политике информационной открытости существуют четко описанные обоснования для закрытия той или иной информации.

Еще раз подчеркнем, поддержание благоприятного мнения — наиболее простая задача в связях с общественностью. И она решается с помощью политики информационной открытости. «Непрерывные усилия по поддержанию запаса доброжелательности называются профилактическими связями с общественностью и они самые эффективные из всех. Организации стремятся поддерживать хорошую репутацию — она превращается в продажи и пожертвования»³.

¹ Чумиков А. Бочаров М. П. Актуальные связи с общественностью. М. : Дело, 2009. С. 195.

² Самое главное в PR. С. 265.

³ Там же. С. 266-267.

5.5. Концепция ключевых сообщений и практика продвижения ключевых сообщений в средствах массовой информации

Важнейшим содержательным элементом стратегии GR-коммуникаций выступают ключевые сообщения или то, что в зарубежной литературе получило название месседж (англ. *message*). Как указывают авторы книги «Главное в PR», «в стратегическом плане программы должны быть обозначены ключевые темы и сообщения, которые будут повторяться в течение всей кампании во всех рекламных и информационных материалах»¹. Необходимость в ключевых сообщениях продиктована узостью восприятия информации массовыми аудиториями. В информационном обществе имеют место информационные перегрузки и другие коммуникативные барьеры. Для того чтобы привлечь внимание массовых аудиторий, PR-специалистам приходится формулировать в рамках GR-кампаний наиболее важные моменты. Ключевые сообщения обладают несколькими характеристиками.

Во-первых, ключевые сообщения должны хорошо сочетаться с базовыми представлениями целевых аудиторий. Убеждение происходит гораздо легче, если сообщение совместимо с общей позицией по отношению к предмету. К примеру, если индивидуум в целом идентифицирует *Toyota* как компанию с хорошей репутацией, он или она может выразить это ощущение, купив одну из ее машин.

Во-вторых, ключевые сообщения должны быть выражены в простых терминах². В специальной литературе существует методика, помогающая сформулировать основное послание политической кампании³. Мы предлагаем адаптировать эту методику для выработки ключевых сообщений в GR-коммуникациях (рис. 5.2).

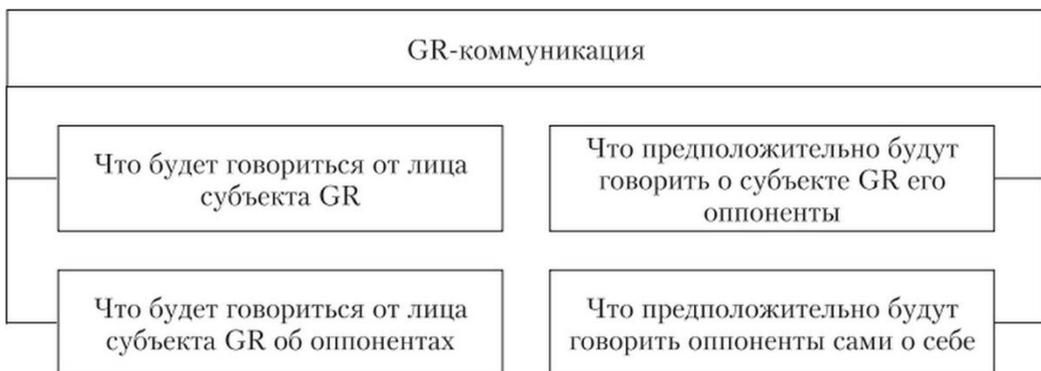


Рис. 5.2. Выработка ключевых сообщений GR-коммуникаций

В-третьих, ключевое предложение должно повторяться в ходе кампании различными способами, но концепция должна оставаться ясной и простой.

¹ Самое главное в PR. С. 200.

² Уилкоккс Д. Как создавать PR-тексты и эффективно взаимодействовать со СМИ.

³ Забурдаева Е. В. Политическая кампания. Стратегии и технологии. С. 13.

Повтор ключевых сообщений повышает шансы того, что оно будет услышано и запомнено целевыми аудиториями. Чумиков и Бочаров подчеркивают: «...если вы постоянно информируете средства массовой информации о своей деятельности, это не ведет к тому, что любой материал попадает на полосу или в эфир. Но эти материалы пригодятся, когда появится значимый информационный повод и потребуется развернутый сюжет об организации»¹.

Именно поэтому так важны регулярные контакты со СМИ, которые получили в специальной литературе название медиарилейшнз. Как указывают авторы петербургской школы PR, «медиарилейшнз — это система управляемых эффективных взаимоотношений со средствами массовой информации»². Среди обязательных и наиболее распространенных направлений медиарилейшнз выделяются следующие:

- мониторинг СМИ;
- система регулярного информирования СМИ о деятельности субъекта PR;
- мероприятия, организуемые для журналистов;
- подготовка выступлений представителей субъекта PR;
- подготовка и выпуск корпоративных средств массовой информации³.

Известный отечественный специалист по лоббизму П. Толстых указывает на специфические черты практики GR-медиарилейшнз в России.

1. В отечественных СМИ существует практика освещения проблемы иод нужным углом, когда необходимые информационные материалы размещаются на платной основе. По имеющейся у Толстых информации, «заказные материалы принимают абсолютно все средства массовой информации от печатных изданий до телевидения. Стоимость размещения заказных материалов может достигать до 50 тысяч долларов»⁴.

2. Весьма удобной формой представляется размещение информации в информационных агентствах под нужным углом. «С точки зрения проведения PR-кампаний наиболее дешевым и эффективным способом является работа с информационными агентствами. Дело в том, что для большинства журналистов они являются первоисточником информации»⁵. Отметим, что расценки информационных агентств ниже.

3. Широкое распространение получили социологические опросы, исследования и рейтинги, объективность выводов которых относительна. Авторитетные заявления экспертов и научных работников прибавляют солидности GR-информации.

4. Точно так же, как после пресс-конференции требуется дополнительная работа с журналистами, точно так же после появления GR-информации

¹ Чумиков А. //, Бочаров М. П. Актуальные связи с общественностью. С. 195.

² Кривоноев А.Д., Шишкина М. А., Филатова О. Г. Основы теории связей с общественностью. С. 166.

³ Там же.

⁴ Толстых У. А. GR. Практикум по лоббизму в России. С. 163.

⁵ Там же. С. 164.

в СМИ необходимо отследить включение «полезных публикаций» в подготавливаемые пресс-службами органов власти обзоры СМИ.

5. Часто проводятся пресс-конференции, научные семинары, профессиональные конференции и другие мероприятия, на которых обсуждаются и обосновываются необходимые с точки зрения GR решения.

6. Традиционным явлением стала организация митингов, забастовок, показательного голодания, перекрытие автомагистралей и т.п. К этим инструментам чаще прибегают отраслевые лоббисты или группы, имеющие слабые позиции во властных структурах.

7. Проведение парламентских слушаний или включение вопроса в повестку дня заседания органов исполнительной власти¹.

5.6. Инструменты и способы создания новостного повода

Ранее мы писали о выстраивании стратегии GR-коммуникаций. Вполне логичным представляется завершение главы описанием практических приемов медиарилейшз. Разумеется, никакие стратегические принципы и информационная политика не могут обойтись без практической части, «где последовательно описываются конкретные виды деятельности, которые приводят стратегии в действие и помогают выполнять заявленные задачи». Тактика включает использование инструментов коммуникации для привлечения основной и второстепенной аудитории с помощью ключевых сообщений². Еще раз подчеркнем, что главной задачей GR-специалистов при работе со СМИ является привлечение внимания к конкретной теме. Основным приемом практических медиарилейшз выступает создание информационных поводов, т.е. информационных событий, способных привлечь внимание СМИ.

В специальной литературе сложился определенный консенсус по данной проблеме. Считается, что наилучший прием — создать паблисити на связи с главными событиями дня. Дж. Маркой и пишет: «В любой период времени можно четко выделить одну тему, которая доминирует во всем медиасознании и является главной новостью, ей долгое время посвящены все центральные заголовки»³. Если этот прием не срабатывает возможны следующие приемы:

- проведение исследования и публикация результатов по теме, интересующей базисного субъекта GR и являющейся значимой для власти в данный момент;
- конференция или круглый стол для формирования точки зрения по конкретной теме;
- тщательно составленный комментарий по спорному вопросу;
- спонсорская поддержка мероприятий, в которых заинтересованы органы власти;
- совместная с органами власти благотворительная акция.

¹ *Толстых П. Л. GR. Практикум по лоббизму в России. С.*

² *Самое главное в PR. С. 200.*

³ *Маркони Дж. PR: полное руководство. М.: Вершина, 2007.*

В отношениях с журналистами GR-специалистам следует соблюдать определенный этикет, чтобы, с одной стороны, не быть чрезмерно назойливыми, а с другой — не терять контакт и не нарушать сотрудничество конфликтами. Так, в книге «Паблик рилейшнз: теория и практика» авторы высказывают некоторые рекомендации по установлению и поддержанию взаимовыгодных отношений со СМИ:

- вести честную игру;
- обслуживать прессу на высоком уровне;
- не лебезить и не брюзжать;
- не просить «замять неприятную историю»;
- не обрушивать на прессу шквал новостей¹.

Необходимо также осветить еще один аспект GR-коммуникаций. Это организация специальных событий, которые играют едва ли не более важную роль, чем коммуникация с целевыми группами. Реальные события, поступки, дела имеют гораздо большее значение, чем слова и громкие заявления. Слова приобретают значение, только если лицо, которое их произносит, занимает заметное положение в обществе и обладает соответствующей репутацией. Однако необходимо учитывать, что эта репутация сложилась в результате множества предшествующих поступков и действий. Осознание этой мысли привело специалистов по PR к тому, что они стали уделять организации событий очень большое внимание. В современных условиях GR-специалисты дают рекомендации не только о том, что и как говорить, но еще и что следует делать, чтобы получить благосклонность целевых аудиторий.

Согласно определению, сложившемуся в рамках Петербургской школы PR, «специальные мероприятия — это спланированное мероприятие (событие, акция), инициированное базисным субъектом PR и направленное на достижение прагматических коммуникативных целей данного субъекта, способствующее приращению его публицитного капитала»². К основным специальным событиям относятся такие мероприятия, как презентации, церемонии открытия, конференции, круглые столы, дни открытых дверей, выставки, вручение премий и стипендий, конкурсы, парады, фестивали, годовщины, вечера, балы, специальные поездки, концерты и т.н. Для того чтобы специальное событие принесло реальную пользу, необходимо проделать большую подготовительную и организационную работу: определить цели мероприятия, продумать состав участников, написать сценарий, разослать приглашения, получить согласие основных участников, подготовить помещение или площадку, а также учесть многие другие жизненно важные мелочи. Ирония ситуации заключается в том, что вся подготовительная работа PR-специалистов, как правило, не видна приглашенным участникам и зрителям.

¹ *Kanviun C. M., Сентер А. Х., Брум Г. М. Паблик рилейшенз. Теория и практика. С. 364*

² *Кривоносое А. Д., Шишкина М. А., Филатова О. Г. Основы теории связей с общественностью. С. 173.*

При проведении специальных событий существует определенная опасность перерождения специальных мероприятий по связям с общественностью в псевдособытия, представляющие собой неудачный вариант специальных мероприятий. Дело в том, что псевдособытия пытаются представить простые факты более глубокими, более сложными, чем они есть на самом деле. Широкое распространение псевдособытий в практике связей с общественностью связано с тем, что повседневная деятельность большинства промышленных предприятий не создает достаточного количества новой информации. Поэтому не очень квалифицированные специалисты по связям с общественностью и журналисты заинтересованы в проведении псевдособытий. Псевдособытия имеют ряд преимуществ над стандартными PR-мероприятиями:

- более приспособлены к стандартам СМИ;
- быстрее распространяются и более хорошо запоминаются;
- более социальны, т.е. доступны наблюдению;
- могут быть повторены, усилены и ретранслированы.

Главный недостаток псевдособытий связан с тем, что они преувеличивают или искажают реальную подоплеку событий, происходящих в организации. Многим недобросовестным PR-специалистам кажется, что можно вообще не проводить специальных мероприятий и сосредоточить все силы только на коммуникации с тем, чтобы в СМИ появились сообщения о несуществующих событиях. Такая позиция является не только неэтичной, но и непрофессиональной, поскольку скрыть информацию в век новых IT-технологий практически невозможно. Если широкой общественности станет известно, что мероприятия, которое широко освещалось в средствах массовой информации, не было или оно проходило в значительно сокращенном варианте, то это может нанести огромный ущерб репутации организации. Более того, исправление негативных последствий потребует гораздо больше средств, чем было сэкономлено на организации специальных мероприятий.

Специальные события проводятся либо с целью коммуникации с целевой аудиторией: либо непосредственной (например, ежегодное собрание акционеров), либо опосредованной через СМИ (создание позитивного впечатления о проведенном ежегодном собрании акционеров у тех, кто по тем или иным причинам не смог лично на нем присутствовать). Поэтому во время проведения специальных мероприятий от их организаторов требуется создание всех условий как для участников мероприятия, так и для работы журналистов.

Инструменты и формы GR-коммуникаций имеют много общего с традиционными формами медиарилейшнз в связях с общественностью. Вместе с тем так как основной целевой аудиторией являются политики и государственные органы власти, в GR-медиарилейшнз присутствуют специфические формы работы. К примеру, это организация таких специальных событий, как работа общественных советов при органах власти. Или организация массовых обращений, писем и жалоб граждан в органы государственной власти.

Выводы

Рассмотренные выше вопросы охватывают несколько аспектов использования СМИ в GR-коммуникациях. В начале главы мы остановились на важности информационной инфраструктуры в процессе принятия государственно-политических решений. Очевидно, что СМИ представляются одними из важнейших участников процесса принятия решений в первую очередь в связи с тем, что они формируют общественное мнение.

Далее рассмотрены проблемы информационной политики и выработки стратегии коммуникаций, которые оказывают важнейшее влияние на всю GR-деятельность. В идеальном варианте модель информационной открытости и создания позитивной коммуникационной среды — наиболее предпочтительная форма взаимодействия со СМИ. Проанализированы плюсы и минусы различных моделей коммуникаций.

В заключительных параграфах изложены технологические аспекты работы GR-специалистов с масс-медиа: выработка ключевых сообщений, организация специальных мероприятий, инструменты и способы создания информационных поводов.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Опишите две основные причины, вызывающие важнейшую роль информации в процессе принятия политических решений.
2. В чем заключается основная проблема асимметричных GR-коммуникаций?
3. Что такое «информационное субсидирование»?
4. Опишите функции СМИ, имеющие наибольшее значение с точки зрения политики и государственного управления.
5. Дайте определение медиа-стратегии в GR-деятельности.
6. Опишите основные виды медиа-стратегий.
7. Что такое информационная политика?
8. Опишите основные виды информационной политики в GR-деятельности
9. Что такое «ключевое сообщение»? Каковы его характеристики?
10. Опишите основные направления медиарилейшнз в GR-коммуникациях и особенности отечественной практики их использования.
11. Перечислите основные приемы создания новостных поводов.
12. В чем заключается важность специальных событий для медиарилейшнз в GR-коммуникациях?

Темы докладов и рефератов

1. Роль СМИ в процессе принятия государственных решений.
2. Технологии информационного субсидирования СМИ в GR.
3. СМИ как дистрибьютор политического влияния.
4. Содержание и виды стратегий использования СМИ в GR.
5. Виды информационной политики в GR.
6. Проблема создания ключевых сообщений для реализации медиа-стратегии в GR.
7. Технологии создания информационных поводов в GR.

Ситуационное задание

При формулировке стратегических целей ключевых сообщений следует опираться на базовые потребности целевой аудитории. Эту особенность учитывала Всемирная организация по здравоохранению (ВОЗ) при разработке стратегии PR-кампании по вакцинации детей. Эта стратегия базировалась на идее о том, что родители любят своих детей и хотят, чтобы они были здоровыми. Оставалось только рассказать родителям, насколько важны прививки для того, чтобы уберечь детей от опасных заболеваний. Кампания и получила название *Project L.O.V.E.* с подзаголовком «Проект вакцинации «Любовь к нашим детям».

1. Как вы считаете, действительно ли формулировка ключевых сообщений на базе фундаментальных потребностей целевой аудитории более эффективна, чем прикладные формулировки?

2. Приведите примеры ключевых сообщений, опирающихся на базовых потребностях целевой аудитории.

3. Смоделируйте ситуацию технического задания на создание ключевого сообщения в политике, бизнесе и социальной сфере и его креативное решение в группе.

Кейс «GR-сопровождение сооружения Тяньваньской АЭС в Китае»¹

Ситуация

Основными участниками мирового рынка ядерных технологий являются крупные транснациональные компании (ТНК) США, Франции и России. Это один из немногих высокотехнологичных рынков, где доля России по-прежнему достаточно заметна. Тем не менее свою нишу на мировом рынке России приходится завоевывать в жесткой конкурентной борьбе. Ядерные технологии — не только дорогостоящий и наукоемкий рынок, но и объект «большой политики». Конкуренты пытаются вытеснить Россию с ее традиционного рынка — поставок ядерного оборудования и топлива на АЭС, ранее построенных бывшим СССР в Болгарии, Венгрии, Финляндии, Чехии и Словакии.

В Восточной и Центральной Европе возрос интерес к развитию атомной энергетики. Прежде всего, это связано с весьма существенным повышением цен на органические энергоносители. Российские компании имеют реальные перспективы принять участие в работах по сооружению АЭС во многих странах.

ЗАО «Атомстройэкспорт» — ведущая российская компания, сооружающая атомные электростанции за рубежом. В начале 1998 г. «Атомстройэкспорт» в соответствии с Генеральным контрактом, заключенным ЗАО «Атомстройэкспорт» с Цзянсуской ядерной энергетической корпорацией (*JNPC-Китай*) приступил к сооружению Тяньваньской АЭС. Тяньваньская АЭС — основной проект ЗАО «Атомстройэкспорт» и один из важнейших проектов российской атомной отрасли за рубежом. Это единственный проект, который был реализован российскими специалистами за пределами страны за последние 10 лет, он позволил сохранить российское атомное энергомашиностроение и обеспечил тем самым базу для дальнейшего развития атомной энергетики.

Коммуникационное сопровождение сооружения Тяньваньской АЭС в Китае стало одним из значимых GR-проектов компании «Атомстройэкспорт».

Цели GR-деятельности

Любая деятельность, сопряженная с сооружением АЭС, связана с прямым взаимодействием с Правительством — России и других стран — заказчиков или партнеров по строительству АЭС. Поэтому блок GR в компании — один из важных, поддерживающих основную деятельность направлений.

¹ Автор кейса — И. Ф. Есипова.

Ключевыми целями взаимодействия с органами власти для компании признаются содействие выполнению контрактных обязательств компании, обеспечение комфортной деятельности по реализации проектов по сооружению АЭС в различных странах присутствия компании — Китае, Индии, Иране, Болгарии и формирование условий для увеличения портфеля заказов по сооружению АЭС за рубежом.

В связи с этим и GR-деятельность в компании разделена на несколько направлений.

1. Долгосрочная GR-деятельность, нацеленная на развитие отношений со странами, планирующими сооружение АЭС.

2. Долгосрочная GR-деятельность, обеспечивающая успешную реализацию уже существующих проектов компании.

3. Краткосрочная GR-деятельность, предполагающая участие и победу в тендерах на сооружение АЭС.

Работа по выстраиванию отношений с правительствами зарубежных стран, в которых строятся атомные станции, правительственными структурами, международными ассоциациями и организациями начинается задолго до начала сооружения станции. Без активного взаимодействия с органами государственной власти России невозможно осуществление проектов по сооружению АЭС ни в России, ни за рубежом.

Инициирование сооружения АЭС осуществляется правительством стран-заказчиков и регламентируется межправительственными соглашениями России и стран-заказчиков.

В связи с этим возникает необходимость быть в постоянном контакте с правительственными структурами, органами законодательной власти, дипломатическими организациями — посольствами, торгово-промышленными палатами стран, а также — политическими организациями России и других стран.

Целевые аудитории:

1. Правительство РФ.
2. Органы исполнительной власти России — Минэнерго России, Министерство экономического развития, Министерство промышленности и торговли, Министерство иностранных дел и т.д.
3. Органы законодательной власти России и зарубежных стран.
4. Правительства стран присутствия компании.
5. Представители международных организаций в атомной и энергетической сферах.
6. Профессиональное сообщество России и зарубежных стран.
7. Представители СМИ.
8. Компании-партнеры по сооружению АЭС.
9. Независимые эксперты в России и за рубежом.
10. Сотрудники компании.

Решения

Коммуникационное сопровождение сооружения Тяньваньской АЭС включало в себя полный комплекс работ по формированию информационного поля вокруг проекта, вовлечению в реализацию проекта представителей компаний-партнеров, профессионального атомного сообщества, правительств двух стран, членов ГД РФ, основных представителей СМИ в разных странах.

Целью проекта стало обеспечение узнаваемости проекта Тяньваньской АЭС на уровне населения и органов государственной власти двух стран, а также максимальное распространение информации о новых российских технологиях сооружения АЭС на уровне правительств и профессиональных сообществ различных стран для дальнейшего продвижения российских атомных технологий

проект. Необходимо было привлечь внимание к проекту за счет его представления как события, принципиально важного для России, оказывающего прямое влияние на ее экономику и геополитические интересы страны на разных рынках, а также обозначить значимость и влияние для развития всей атомной энергетики. Это сразу привлекло внимание СМИ. С тех пор любая новость о Тяньваньской АЭС представлялась и воспринималась в контексте реализации интересов России на зарубежных рынках. Этот месседж помог и при позиционировании проекта на уровне правительств двух стран.

Основной тезис:

Тяньваньская АЭС, построенная ЗАО «Атомстройэкспорт» — первая после длительного перерыва атомная станция, воздвигнутая Россией за рубежом. За последние 10 лет ни одна другая страна за рубежом атомные станции не строила. Проект сооружения Тяньваньской АЭС в Китае имеет колоссальное экономическое и социальное значение для России. Сдача Тяньваньской АЭС в промышленную эксплуатацию является настоящей победой российских атомных технологий. Это убедительное доказательство востребованности российских атомных технологий за рубежом, которое будет способствовать укреплению позиций России в мире.

Сложности в реализации проекта:

1. Ограниченность времени.

За один год необходимо было успеть сформировать позитивное мнение о проекте, что представляло реальную сложность из-за минимального количества информации о Тяньваньской АЭС в СМИ. Это осложняло не только позиционирование проекта, но и восприятие значимости проекта на уровне органов государственной власти России, Китая и других стран.

2. Недостаточное финансирование проекта.

Финансовые ресурсы были выделены только на разработку презентационных материалов о сооружении Тяньваньской АЭС (производство и печать буклетов на разных языках) и на организацию пресс-туров на Тяньваньскую АЭС (проведено четыре пресс-тура на АЭС).

3. Отсутствие необходимого объема информации в СМИ о Тяньваньской АЭС и отсутствие каких бы то ни было информационных носителей с информацией о АЭС. Пришлось начинать проект с нуля. Целевые аудитории не владели информацией о проекте сооружения данной АЭС, не понимали особенностей проекта и даже не догадывались о его значении для России.

4. Неадекватное восприятие необходимости PR-поддержки проекта на уровне некоторых основных спикеров, которых предполагалось привлечь к проекту. В процессе реализации проекта было сформировано новое мнение у основных спикеров о необходимости PR-сопровождения сооружения Тяньваньской АЭС, обеспечена эффективная коммуникация.

Реализация проекта проводилась с использованием всех средств из арсенала PR и GR и проходила в несколько этапов. Коммуникационные инструменты в реализации проекта выбирались исходя из конкретных задач на каждом этапе развития проекта.

На *первом* этапе реализации проекта был произведен анализ информационного поля в Китае и России. В итоге выяснилось, что имеющегося в публичном пространстве объема информации о Тяньваньской АЭС абсолютно недостаточно для формирования мнения о проекте. Кроме того, выяснилось, что тон публикаций не соответствует статусу проекта, отсутствует связка с именем компании «Атомстройэкспорт», реализующей этот проект. На начальном этапе одной из главных задач стало максимальное наполнение информацией СМИ. С учетом того, что не все эксперты были готовы давать комментарии в СМИ, информационные потоки носили односторонний характер и исходили в основном от пресс-службы ЗАО АСЭ. На данном этапе были сформированы ключевые каналы коммуникаций для всех целевых аудиторий, вовлеченных в проект и основных тезисов для них. Наиболее важные инструменты коммуникации — пресс

релизы, статьи, подготовленные пресс-службой, интервью со спикерами (в основном с руководством компании) и независимыми экспертами отрасли. В число экспертов вошли также представители органов государственной власти двух стран, что позволило не только обеспечить поддержку проекта в масс-медиа, но и наполнить представителей власти информацией о передовых российских атомных технологиях. Было обеспечено инициирование экспертных комментариев и «утечек» в СМИ.

Одним из каналов коммуникаций стали также мероприятия с участием представителей органов государственной власти двух стран.

На *втором* этапе реализации проекта ситуация начала существенно меняться. Количество информации о Тяньваньской АЭС в информационном пространстве возрастало. Тема привлекла внимание журналистов, стали появляться аналитические публикации корреспондентов. Инициативы об организации интервью стали уже исходить от журналистов, причем спикерами становятся уже не только руководители компаний, но и независимые эксперты, технические специалисты, инженеры. К каждому информационному поводу организуется пресс-конференция. Журналисты получают пресс-киты с необходимой информацией о проекте Тяньваньской АЭС. Разрабатываются печатные материалы по теме Тяньваньской АЭС (буклеты, презентации, карты и т.д.), которые распространяются на уровне всех целевых аудиторий.

На *третьем* и *четвертом* этапах развития проекта активно используется весь спектр коммуникационных инструментов:

— media relations (пресс-релизы, анонсы, новости, информационные сообщения, заявления, комментарии, «утечки» в СМИ, интервью, аналитические публикации и т.д.);

— event-management (организация мероприятий с заказчиками, журналистами, партнерами);

— разработка рекламной продукции по теме Тяньваньской АЭС и презентация на мероприятиях;

— выставки и статусные мероприятия в России и Китае;

— работа с экспертами из атомного пула, с представителями политических структур и правительственных кругов России и Китая;

— прямые коммуникации с представителями компании CNNC страны-заказчика, членами Правительства Китая, представителями журналистского пула разных стран.

В течение одного года в процессе реализации проекта PR-сопровождения Тяньваньской АЭС были использованы следующие инструменты:

1) подготовлено и распространено более 100 пресс-релизов и новостей о Тяньваньской АЭС;

2) подготовлено и опубликовано более 20 комментариев от имени специалистов компании и независимых экспертов;

3) разработано пять презентаций о проекте Тяньваньской АЭС для демонстрации на уровне разных целевых аудиторий (в том числе на уровне правительств стран);

4) подготовлено пять буклетов о Тяньваньской АЭС на русском, английском, китайском, вьетнамском языках;

5) разработано более 10 пресс-китов для журналистов;

6) организовано более 20 интервью с сотрудниками ЗАО АСЭ и партнерами по теме Тяньваньской АЭС;

7) организовано и проведено восемь пресс-конференций и брифингов в Москве, Санкт-Петербурге, Пекине и Ляньюньгане (Китай);

8) организовано четыре пресс-тура российских и зарубежных журналистов на Тяньваньскую АЭС;

9) организовано участие компании в нескольких выставках и конференциях в России и Китае;

10) организовано участие представителей компании в заседаниях Межправительственных комиссий.

Результаты

В процессе реализации проекта были достигнуты все обозначенные изначально цели. Мониторинг СМИ показал, что количество информации о проекте в публичном пространстве увеличилось более чем в 20 раз, изменилось восприятие проекта со стороны органов государственной власти. Завершающее мероприятие — церемонии пуска станции — стала одним из главных событий Китая. Церемония пуска состоялась с участием премьер-министра Китая, посла Российской Федерации, представителей Правительства России. После этого правительством Китая было принято решение о заключении новых контрактов на сооружение дополнительных блоков Тяньваньской АЭС.

Кроме того, проект сооружения Тяньваньской АЭС стал и до сих пор остается ключевым элементом позиционирования российской атомной отрасли за рубежом, что позволило значительно нарастить портфель заказов на сооружение АЭС в разных странах.

Проект награжден Дипломом Национальной премии в сфере общественных связей «Серебряный Лучник».

Вопросы и задания к кейсу

1. На ваш взгляд, какова основная целевая аудитория проекта? Обоснуйте ответ.
2. Почему проект реализации Тяньваньской АЭС был одним из важнейших проектов страны?
3. Каким образом государство принимало участие в этом проекте?
4. Какой, по вашему мнению, главный инструмент позиционирования использовался в этом проекте?
5. Какова роль экспертного сообщества при реализации проекта?
6. Придумайте основной месседж для продвижения данного проекта.

Глава 6

GR-КОММУНИКАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ИНТЕРНЕТ-СРЕДЕ

В результате изучения материала данной главы студент

должен: *знать*

- приемы самостоятельного выявления перспектив и рисков GR-коммуникаций в эпоху социальных сетей;

уметь

- выделять основные виды социальных медиа, важных для взаимодействия с органами государственной власти;

владеть

- базовыми навыками, необходимыми GR-специалистам для работы в

6.1. Возможности GR-коммуникаций в Интернете

Развитие информационных технологий в течение последних 20 лет и появление новых видов коммуникации оказывает существенное влияние на процесс взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти, делает его более открытым, оперативным и эффективным. Американский специалист Майкл Постер подчеркивает, что современный мир «характеризуется децентрализованной сетью коммуникаций, которые делают отправителей получателями, производителей потребителями, правящих управляемыми»¹. Это значит, что интернет-коммуникация может нивелировать статусные позиции ее субъектов: граждане получают возможность обратиться напрямую к главе государства, получить обратную связь, повлиять на принятие конкретного решения.

Интернет обладает рядом преимуществ — наличием двусторонней коммуникации, широким охватом, возможностью передавать большие объемы информации. Эти преимущества служат важным дополнением к традиционным связям с органами государственной власти.

Важно запомнить

По данным института Гэллана (*Gallup Institute, 2014*), на протяжении последнего десятилетия доверие американцев к традиционным СМИ неуклонно снижа-

¹ Цит. по: *Macnamara J. Public communication practices in the Web 2.0-3.0 mediascape: The case for PRevolution // Prism. 2010. № 7(3). P. 1—2. URL: http://www.prismjournal.org/fileadmin/Social_media/Macnamara.pdf*

ется¹. Вместе с ним также снижаются способности СМИ влиять на формирование общественного мнения. Как сообщает Гэллуп, доверие же к гражданской журналистике и социальным сетям остается по-прежнему высоким. Однако нельзя не отметить, что современные интернет-ресурсы изобилуют огромным количеством непроверенной информации, которая может не только навредить рядовым пользователям, но также негативно повлиять на решения и поступки лидеров мнений и политиков.

Можно выделить три основных направления GR-деятельности посредством Интернета:

- 1) использование Интернета в качестве информационного ресурса;
- 2) прямое информационное давление на органы власти через Интернет;
- 3) личное компьютерно-опосредованное общение с людьми, принимающими решения в органах государственной и муниципальной власти.

«Работа через Интернет усиливает два важнейших звена GR-кампании: выявление союзников и поиск необходимых данных. Это также дает возможность мгновенной мобилизации сил через электронную адресную книгу с мгновенной рассылкой и координации действий в режиме «виртуальной реальности», а, кроме того, электронная почта в настоящее время стала самым надежным видом связи с законодателями»². Последнее четко подтверждается, например, результатами опроса представителей местных властей США о процессе принятия ими решений, проведенного Майклом Йенсеном³. Респондентов спрашивали о частоте взаимоотношений с разными группами общественности в процессе принятия решений. Результаты были ранжированы от 1 до 5, где 1 — отсутствие коммуникаций, 5 — ежедневные коммуникации, 3 — еженедельные коммуникации. Среди каналов, по которым респонденты получают информацию от бизнес-структур, наибольший показатель получила электронная почта — 3,47, что означает переписку между органами власти и представителями бизнес-структур несколько раз в неделю.

Современными исследователями отмечается ряд важных трендов интернет-активности ключевых субъектов GR-коммуникаций, в числе которых основное место занимает появление технологий Веб 2.0 и развитие социальных медиа.

6.2. Веб 2.0 и социальные медиа: основные характеристики и функции

Термин Веб 2.0 связывают с именем американского специалиста Тима О'Рейли, который использовал его в ходе конференции в 2004 г., говоря о втором поколении веб-услуг. О'Рейли особенно подчеркнул, что дан

¹Gullup Institute (June 19, 2014) Americans' Confidence in News Media Remains Low. URL: <http://www.gallup.com/poll/171740/americans-confidence-news-media-remains-low.aspx>

²Болгова Л. Н. GR-менеджмент — инструмент цивилизованного лоббизма? // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М.: Изд-во РАГС, 2010. URL: http://lobbying.ru/index.php2article_id=6388

³Jensen M.J. The Internet and Influence: An Analysis of the Impact of Online Communication on Local Government Decision Making // American Political Science Association Convention, Boston, MA, August 28-31. 2008.

ный феномен — скорее использование «коллективного разума», новый вид мышления, чем просто набор новых технологий¹. «Как многие важные концепции, Веб 2.0 не имеет четких границ, а является, скорее, центром притяжения. Вы можете представить себе Веб 2.0 как набор правил и принципов, связывающих вместе настоящую солнечную систему сайтов, каждый из которых демонстрирует некоторые или все эти принципы на различном расстоянии от центра»².

В целом Интернет эпохи Веб 2.0 предполагает активное взаимодействие участников коммуникационного процесса, обмен информацией через RSS-каналы, использование вики-ресурсов, видео- и аудиоподкастов, онлайн- видео и т.д. Достижения Веб 2.0 в сфере мультимедиа предоставляют возможность донесения информации до потенциально неограниченной аудитории в режиме реального времени.

Согласно данным компании Маккинси, которая ежегодно проводит исследование использования сервисов Веб 2.0 бизнесом, опрашивая более 3 тыс. руководителей компаний со всего мира и служащих среднего звена, к 2012 г. уже более 50% представителей бизнеса полагали, что использование новых технологий для внешних коммуникаций позволяет существенно увеличить скорость получения доступа к новым знаниям и новой информации (рис. 6.1).

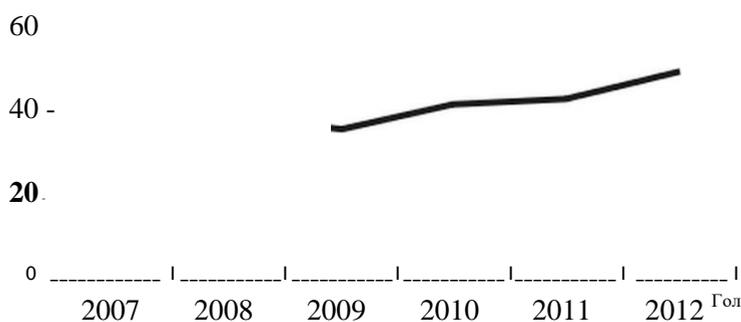


Рис 6.1. Использование технологий и инструментов Веб 2.0 для внешних коммуникаций в бизнесе (% опрошенных)³

Стремительно растет и количество тех, для кого Веб 2.0 снижает коммуникационные издержки (63% ответивших в 2012 г.). 50% ответивших используют Веб 2.0 для внешних коммуникаций, а 67% руководителей заявляют, что в ближайшие три года инвестиции в использование технологий Веб 2.0 в их компании будут увеличиваться, и только 1% планирует снизить финансирование новых технологий⁴.

¹ O'Reilly T. What is Web 2.0? // O'Reilly Media. 30 Sept. 2005 URL: <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>

² Там же.

³ См.: McKinsey&Company. Business and Web 2.0: An interactive feature. 2013. URL: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/business_and_web_20_an_interactive_feature

⁴ Там же.

Новые возможности для GR-коммуникации, связанные с развитием принципа Веб 2.0, привнесли социальные медиа. Понятие «социальные медиа» мы используем в качестве общего наименования для всех разновидностей интернет-образований, работающих в соответствии с принципом Веб 2.0 — блогов, социальных сетей, служб обмена данными, новостных сайтов и др. (табл. 6.1). С помощью социальных медиа у авторов появляется возможность обращаться к аудитории непосредственно, в обход традиционных каналов и СМИ. Увеличивается и охват аудитории, несравнимый с возможностями традиционных каналов распространения GR-сообщений. Оперативная, в режиме реального времени обратная связь является ключевой характеристикой социальных медиа: сам факт ее наличия предопределяет смещение акцентов в сторону социальных медиа, в том числе на государственном уровне.

Таблица 6.1

Основные разновидности социальных медиа

Название	Характеристика
Блог	Онлайн-дневник с записями, располагающимися в хронологическом порядке. При этом важной характеристикой блога является возможность создания сложной системы за счет функции комментариев к записям, гиперссылкам и др.
Интернет-форум	Интерактивные сайты для ведения дискуссий между пользователями на заданные ими темы
Социальная сеть	Сайты, предоставляющие пользователям возможность участвовать в дискуссиях, делиться информацией друг с другом при помощи списка друзей, сообщений, фотографий, видео, музыки и др.
Фотосайт	Сайты, предоставляющие возможность публикации фотографий онлайн
Подкаст	Комбинация аудио и видео, размещенная в сети и доступная для скачивания
Микроблог	Система коротких записей, не превышающих 140 символов. Такие сообщения содержат короткие высказывания, ссылки на другие сообщения, новости и др. Предоставлена возможность переадресации сообщений другим пользователям
Видеосайт	Сайты, позволяющие пользователям загружать видеоролики
Вики	Страницы, позволяющие пользователям создавать и редактировать информацию на них

Существует множество определений социальных медиа, но все они сходятся на том, что социальные медиа — средства обмена информацией, созданной потребителем при помощи Интернета. Такой обмен может осуществляться за счет использования различных мобильных устройств.

Роберт Скобл приводит отличительные характеристики социальных медиа¹:

- возможность корректировки опубликованной информации;
- интерактивность;

¹ Scoble R. What is social media? URL: <http://scobleizer.com/2007/02/16/what-is-social-media>

- доступное отслеживание популярности публикаций;
- быстрая доступность старых материалов;
- мультимедийность;
- отсутствие процедуры согласования материалов;
- неограниченность по объему;
- ссылки на другие материалы;
- неполный контроль над содержанием страницы.

В исследовании Маккинси 2012 г.¹ отмечается, что в качестве тактики управления внешними коммуникациями 47% успешных компаний и 34% остальных активно продвигают присутствие в социальных медиа. По мнению исследователей при помощи социальных медиа бизнес может активно влиять на стейкхолдеров: 33% респондентов из тех компаний, которые используют социальные медиа для влияния на стейкхолдеров, говорят об успешном репутационном менеджменте их компании, в то время как то же самое утверждают лишь 20% респондентов, работающих в компаниях, не использующих социальные медиа. Таким образом, социальные медиа позволяют вести проактивную деятельность по отношению к общественности, в том числе к органам государственной власти.

В исследовании Маккинси 2013 г. выявлено процентное соотношение использования разных видов социальных медиа бизнесом (табл. 6.2)².

Таблица 6.2

Использование технологий Веб 2.0 для решения внешних проблем в бизнесе

Вид социальных медиа	Социальные сети	Блоги	Микроблоги	Видео хостинг	Wikis
%	60	32	21	21	16

Необходимо подчеркнуть, что социальные медиа обеспечивают всеобщую доступность не только к получению, но и к генерации информации множеством пользователей, что, в свою очередь, предъявляет новые требования к способностям GR-специалистов оперативно осваивать новые формы обратной связи с общественностью. Так как в условиях повышенной прозрачности и информационной открытости растет спрос на информацию из первых рук, эффективность связей с общественностью зачастую оценивается готовностью GR-специалистов вступить в диалог с интернет-средой. Ведение тематического блога, оптимизация интернет-контента для повышения поискового и читательского рейтинга материалов компании, создание и активное развитие проблемно-ориентированных онлайн-сообществ представляют новые возможности для акцентирования проблемного вопроса или привлечения общественного внимания к спор-

¹ McKinsey & Company. Engaging and understanding governments. 2012. URL: http://www.mckinsey.com/assets/dotcom/mkq/engaging_and_understanding_governments.pdf

² McKinsey & Company. Business and Web 2.0: An interactive feature. 2013. URL: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/business_and_web_20_an_interactive_feature

ному законодательному решению. Уже ни для кого не секрет, что многие политики и представители общественности узнают о последних новостях из блогосферы задолго до того, как они появятся в официальных СМИ. В США популярность некоторых политических блогов, таких как *Huffington Post* и *Daily Kos*, можно сравнить с самыми авторитетными СМИ страны. *Twitter* и *Facebook* являются прекрасным способом для перекрестной рассылки и переадресации любознательной аудитории на дружественные сайты за дополнительной информацией по важным вопросам.

На примере нижеприведенных технологий можно проследить как симбиоз традиционных и новых методов сочетается в GR-практике.

6.3. GR-технологии в эпоху социальных сетей

Социальные медиа существенно повысили эффективность стратегий и тактик по связям с органами государственной власти и вовлечению граждан в политическую жизнь.

Так, в 2011 г. на сайте *change.org* была опубликована петиция, собравшая 300 тыс. подписей. Петиция требовала от Банка Америки и его генерального директора Брайана Мойнихан отозвать решение ежемесячно взимать пошлину за услуги банка с клиентов, пользующимися дебетовыми картами. После того как президент США Барак Обама подписал петицию, а американский сенатор Дурбин обратился к Банку Америки с ходатайством через *Twitter*, Конгресс пересмотрел законодательство о контроле банковских сборов¹.

В настоящее время больше, чем когда-либо прежде, политические меньшинства имеют возможности озвучить свое мнение за счет новых технологий и интернет-приложений. Небольшие организации и частные лица больше не зависят от средств, ранее доступных только правительствам и крупным корпорациям. Сегодня граждане могут выбрать те новости, которые они хотят получать, и продвигать в собственных социальных медиа те социальные и общественные программы, которые им нравятся. Ведущие организации, занимающиеся защитой общественных интересов, становятся полноправными участниками онлайн-сообществ. Они знакомятся с их культурой, языком и потребностями и управляют политической дискуссией с помощью мультимедийных ресурсов.

Предвыборная кампания Барака Обамы в 2008 г. продемонстрировала преимущества социальных сетей для политического активизма, взаимодействия с гражданами и сбора средств. Центр инновационных технологий института Брукинга (2011) приводит примеры использования социальных медиа с целью вовлечения электората в политический процесс и оживления интереса к ценностям американской демократии. Например, социальные медиа повысили уровень общественного реагирования и подотчетность обеих сторон. Они создали новую модель гражданской активности,

¹ *Samoilenko 5. Campaigns, Grassroots // Encyclopedia of Social Media and Politics. Ed. Kerric Harvey. Vol. 3. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, Inc., 2014. P. 190—194.*

сочетающей элементы традиционных СМИ с социальными медиа, при которой простые граждане становятся основой политического убеждения, используя при этом свои личные связи в политических целях. Большинство граждан теперь используют внутренний круг знакомств в качестве фильтра доверия для оценки политической информации. Пока политические группы влияния не найдут возможность стать доверенными членами такого круга, они не смогут привлечь внимание общественности и влиять на ход событий. Благодаря повышенному вниманию СМИ к мнению независимых блогеров и групп по защите общественных интересов, проблемы и интересы простых граждан стали больше освещаться в ходе национальных дебатов.

Социальные медиа также обогатили политическую дискуссию, позволяющую аудитории достичь более глубокого понимания при оценке кандидатов и политических повесток. Во время выборов кандидаты теперь вынуждены отвечать на вопросы, задаваемые обычными гражданами в Интернете. В 2010 г. исследование, проведенное PR-фирмой *Burson-Marsteller*, выявило, что почти все из 34 опрошенных организаций по защите общественных интересов, в том числе Американская ассоциация пенсионеров и Национальный союз налогоплательщиков, использовали как минимум одну из популярных социальных сетей, чтобы донести свое мнение по вопросам федерального законодательства и регулирования до заинтересованных лиц.

Crowdsourcing. В последние годы *краудсорсинг* (*crowd + outsourcing*, «мудрость толпы», «коллективный ум») использовался для организаций акций протеста, разоблачения коррупции, организации помощи пострадавшим в кризисных ситуациях и многих других акций. В последнее время стали популярны кампании, использующие элементы краудсорсинга для оказания влияния на политические и законодательные решения.

К примеру, организация *Uncaucus* в г. Провиденсе, штат Род-Айленд в США объявила в социальных сетях акцию по поискам кандидата на должность нового мэра, таким образом, предоставив всем желающим не только помочь «рекрутировать на эту должность» достойного кандидата, но и принять участие в коллективном обсуждении необходимых квалификаций нового «менеджера на найму». Таким образом, предстоящие выборы нового мэра и общественные надежды, связанные с ним и его деятельностью, стали предметом общественной дискуссии задолго до выборов¹.

В 2012 г. различные организации, в том числе *Tumblr*, *Reddit*, *Twitter* и другие организовали интернет-протест против предложенного Конгрессом антипиратского закона *Stop Online Piracy Act (SOPA)*. В этой акции приняли участие 115 тыс. веб-сайтов, многие из которых, включая Википедию, в знак своего несогласия с законопроектом отключились на несколько часов. В результате Конгресс США отложил работу над законопроектом на неопределенное время, пообещав найти лучшее решение проблемы интернет-пиратства и защиты интеллектуальной собственности.

¹ *Samoilenko S. Campaigns, Grassroots.*

Hashtag politics. В последнее время набирает популярность *хэштег-политика*¹, новая тактика, используемая интернет-активистами в *Twitter* для обсуждения и продвижения своих законопроектов. Путем наращивания дискуссионного форума вокруг ключевых хэштегов и курирования контента модератор пытается привлечь новых сторонников для поддержки определенной политической повестки. Иногда в роли хэштег-менеджеров выступают известные политики. Так, в 2012 г. президент Обама перед дебатами с представителями Конгресса США на тему повышения налогообложения населения обратился к пользователям *Twitter* с призывом написать под хэштегом #my2k, что для них значат 2 тыс. долл. Многие пользователи не сдерживали эмоций в своем отношении к законопроекту, ведь в случае принятия каждая семья должна была ежегодно платить в казну именно эту сумму.

Общественные кампании в своей деятельности активно используют социальные сети. Несколько лет назад экологическая организация *Alliance for Climate Protection* (Альянс по защите климата) создала видеосайт, содержащий интервью рядовых американцев на тему экологии. Сайт, который, помимо видеоархива с записями, предлагает живую трансляцию выступлений граждан, стал прекрасной возможностью для рядовых американцев донести политикам свое мнение о проблемах окружающей среды и глобальном потеплении. Также социальные сети используются для фандрайзинга в благотворительных целях. К примеру, ежегодный благотворительный фестиваль *Twestival* собирает пожертвования для благотворительных фондов^{1 2}. Связь между городами-участниками осуществляется через Твиттер. Совсем недавно участники твиттер-фестивалей в 200 городах в Европе, Азии и Америке смогли за 14 мес. собрать около 1,2 млн долл, для различных некоммерческих организаций.

Не стоит забывать и об *интернет-рекламе*. Например, в Великобритании в последнее время популярностью стал пользоваться сервис *Message Space*, предлагающий клиентам разместить таргетированную политическую рекламу в Интернете, привязанную к /Р-адресу получателя. Рекламный контент может варьироваться в зависимости от целевой аудитории и точно воздействовать на желаемого чиновника, депутата, журналиста, блогера-тысячника или местного лидера общественного мнения.

6.4. Риски и перспективы онлайн-коммуникаций

Большинство отечественных и зарубежных исследователей соглашаются с тезисом о том, что технологии Веб 2.0 кардинально преобразовали и изменили публичную сферу и коммуникации во всех областях, в том числе в процессе взаимодействия власти и бизнеса. Тем не менее следует согласиться с мнением известного специалиста в области интернет-коммуникаций Джима Макнамара о том, что необходима осторожность в опи-

¹ Meisel D. Hashtag politics. URL: <http://beautifultrouble.org/theory/hashtag-politics>

² Samoilenko S. Campaigns, Grassroots.

сании эффектов современной публичной коммуникации, а специалисты по коммуникациям должны быть подготовленными к потенциальным рискам онлайн-коммуникации¹.

Так, сегодня анонимность в Интернете гарантирует рядовым пользователям не только безусловные плюсы в виде свободного выражения своих мыслей и отсутствие строгих социальных норм поведения. В последнее время анонимность ассоциируется у рядовых пользователей с мошенничеством, троллингом, фальсификаций фактов или травлей политических деятелей и знаменитостей. В 2012 г. компания *Facebook* насчитала среди 955 млн зарегистрированных профилей 83 млн фальшивок и двойников. Миллионы из них были созданы и управлялись SMM-компаниями, занимающимися продвижением в социальных сетях².

Примеры из практики

1. Глава крупного международного PR-агентства *Edelman* Ричард Эдельман начал вести корпоративный блог еще до того, как это стало распространенной практикой. Однако его компания более известна привлечением «подсадных» блогеров и ведением псевдонародного блога в поддержку компании *Wall-matt* «Walmarting Across America». Одним из подсадных стал бывший сотрудник газеты *Washington Post* («Вашингтон пост»), занимавшийся ведением фальшивого блога за деньги. Такая практика получила название *flogging*, а ненастоящие блоги стали называться «флог-гами» (англ, *false blogs*).

2. «Липовые» аккаунты часто используются создателями для критики политических оппонентов или троллинга. В 2009 г. 38-летний сценарист Алекс Гроссман создал псевдострапицу губернатора штата Аляска Сары Пэйлин в *Facebook*, на которой от лица Пэйлин он постил одиозные комментарии и материалы, компрометирующие политика. Свой поступок Гроссман объяснил намерением продемонстрировать сторонникам Пэйлин невежество и ограниченность губернатора Аляски.

3. В 2011 г. администрация *Twitter* заблокировала и удалила фальшивый блог Президента РФ Дмитрия Медведева «*blog_medvedev*» по запросу пресс-службы президента. Микроблог «*blog_medvedev*» долгое время просто транслировал сообщения с официального сайта президента. Однако 27 июня в блоге от имени Дмитрия Медведева появился вопрос, одобряют ли читатели идею назначения бизнесмена Михаила Прохорова на пост премьер-министра РФ. Многие СМИ поверили этому сообщению и перепечатали его в своих новостях.

4. В феврале 2011 г. кубанский губернатор Александр Ткачев предупредил пользователей о фальшивых аккаунтах в *Twitter*. А через несколько лет «лжс-Ткачевы» появились уже в *Instagram* и *Facebook*.

5. Большой популярностью пользуются личности украинских политиков³. Так, около 100 фейковых аккаунтов экс-президента Украины Виктора Ющенко рекламируют сайты по заработку в Интернете, продают муку и пишут в социальных сетях от его имени стихи про В. Януковича. Многочисленные «лже-Януковичи» призывали украинцев в соцсетях голосовать за группу «Ранетки» и активно участвовали в переписке с Владимиром Путиным. Свыше 154 клонов Юлии Тимошенко продол-

¹ *Macnamara J.* Public communication practices in the Web 2.0-3.0 mediascape.

² *Kelly H.* 83 million Facebook accounts are fakes and dupes. URL: <http://www.cnn.com/2012/08/02/tech/social-media/facebook-fake-accounts/>

³ См.: *Никольская Н.* Фейки политиков: кого копируют интернет-пользователи? URL: <http://in.obozrevatel.com/politics/68710-fejki-politikov-kogo-kopiruyut-internet-polzovatelyi.htm>

жали вести переписку-онлайн от имени экс-премьера во время ее тюремного заключения. В июне 2014 г. *Twitter* по запросу Роскомнадзора удалил фальшивую страницу председателя Государственного Совета Крыма Владимира Константинова.

В США во время предвыборных кампаний появляется множество сайтов-ловушек, занимающиеся фандрайзингом «для кандидатов».

Серьезную опасность также представляют форумы-обманки в «поддержку» политических кандидатов, населенные «ботами», которые активно занимаются распространением дезинформации и троллингом. Нередко такие «виртуалы» управляются персоналом избирательных штабов политических оппонентов. Среди таких форумов можно отметить печально известные *RudyGuilaniForum.com* и *MitxRomney-Fomm.com*. Такие форумы активно распространяют ложную информацию о политике, а также размещают придуманные комментарии от его лица. Нередко на таких форумах запускаются диверсионные мемы и смысловые вирусы в качестве реакции на актуальные политические события, «жареные» темы или скандалы. Причем распознать фейк, как правило, удается только сторонникам кандидата, хорошо знакомым с его биографией и манерой общения.

Пример из практики

Впервые о поддельных политических аккаунтах в социальных сетях заговорили как о массовом явлении в 2012 г., после того как количество подписчиков кандидата в Президенты США Митта Ромни всего за несколько дней резко увеличилось на 100 тыс. Причем ночью цифры росли неправдоподобными темпами: от 3,500 до 62,000 «фолловеров» за ночь. Тогда избирательный штаб Ромни обвинили в покупке сотни фальшивых «лайков» и «друзей» в *Facebook* и *Twitter*. После того как *Twitter* разработал собственный рейтинг политических деятелей (*Twitter Political Index*), соперничество в «гонке за лайки» между избирательными штабами Барака Обамы и кандидата в президенты Митта Ромни в 2012 г. обострилось до предела.

По информации журнала *Wired*¹, покупка «мертвых душ» для накрутки рейтинга интернет-популярности политиков, а также создание всевозможных «клонов» уже давно никого не удивляет. Известно, что существуют специальные клик-фермы (*click farms*) в странах третьего мира, которые занимаются массовым производством «лайков» и спама с помощью дешевых наемных рабочих². По данным компании *Barracuda Labs* («Барракуда лабс»), средняя стоимость 1000 фальшивых подписчиков в *Twitter* составляет 18 долл.

Пример из практики

В 2014 г. *Twitter* Президента США Барака Обамы @BarackObama стал рекордсменом по количеству «липовых» подписчиков (46,8 %). По данным политиче-

¹ *McMillan R.* Man Builds Twitter Bot That Humans Actually Like. *Wired*. URL: http://www.wired.com/2012/06/twitter_arm/

² *Elder J.* (2013). Inside a Twitter Robot Factory. *The Wall Street Journal*. URL: http://online.wsj.com/news/articles/SB_10001424052702304607104579212122084821400

скоро ресурса *POLITICO* в тройку наиболее популярных блогов с наибольшим количеством ботов вошли *Twitter* вице-президента Джозефа Байдена и PR-службы Белого дома. Число поддельных подписчиков у них составило соответственно 46 и 37%. Далее места распределились следующим образом: Председатель Национального комитета Демократической партии США Дебби Вассерман-Шульц (35,1 %), сенатор Джон Маккейн (23,6 %) и сенатор Хилари Клинтон (21,9 %). Неудивительно, что с развитием рынка фальшивых пользователей в Интернете, количественные показатели популярности в социальных сетях теряют былую релевантность.

Мнение специалиста

По мнению вице-президента Гильдии издателей периодической печати и медиааналитика Василия Гатова, «боты» в социальных сетях давно уже превратились в отрасль киберпреступного бизнеса. Как заявил Гатов, киберпреступники, владеющие большим количеством фальшивых аккаунтов в социальных сетях, могут влиять на новостную картину дня, ставя отметки «Like» на интернет-страницах с информацией, выгодной преступникам, а не на тех материалах, которые действительно интересуют аудиторию конкретного СМИ. Особое внимание заслуживают три важных момента: во-первых, если пару лет назад основным инструментом «бот-политики» были DDoS-атаки своего рода «глушилки» для сайтов, то теперь системы управления ботами научились формированию повестки дня, ее подмене на желательную заказчикам. Во-вторых, к услугам производителей «ботов» сейчас прибегают государства, использующие «виртуальные армии» для ведения информационных интернет-войн. В-третьих, комментарии оказались более действенным оружием, чем ожидалось — несколько сотен платных комментаторов оказались в состоянии создавать серьезные проблемы даже для крупнейших сайтов. Можно вспомнить «скоростную модерацию» *Guardian* в мае 2014, когда редактор издания Крис Эллиотт одним махом удалил порядка 500 комментариев, сопровождающих сюжеты про ситуацию на Украине^{1,2}.

Далее необходимо отметить следующее: практика государственного управления показывает, что большинство стратегических решений принимаются на уровне личных договоренностей, которые вырабатываются в ходе двусторонних встреч или телефонных переговоров. Очевидно, например, что лоббизм в России как механизм реализации GR-стратегии бизнеса является достаточно закрытой, не предполагающей публичности сферой. Таким образом, при подобном подходе эффективность сети Интернет как открытой площадки коммуникации существенно снижается, более того, сфера интернет-технологий является губительной для продвижения частных интересов на государственном уровне.

Российский чиновник во многом опасается взаимодействовать с общественностью и бизнесом посредством электронных средств коммуникации, предпочитая традиционные личные встречи или телефонные переговоры. Такое взаимодействие, по мнению российской бюрократии,

¹ *Samuelsohn D.* Pols have a #fakefollower problem // Politico. URL: <http://www.politico.com/story/2014/06/twitter-politicians-107672.html>

² Из личного интервью с В. Гатовым Сергея Самойленко, январь 2015 г.

опасно, так как связи с частным сектором нередко носят неофициальный характер. Несмотря на некоторое усиление в последнее время позиций России в рейтингах готовности к электронному государству, низкий уровень участия представителей власти в развитии новых технологий является одной из проблем, которая тормозит поступательное движение в этом направлении.

В качестве примера приведем результаты анализа присутствия в интернет-пространстве депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга, проведенного нами в мае 2013 г. В петербургском парламенте 5-го созыва только половина из 50 депутатов уделяют внимание коммуникациям с внешней средой в Интернете. При этом наиболее активными пользователями являются депутаты фракции «Яблоко», а наименее активными - фракции ЛДПР (табл. 6.3).

Таблица 63

Интернет-активность депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 5-го созыва

Фракция	Количество депутатов	Присутствие в интернет-пространстве ¹	Персональный сайт	Страница в социальной сети ²	Twitter	Живой журнал	You Tube канал
Все депутаты	50	26 (52%)	17 (34%)	17 (34%)	12(24%)	7(14%)	4(8%)
Единая Россия	20	9 (45%)	6 (30%)	5 (25%)	2 (10%)	1 (5%)	0
Справедливая Россия	12	8 (66%)	6 (50%)	3 (25%)	5 (42%)	1 (8%)	2 (17%)
КПРФ	7	2 (29%)	1 (14%)	2 (28%)	0	0	0
Яблоко	6	6(100%)	4 (67%)	6(100%)	5 (83%)	5 (83%)	2 (33%)
ЛДПР	5	1 (20%)	0	1 (20%)	0	0	0

В целом использование технологий Веб 2.0 в GR-коммуникациях современной России не может быть описано как единый и успешно протекающий процесс. Переход к прямому интерактивному общению власти и бизнеса в подавляющем числе случаев еще не произошел.

Тем не менее сегодня в России активно внедряется система электронного государства, поставлена задача развития открытого диалога власти и различных групп общественности при помощи технологий Веб 2.0. Так,

¹ Наличие персонального сайта или минимум одной персональной страницы в социальных медиа, где указана текущая должность депутата.

² Количество депутатов, имеющих страницу минимум в одной социальной сети.

в апреле 2013 г. в России начал работу портал электронных обращений граждан «Российская общественная инициатива».

Отметим, что в 2011—2012 гг. подобные порталы электронных петиций появились во многих развитых странах, а тема развития механизмов электронного участия граждан в жизни государства приобрела особую актуальность. Так, согласно данным доклада ООП «Электронное правительство для граждан», за 2012 г. количество государств, внедривших механизмы электронных петиций, возросло с 17 до 42. Наряду с существованием порталов электронных петиций разрабатываются также проекты по созданию специальных платформ для коммуникации граждан и представителей органов власти. В качестве примера можно выделить проект *The Citizen Space*, разработанный правительством Великобритании. В России проблемы электронного участия граждан в принятии решений в настоящее время активно исследуются в Центре технологий электронного правительства ИИУ ИТМО в Санкт-Петербурге (www.egov-center.ru).

Выводы

Итак, проанализировав различные аспекты влияния социальных медиа и технологий Веб 2.0 на современные GR-коммуникации, можно сделать вывод о появлении технологий GR-коммуникаций нового поколения, в которых меняются сразу несколько компонентов коммуникации. Трансформируются каналы (теперь это весь спектр каналов, предлагаемых средой Веб 2.0), источники и получатели, которые смешали свои функционалы и превратились, по мнению профессора СПбГУ Д. П. Гавры, в «информационных просьюмеров». Также трансформируются системы прямых и обратных связей между субъектами GR-коммуникации.

Для GR-специалиста, целью которого является выстраивание отношений с органами государственной власти, информирование о деятельности компании, поиск государственных инициатив, связанных с деятельностью компании, технологии Веб 2.0 являются эффективным механизмом. Бизнес-структуры активно внедряют технологии Веб 2.0 для развития коммуникации, отстаивании своих интересов как среди потребителей, так и органов государственной власти. Однако если дело доходит до лоббирования конкретных инициатив, то эффективность сети Интернет как открытой площадки коммуникации существенно снижается. Сфера GR при этом, напротив, имеет тенденцию к выстраиванию отношений в открытом, публичном формате.

Можно утверждать, что технологии Веб 2.0, прочно закрепившиеся в современном мире, открывают новые перспективы взаимодействия бизнеса, общества и власти. В настоящее время субъекты и объекты GR-коммуникаций постепенно учатся взаимодействовать в Интернете и именно от успеха этого сотрудничества во многом зависит ускорение развития бизнеса и инновационное развитие общества и государства в целом.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите свойства Интернета, позволяющие использовать его как важное дополнение к традиционным связям с органами государственной власти.
2. Выделите три основных направления GR-деятельности посредством Интернета.
3. Чем Интернет эпохи Веб 2.0 отличается от Интернета 1990-х гг.?
4. Какие новые возможности для GR-коммуникации, связанные с развитием принципа Веб 2.0, привнесли социальные медиа?
5. Перечислите основные виды социальных медиа и их отличительные характеристики.
6. Каким образом новые социальные медиа повышают эффективность grassroots-стратегий? Приведите примеры.
7. Приведите примеры эффективного использования краудсорсинга для оказания влияния на политические и законодательные решения.
8. С чем связана, на ваш взгляд, популярность хэштег-политики среди интернет-активистов?
9. I Приведите примеры удачного использования интернет-рекламы в GR-деятельности.
10. Почему, по мнению исследователей, российский чиновник опасается взаимодействовать с общественностью и бизнесом посредством электронных средств коммуникации?

Темы докладов и рефератов

1. Роль социальных медиа в повышении эффективности стратегий и тактик по связям с органами государственной власти.
2. Преимущества социальных сетей для политического активизма, взаимодействия с гражданами и сбора средств.
3. Использование краудсорсинга для организаций акций протеста: анализ российской практики.
4. Анализ присутствия в интернет-пространстве депутатов Законодательного собрания на региональном уровне (регион по выбору студента).
5. Новейшие тактики, используемые интернет-активистами для обсуждения и продвижения законопроектов.
6. Анализ потенциальных рисков онлайн-коммуникации для специалистов по связям с органами государственной власти.

Ситуационные задания

6.1. В США во время предвыборных кампаний появляется множество сайтов-ловушек, занимающиеся фандрайзингом «для кандидатов» и перекачивающие народные деньги в карманы интернет-мошенников. Например, в 2012 г. ни демократы, ни республиканцы не догадывались об истинных замыслах фальшивых сайтов DemocraticNationalCommittee.org и RepublicanNationalCommittee.org до тех пор, пока с ними не связались журналисты ABC News.

Проведите исследование данного случая, подобрав необходимые материалы в Интернете и предложите собственную оценку произошедшего.

6.2. 5 марта 2012 г. на видеоресурсах *YouTube* и *Virneo* появился документальный фильм «Копу 2012» режиссера Джейсона Рассела, идеолога и активиста независимой американской организации *Invisible Children*. Ролик был посвящен Джозефу

Кони, предводителю Армии сопротивления Господа (Lord Resistance Army, LRA). Радикальная группировка Кони много лет пытается создать в Уганде теократическое государство, основанное на 10 библейских заповедях. Партизаны LRA приобрели печальную известность как деструктивная секта, занимающаяся массовыми похищениями и насильной вербовкой детей из африканских селений. В своем фильме Джейсон Рассел демонстрирует ужасы африканской жизни и призывает американцев выразить свой протест в социальных сетях и потребовать поимки Кони. Число 2012 в названии фильма обозначает, что 20 знаменитостей шоу-бизнеса, среди которых Анджелина Джоли, Джордж Клуни, Бен Аффлек и другие, а также 12 влиятельных американских политиков поддержали идею *Invisible Children*. Получасовой ролик, призывающий к поимке лжепророка Кони, стал вирусным, и за шесть дней его посмотрели около 55 млн чел. Официальный твиттер-хэштег #StopKony поддержали такие знаменитости как Опра Уинфри, Джастин Бибер и другие и за несколько дней помогли ему выйти в лидеры *Twitter*. О фильме сообщили основные новостные агентства, включая *The Huffington Post*, *NPR*, *Washington Post* и *The Telegraph*. Пресс-секретарь Белого Дома Джей Карни заявил, что Барак Обама благодарит создателей фильма и обещает продолжить борьбу против армии Кони¹.

1. Осведомленная публика отнеслась к документальному фильму настороженно. Почему? Найдите информацию, используя соответствующие интернет-ресурсы.

2. Что общего можно обнаружить между фильмом и типичными PR-кампаниями кандидатов в президенты США?

¹ *Suhaguzov M.* Остановите Кони: Вирусный фильм против убийцы детей. URL: <http://www.lookatme.ru/mag/live/experience-news/159> 815-ostanovite-koni-virusnyy-film-protiv-detoubitsy

Раздел II
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЛОББИЗМА

Глава 7

ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ

В результате изучения материала данной главы студент должен: *знать*

- основные традиции определения лоббизма; *уметь*
- выделять основные типы лоббизма и технологии лоббирования;
- оценивать и раскрывать в аналитических материалах проблемы лоббистских отношений;

владеть

- базовыми знаниями для проведения лоббистских кампаний в органах государственной власти.

7.1. Группы интересов и лоббизм

Лоббизм — один из значимых механизмов взаимосвязи общества и государства. Предельным основанием для возникновения лоббистского отношения является наличие в структуре общества социально оформленных интересов. Последнее предполагает наличие в структуре гражданского общества групп интересов, т.е. групп, имеющих один или несколько интересов и выдвигающих требования к другим группам для реализации этих интересов. Соответственно группы интересов, продвигающие свои интересы через структуры государства, выступают как группы давления, приобретают политический характер (Д. Трумэн). В большинстве случаев конкуренция групп давления проявляется как конкуренция элит.

Характер конкуренции групп интересов, протекающей чаще всего в институционализированной форме, за влияние на структуры власти содержательно определяет, в свою очередь, характер представительства интересов и в целом характер режима. При этом конкуренция групп интересов, конкуренция элит на выборах — лишь один (часто не основной и не эффективный) из способов представительства интересов. Наиболее эффективным способом представительства интересов, особенно в условиях технологизации политики, постепенно становится их функциональное представительство, прежде всего через структуры исполнительной власти. Одним из механизмов функционального представительства интересов, влияния на органы власти и является лоббизм.

В XVI в. в Англии словом *lobby* (кулуары) обозначалась площадка, предназначенная в монастыре для прогулок. Столетие спустя «lobby» стали называть коридор, в который выходили члены английского парламента для прогулок или голосования. Несколько позже лоббистами стали называть лиц, которые уговаривали членов парламента проголосовать тем или иным образом за законопроект. В США к лоббистской деятельности стали относить и деятельность по покупке голосов конгрессменов. И именно здесь в первой половине XIX в. происходит политизация понятия.

Таким образом, уже изначально лоббизм как политическое явление имел как минимум оттенок чего-то закрытого, тайного, закулисного, связывался с выгодой и для того, кто лоббирует, и для того, чьи решения лоббируются. Наконец, лоббистская деятельность всегда связывалась с деятельностью, направленной на представителей органов власти. Сегодня в России все эти оттенки смысла присутствуют в обыденном сознании в полной мере. Негативизма в восприятии лоббизма добавляет и общее негативное восприятие таких понятий, как «политика», «чиновник». Не случайно предложения урегулировать деятельность лоббистов иногда воспринимаются как желание легализовать организованную преступность. При этом сегодня массовое сознание в России не является исключением в негативном отношении к лоббизму. В Италии, Франции, других странах лоббизм воспринимается как что-то нечистое и нечестное. Однако это не мешает этим странам иметь законодательство, регулирующее те или иные аспекты лоббистской деятельности.

7.2. Понятие лоббизма: основные традиции определения

Определений лоббизма (как формально юридических, так и имеющих теоретический характер) существует множество¹. Все эти определения можно типологизировать, выделив два основных подхода. В рамках первого *лоббизм* понимается как деятельность субъектов, влияющих на структуры государственной власти с целью принятия ими необходимых решений. Странники второго подхода связывают лоббизм исключительно с профессиональной деятельностью физических лиц и (или) организаций по продвижению интересов клиентов в структурах государственной власти. Фактическое различие этих двух позиций заключается, во-первых, в решении вопроса, признавать аномические (спонтанные) выступления граждан, жалобы, обращения, петиции и тому подобные гражданские акции лоббистскими или нет, и во-вторых, что самое главное, в стремлении ограничить или, наоборот, расширить понимание лоббизма. Заметим, что в случае с расширенным пониманием лоббизма он по факту *отождествляется* практически со всей политикой.

¹ См.: Малько А. В. Лоббизм // *Общественные науки и современность*. 1995. № 4 ; Лепехин А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // *ПОЛИС*. 1998. № 4 ; Любимов А. П. Проблемы правового формирования лоббизма // *Государство и право*. 1999. №7.

Все юридико-институциональные определения лоббизма находятся в рамках второго подхода, тогда как политико-социологические — в основном в рамках первого. Первый подход является более широким, включающим все определения, возможные в рамках второго.

Политико-социологический подход к изучению лоббизма безусловно предоставляет больше возможностей для понимания сути самого явления, позволяя более адекватно оценить юридическую теорию и формализованную практику лоббизма. Например, в рамках первого подхода вполне логичной выглядит позиция В. А. Лепехина, который считает, что лоббизм — «не просто артикуляция (представление) интересов тех или иных групп (социальных, политических, экономических) в структурах власти, а процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»¹. Понять лоббизм можно, лишь признав, что «мощные группы давления и есть власть»².

Таким образом, лоббизм — не просто механизм обеспечения принятия решений в интересах групп давления как структур реальной власти, но механизм целенаправленного влияния на процесс принятия решений со стороны групп интересов в соответствии с соотношением сил, сложившимся между ними. Что же касается проблемы совпадения (отождествления) интересов органов власти и могущественных групп интересов, то в этом случае проблема лоббизма, на наш взгляд, снимается в принципе, просто перестает существовать. Лоббизм возникает там, где совмещения интересов власти и групп интересов не существует, где интересы власти и части общества расходятся в их направленности или интенсивности реализации. Когда же мы говорим о совпадении интереса власти и группы (части группы), то автоматически снимаем проблему лоббизма, перемещаясь в иную плоскость теоретического анализа.

Итак, лоббизм с позиций функционального анализа:

- обеспечивает реализацию интересов наиболее сильных групп, приводя к содержательному совпадению формальной и фактической властей;
- обеспечивает конкурентность в процессе принятия решений, создавая возможности для «меньшинства» влиять на процесс принятия решений;
- препятствует излишней бюрократизации структур власти, способствует более компетентному принятию решений;
- способствует достижению компромисса между группами интересов, проявляющегося в принятии соответствующих решений.

При реализации указанных функций лоббизма не исключается как позитивное, так и негативное воздействие на общественный механизм и структуры власти. Например, при обеспечении реализации интересов наиболее сильных групп возможна функциональная дестабилизация властных структур, когда некоторые из них вынуждены выполнять несвойственные им функции (из этого ряда последствий можно назвать вмешательство правоохранительных органов в избирательный процесс и их политизация, выполнение избирательными комиссиями заинтересованных ролей

¹ Лепехин А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования.

² Там же.

в период выборов, заинтересованное вмешательство судов и прокуратуры в правотворческий процесс и т.п.).

Конкурентность в принятии решений также может привести к деструктивной для общества иерархизации интересов, что, в свою очередь, ведет к блокировке позитивных и принятию негативных решений. Компетентность в принятии решений означает лишь то, что принимающий решение орган (лицо) благодаря лоббистским усилиям обладает объемом информации, более значительным, чем он мог бы обладать без лоббистского вмешательства. При этом вектор принимаемого решения может быть направлен отнюдь не в сторону общественных интересов. По-разному может быть оценен и компромисс, достигнутый в результате лоббистского вмешательства.

Однако подчеркнем еще раз, *сам лоббизм есть явление нейтральное*, содержательная оценка которого возможна лишь в конкретной ситуации. Отметим также, что *лоббизм есть явление, находящееся в правовом поле*. Такие явления, как коррупция, nepotизм и т.п., не имеют к лоббизму никакого отношения. Более того, эти явления есть не проявление лоббизма (пусть даже «дикого»), а его отрицание. Другими словами, коррупция и иные внеправовые явления проявляются там, где отсутствует по разным причинам (разрушен, невозможен и т.д.) отлаженный и эффективный механизм лоббирования.

Итак, для того чтобы исключить любые возможности для очевидно неэвристического расширения понятия «лоббизм», необходимо, во-первых, жестко определить лоббизм как явление правовое, легальное, во-вторых, сузить круг субъектов лоббизма. Сегодня в большинстве публикаций, посвященных лоббизму, лоббистами считаются и члены правительства, и депутаты, и главы регионов, и т.д., т.е. те, на кого должно быть направлено лоббистское действие. Более того, к лоббистам относят журналистов, СМИ, отдельных граждан, которые очень часто действуют в своих интересах, пользуясь своими правами (свобода слова, свобода печати и др.), которые в рамках «лоббистской логики» тут же попадают под регулирование законодательства о лоббизме, что, по сути, есть юридический нонсенс.

Таким образом, лоббизм есть,

- легальная деятельность по продвижению интересов;
- деятельность, предполагающая прямой (непосредственный) или косвенный контакт с лицом, принимающим решение;
- деятельность, как правило, профессиональная.

7.3. Структура лоббистских отношений

Многообразие ситуаций, в которых проявляет себя лоббистский механизм и ведет к выработке самых многообразных форм лоббистского воздействия, связано как с содержательной уникальностью взаимосвязей между институтами власти и структурами гражданского общества, так и со спецификой структуры конкретного лоббистского отношения, имеющего общую формулу «клиент — лоббист — субъект власти». Иногда, например

в проекте Федерального закона № 97801795-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», допускается и более сложная формула: «клиент — (лоббистская фирма — лоббист) — субъект власти».

Клиент в структуре лоббистского отношения — любое лицо, стремящееся продвинуть (реализовать) свой интерес путем влияния на структуры власти.

В качестве клиентов могут выступать физические лица (граждане, лица без гражданства, иностранцы и т.д.), группы, организации. При этом клиент не только непосредственно связан с интересом, но всегда в той или иной степени осознает его. Даже анонимические группы для того, чтобы выступить в качестве клиента, с необходимостью должны проартикулировать свои интересы тем или иным способом.

Лоббист — физическое лицо, группа лиц, организация, влияющие на структуры власти с целью реализации интереса клиента.

Вопрос о лоббисте — физическом лице не вызывает сомнений ни у кого. Возможность выступать в качестве лоббиста организации — достаточно серьезная проблема. Например, один из предлагаемых проектов Закона РФ о регулировании лоббизма исходит из возможности регистрации в качестве лоббистов только физических лиц (см. Проект Федерального закона., Малько, 1995, Смирнов и Зотов, 1996). Такое ограничение, на наш взгляд, порождает серьезные практические и теоретические проблемы. Например, в случае признания такой формы лоббизма как организация кампаний в СМИ (что, заметим, и делается в проекте Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти») неизбежно правовое признание возможности выступать в качестве лоббиста юридического лица.

Принципиальной, на наш взгляд, является постановка вопроса о возможности регистрироваться в качестве лоббистских фирм коммерческих и некоторых видов некоммерческих организаций. В нормативном правовом акте «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области», например, предусмотрено, что в качестве лоббистов могут выступать только представители общественных объединений, уже существующих или специально создаваемых. В данном случае стремление законодателя не допустить коммерциализации лоббистской деятельности, институционально опосредовать отношения между коммерческими интересами и законодателями объяснимо, но неоправданно. На практике такое опосредование приведет лишь к большей закрытости лоббистской деятельности. Все вопросы об организационно-правовой форме лоббистских организаций вообще могут быть сняты, если признать лоббизм одним из видов предпринимательской (коммерческой) деятельности, что, в частности, и сделано в проекте Федерального закона «О регулировании лоббистской деятель-

ности в федеральных органах государственной власти» (см. Проект федерального закона...).

Наконец, необходимо отметить, что возможно совмещение клиента и лоббиста в одном лице. Чаще всего это происходит при гражданском лоббировании, когда, например, группа граждан организует лоббистские контакты с целью решения своих частных (локальных) проблем.

Вопрос о *субъекте власти*, на который оказывается влияние, в структуре лоббистских отношений особых споров не вызывает. Перечень субъектов власти ограничивается государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами этих органов. Таким образом, лоббизм принципиально отличается от подобной деятельности, осуществляемой по отношению к иным субъектам, принимающим решения. Для описания такой деятельности в политической науке используется термин *advocacy*, имеющий более широкое содержание, чем лоббизм.

Что касается законодательных ограничений лоббистской деятельности в отношении некоторых субъектов, то они, как правило, касаются органов судебной власти, а также иных правоохранительных органов.

Наконец, в структуру лоббистских отношений помимо указанных сторон необходимо включить сами отношения (формы, способы, механизмы влияния лоббистов на субъектов власти, формы отношений между лоббистами и клиентами и т.п.), связывающие эти стороны. Отношения «клиент-лоббист», как правило, регулируются нормами трудового (в том случае, если лоббист является сотрудником организации-клиента) или гражданского (например, в случае заключения договора на оказание лоббистских услуг) кодексов. Отношения же между лоббистом и субъектом власти столь многообразны, что их теоретический анализ возможен лишь при предварительном использовании стратегии типологизации.

7.4. Типология лоббизма

Типология отношений между лоббистом и субъектом власти целесообразна также потому, что лоббизм чаще всего отождествляется именно с этими связями, по сути являющимися лишь частью более сложного, более «обширного» лоббистского отношения. Оснований для типологизации лоббизма (в узком смысле) существует множество. Назовем лишь наиболее принципиальные из них.

В зависимости от *характера субъекта власти*, на которого направлено воздействие лоббиста, можно выделить лоббирование интересов через законодательные (представительные), исполнительные органы власти и их должностных лиц. Проблема в данном случае заключается не столько в специфике деятельности органов (должностных лиц), сколько в эффективности различных видов лоббирования. По оценкам экспертов в настоящее время в Российской Федерации преобладает в силу наибольшей эффективности «исполнительное лоббирование», т.е. лоббирование интересов через органы исполнительной власти¹.

¹ Малько А. В. Лоббизм. С. 60.

Можно согласиться с тем, что в зависимости от *характера правового акта*, изданием которого достигается цель влияния, лоббизм можно подразделить на правотворческий и правоприменительный¹. Влияние в процессе создания правового акта (на предмет регулирования, круг подпадающих под регулятивное воздействие отношений и т.д.) и определяет суть и направленность правотворческого лоббизма. Влияние на практику применения уже действующих норм соответствующими органами и структурами связано с лоббизмом правоприменительным.

В зависимости от *сферы*, в которой «расположен» лоббируемый интерес, можно выделить лоббизм политический, социальный, экономический и т.д.

Типологизируя лоббизм в зависимости от *специфики клиента*, стремящегося отстаивать свой интерес, можно выделить лоббирование региональное и местное, иностранное и отечественное, отраслевое и межотраслевое, и т.д.

В том случае, когда лоббированием интересов занимаются *специализированные структуры*, говорят о профессиональном лоббизме. Профессиональными лоббистами, как правило, выступают: 1) специализированные лоббистские фирмы (PR-компании, рекламные агентства, консалтинговые фирмы и т.д.); 2) структурные подразделения корпораций, специальная задача которых — лоббирование интересов этих корпораций.

В зависимости от *характера отстаиваемого интереса* и *методов воздействия на субъекты власти* (т.е. на основании комплекса признаков) можно выделить «гражданский лоббизм», осуществляемый в форме различного рода гражданских акций (направление жалоб, обращений, петиций должностным лицам органов власти и т.п.). Этот вид лоббизма включает в себя grassroots-кампании и кампании *public advocacy*. Субъектами гражданского лоббизма чаще всего выступают не профессиональные лоббисты, а граждане с активной жизненной позицией. Данный тип лоббизма, довольно широко используемый западными специалистами, подробно описан в следующем параграфе.

7.5. Основные технологии лоббирования

Лоббирование осуществляется исключительно в рамках закона. Коррупция и иные противоправные формы влияния на процесс принятия решений указанными органами и лицами к лоббизму не должны иметь никакого отношения. Иное дело, что лоббисты предпочитают не афишировать свою деятельность, и это вполне им удастся в условиях отсутствия правовых норм, регулирующих вопросы открытости лоббизма, конфликта интересов и т.п.

Лоббистская деятельность может осуществляться и под прикрытием иных видов влияния, сочетаться с рекламой, PR-акциями. Например, во многих регионах Российской Федерации еще помнят «толлинговые войны» круп

¹ Малько А. В. Лоббизм. С. 60.

нейших производителей алюминия. Просто лоббистские сражения дополнялись многочисленными PR-акциями.

Наконец, лоббистская деятельность может иметь сложные отношения с нравственностью. Например, в 1987 г. сенатор Ллойд Бентсен решил организовать частный лоббистский клуб. Чтобы войти в этот клуб, лоббисты и директора комитетов политического действия должны были уплатить 10 тыс. долл. Сенатор, в свою очередь, «соглашался» обедать с членами клуба, выслушивая их мнение по тем или иным вопросам. При этом сенатор обещал, что будет прислушиваться к членам клуба и полагаться на их финансовую поддержку. Все было в пределах правовых норм. Деньги шли на избирательную кампанию, а не лично в карман сенатору. Но нравственная сторона дела была явно не проработана. В результате критики со стороны СМИ клуб был распущен¹.

Тем не менее в любом случае лоббирование всегда осуществляется в легальных формах с помощью легальных методов.

В Российской Федерации на момент написания данной книги закон о лоббизме не принят. Официальное признание лоббизма еще только начинается². При этом лоббистов в их легальном понимании уже достаточно. Оперируя значительными средствами, лоббисты быстро овладели всеми возможными, наработанными мировой практикой методами легального влияния на власть, тем более что их не так много.

К *первой* группе технологий лоббирования можно отнести лоббирование путем мобилизации общественного мнения в пользу принятия необходимого решения. К методам мобилизации общественного мнения относятся: организация кампаний в СМИ, организация массовых акций (grassroots), public advocacy, инспирирование массовых обращений (astroturfing). Рассмотрим их подробнее.

Организация кампаний в СМИ — наиболее доступный и в большинстве случаев достаточный способ решения вопроса о влиянии на власть. В этом случае можно говорить о сочетании методов лоббизма и GR-деятельности. Заметим, что многие PR-службы бизнес-структур при решении задач продвижения интересов как раз и ограничиваются организацией публикаций материалов в различных изданиях, что собственно к лоббизму отношение имеет очень косвенное.

Организация массовых акций — очень эффективное средство давления на власть. Сюда можно отнести получившее широкое распространение в США использование гражданских инициатив на местах (grassroots activity), а также public advocacy campaigns. Еще в 1912 г. американский сенатор штата Индиана Альберт Беверидж отозвался о своей Прогрессивной партии, что она создавалась настоящими людьми «от корней»

¹ Скидмор Дж. М., Трипп М. К. Американская система государственного управления. М., 1993. С. 125.

² См.: Киселев К. В. Лоббизм: проблемы правового регулирования // Чиновник: Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2000. № 3 (9); Лепехин А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования; Любимов А. П. Проблемы правового формирования лоббизма;

и «выросла на почве потребностей простых людей» (grass roots буквально переводится как «корни травы»).

Типичная grassroots-кампания это планируемое мероприятие, организованное для мобилизации общественной поддержки и оказания давления на законодателей, государственных должностных лиц или корпораций. Традиционная grassroots-активность может принимать стандартные формы в виде сбора подписей для петиций, сбора средств от мелких доноров для политической рекламы или кампании, агитации, участия в митингах, бесплатных телефонных линий, собрания небольших групп, интервью с ключевыми государственными должностными лицами и т.п.¹ Grassroots как форма политического убеждения может быть очень эффективным способом усиления общественного резонанса вокруг проблемы и побуждения представителей государственных органов к принятию конкретных решений.

Хорошим примером grassroots в российской практике служат стихийные выступления граждан после вступления в силу 1 января 2005 г. пакета законов о монетизации льгот. Митинги и пикеты прошли в разных городах России, а 10 января 2005 г. в Химках жители перекрыли Ленинградское шоссе и на несколько часов блокировали движение, протестуя против отмены льгот.

Более подробно grassroots-кампании рассматриваются в главе, посвященной лоббизму в США, так как именно в Америке подобные кампании получили наиболее широкое распространение.

Public advocacy campaigns — общественные акции, направленные на представительство и защиту прав и интересов определенной социальной группы. Группы активистов занимаются лоббированием социальных вопросов, таких как проблемы экологии, насилие в семьях, законы об абортах и т.д. К известным активистским группам относятся *Greenpeace*, организация по защите прав животных *PETA*, Ассоциация американских семей и т.д. Эффективность этих групп заключается в том, что, занимаясь продвижением своих программ, они автоматически обращают внимание общественности и политиков на более глобальные проблемы, касающиеся всего мирового сообщества. Тем не менее активистским организациям часто приходится защищать свои интересы среди какофонии мнений, сопровождающей любой законодательный проект в законодательных органах. Иногда позиции одних социальных групп могут не совпадать со взглядами других объединений и ассоциаций. Так, взгляды Ассоциации американских семей могут резко контрастировать с интересами организаций, защищающих интересы сексуальных меньшинств.

К стратегиям и тактикам таких групп можно отнести методы прямого взаимодействия с властью, grassroots-кампании, судебные разбирательства с целью поддержки своих или блокировки чужих проектов, массовые демонстрации, бойкотирование и др. К примеру, экологическая организация *Rainforest Action Network* объявила бойкот сети ресторанов *Burger King* из-за того, что они закупали мясо животных на месте уничтоженных

¹ *Samoilenko S. Campaigns, Grassroots. P. 190—194.*

джунглей. В результате успешной акции и общественного резонанса *Burger King* был вынужден сменить поставщиков говядины. Многие экологические организации достигли хороших результатов за счет долгосрочного сотрудничества с корпорациями. В 2010 г. *Environmental Defense Fund* и *McDonalds* отпраздновали 20 лет сотрудничества по защите окружающей среды от мусора в виде пищевой упаковки.

Укажем, что в России практика привлечения низовых общественных организаций или групп интересов развита в гораздо меньшей степени. Множество общественных объединений, концентрирующих огромный личностный потенциал и инициативу, зачастую работают вхолостую, не достигая поставленных целей по той причине, что их усилия попросту игнорируются властями, а сами организации слишком слабы, чтобы заставить прислушаться к себе. Несмотря на это, опросы, особенно проведенные в последнее время, свидетельствуют о двух изменениях в общественно-политических отношениях. Первое — граждане все меньше готовы доверять общей риторике политика и все больше смотрят на конкретные результаты его действий. Второе — добровольные некоммерческие объединения граждан уже играют определенную роль в таких сферах, как образование, ЖКХ, охрана окружающей среды, и органы власти, особенно на низовом уровне, иногда вынуждены считаться с мнением общественности.

Прекрасным примером является проект «Пионеры зеленого PR в “Саду Владимира Путина 1”», когда один из петербургских дворов попал под очередную точечную застройку очередным бизнес-центром. В ответ на «уплотнительную» территории и игнорирование властями жалоб жильцов местные активисты решили благоустроить территорию и засадить именными деревьями сквер, получивший название «Сад Владимира Путина 1». С помощью этих мер жильцы смогли не только привлечь внимание широкой общественности к проблемам уплотнительной застройки через СМИ, но и предложить местным властям меры по предотвращению сокращения площадей зеленого фонда города. Благодаря этим усилиям строительство бизнес-центра было прекращено, а сквер занесен в реестр городской муниципальной «зеленой недвижимости».

Media-jacking, или «медийный перехват», относится к одной из популярных стратегий последнего времени. *Media-jacking* — процесс создания публичности для своей повестки за счет использования чужой площадки или новостного пространства. Такое медийное паразитирование подразумевает интеграцию своего сообщения в актуальный новостной фон чужого мероприятия и переключение внимания аудитории на собственные вопросы или проблемы. Так как корпорации и политики имеют больше ресурсов для привлечения прессы, хорошо спланированные, креативные медиаперехваты могут быть весьма эффективным способом привлечения

Примеры из практики

1. В 2007 г. компания *Kimberly-Clark Corporation*, выпускающая продукцию личной и промышленной гигиены, проводила запись дорогого рекламного ролика гигиенических салфеток *Kleenex*, по сценарию которого прохожие,

в рекламе, должны были «пустить слезу» и произнести ключевую фразу «Мне нужен Kleenex!». Активисты *Greenpeace*, «случайно проходившие мимо» во время записи ролика, начали рыдать, жалуясь на то, что корпорация вырубает девственные леса для изготовления салфеток. В результате съемка рекламного клипа была сорвана, а акция *Greenpeace* стала интернет-хитом.

2. В 2006 г. активисты другой экологической организации — *Rainforest Action Network* — проникли на ежегодное Лос-Анджелесское автошоу по поддельным пропускам для прессы. Сразу после окончания программного выступления председателя совета директоров и главного управляющего *General Motors* Рика Вагонера, посвященного «экологически дружественной» политике компании, активисты, представившись представителями СМИ, поблагодарили компанию за социально ответственную политику, а йтом сообщили публице, что *General Motors* готова дать письменное обязательство обещаниям, сделанным во время доклада. Раздосадованный председатель правления наотрез отказался что-либо подписывать, мотивируя это тем, что во время выступления он выражал свое личное мнение, а не позицию всей компании. Неудивительно, что такое расхождение в словах и поступках вызвало негодование аудитории, тут же «взорвав» новостные сводки информационных агентств. Около 700 СМИ опубликовали материалы, обвинявшие *General Motors* в лицемерии и политике «зеленого камуфляжа»¹.

Инспирирование массовых обращений получило название *astroturfing*, или задействие искусственного общественного мнения (*astroturf* переводится как «искусственный газон»). Термин *astroturfing* ввел сенатор от штата Техас Ллойд Бентсен, который назвал управляемые политтсх- нологами «народные инициативы» в поддержку республиканцев «искусственной травкой», а не настоящими движениями «от корней» (*grassroots*).

Приведем пример. В 2003 г. письма от рядовых граждан, приветствующие публичную политику Республиканской партии, наводнили многие американские районные газеты в США. Оказалось, что кампания была сфабрикована одним из политических порталов, который предлагал интернет-пользователям кредитные бонусы за подпись и отправление в газету уже написанного письма.

То есть основная суть кампании заключается не в привлечении общественной поддержки, а в ее имитации. Если *grassroots*-кампании делаются при минимальном количестве денежных средств и максимальном привлечении людей, то *astroturf*-кампании требуют значительных средств, не привлекая при этом множества людей. Как правило, за такими кампаниями стоят не общественные организации, а корпорации (в частности, *Philip Morris*, *Georgia Pacific*, *General Electric*, *Chevron*, *National Hockey League*, *Procter & Gamble*) или лоббистские фирмы (*Burson-Marsteller*, *Davies Communications*, *Hill & Knowlton*, *National Grassroots & Communications*). Астротурф строится на использовании баз данных избирателей и вовлечении наименее информированных из них. Иногда участие избирателей вообще оказывается фикцией, когда, например, сенаторы получают письма или телеграммы за подписью людей, которые на самом деле их не подписывали.

Инспирирование массовых обращений — наиболее простой вариант постановки проблемы в выборной лоббированной группе интересов для

¹ Подробнее см.: Reinsborough, Canning, Russell, 2012.

представительной власти, тогда как власть *исполнительная* может и не заметить этой кампании. Петиции, жалобы, предложения от избирателей, адресованные лично депутатам, они едва ли оставят без внимания. Представитель администрации Никсона в конгрессе Том Корологос, описывая методы влияния на конгрессменов и прогнозируя ответ одного из них, как-то сказал: «Сейчас он спросит: покажите мне 10 тысяч писем из моего округа, и я буду “за”». В Российской Федерации ситуация с обращениями не выглядит столь эффективной, но рано или поздно изменения произойдут, и массовые петиции будут иметь большие шансы быть услышанными.

Вторая группа технологий лоббирования — самая популярная и эффективная — непосредственная, часто индивидуальная работа с представителями власти. Виды такой работы многообразны. Многие из них закреплены в различных нормативных правовых актах, регулирующих деятельность депутатов, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований. Среди наиболее известных, доступных бизнесу и эффективных видов лоббистской деятельности (они применяются как профессиональными лоббистами, так и сотрудниками GR-департаментов) можно назвать:

- разработку проектов нормативных правовых актов и организацию их обсуждения;
- консультирование представителей власти, в том числе организация экспертиз принимаемых решений;
- предоставление информации;
- участие в работе органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований и их структурных подразделений;
- участие в работе консультативных (совещательных) органов, рабочих групп по выработке решений;
- участие в парламентских слушаниях;
- помощь в организации мероприятий, проводимых представительными или исполнительными органами власти и местного самоуправления и т.д.

Каждая из перечисленных форм работы по лоббированию имеет свои достоинства, каждая для своей реализации требует особой стратегии. Например, разработка проектов нормативных правовых актов предполагает в ряде случаев проведение определенной работы по включению наименования правового акта с соответствующей тематикой в план работ соответствующего органа, а участие в работе рабочей группы по выработке интересующего решения предполагает проведение работы по попаданию в эту рабочую группу и т.д. Однако все многообразные формы работы основаны на одном — на *личном контакте* с представителями власти, ответственными за принятие решений. В зависимости от характера личных контактов их можно разделить на *формальные* (официальные) и *неформальные*. Неформальные контакты часто предполагают наличие неформальных связей лоббистов и лиц, принимающих решения (дружеские, семейные, земляческие и т.п.). Такие связи разветвлены и настолько прочны, что заставляют иногда принимать решения, которые у всех остальных просто вызывают недоумение.

В отличие от бытующего мнения, что к депутатам и чиновникам достучаться невозможно, действительная ситуация выглядит по-иному. Большинство региональных и местных депутатов вполне охотно идут на контакты и сотрудничество с представителями бизнеса. Мнение же о закрытости депутатов связано с тем, что стремятся попасть к ним на прием главным образом и прежде всего лица, чьи проблемы решить практически невозможно (или очень трудно) и которые стали профессиональными жалобщиками. Что же касается контактов с бизнесом, то большинство депутатов регионального и местного (исключая директорат, предпринимателей и представителей сообществ), по нашим наблюдениям, явно испытывает дефицит такого рода связей, которые приносят и деньги, и информацию, и статус.

Что касается представителей исполнительной власти, то они всегда включены в иерархию и потому зависимы в принятии решений в гораздо большей степени, чем депутаты. Поэтому одна из задач лоббиста — *определение уровня компетентности чиновника*, его способности решить тот или иной вопрос. Так, *рядовое чиновничество* редко когда способно решить более или менее принципиальный вопрос. Его сила в личных связях и умении *ускорить* или *задержать* продвижение бумаг. Лоббирование начинается с *чиновников среднего звена*, возглавляющих отделы, управления, или различного рода советников, помощников первых лиц. Как правило, они уже имеют *возможность* для принятия *самостоятельных решений*, способны решить и решают вопросы, интересующие группы интересов. Например, согласно исследованиям первого российского PR-агентства «Никколо М» (2008), чиновники федерального уровня весьма неохотно идут на официальный контакт с бизнес-структурами и предпочитают встречаться в основном с представителями бизнес-ассоциаций, чтобы не быть заподозренными в лоббировании интересов конкретной организации.

Организация контактов с вышеперечисленными лицами требует предварительной наработки связей, наличия рекомендаций и предполагает овладение определенными навыками бюрократического общения и нормами бюрократического этикета.

В общем, способы влияния на чиновника ничем не отличаются от способов влияния на любого человека и хорошо известны. В арсенале лоббиста: организация обедов, предоставление билетов на различные мероприятия, обеспечение транспортом и т.п. Единственная «трудность» — тельство о государственной и муниципальной службе, несколько ограничивающее чиновника в сто контактах.

Итак, личная заинтересованность и личные договоренности, неформальные контакты и неформальные отношения сегодня решают многое. И все же *значительные секторы экономики* остаются *открытыми для формализованного лоббирования*. Другое дело, что большинство групп организаций пока даже не ставит вопрос о легальном продвижении своих интересов и предпочитает решать свои вопросы более простым, традиционным и от этого не менее эффективным способом, используя механизм коррупции.

7.6. Основные модели отношения к лоббизму

Итак, пришло время окончательно, юридически признать, что лоббизм есть явление, находящееся в правовом поле. Делить лоббизм на «хороший», законный, и «плохой», противозаконный, ни правового, ни политического смысла нет. Однако до сих пор, несмотря на существование с середины 1990-х гг. проекта федерального закона, призванного регулировать лоббистские правоотношения, который широко обсуждался, в том числе научной общественностью, позиция по включению в лоббизм коррупции и иных действий криминального характера встречается довольно часто. Например, М. Левин и Е. Левина утверждают, что «коррупция представляет собой особую нелегальную форму лоббирования»¹. Они же говорят о существовании «черных схем лоббизма», при которых создаются «бригады» из представителей разных силовых и правоохранительных структур»², чьи действия часто находятся за гранью закона.

На наш взгляд, в правовом отношении легальные действия по продвижению интересов должны регулироваться правовыми нормами, а нарушение этих норм должно вести к наступлению юридических последствий, предусмотренных соответственно уголовным, гражданским или административным законодательством. Причем к лоббизму данные нарушения имеют точно такое же отношение, как злоупотребление должностными полномочиями — к добросовестному выполнению должностных обязанностей, а осторожность — к мании преследования.

Однако негативное употребление лоббистской терминологии в российском законодательстве встречается много чаще, чем ее позитивное употребление. В негативном контексте лоббистская терминология употреблялась в постановлениях ГД РФ, посланиях Президента РФ, документах Министерства финансов РФ (см. Постановление ГД РФ от 29.09.1999; Послание Президента РФ от 30.03.1999; Послание Президента РФ от 12.04.1999; Письмо Министерства финансов РФ от 15.10.1998) и т.д.

Мало изменилась ситуация и со сменой исполнительной власти в стране. Приведем лишь один пример. В своем послании Федеральному собранию РФ в 2003 г. Президент РФ В. Путин, в частности, отмечал, что «непрозрачность финансовых операций на политической сцене часто дополняется и невнятностью идеологических позиций, а иногда, прямо скажем, определенной политической неискренностью». И далее продолжал: «Я поясню, что имею в виду: иногда депутаты, слышущие либералами и сторонниками прогрессивных экономических теорий, на практике голосуют за законопроекты, разорительные для государственного бюджета. И понимают, что делают. А те, кто не стесняется публично называть предпринимателей не иначе как “грабителями” и “кровопийцами”, беззастенчиво лоббируют интересы крупных компаний».

¹Левин М., Левина Е. Лоббирование и коррупция в России // Эффективность осуществления государственного управления в России (период президентства Ельцина) : рабочие материалы. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С.

² Там же. С. 101.

Подобные констатации стали уже делом обычным, однако имеет смысл разобраться, что стоит за наделением лоббизма негативными чертами. Иными словами, какие смыслы вкладываются в негативные оценки лоббистской деятельности.

Во-первых, как правило, негативная оценка лоббизма относится к субъекту, на которого направлено лоббистское влияние. При этом изначально подразумевается, что принимающий решения субъект должен быть экспертом, принимать исключительно экспертные решения, не быть связанным с частными интересами, а руководствоваться лишь интересами прогресса и общества. Данная точка зрения нашла отражение и в законодательстве Российской Федерации. В частности, п. 3 ст. 97 Конституции РФ устанавливает, что депутаты ГД РФ не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Таким образом, в Конституции РФ фактически сформулирован принцип экспертности в деятельности депутатского корпуса как основа в решении проблемы конфликта интересов при рассмотрении вопросов в ГД. Аналогичные нормы содержатся в иных федеральных и региональных законах.

Во-вторых, предполагается, что стремление частных интересов в продвижении настолько сильно, что они готовы на нарушение существующего законодательства практически всегда, а потому их действия по влиянию на принимающего решения субъекта должны быть запрещены либо строго регламентированы. Соответственно, в законодательстве такая позиция проявляется как в «изоляционных» нормах по отношению к принимающим решения субъектам, так и в ограничениях на деятельность со стороны субъектов гражданского общества. В частности, в этом русле следует рассматривать нормы законодательства об обращениях граждан, о референдумах, инициированных гражданами, и т.д. В соответствии с этими нормами субъекты гражданского общества, которые и так имели минимум возможностей влияния, фактически полностью лишились правовых механизмов воздействия на власть.

Наконец, в-третьих, сам лоббируемый интерес представляется чем-то «политически постыдным», нуждающимся в сокрытии и не терпящим публичности. Соответственно, общество и законодатель требовали максимальной открытости и прозрачности в отношениях между лоббистом и субъектом, принимающим решения, при этом для групп давления отсутствовала возможность легального влияния на власть. И, таким образом, законодатель вольно или невольно подталкивал эти группы к нелегальному, неправовому давлению.

Однако помимо негативного понимания лоббизма и соответствующей модели регулирования возможна и позитивная модель восприятия лоббизма. В рамках данной модели лоббизм, во-первых, предстает как деятельность, позволяющая наиболее полно и адекватно представить существующие в обществе интересы. И в этом смысле оказывается, что демократия без лоббизма невозможна, ибо лоббизм есть принципиальный механизм представительства интересов с помощью неклассических демократических механизмов. Такие механизмы в свое время назвали функциональными австрийские социал-демократы. И более того, впоследствии, как уже

упоминалось выше, была разработана модель демократии, учитывающая механизмы лоббирования в системе представительства интересов, которая получила название *функциональной демократии*.

Во-вторых, позитивное восприятие лоббизма предполагает облегчение доступа к субъектам принятия решений, что возможно прежде всего через признание лоббизма коммерческой деятельностью, которой могут заниматься любые организации, зарегистрировавшиеся в установленном порядке, который, в свою очередь, не должен вызывать никаких трудностей. К лоббистам предъявляется лишь одно требование — максимальная открытость их деятельности.

В-третьих, в рамках позитивного восприятия лоббизма сами субъекты принятия решений воспринимаются как субъекты, вероятно изначально связанные с какими-либо группами интересов. Естественно признается, что в этом случае конфликт интересов вероятен, а его урегулирование лежит в плоскости оповещения (объявления) о наличии такого конфликта.

Две модели отношения к лоббизму и его регулирования можно представить в виде табл. 7.1.

Таблица 7.1

Основные модели отношения к лоббизму и его регулированию

Характеристики	Модели отношения к лоббизму и его регулированию	
	негативная	позитивная
Отношение к лоббистской деятельности	Лоббистская деятельность направлена на продвижение частного интереса, который часто противоречит интересам общества и прогресса	Лоббистская деятельность способствует наиболее полному и адекватному представительству интересов, присутствующих в обществе
Отношение к лоббистам	Необходимо максимально ограничить круг субъектов, которым разрешено заниматься лоббистской деятельностью путем ужесточения механизмов регистрации и лицензирования. Желательно ограничить круг этих субъектов лишь общественными организациями, соответственно максимально затруднить коммерческое лоббирование	Лоббизм — разновидность коммерческой деятельности. Чем более высока конкуренция на этом рынке, тем большее количество интересов может быть представлено и тем более оптимальное, согласованное решение может быть принято
Регулирование деятельности субъектов, принимающих решение	Конфликт интересов недопустим. Власть должна иметь исключительно экспертный характер	Конфликт интересов есть норма политической жизни. Каждый субъект, принимающий решения, может быть связан с теми или иными группами интересов. При этом в процессе принятия решения необходимо объявить о существующем конфликте интересов

Характеристики	Модели отношения к лоббизму и его регулированию	
	негативная	позитивная
Регулирование деятельности лоббистов	Необходимо принятие максимально жестких норм, регулирующих деятельность лоббистов и их отчетность по каждому лоббирующему контакту, затраченным	Самое главное — максимальная открытость деятельности лоббистов

Большинство реально существующих моделей регулирования лоббизма находятся между представленными в таблице двумя крайними позициями. На практике лоббизм, особенно в условиях неурегулированности лоббистских отношений, действительно сложно отграничить от неправовых явлений. Другими словами, на практике лоббизм — явление, хотя и находящееся в правовом поле, но практически всегда пограничное, «балансирующее» между открытостью и закрытостью, частными интересами и общественными.

Выводы

Лоббизм представляет собой легальную, профессиональную (как правило) деятельность по продвижению интересов; предполагающую прямой (непосредственный) или косвенный контакт с лицом, принимающим решение.

Структура конкретного лоббистского отношения имеет общую формулу «клиент — лоббист — субъект власти». Лоббист — физическое лицо, группа лиц, организация, влияющие на структуры власти с целью реализации интереса клиента. В структуре лоббистского отношения клиент-любое лицо, стремящееся продвинуть (реализовать) свой интерес путем влияния на структуры власти.

Выделяются две группы технологий лоббирования. К первой группе можно отнести лоббирование путем мобилизации общественного мнения в пользу принятия необходимого решения (организация кампаний в СМИ, организация массовых акций (grassroots), public advocacy, инспирирование массовых обращений (astroturfing). Вторая группа технологий лоббирования — наиболее популярная и эффективная — непосредственная, часто индивидуальная работа с представителями власти.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение лоббизма с позиций функционалистского анализа.
2. Сформулируйте определение клиента в структуре лоббистского отношения.
3. Назовите наиболее принципиальные основания для типологизации лоббизма.
4. Что обозначает понятие «профессиональный лоббизм»?

5. Назовите основные методы лоббирования.
6. Широко ли используются grassroots-кампании в России? Почему?
7. Можно ли утверждать, что лоббирование всегда осуществляется в легальных формах с помощью легальных методов?
8. Приведите известные вам российские примеры использования media-jacking.
9. Сформулируйте достоинства и недостатки двух основных моделей отношения к лоббизму и его регулирования?
10. Необходимо ли, на ваш взгляд, законодательное регулирование лоббизма в России?

Темы докладов и рефератов

1. Основные традиции понимания и определения лоббизма.
2. Лоббизм и коррупция: к вопросу о соотношении явлений.
3. Типология технологий лоббизма.
4. Технологии прямого (непосредственного) контакта.
5. Технологии лоббизма (на примере одной из крупных компаний РФ, США или иных стран).
6. Лоббизм как элемент демократии.
7. Гражданский лоббизм: основные характерные черты и особенности.
8. Лоббизм и конфликт интересов: существенные взаимосвязи и основные модели регулирования.
9. Использование GR-технологий на примере кампании «Пионеры зеленого PR в “Саду Владимира Путина I”».

Ситуационное задание

В Вашингтоне давно никого не удивить активностью лоббистских фирм, представляющих интересы производителей дронов (беспилотных летательных аппаратов), а также коммерческих компаний, заинтересованных в возможности использовать беспилотники в своем бизнесе. К примеру, крупнейший интернет-ритейлер *Amazon* недавно объявил о намерении воспользоваться услугами вашингтонской фирмы *Akin Gump Strauss Hauer & Feld* для лоббирования своей системы доставки товаров с помощью дронов. Известно, что расходы *Amazon* в 2013 г. на лоббизм составили около 3,5 млн долл. Другие компании также активно осваивают рынок беспилотников. Компания *Google* недавно приобрела производителя беспилотников *Titan Aerospace* с целью воплощения своего проекта по подключению развивающихся стран к Интернету. Кроме того, *Google* планирует использовать беспилотники для сбора фотографии и видео для карт *Google* и сервисов *Google Earth*.

Производители беспилотников *Northrop Grumman* также активно используют свои политические связи. В 2011 г. компания потратила на лоббирование своих интересов более 4 млн долл., а в первом квартале 2014 г. расходы на лоббизм уже составили 3,5 млн¹. Внушительные лоббистские затраты полностью оправдали себя в 2012 г., когда Министерство обороны Америки объявило о том, что Военно-воздушные силы США приняли решение прекратить программу разработки и принятия на вооружение стратегических беспилотных летательных аппаратов RQ-4 Global Hawk Block 30 производства *Northrop Grumman* по причине их высокой стоимости и дорогостоящего обслуживания. Это заявление встретило широкую оппозицию в Конгрессе. Во многом благодаря усилиям лоббистов, руководство ВВС решило отказаться от заморозки программы RQ-4 Global Hawk Block 30 два года спустя, после того как *Northrop Grumman* удалось добиться значительного сокращения стоимости эксплуатации

¹ *Harkins S.* Defense budget cuts aren't shrinking Northrop Grumman's political giving. URL: <http://sunlightfoundation.com/blog/2014/04/28/defense-budget-cuts-arent-shrinking-northrop-grummans-political-giving/>

своих беспилотников. Последующее решение ВВС США о замене устаревшей модели пилотируемых самолетов-разведчиков U-2 на беспилотники производства *Northrop Grumman* совпало с одобренной президентом Обамой программой по обновлению авиаподразделений и заменой старых самолетов на новые.

В настоящее время более активное внедрение гражданских дронов связано с отсутствием четких законов, регулирующих использование беспилотных аппаратов со стороны Федерального управления гражданской авиации США (FAA). Отсутствие правовых норм, а также порядка лицензирования, затрудняет использование дронов для картографирования и воздушной фото- и видеосъемки, поиска пропавших без вести, экологического мониторинга и др.¹

Однако далеко не все поддерживают идею повсеместного использования гражданских беспилотников. К примеру, полиция города Сиэттл в штате Вашингтон отказалась от идеи использовать дроны для патрулирования улиц с воздуха. Местные правозащитные организации посчитали такой способ надзора нарушением прав человека и шпионажем за частной жизнью граждан.

Предложенный законопроект о регламентированном использовании дронов в штате Вашингтон вызвал сопротивление со стороны производителя беспилотников, компании *Boeing*. В 2013 г. корпорации *Boeing* удалось заблокировать законопроект в законодательном собрании штата Вашингтон, предлагающий запретить органам власти и правопорядка приобретать дроны без санкции судьи, а также использовать их для сбора информации о частных лицах без соответствующего ордера. Законопроект был «зарублен» демократическим большинством, при поддержке лоббистов *Boeing* и Ассоциации шерифов и начальников полиции штата².

Как сообщает издание *The Seattle Times*³ 4 апреля 2014 г. губернатор штата Вашингтон Инсли наложил вето на повторный законопроект, ограничивающий приобретение и использование дронов в штате, с целью создания рабочей группы для детального изучения вопроса и разработки нового законопроекта в 2015 г. Губернатор также принял решение о принятии временного моратория для всех органов исполнительной власти на покупку и использование беспилотников в течение 15 мес.

1. Перечислите всех клиентов лоббистских отношений и субъектов.

2. Какие технологии, формы, способы, механизмы влияния лоббизма в данном случае могут являться наиболее эффективными?

Кейс «Лоббирование как инструмент продвижения регионального инвестиционного проекта»⁴

Ситуация

Анализируемый проект был реализован в рамках программы «Развитие агропромышленного комплекса области N».

Основанием для начала работы по разработке программы «Развитие агропромышленного комплекса области N» и реализации инвестиционных проектов на территории региона явилось Поручение Губернатора области N от 27 июня 2009 г.

Основные задачи разработки Программы: ликвидация дефицита производства свежих натуральных продуктов — мяса, молока, свежих овощей; развитие агропромышленной отрасли региона; необходимость повышения эффективности бюджетных расходов.

Реализация программы осуществлялась через конкретные проекты в области агропромышленного сектора.

¹ *Aldrich L.* Drone advocates urge FAA regulations, fly drone in Club lobby. URL: <http://press.org/news-multimedia/news/drone-advocates-urge-faa-regulations-fly-drone-club-lobby>

² URL: http://www.huffingtonpost.com/2013/03/14/boeing-drone-bill_n_2877452.html

³ URL: http://seattletimes.com/html/localnews/2023304483_dronesbillvetoxml.html

⁴ Автор кейса — И. А. Сопов.

Одним из таких проектов является проект под названием «Расширение и строительство производственных помещений для увеличения производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также перерабатывающих цехов по переработке мяса и молока. Строительство жилья для специалистов сельского хозяйства».

Финансовые ресурсы, необходимые для осуществления проекта:

- общая стоимость проекта — 552 млн руб.;
- собственные средства предприятия-инвестора — 92 млн руб. (доля собственных средств в проекте — 20%);
- заемные средства — кредит 460 млн руб. (доля заемных средств в проекте 80%);

Основные препятствия, способные помешать реализации проекта:

- непредоставление кредита;
- иевыделение региональных субсидий по процентной кредитной ставке.

Цели и задачи лоббистской деятельности

Для успешной реализации данного проекта главная цель -получение одобрения (согласования) самого проекта на федеральном и региональном уровнях, от которого зависит получение кредитных ресурсов банка.

При согласовании в органах государственной власти и получении кредитной линии технические вопросы (строительство, закупка поголовья, приобретение необходимого оборудования) — обычная техническая работа, с которой предприятие способно справиться.

Основные задачи лоббирования проекта лежачи в межведомственной плоскости, в области Government-to-Government. Government-to-Government — некоммерческое взаимодействие государственных организаций, ведомств и органов власти с другими государственными организациями, ведомствами и органами власти.

Продвижение инвестиционного проекта в агропромышленном секторе экономики можно в данном случае рассматривать как «аграрное лобби» со стороны органов исполнительной власти субъекта РФ. «Лоббисты» в лице представителей региональной власти способствуют отраслевым предприятиям в получении выгодных государственных заказов, кредитов, льгот, благоприятных условий коммерческой деятельности.

Поэтому задачами «регионального аграрного лобби» было продвижение проекта именно в Министерстве сельского хозяйства РФ и правительстве региона. Необходимо было не только доказать целесообразность, актуальность проекта, но и представить финансовое обоснование проекта — «где в бюджете региона эти деньги, откуда их можно взять».

С учетом специфики работы вышеуказанных органов власти, если «документу не приделать ноги» и не пройти все этапы согласования, то проект и красочную презентацию к нему можно «положить пылиться на полку». Когда проект получает одобрение на самом высоком уровне, это не значит, что теперь все решено. Огромное количество «одобренных инициатив» пропало только потому, что заинтересованная сторона — «инвестор» — доверился незаинтересованной стороне — «исполнителю».

Целевая аудитория (и ожидаемые результаты от каждой из них)

1. Министерство сельского хозяйства РФ — одобрение проекта на комиссии, согласование процентной ставки софинансирования, что является «сигналом» для банка к заключению соглашения о выделении кредита.

2. Региональное правительство — одобрение проекта, подписание соглашения о субсидировании процентной ставки по кредиту со стороны регионального правительства, поддержка при согласовании бюджета комитета в парламенте региона.

3. Комитет сельского хозяйства и продовольственного рынка области N — одобрение проекта, разработка и утверждение целевой программы, расчет субсидий, поддержка в правительстве и парламенте, участие в переговорах с банками.

4. Региональный парламент — работа отдельно с каждой фракцией, для согласования проекта и бюджета комитета, вынесение вопроса на обсуждение на заседании парламента, обоснование бюджетных средств, выделяемых на развитие агропромышленного сектора экономики. Самое главное в этом процессе, не стать «разменной монетой» в политической межфракционной борьбе.

5. Муниципальное образование — земельные вопросы и коммуникации, краугольные «камни» любого начинания, непосредственно на территории.

6. Банки — переговоры с несколькими банками параллельно, для «выторговывания» наиболее льготных условий кредитования. Они заинтересованы в расширении кредитного портфеля (у них план), наша задача отстоять свои интересы.

7. Группы влияния — конкуренты на рынке производства сельхозпродукции, торговые сети, перекупщики продукции, поставщики из других регионов.

Важно было также заручиться поддержкой общественности и демонстрировать корпоративную социальную ответственность. Необходимо принимать участие в программах, реализуемых на территории региона — «Наш хлеб», «Школьное молоко» и т.д., что повышает уровень лояльности органов государственной власти и местного населения, способствует росту нематериальных активов компании-инвестора.

Этапы регионального отраслевого лоббирования

Информационно-аналитический этап:

- 1) федеральная повестка — Национальная программа «Развитие сельского хозяйства РФ»;
- 2) подготовка материалов по состоянию сельского хозяйства в регионе за последние 10 лет;
- 3) SWOT- анализ (сильные, слабые стороны, угрозы и возможности).

Интеграция в работу органов государственной власти:

- 1) работа в Комитете сельского хозяйства и продовольственного рынка области N;
- 2) работа группы приглашенных и местных экспертов.

Внесение изменений в региональное законодательство и подготовка стратегических концепций:

- 1) подготовка предложений для внесения в «Стратегический план развития региона до 2025 г.»;
- 2) подготовка региональной долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства до 2015 года»;
- 3) подготовка целевых программ — краткосрочных и среднесрочных;
- 4) подготовка «Стратегии продовольственной безопасности»;
- 5) участие в международных и региональных форумах и выставках.

Поиск внешних и внутренних стейкхолдеров:

- 1) федеральный уровень органов государственной власти;
- 2) региональный уровень органов государственной власти;
- 3) муниципальные образования;
- 4) профессиональные отраслевые группы и союзы;
- 5) энергоснабжающие организации.

Время, затраченное на реализацию данного проекта (работа по конкретному направлению) составляет 7 мес. Этому предшествовал этап подготовки, который длился 5 мес. и включал в себя анализ ситуации в отрасли и подготовку ряда документов для обоснования Программы «Развитие агропромышленного комплекса области N».

Результаты

Основные задачи реализации проекта были выполнены:

- проект одобрен и поддержан Минсельхозом;
- утвержден на региональном уровне;
- получены кредитные средства.

По результатам реализации проекта можно сформулировать «памятку начинающему лоббисту».

Памятка начинающему лоббисту по взаимодействию с органами государственной власти (основные навыки общения при реализации инвестиционного проекта)

Прежде всего, необходимо знать систему органов государственной власти в Российской Федерации и полномочия власти на каждом из ее уровней:

органы законодательной власти (Федеральное Собрание Совет Федерации и Государственная Дума — федеральные; Областные думы, Законодательные собрания — региональные; городские, поселковые советы депутатов — муниципальные) разрабатывают и принимают законы и подзаконные акты в соответствии с их компетенцией;

органы исполнительной власти (Президент РФ и Правительство РФ — федеральные; губернатор области (края) и правительство региональные) отвечают за выполнение законодательных инициатив, осуществляют административное управление в субъекте или населенном пункте;

— органы судебной власти (Верховные и Высшие — общероссийские, суды субъектов федерации, мировые суды) осуществляют процессуальную деятельность, направленную на закрепление законности и справедливости;

муниципальные образования — не входят в систему органов государственной власти. Глава администрации города или района и администрации — местные городские, сельские муниципальные. С ними придется проводить общественные слушания, решать земельные вопросы, «дружить» с местными элитами.

Взаимодействовать вам больше придется с исполнительной властью, так как она осуществляет всю административно-хозяйственную деятельность в регионе.

Для начала ознакомьтесь со структурой правительства вашего региона на сайте администрации (сейчас они, по закону, обязаны информировать о своей деятельности).

Ознакомьтесь с «Регламентом работы правительства». Все государственные процедуры строго регламентированы. Поэтому, для того чтобы общаться с государственными служащими, вам необходимо знать «правила», по которым они живут.

Органы государственной власти открыто предоставляют большое количество информации, вам необходимо получить ее и уметь применить в своей работе.

Важно помнить и о «психологии чиновника». Нельзя приходить к чиновнику заранее настроенным на «отказ». Нельзя учить его и агитировать «Во Славу России». Вы должны быть грамотным экспертом в своем деле и знать проблематику своей отрасли и общаться как эксперт, но не «свысока».

Относитесь к чиновнику как к эксперту в его деле, поблагодарите его за уделенное вам время, запишите все, что он сказал, если необходимо — задайте уточняющие вопросы. Поблагодарите его за грамотные советы, и попросите разрешения позвонить или заглянуть еще раз, если в процессе реализации вашего проекта появятся вопросы, которые вы не обсудили при первой встрече.

Помните, что успешная реализация вашего проекта в его профильном департаменте — его успешные показатели на отчетах, покажите ему, что вы не отрываете у него время, а помогаете в его работе.

В самом начале реализации проекта необходимо оценить риски «прихода и работы» в регионе. Если на каком-то из многочисленных экономических форумов губернатор области пригласил вас «инвестировать в область», то это не значит, «что все решили, запускаем проект».

Проанализируйте экономический потенциал региона, трудовые и кадровые ресурсы, логистику, стоимость энергоносителей (и это далеко не полный список). После анализа не бойтесь сказать «нет». Иногда это дешевле и разумнее.

Если все же условия вас устроили, зафиксируйте свои договоренности в рамочном документе «Инвестиционное соглашение», где будут обозначены рамоч-

ные условия ваших прав и обязанностей и соответственно прав и обязанностей региона. Подписать документ лучше публично, вместе с губернатором, а потом провести и пресс-конференцию, для того чтобы как можно большее количество чиновников узнало о проекте и «получило» условный сигнал, что он «курируется губернатором».

В структуре правительства наиболее востребованными для вас будут следующие министерства или комитеты:

Министерство (комитет) экономического развития (оно занимается всеми экономическими проектами региона и инвестициями, план работы министерства и годовой список проводимых ими мероприятий должен быть на сайте, если его нет, обратитесь в плановый отдел министерства).

На основании полученной информации вы сможете узнать, какие крупные инвестиционные проекты будут реализовываться в ближайшее время, какие приоритетные направления развития региона выделены и будут финансироваться в этом году, какие компании будут работать по проектам.

Также на сайте размещается и информация по государственным закупкам и заказам, что тоже необходимо знать. Как правило, в структуре Минэкономразвития есть и отдел конгрессно-выставочной деятельности, который занимается всеми крупными форумами и выставками, зарубежными поездками на уровне региона. Ознакомьтесь с планом работы выставок и ярмарок, уточните список участников. На этих площадках удобно представлять свой проект и знакомиться в неформальной обстановке с профильными чиновниками.

— КУМИ (муниципальное) или КУГИ (городское) — комитеты по управлению имуществом и землей. Здесь предстоит решить ряд вопросов. Например, вопрос выявления свободных земельных участков/помещений, в которых вы заинтересованы. Процесс предоставления земельных участков/объектов занимает очень много времени, отнимает много сил, он достаточно затратный. Вопросы, которые предстоит решить: принадлежности земель, границы участков, составление кадастровых документов на участок (они, как правило, не готовы).

Необходимо согласование и соотнесение вашего проекта с «Генеральным планом». «Генеральный план» (Генплан) в общем смысле — проектный документ, на основании которого осуществляется планировка, застройка, реконструкция и иные виды градостроительного освоения территорий. Если ваш проект связан с развитием производства, то он будет реализовываться строго на землях, отведенных под промышленное освоение, с границами или «красными линиями» — санитарно-защитными зонами, от земель сельхозназначения или земель рекреации. На этом этапе могут возникнуть вопросы с «границами участка», что потребует проведения общественных слушаний, в которых принимают участие местные жители. Этот процесс очень деликатный, необходимо убедить жителей в необходимости его реализации, что «его появление будет...» и дальше вы перечисляете все его преимущества. На этом этапе важно подключить СМИ и пообщаться с лидерами общественного мнения (уважаемыми и известными в местном сообществе).

— Комитет по энергетике, поставщики энергоресурсов (всевозможные «...энерго», МРСК — Межрегиональная распределительная сетевая компания... такого-то региона). Вопросы энергоресурсов, подключение к ним, квотирование объемов природного газа и т.д. — это огромный пакет документации, длинные сроки и большие финансовые затраты. Готовьтесь, что вам надо будет построить линию электропередачи, проложить кабель, построить трубопровод и т.д. Все это за свой счет и по планам и ценам энергомнополистов.

Энергетика — второй самый сложный вопрос, который вам необходимо решить после земельного. Если вы его решите положительно, то все остальные этапы работы будут зависеть от вас и вашего управленческого таланта, а не от деловых качеств и настроения чиновника.

Вопросы и задания к кейсу

1. Перечислите основных стейкхолдеров в реализации инвестиционного проекта.

2. Какова роль профессиональных организаций и ассоциации в реализации инвестиционного проекта?

3. Назовите профессиональные и политические риски при реализации долгосрочного инвестиционного проекта.

4. Каковы особенности регионального лоббирования инвестиционного проекта?

5. Предложите идею продвижения инвестиционного проекта на стадии его подготовки и запуска («событийный инжиниринг»), который бы мог повысить лояльность к проекту со стороны:

— органов государственной власти (законодательная и исполнительная власть региона);

— органов муниципальной власти (территории, на которой реализуется инвестиционный проект);

— местных элит (групп влияния регионального и районного уровня).

6. Одной из проблем в реализации инвестиционного проекта станут «экологические террористы». Предложите варианты противодействия представленной угрозе:

— в информационном пространстве традиционные СМИ и социальные сети;

— организация работы с научным сообществом (федеральным и территориальным);

— мероприятия, направленные на нивелирование угроз «экологических террористов».

7. Для реализации инвестиционного проекта потребуется внесение изменений или дополнений в законодательные акты субъекта федерации, предложите варианты лоббирования выгодных вам решений:

— работа с законодательным органом субъекта федерации (работа с партийными фракциями в парламенте, с кандидатами-одномандатниками, комитетом по законодательству, бюджетно-финансовым комитетом);

— работа с исполнительной властью (бюро региона, правительстве

Глава 8

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ЛОББИЗМА

В результате изучения материала данной главы студент

должен: *знать*

- новейшие теоретические подходы к изучению лоббизма;

уметь

- анализировать феномен фирмы, корпорации в контексте ее политического влияния;

владеть

- современными теоретическими подходами к изучению лоббизма в Европейском союзе.

8.1. Лоббирование интересов бизнеса в контексте теории выработки частного политического курса

Феномены фирмы, компании, корпорации, в целом частной собственности могут рассматриваться в контексте их политического влияния на социальные процессы.

Попытки интерпретации данного аспекта деятельности компаний осуществляются уже давно. В то же время в последнее время обозначился ряд новых концептуальных подходов, задача которых состоит в объяснении изменений, происходящих во взаимоотношениях бизнеса и государства.

Так, широкое распространение в современной политической науке получила *теория выработки частного политического курса*. Цель этого концептуального подхода — ответить на вопрос, при каких обстоятельствах индивидуальный бизнес будет скорее менять свое поведение, чем подвергаться формальному или неформальному наказанию, в первую очередь, со стороны государства.

Существуют три главных концепции фирмы как политического объекта: теория рационального выбора актора, контрактная теория и бихевиористская теория фирмы. Современные политические исследования позволяют предложить их синтез, найти общий базис.

Теория рационального выбора. Ведет свое начало из микроэкономики и рассматривает фирмы, как если бы они были любым другим участником рынка. Применимо к политике теория предполагает, что фирма как таковая является индивидуальным актором, который знает, чего он хочет

от политики (увеличить прибыль), обладает всей требуемой информацией для определения добавочной себестоимости и выгод альтернативного политического курса, может вычислять и нести необходимые расходы для осуществления своей желаемой политики. Потом он рассчитывает, что данные расчеты выгоды и издержек останутся неизменными. Как отмечает О. Харт¹, существует несколько общих критических оценок как модели в целом, так и отдельно применимой к политике. Во-первых, временной горизонт фирмы слишком узок для того, чтобы всерьез рассчитывать действия, являющиеся скорее долгосрочной политической инвестицией, больше внимания уделяется поиску краткосрочной прибыли. Во-вторых, необходимость унитарного актора в полной информации является слишком нереалистичным моментом, особенно применимо к политике. В-третьих, подход к фирме как к единому актору чересчур упрощен и игнорирует различающиеся взгляды на проблемные вопросы внутри самих организаций.

Данный подход широко используется для изучения поведения фирмы в публичной политике. Например, Х. Брашер и Д. Лоуэри применяют его в исследованиях лоббирования и ренто-ориентированного (rent-oriented) поведения корпораций, в то время как К. Гриер, М. Мюнгер и Б. Робертс — в исследованиях финансовых стратегий компаний².

Вместе с тем продолжает оставаться актуальным вывод Д. Вогеля о том, что частная политика имеет смысл только для определенной группы компаний³.

Контрактная теория. Берет свое начало в работе Р. Коуза и служит основанием большинства теорий новой институциональной экономики. Согласно данному подходу фирма является не унитарным образованием, а сообществом участников, действующих в собственных интересах, которые могут совпадать или не совпадать с интересами фирмы. В результате деятельность фирмы должна быть направлена на согласование стимулов, движущих участниками, с интересами самой фирмы.

В отличие от теории рационального выбора, внутренние процессы фирмы столь же важны для изучения, как и ее среда. Несмотря на свою определенную ограниченность, контрактная теория может быть с успехом применена в частной политике. Ограниченность связана, прежде всего, с базовым положением, что все действующие лица внутри фирмы обладают полной информацией, хотя на деле лишь отдельные персоны, а не сама компания, располагают всей необходимой для принятия рациональных решений информацией.

Бихевиористская теория фирмы. Подразумевает, что руководство корпорации вынуждено применять упрощенные модели работы из-за сложно организованной внешней среды и ограниченности человеческих возможно

¹ *Han O., Holmstrom B. A Theory of Firm Scope // The Quarterly Journal of Economics. 2010. Vol. 125 (2). P. 483-513.*

² *Brasher H., Lowery D. The Corporate Context of Lobbying Activity // Business and Politics. 2006. Vol. 8 (1). P. 1 23 ; Grier K. B., Munger M. C., Roberts B. E. The Determinants of Industry Political Activity, 1978 1986 // American Political Science Review. 1994. Vol. 88.*

³ *Vogel D. The Market for Virtue? The Business case for Corporate Social Responsibility // California Management Review. 2005. Vol. 47. № 4.*

стей¹. Американские ученые Дж. Мейер и Б. Роуэн отмечают, что в результате фирма лучше всего воспринимается как набор рутинных действий, чем как унитарное действующее образование или объединение действующих игроков². По мнению Н. Флигштейна, корпорация следует своим установленным рутинным действиям до тех пор, пока не ощутит воздействие внешних или внутренних стимулов или шока — сюда относятся деятельность конкурентов, потребителей или государства, либо смена технологий, что может потребовать смены стратегии в политике фирмы³. При возникновении подобной ситуации, пишут сторонники данной концепции, бизнес будет искать решение проблемы в изменении своей организационной структуры, и принимать новую политику, не обязательно являющуюся оптимальной, но позволяющую справиться с потенциальной угрозой. Данное изменение позволяет бизнесу устанавливать новый алгоритм действий, легитимный в сложившейся обстановке. Социологи Д. Стрэнг и М. Стилл называют подобное поведение *подражательным изоморфизмом*⁴ (*mimetic isomorphism*), который особенно распространен среди компаний, чья оптимальная политика ясно не определена⁵.

Отдельным процессом, влияющим на политические решения организации, является *принуждающий изоморфизм* (*coercive isomorphism*). По мнению Л. Эдельмана, указанная теория поведения исходит из того, насколько уязвим бизнес для государственных проверок, представляющим собой переход в сферу публичных взаимодействий⁶. Принуждающий изоморфизм нацелен на нормативное воздействие на фирму со стороны правового поля⁷. Он нацелен на изучение частной политики относительно позитивной дискриминации (*affirmative action*); вопрос декретных отпусков и других видов, связанных с человеческими ресурсами, являют собой эффект данного изоморфизма.

Подобные подражательные и принудительные процессы привносят инерцию во внутрифирменную политику и в целом в ту или иную отрасль деятельности. Ответственные за решения индивиды действуют скорее реактивно, чем проактивно, стремятся в большей степени удовлетворять

¹ Cyert R., March J. **A Behavioral Theory of the Firm**. Englewood Cliffs. 1963. N. J.: Prentice-Hall.

² Meyer J. W., Rowan B. **Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony** // *American Journal of Sociology*. 1977. № 83. P. 340 -363.

³ Fligstein N. **The Structural Transformation of American Industry: an Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919—1979** // Powell W. W., DiMaggio P. J. (Edt.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. 1991. Chicago : University of Chicago Press. P. 311—336.

^ **Изоморфизм — соотношение между двумя любыми объектами тождественной структуры.**

⁵ Strang D., Mary C. **5. In search of the elite: Revising a model of adaptive emulation with evidence from benchmarking teams** // *Industrial and Corporate Change*. 2004. № 13. P.

⁶ Edelman L. B. **Legal Environments and Organizational Governance: The Expansion of Due Process in the Workplace** // *American Journal of Sociology*. 1990. Vol. 95. P. 1401 — 1440 ; Edelman L. B. **Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Law** // *American Journal of Sociology*. 1992. Vol. 97. P. 1531 1576.

⁷ Edelman L. B., Suchman M. C. **The legal environments of organizations** // *Annual Review of Sociology*. 1997. № 23. P. 479—515.

предъявляемым требованиям, чем оптимизировать процессы. Именно это переносится и в политическую сферу. Вовлеченность в политику чаще рассматривается как результат принуждения, чем стратегического расчета бизнеса. К тому же, инерция, поставленная во главу угла данной концептуальной модели, не может объяснить полностью, когда именно фирмы меняют политическую тактику, будь то постепенные системные изменения или же отдельные разовые действия.

Среда, в которой осуществляется частная политика, характеризуется значительно большим уровнем неопределенности, чем среда публичной политики, и отражает больше проблем самого процесса обладания информацией (асимметричное распределение информации между активистами и фирмами — например, длительность и масштабы активности, направленной против интересов фирмы; неопределенность тенденций в общественном мнении, поведении сторонников и результатов выборов и т.д.). Т. Вернер пишет, что принятие решений в частной политике потребует от компаний больше работы, чем при проведении публичной политики, и это заставит их меньше полагаться на деятельность по стереотипному шаблону¹. Автор отмечает также, что выработка частного политического курса ограничена не просто рациональностью, а рациональностью, ориентирующуюся на достижение целей фирмы, независимо от того, совпадают ли эти цели с целями отрасли. С этой точки зрения, предполагается, что позиция отдельной бизнес-структуры обычно не включает в себя цели, свойственные классу или отрасли в целом. Изменения в частной политике, даже среди фирм одной отрасли экономики, не обязательно *сходятся предложенным подражательным изоморфизмом способом*.

Решения в сфере частной политики будут находиться под сильным влиянием того, как фирма воспринимает сферу политики публичной (public policy environment), равно как и от успехов и неудач в этой области.

С. Соул пишет, что частная политика активизируется в том случае, если бизнес не способен добиться успеха в публичной политике. Именно тогда фирмы, испытывающие сложности и имеющие представление о своих политических возможностях, пытаются сосредоточить усилия в частной сфере после неудач в сфере публичной².

Примечательно, что частная политика непосредственным образом связана с публичной, так как занимаясь выработкой собственной стратегии и воплощая ее в жизнь, компании надеются воздействовать на мнения масс или элит и воспрепятствовать тем самым общественному принятию нежелательных для бизнеса решений.

Возможности бизнеса, таким образом, включают в себя использование частной политики как политического инструмента, сродни лоббированию или финансированию избирательных кампаний фирмами.

Неопределенность и риск в политической среде, исходят ли они от действий масс либо от государства, заставляют бизнес уделять внимание

¹ Weiner T. Public Forces and Private Politics in American Big Business. N. Y. : Cambridge University Press, 2012. P. 17-34.

² Soule S. A. Contention and Corporate Social Responsibility. N. Y. : Cambridge University Press, 2009.

и ресурсы для выработки и реализации частной политики. Такими важнейшими коммуникативными ресурсами являются репутация и сила политических возможностей, а также способность оценивать ситуацию в интерпретации основополагающей политики по специфическим вопросам для оценки того, какие силы могут бросить им вызов.

Практически все фирмы считают репутацию важным активом. Исследования Н. Ганиннгхэма, Р. Когана и других показывают, что частная политика имеет двойное отношение к репутации: она может либо улучшить ее, либо защитить от опасности быть запятнанной. Репутация имеет значение для любой группы интересов, включая прежде всего бизнес, так как, по мнению Дж. Хансена, сила репутации фирмы служит сигналом законодателям относительно качества и ценности политической информации, исходящей из недр данной компании¹. Кроме того, корректное корпоративное поведение, демонстрируемое в ходе осуществления конкретных программ, уменьшает давление управленческих механизмов и, таким образом, пишет М. Эйзнер, может принести прибыль фирме за счет снижения административных ограничений². Кроме того, подчеркивают эксперты, ущерб репутации или брендам фирмы может возникнуть в результате политических процессов. Компании особенно чувствительны к негативному общественному мнению, которое внешние источники могут выражать путем бойкота или других протестных акций³.

Еще один фактор способен оказать серьезное влияние на выработку частной политики — политический капитал фирмы. Это означает: чем больше корпорация интегрирована в свою политическую среду (что измеряется политическими акциями, лоббистами, контрактами с правительством), тем больше происходит процессов, которые необходимо учитывать, и тем серьезнее становится отношение к принимаемым в сфере частной политики решениям. Эта мысль базируется на следующем тезисе: если фирма рассматривает частную политику не как эфемерный временный феномен, а как естественную составную часть своей политической среды, которая может иметь реальные последствия для фирмы, компания расширит свою корпоративную повестку для включения в нее политических вопросов. Кроме того, большая вовлеченность в политику и появляющийся за счет этого дополнительный доступ к информации может привести к более эффективной стратегии частной политики, поскольку возникает возможность точнее высчитывать альтернативные, трансформационные, транзакционные издержки и затраты на осуществление политики, поскольку затраты являются суммарным результатом как политических, так и рыночных сил.

¹ См.: *Hansen J. M. Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919—1981*. 1991. Chicago: University of Chicago Press ; *Cunningham ЛГ., Kagan R. A., Thornton D. Shades of Green: Business, Regulation, and Environment*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003.

² *Eisner M. A Corporate environmentalism, regulatory reform and industry self-regulation: Toward genuine regulatory reinvention in the United States // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2004. Vol. 17. № 2. P. 145-167.

³ *Mezias S.J. Using Institutional Theory to Understand For-Profit Sectors: The Case for Financial Reporting Standards // The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies / eds. W. R. Scott, S. Christensen*. CA : Sage, 1995. P. 164-196.

В итоге накопленный политический капитал стимулирует компанию широко использовать средства и инструменты частной политики, которые, в свою очередь, оказывают регулирующее воздействие на ее поведение.

Вероятность применения фирмой мер частной политики варьируется не только за счет внутренних характеристик бизнес-структуры, но и за счет эволюции политического опыта, накопленного ранее — как политика фирмы изменялась по тому или иному вопросу с течением времени.

Алгоритм соотнесения публичной и частной политики может выглядеть следующим образом и быть весьма неоднозначным. Так, изменения в обществе, отмечают исследователи, могут стать доминирующим фактором при выработке фирменных решений: сдвиги в желании потребителей быть клиентами корпорации могут выливаться для фирмы в прямые экономические издержки¹. Организации же, не желающие перемен, по мнению Ф. Пивена и С. Кловарда, могут понести дополнительные не прямые издержки, вызванные необходимостью разрешать конфликт². Активизация же групп влияния (ими могут быть группы интересов, общественные движения, профсоюзы), внешних или внутренних по отношению к фирме, способна спровоцировать изменения в общественном мнении и тем самым принудить фирмы к действию³.

Как пишет С. Соул, указанные группы влияния осложняют жизнь фирм тогда, когда это может принести данным группам стратегическое преимущество⁴.

В целом же общественное мнение будет тогда иметь наибольшее влияние на механизмы принятия решения внутри фирмы, когда мнения по проблеме в обществе расходятся, что вовлекает фирму в поле политической борьбы. В такой ситуации именно изменения общественного мнения по дискутируемой проблеме будут влиять на частную политику, угроза государственного вмешательства отходит на второй план. Ряд ученых объясняют это тем, что законодатели предпочитают активно не вмешиваться в проблемы масс, по поводу которых общество разделено, из опасения потерять часть своего электората. Так, К. Вивер и Д. Веймер подчеркивают: законодатели предпочитают переложить ответственность за решения на других участников политических процессов⁵.

Крупные компании подвержены гораздо большему давлению со стороны государственных структур по нескольким причинам: во-первых, органы власти крайне чувствительны к протестам бизнеса из-за боязни потерять контроль или собственную выгоду; во-вторых, лидеры на рынке будут

¹ *Baron D. P., Diermeier D. Strategic Activism and Nonmarket Strategy // Journal of Economics and Management Strategy. 2007. Vol. 16. № 3. P. 599–634.*

² *Piven F. F., Cloward R. Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. N. Y.: Pantheon, 1977.*

³ *King B. G. A political mediation model of corporate response to social movement activism // Administrative Science Quarterly. 2008. Vol. 53. № 3. P. 395–421.*

⁴ *Soule S. A. Contention and Corporate Social Responsibility.*

⁵ *Weaver R. K. The Politics of Blame Avoidance // Journal of Public Policy. 1986. № 6 (4). P. 371–398; Weimer D. L. The Puzzle of Private Rulemaking: Scientific Expertise, Flexibility, and Blame Avoidance in Regulation // Public Administration Review. 2006. Vol.*

всегда восприниматься как лидеры в своей области по любому спорному вопросу¹. Логика подобного довода в том, что при выработке и реализации большими компаниями новых практик и политик маленьким компаниям приходится подстраиваться под новые стандарты.

В целом запрос на частную политику со стороны бизнеса проявляется в последние годы достаточно явно. Неоднозначные, а порой и прямо противоположные мнения по вопросам регулирования деятельности бизнеса мотивируют компании принимать решения в рамках частной политики, которая, как ожидается, будет выступать в качестве инструмента влияния, пусть и ограниченного, на массовое сознание. В свою очередь, учет позиций, отраженных в общественном мнении, станет механизмом регулирования поведения фирмы, что устранил угрозу государственного вмешательства в дела компании.

8.2. Теория доступа, плюрализм, корпоративизм и сетевой подход к изучению лоббизма

К. Уолл выделяет четыре волны исследований лоббизма и представительства интересов в научной литературе.

1. Изучение групп интересов, участвующих в американской политике (1920-1930-е гг.)/

2. Изучение групп интересов, действующих в других странах (1950—1960-е гг.).

3. Изучение различий и особенностей групп интересов в разных странах (1970-1990-е гг.).

4. Изучение лоббизма в ЕС (1990-е гг. настоящее время)².

Таким образом, сегодня наибольший интерес вызывает исследование специфики лоббирования на наднациональном уровне. В связи с этим в научной литературе получило стимул и теоретико-методологическое направление — разработка новых или адаптация существующих теоретических подходов к феномену лоббизма. Прежде всего, необходимо обратиться к определению лоббизма применительно к европейской действительности.

Лоббизм — стратегия деятельности групп интересов, цель которой - влияние на процесс принятия решений и формирование политического результата (policy outcome), а также процесс воздействия на реализуемый политический курс.

Лоббисты оказывают влияние на институциональных акторов с целью продвижения своих интересов через передачу недостающей информации, аргументации и потенциальных угроз относительно возможного полити

¹ *Riven F. FCloward R. Poor People's Movements: Op. cit.; Rao H., Morrill C., Zald M. Power Plays: Social Movements, Collective Action, and New Organizational Forms // Research in Organizational Behavior. 2000. Vol. 22. P. 237-281.*

² См.: *Wolff K. Lobbying in the European Union: from Sui Generis to a Comparative Perspective // Journal of European Public Policy. 2006. Vol. 13. № 3. P. 457.*

ческого решения. Лоббизм включает в себя и сбор информации, и представительство интересов, и мониторинг проводимой политики. На практике он представляет сделку между заинтересованными группами и официальными структурами с благоприятным для обеих сторон результатом: первые расширяют свое влияние и закрепляются на общем экономическом и политическом пространстве, а вторые получают квалифицированную техническую поддержку и эксклюзивную информацию.

Стратегии представительства интересов на национальном и европейском уровне различны. Небольшим компаниям или ассоциациям сложнее представлять свои интересы на уровне союза государств, где на первый план выходит крупный бизнес, обладающий большими ресурсами. На национальном уровне представительство интересов отличается в зависимости от институциональных особенностей, политических традиций и стиля принятия решений, характерных для отдельной страны. При этом с интенсификацией европейской интеграции в начале 2000-х гг. и увеличением количества государств — членов ЕС от компаний и ассоциаций потребовались шаги к увеличению контактов на уровне институтов Союза. Более сложным стало представительство интересов и на национальном уровне, вследствие необходимости затрагивать общеевропейские вопросы. Даже когда бизнес ассоциации и торговые союзы действуют в основном на национальном уровне, им приходится включать общеевропейские вопросы в повестку дня¹.

Большая часть литературы по лоббизму в ЕС ориентируется на эмпирические исследования этого процесса, предлагая дифференциацию институтов ЕС по степени значимости для лоббистов, различных групп интересов и примеры конкретных действий групповых и индивидуальных лоббистов по влиянию на политику ЕС и процесс принятия решений (табл. 8.1). Р. Эйзинг и Б. Колер-Кох выделяют несколько теоретических подходов к изучению лоббизма в ЕС: теория обмена, плюрализм, корпоративизм, сетевой подход, политико-экономические подходы. При этом сами авторы являются сторонниками и разработчиками сетевого подхода. Так, по утверждению К. Уолл, они «продемонстрировали, как группы интересов формируют часть политических сетей, которые характеризуют высокую степень отраслевого управления ЕС. Более того, активность групп показывает прочную многоуровневую природу политики ЕС»².

Лоббизм часто рассматривается с позиций теории обмена, на основе которой П. Боуэн разработал теорию доступа, объясняющую взаимоотношения между институтами ЕС и частными акторами. По его убеждению, ошибочно полагать, что евролоббизм — это действия, предпринимаемые исключительно со стороны групп интересов и лоббистов. Согласно предложенному подходу европейские институты не менее заинтересованы в интеракции: они нуждаются «в экспертных знаниях и правильной оценке

¹ *Sidenius N. C. Business, governance structures in the EU: The case of Denmark // Kohler-Koch B., Eising R. The Transformation of Governance in the European Union. London, 1999. P. 175.*

² *Woll K. Lobbying in the European Union... P. 459.*

Таблица 8.1

Теоретические подходы к исследованию европейского лоббизма

Название теоретического подхода	Характеристика
Теория доступа	В сотрудничестве заинтересованы как лоббисты, так и институты ЕС. Частные и общеевропейские акторы становятся взаимозависимыми, так как нуждаются в обмене ресурсами
Плюрализм	Действует большое количество заинтересованных групп, на деятельность которых государство лишь реагирует, не являясь активным участником процесса. Согласно элитному плюрализму допуск к институтам ЕС или легитимацию получает лишь ограниченный круг крупных ассоциаций
Корпоративизм	Наличие ограниченного числа групп интересов, имеющих иерархическую структуру. При этом членство в таких группах стимулируется со стороны государства, которое совместно с ними осуществляет государственную политику
Сетевой подход	Формируются сети между институтами ЕС и группами интересов в разных отраслях политики. Правительство и группы интересов создают властозависимые отношения, в которых ключевым является обмен ресурсами. Участники сети зависят друг от друга, и их возможности определяются количеством контролируемых ресурсов

индекса агрегированных европейских интересов, позволяющего определить общие потребности Союза»¹. Боуэн фокусируется на ресурсах и процессе их обмена: для групп интересов главный ресурс доступ к институтам ЕС и влияние на принимаемые решения. Для того чтобы получить доступ к институтам ЕС, частные акторы должны предоставлять высокое качество и количество так называемых «товаров доступа», необходимых тому или иному институту (табл. 8.2).

«Товары доступа» — товары, предоставляемые частными акторами институтам ЕС с целью получить доступ к этим институтам.

Каждый «товар доступа» касается специфической информации, важной для процесса принятия решений в ЕС. Критичность «товара доступа» для функционирования институтов ЕС определяет степень доступа, которая будет предоставлена институтом представителям частных интересов².

¹ Дегтерева Е. Лоббизм в процессе принятия решений в ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 4. С. 43.

² Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access // *Journal of European Public Policy*. 2002. Vol. 9. № 3. P. 370.

«Товары доступа» в процессе обмена ресурсами

Вид «товара доступа»	Кто предоставляет	Кто нуждается
Экспертные знания	Частные фирмы	Европейская комиссия
Индекс агрегированных европейских интересов	Европейские ассоциации	Европейский парламент
Индекс агрегированных национальных интересов	Национальные ассоциации	Совет ЕС

К «товарам доступа» бельгийский исследователь относит экспертные знания, индекс агрегированных европейских интересов (информация, касающаяся общеевропейского рынка) и индекс агрегированных национальных интересов (информация, касающаяся региональных рынков). Российский исследователь Е. Дегтерева приводит пример Европейского парламента, который оценивает законопроекты с точки зрения их общеевропейской значимости, поэтому заинтересован в правильной оценке индекса агрегированных европейских интересов. Однако для завоевания поддержки электората в своих странах, евродепутатам нужна информация о национальных государствах, а значит, они заинтересованы и в оценке агрегированных национальных интересов¹.

Боуэн выделяет несколько организационных форм и уровней представительства интересов в ЕС: на национальном уровне лоббистами выступают частные фирмы, национальные ассоциации или национальные консультанты; на европейском — частные европейские фирмы, европейские ассоциации или консультанты в Брюсселе².

Исследователь указывает, что частные фирмы на первом этапе должны определиться, будут ли они самостоятельно представлять свои интересы или привлекать внешних специалистов (консультантов). На втором этапе фирмы определяют, будут ли они действовать от своего имени или от имени ассоциаций. Наконец, определяется национальный либо европейский уровень для лоббистской деятельности. При этом выбор организационной формы зависит от размера компании, его экономической стратегии и институциональной среды. Чем больше размер компании, тем больше она имеет возможностей для самостоятельного представительства посредством нанятых на постоянной основе специалистов по взаимодействию с органами власти. Для национально-ориентированных игроков достаточно членство в ассоциациях и получение необходимой информации через них. Для крупных международных компаний первичным становится открытие представительств в Брюсселе для установления прямых контактов с институтами ЕС. Кроме того, зависимой переменной выступает структура и развитость национальных ассоциаций: в случае отсутствия сильных торговых союзов компании склонны

¹ Дегтерева Е. Лоббизм в процессе принятия решений в КС. С.

² Bouwen P. Op. cit. P. 373.

действовать индивидуально как на национальном, так и наднациональном уровне.

Процесс предоставления «товаров доступа» наиболее результативен для частных фирм, вследствие, во-первых, их большей гибкости и отсутствия необходимости согласования с иными участниками, во-вторых, более быстрому решению внутрикорпоративных вопросов (табл. 8.3). Если во взаимодействие вступает европейская или национальная отраслевая ассоциация, то в процесс вовлекаются дополнительные акторы, т.е. возникает несколько «слоев»: компания РІ сама ассоциация. Правда, высокое качество и количество предоставления индекса агрегированных европейских интересов и индекса агрегированных национальных интересов невозможно без такой многослойности участия и компаний, и ассоциаций.

Таблица 83

Степень доступа к институтам ЕС

Институт ЕС	Европейская комиссия	Европейский парламент	Совет ЕС
Лоббисты			
Частные фирмы	Высокая	Низкая	Низкая
Национальные ассоциации	Низкая	Средняя	Высокая
Европейские ассоциации	Средняя	Высокая	Средняя

Среди распространенных теоретических направлений к анализу лоббизма в ЕС также относятся уже упомянутые корпоративизм и плюрализм (элитный плюрализм). Дэвид Коэн называет эти направления теориями «высокого уровня»¹.

Классическая плюралистическая концепция предполагает наличие большого количества заинтересованных групп, на деятельность которых государство лишь реагирует, не являясь активным участником процесса. Часто о европейской политике говорят как о плюралистическом процессе, так как большое количество интересов разных групп вовлечено в процесс принятия решений. Такой подход ставит на главенствующее место многочисленные группы давления. С. Андерсен и К. Элиассен характеризуют принятие решений в ЕС как «лобби ориентированное» по той причине, что фактически любой может быть вовлечен в него посредством прямого лоббирования институтов ЕС². Панг Рок Чунг говорит о шести типах конкурирующих интересов, вовлеченных в политический процесс, которые выделяют представители плюралистического подхода:

- национальных правительств;
- региональных и местных властей государств-членов;

¹ Broscheid A., Coen D. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14. № 3. P. 348.

² Цит. по: Chung R. P. Policy networks and multiple lobbying strategies in the EU trade policy-making. A Korean perspective // Asia Europe Journal. 2004. № 2. P. 431.

- частных и общественных компаний и корпораций;
- национально-ориентированных групп интересов;
- групп давления, организованных на европейском масштабе;
- неевропейских групп интересов¹.

Суть корпоративизма раскрыл Ф. Шмиттер: «Неокорпоратизм есть система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидером и артикуляцией требований и приверженностей»². Корпоративистская модель предполагает наличие ограниченного числа групп интересов, имеющих иерархическую структуру. При этом членство в таких группах стимулируется со стороны государства, которое совместно с ними осуществляет государственную политику. То есть в отличие от плюралистической модели государству отводится активная роль. Л. В. Павроз подчеркивает, что указанные модели взаимодействия государства и групп интересов носят идеально-типический характер, и в большинстве случаев в существующих политических системах сочетаются друг с другом³. Однако применительно к ЕС и корпоративизм, и плюрализм подвергаются критике. По мнению Ирины Михаловиц «базовое условие для указанных подходов — наличие государства — в ЕС отсутствует»⁴.

«Элитного плюрализма» придерживается один из крупнейших специалистов по европейскому лоббизму Д. Коэн. Более того, К. Уолл указывает, что «большинство наблюдателей соглашались с тем, что представительство интересов на наднациональном уровне должно описываться как плюрализм или «элитный плюрализм»⁵. С точки зрения Д. Коэна процесс лоббизма в ЕС на сегодняшний день приобрел черты «элитного плюрализма», когда на этом поле действуют достаточно большое количество ассоциаций, объединений, форумов лоббистов, однако допуск к институтам ЕС или легитимацию получает лишь ограниченный круг крупных ассоциаций.

Известный специалист по ЕС Х. Уоллес указывает, что современная структура ЕС — это новый тип политической системы, в которой происходит сплав инструментов, процедур и сетей, взаимодействующих на различных уровнях публичной политики⁶. Однако институциональная сложность ЕС зачастую затрудняет существование устоявшихся сетей взаимосвязей

¹ Chung R. P. Policy networks and multiple lobbying strategies in the EU trade policy-making. P. 431.

² Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис: Политические исследования. 1997. № 2. С. 15.

³ Павроз А. В. Корпоратизм: истоки, эволюция, современное состояние // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2009. № 4. С. 58.

⁴ Цит. по: Chanad K. Lobbying in the European Union. URL: http://nez.uni-muenster.de/download/Chanad_Literaturbericht_Lobbying_init_Deckblatt.pdf

⁵ Woll K. Lobbying in the European Union... P. 458—459.

⁶ См.: Перегудов С. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 9. С. 49.

внутри Союза. Меняющаяся, неоднородная структура — причина размывания взаимодействий, создания новых лишь на краткосрочный период. В связи с этим необходимо подчеркнуть желание руководства ЕС сделать процесс лоббирования в ЕС более прозрачным и открытым. Именно поэтому многие видные специалисты говорят об «элитном плюрализме» в лоббировании ЕС, когда доступ к основным структурам Союза получает только элита — крупные объединения корпораций и фирм, обладающих достаточным объемом ресурсов, необходимых институтам ЕС. Группы интересов не могут конкурировать друг с другом на равных условиях. Более крупные компании-производители, транснациональные корпорации обладают большими ресурсами влияния на политику, чем торговые союзы или, например, защитники окружающей среды. Б. Колер-Кох подчеркивает, что интересы крупных производителей и промышленников представлены чрезмерно по той причине, что они могут мобилизовать финансовые, людские ресурсы, обладают большим опытом и информацией, чтобы влиять на политику ЕС. Несмотря на быстрый рост количества групп интересов возможности одних несопоставимы с возможностями других в процессе принятия решений.

Ключевым вопросом для понимания лоббистской деятельности в ЕС остается многоуровневая природа системы управления ЕС и принятия решений его органами.

С точки зрения Е. А. Королева «для взаимодействия бизнеса с европейскими властями характерна модель политической сети, которая определяет практику устойчивых союзнических отношений. Крупный бизнес помогает властям ЕС в углублении европейской экономической интеграции»¹. По замечанию Л. В. Сморгунова, «политические сети «открывают» правительство обществу»², а одной из целей ЕС является трансформация процесса принятия решений в более открытый и доступный механизм. С точки зрения концепции политических сетей государство перестает быть доминирующим актором в процессе выработки политических решений и осуществления политики: «государство с его институтами предстает хотя и важным, но не единственным актором производства политических решений»³. Применительно к ЕС данный тезис подтверждается еще и тем, что объединение европейских государств не является полноценным государством, поэтому не способно самостоятельно выработать политическую повестку дня без влияния различных частных акторов и установления тесных связей с ними. Именно подобные связи считаются наиболее важным элементом в сетевом подходе.

Сети существуют там, где присутствует обмен ресурсами между участниками процесса принятия решений. Политические сети формируются между институтами ЕС и группами интересов в разных отраслях политики. Множество акторов взаимодействуют друг с другом и преследуют свои

¹Королев Е. А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза // автореф. дис.... канд. политич. наук. М., 2009. С. 11 — 12.

²Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис: Политические исследования. 2001. № 3. С. 105.

³ Там же. С. 106.

интересы внутри сети. Участники сети зависят друг от друга, и их возможности определяются количеством контролируемых ресурсов. Сетевой подход предлагает одно из наиболее реалистичных объяснений процесса принятия решений в ЕС и влияния на него групп интересов. На это указывает и Х. Кассим: с точки зрения многих исследователей сетевой подход и сетевая модель являются одними из наиболее подходящих к процессу принятия решений в ЕС¹. Именно такой подход подчеркивает важнейшую роль, которую играют группы интересов в формировании политики ЕС. По мнению М. В. Стрежневой «во-первых, сети обеспечивают наднациональные институты информацией относительно широкого круга национальных предпочтений и специфики национальных режимов хозяйствования, позволяя находить решения, устраивающие подавляющее большинство участников. Во-вторых, их использует Комиссия, чтобы повлиять на отдельные правительства, если на каком-то конкретном направлении последние сопротивляются реализации общеевропейского интереса. В-третьих, участники сетей непосредственно задействованы в выполнении принятых европейских решений. Наконец, в-четвертых, косвенным образом политические сети помогают укреплению в ЕС демократической легитимности»².

С точки зрения Р. Марша и Д. Родеса, «сетевой подход обеспечивает связь между анализом на микро-уровне, который имеет дело с ролью групп интересов и правительства в их отношениях относительно конкретного политического решения и анализом на макро-уровне, который касается более общих вопросов распределения власти в современном обществе»³. Они же предлагают определение политической сети как кластера или комплекса организаций, связанных друг с другом ресурсной зависимостью и отличающихся от других кластеров и комплексов разрывами в структуре ресурсной зависимости. Д. Родес выделяет пять типов сетей: политические сообщества с высокой степенью интеграции внутри сети; профессиональные сети, выражающие интересы определенной профессиональной группы; межуправленческие сети, основанные на представительских организациях местных властей, сети производителей, преследующие экономические интересы, проблемные сети, характеризующиеся наименьшей интегрированностью. С точки зрения Х. Кассима, сетевой подход в отличие от других теоретических моделей в политологии концентрируется не на роли институтов, а на роли как частных, так и государственных акторов, на формальных и неформальных отношениях.

Х. Кассим выделяет как *сетевой подход*, так и *сетевую модель*⁴. Первый развился как альтернатива плюралистической и корпоративистской моделям анализа взаимоотношений правительства и групп интересов. Этот

¹ *Kassim H. Policy networks, networks and European Union policy making: a skeptical view // West European Politics. 1994. Vol. 17. № 4. P. 17.*

² *Стрежнева М. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 3. URL: <http://www.intertrends.ru/nineth/005.htm>*

³ *Rhodes R. J. W., Marsh D. Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches // Policy Networks in British Government / eds. R. A. W. Rhodes, D. Marsh. Oxford, 1992. P. 1.*

⁴ См.: *Kassim H. Op cit. P. 17-20.*

подход предполагает, что правительство и группа интересов создают властнозависимые отношения, в которых ключевым является обмен ресурсами. Государственный актор получает информацию и поддержку, тогда как группа интересов получает возможность влиять на содержание проводимой политики. Такие отношения носят асимметричный характер в пользу государственного актора, из-за того, что именно последний контролирует степень доступа других участников к политической повестке дня. Существует и вполне определенная продолжительность таких отношений. Х. Кассим подчеркивает, что сетевой подход берет свои корни в публичной политике, в то время как сетевая модель — из международных отношений. Она была разработана для того, чтобы объяснить систему управления в ЕС. Сетевая модель предполагает, что функционирование системы ЕС характеризуется многообразием связей и интеракций, связывающих большое количество и спектр акторов всех уровней правительства и общества. В частности, групп интересов, которые желают влиять на результаты политики, не обязательно делая это через национальные правительства, а лоббируя институты ЕС через представительские организации европейского уровня или напрямую.

Но Х. Кассим также является и критиком сетевой модели применительно к ЕС. В частности, он выделяет три главных области для критики: во-первых, изменчивость и фрагментация институтов ЕС и процесса принятия решений; во-вторых, институциональная сложность; в-третьих, проблема границ компетенций (существуют области, в которых ЕС не является единственной компетентной организацией).

Сетевой подход используется многими исследователями для анализа процесса принятия решений в конкретных областях управления. Данный подход выделяет отраслевые и суботраслевые различия. Именно поэтому он особенно применим к исследованию процесса принятия решений в ЕС. Д. Петерсон указывает, что правила принятия решений в ЕС и доминирующие акторы существенно различаются в различных отраслях (например, региональном развитии или внешней торговле). Одним из следствий этого являются неиерархические, несвязанные друг с другом политические сети, даже если имеют дело со связанными областями политики (такими как сельское хозяйство и окружающая среда)¹. Большинство сетей имеют различное членство, распространяющееся на государственных и частных, политических и управленческих, общеевропейского и национального уровней акторов и отсутствие четкой иерархии. «Сетевой анализ нигде больше не является таким сильным аналитическим инструментом, чем когда он разворачивается на уровне Евросоюза», подчеркивает Петерсон².

Таким образом, сети существуют там, где присутствует обмен ресурсами между участниками процесса принятия решений, а отношения правительства и групп интересов варьируются между различными областями

¹*Peterson J. Policy Networks // European Integration Theory / eds. A. Weiner, T. Diez. Oxford : Oxford University Press, 2003.*

² *Ibid.*

(одни направления политики ЕС могут быть более открытыми, другие - менее). Участники политической сети допускают зависимость друг друга в борьбе за существенные ресурсы, а относительная степень власти, используемая акторами, определяется количеством ресурсов, которыми они обладают.

Согласно сетевому подходу, несмотря на возрастающее количество групп интересов на европейском уровне существует разница в степени власти, которую использует разные политические акторы, вовлеченные в политический процесс из-за неравного распределения ресурсов среди участников. Независимо от разновидностей в типах политических сетей неформальные договоренности между ключевыми политическими акторами в каждой сети обычно имеют большее влияние на результаты, так как ключевые акторы обладают возможностью контролировать повестку дня в процессе формулировки политических решений.

Выводы

Таким образом, современные теоретические подходы к изучению лоббизма по-разному объясняют предпосылки лоббистской деятельности с точки зрения частных фирм и институциональных акторов. Тем не менее большинство теоретиков сходятся во мнении, что лоббизм — взаимовыгодный процесс. В не меньшей степени, чем сами лоббисты, в такой деятельности заинтересованы чиновники и функционеры, обладающие ограниченной информацией по существу рассматриваемых в органах власти вопросов. Наиболее реалистичным объяснением современного многоуровневого лоббизма является сетевой подход. Именно сложные по своей структуре сети, в которые входят все заинтересованные участники процесса, определяют характер взаимодействия и принятия окончательных политических решений.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите и дайте краткую характеристику известных вам концепций фирмы как политического объекта.
2. В каких случаях частные фирмы могут прибегать, согласно Д. Стрэнгу и М. Стилли, к «подражательному изоморфизму»?
3. Каким образом решения в сфере частной политики влияют на то, как фирма воспринимает сферу политики публичной?
4. В чем основные причины того, что крупные компании подвержены гораздо большему давлению со стороны государственных структур?
5. Перечислите четыре этапа изучения лоббизма в научной литературе.
6. Почему, на ваш взгляд, на современном этапе наибольший интерес вызывает исследование лоббизма в ЕС?
7. Дайте краткую характеристику теоретическим подходам к изучению лоббизма в ЕС.
8. Дайте определение товарам доступа, предложенное в рамках теории доступа.

9. Охарактеризуйте степень доступа к институтам ЕС частных фирм, национальных ассоциаций, европейских ассоциаций.

10. В чем, на ваш взгляд, преимущество сетевого подхода к изучению лоббизма в ЕС?

Темы докладов и рефератов

1. Теория выработки частного политического курса.
2. Бихевиористская теория фирмы.
3. Теории плюрализма и корпоративизма в изучении лоббизма.
4. Сетевой подход к изучению лоббизма.
5. Теоретические подходы к изучению групп интересов, участвующих в американской политике (1920—1930-е гг.).
6. Теоретические подходы к изучению групп интересов, действующих в разных странах (1950—1960-е гг.).
7. Теоретические подходы к изучению различий и особенностей групп интересов в разных странах (1970—1990-е гг.).
8. Изучение лоббизма в ЕС (1990-е гг. — настоящее время): обзор литературы.

Ситуационное задание

Ученые из Университета г. Мангейм (Германия) Р. Ваубель, Б. Клинген и Д. Мюллер¹ провели эмпирический анализ лоббистской деятельности бывших комиссаров ЕС (табл. 8.4). Исследованию подверглись 92 экс-функционера, выполнявших свои обязанности в качестве европейских чиновников в период с 1981 по 2009 г. (Еврокомиссии под председательством Гастона Торна, Жака Делора, Жака Сантера, Романо Проди и Жозе Мануэла Баррозу).

Таблица 8.4

Председатели европейской комиссии в 1981—2009 гг.

	Годы полномочий
Гастон Тори (Люксембург)	1981-1985
Жак Делор (Франция)	1985-1989
Жак Делор	1989-1993
Жак Делор	1993-1995
Жак Сантер (Люксембург)	1995-1999
Романо Проди (Италия)	1999-2004
Жозе Мануэл Баррозу (Португалия)	2004-2009

Авторы указывают, что власть ЕС распространяется на значительное количество сфер деятельности: рынок труда, финансовые и продуктовые рынки, политику окружающей среды. Все они в высокой степени соотносятся с групповыми интересами, а значит являются объектами лоббистской деятельности. Еще на пороге подписания Маастрихтского соглашения С. Андерсен и К. Элиассен указывали, что объединенная Европа «намного более ориентирована на лоббизм,

¹ См.: *Vauhel RKlingen B., Muller D. There is a life after Commission: An empirical analysis of private interest representation by former EU-commissioners, 1981—2009 // The Review of International Organizations. 2012. Vol. 7. Issue 1. P. 59-80.*

система»¹. По сегодняшний день представительство интересов на уровне Союза стало неотъемлемой частью отношений между властями ЕС и бизнесом. Существуют организации, которые осуществляют как подбор специалистов на должности евролоббистов, так и институты, специализирующиеся на их тренинге, например Европейский институт общественных связей и лоббизма (*L'institut Europeen des Affaires Public et du Lobbying*).

Первый вопрос, который решают исследователи в рамках анализа «постевропейской» деятельности экс-комиссаров — выявление наиболее значимого для лоббистов института ЕС. Они выделяют четыре критерия, по которым оценивается эффективность. Во-первых, институт, принимающий решение, должен быть относительно невелик для того, чтобы минимизировать количество контактов для достижения цели. Во-вторых, принятие решений в институте должно основываться на простом большинстве. В-третьих, институты, формирование которых в меньшей степени зависит от избирателей — более благоприятны для лоббистов. Наконец, законодательные функции института должны быть максимально широкими. Согласно этим критериям, институты ЕС по степени привлекательности для групп интересов были ранжированы в определенном порядке (рис. 8.1). Наиболее значимым оказалась Еврокомиссия (ЕК), что служит неоспоримым фактом для большинства исследователей и практиков евролоббизма.

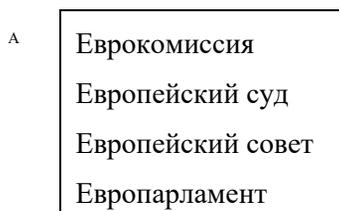


Рис. 8.1. Значимость институтов ЕС для представительства частных интересов (по Р. Ваубелю, Б. Клингену и Д. Мюллеру)

Для экс-комиссаров ЕС авторы предлагают четыре возможных выбора после завершения карьеры европейского чиновника: представительство частных интересов, возвращение в политику, неполитическая общественная деятельность, выход на пенсию. Исследователи выявляют наличие переменных, которые могут объяснять выбор в пользу представительства интересов или в любую другую из трех оставшихся вариантов (табл. 8.5).

Количественный анализ показал, что из 92 экс-комиссаров, подвергшихся оценке, 36 предпочли в качестве продолжения карьеры представительство частных интересов (доля — 39%), 40 — вернулись в политику (43%), 6 — посвятили себя неполитической публичной жизни (7%), 10 ушли на пенсию (11%). Среди тех, кто занял оплачиваемую должность в частной фирме/ассоциации представительства интересов или стал индивидуальным лоббистом, авторы проследили, была ли произведена регистрация в Регистре транспарентности ЕС: 22 лоббиста не проходили регистрацию, 14 — раскрыли свои данные.

Применительно к отдельным составам ЕК более массовая переквалификация в лоббистов случалась в комиссиях Торна (50%), «Делора 2» (43%), «Делора 3» (45%) и Самтера (56%), менее — в комиссиях «Делора 1» (25%), Проди (32%) и «Баррозу 1» (26%). При этом следует отметить, что низкая доля зафиксирована для последних двух ЕК. Авторы увязывают спад интереса к профессии лоббиста со стороны экс-

¹ *Andeisen S., Eliassen K. European Community Lobbying // European Journal of Political Research. 1991. № 20. P. 173-187.*

комиссаров с принятием Кодекса поведения в 1999 г. (и последующей доработкой Кодекса в 2004 г.). Кроме того, причиной может быть и то, что в 2004 г. ЕС пережил самое масштабное расширение за свою историю. Как следствие — в комиссиях начали работать представители новых для Союза восточноевропейских государств, в которых только к этому времени начался процесс возникновения фирм с преобладанием общеевропейских интересов над национальными.

Таблица 85

Факторы, оказывающие влияние на выбор экс-комиссаров ЕС

Фактор	Описание
Родная страна комиссара	Зависимость от внутренних особенностей страны — члена ЕС: так, у британских, французских и немецких компаний больше общеевропейских офисов представительства интересов, нежели у итальянских, голландских или шведских
Партийная ориентация комиссара	Зависимость от принадлежности к тому или иному идеологическому крылу (консерватор, социалист, либерал или независимый). Более склонны к лоббизму представители консерваторов и либералы
Возраст комиссара	Зависимость возраста, в котором еврокомиссары покидают свой пост в ЕС. Достаточно очевидное заключение, что более молодые экс-комиссары чаще склонны к продолжению карьеры, в том числе в качестве лоббиста
Образование комиссара	Зависимость от полученного университетского образования. Фирмы группы представительств интересов более охотно приглашают на работу тех, кто изучал право или экономику и имеет соответствующий диплом
Кодекс поведения для комиссаров	Зависимость принятия в 1999 г. и дополнения в 2004 г. Кодекса поведения для комиссаров ЕК. Исследуется степень влияния норм кодекса (в частности, 18-месячного «охлаждающего» периода, когда экс-комиссар должен получить разрешение на любую новую работу) на дальнейшую карьеру бывших чиновников
Направление деятельности на посту комиссара	Зависимость от сферы деятельности, за которую отвечал комиссар. Сфера европейской политики, подведомственная чиновнику, может влиять на выбор в пользу представительства интересов
Продолжительность работы комиссара	Зависимость времени занятия поста комиссара. Более долгий срок пребывания на посту комиссара может способствовать более эффективной работе в качестве лоббиста

Сточки зрения национальности комиссаров наиболее лоббиориентированы оказались представители Португалии (всего три экс-комиссара за исследуемый период, все выбрали представительство интересов), Австрия (2/2), Болгарии и Мальты (1/1). Также высокий результату экс-комиссаров из Германии (5/7), Голландии (2/3), Бельгии (3/5), Люксембурга (3/5), Чехии (1/2). Примечательно, что, несмотря на большое представительство в ЕК выходцев из Франции (10), Великобритании (9), Италии (9) и Ирландии (7) лишь незначительная часть из них продолжила карьеру в сфере представительства интересов. Также следует отметить отсутствие представителей новых стран ЕС (за исключением Болгарии и Чехии). Пока что они не представляют существенного интереса для компаний, лоббирующих свои интересы на общеевро-

пейском уровне. Кроме того, в самих этих странах количество таких компаний пока еще меньше чем в западноевропейских странах — членах ЕС.

Партийная составляющая свидетельствует о том, что консерваторы чаще отдают предпочтение профессии лоббиста. 21 из 42 комиссаров, относящих себя к сторонникам консерваторов/христианских демократов, занял пост лоббиста. Схожая доля у приверженцев либеральных взглядов (5 из 11). При этом только 33 социалиста/социал-демократа из 76 выбрали такое направление деятельности. Анализ возраста показывает, что, во-первых, чем меньше лет комиссару, покидающему свой пост в Брюсселе, тем больше вероятность приглашения его на должность лоббиста. Во-вторых, другой вывод, который коррелирует с возрастным связан с продолжительностью работы на посту комиссара: чем больше лет комиссар занимал свою должность, тем эффективнее он может быть в качестве лоббиста. Оказывает влияние на продолжение карьеры и полученное образование: более охотно выбирают представительство интересов экономисты и юристы. Из 36 комиссаров, занявшихся профессиональным лоббизмом, 9 имели диплом в области экономики, 16 — юриспруденции, 11 получили образование по иной специальности. При этом данные по имеющемуся образованию у тех экс-комиссаров, кто вернулся в политику в том или ином качестве, не фиксируют такой зависимости: количество юристов, экономистов и иных специалистов практически совпадает. Тем не менее авторы исследования констатируют, что образование и партийная ориентация среди представленных зависимостей менее значимы.

Наиболее значимая переменная — сфера общеевропейской политики, за которую отвечали экс-комиссары и ее влияние на дальнейшую профессиональную деятельность. Анализ показал, что абсолютный показатель — в сфере конкуренции (5 комиссаров из 5, отвечавших за ее развитие, перешли на работу в частные компании и стали представлять их интересы на уровне Союза). Также высокая релевантность у сферы внутреннего рынка (8 комиссаров из 9 стали лоббистами), экономики, финансовой и монетарной политики (4 из 6), сельского хозяйства (4 из 7), энергетики (4 из 7), предпринимательства (4 из 7), международных отношений (3 из 6), рыболовства (3 из 6), налогообложения (2 из 4). Кроме того, лоббистами стали комиссары, отвечавшие за расширение (1 из 2), развитие (3 из 7), транспорт (3 из 8), юстицию (1 из 3), защиту потребителя (2 из 6), торговлю (2 из 6), занятость и социальные вопросы (2 из 7), бюджет (2 из 7), региональную политику (2 из 9) и окружающую среду (1 из 6). При этом ни один из комиссаров, курировавших такие направления европейской политики как исследования (всего 4 комиссара с 1981 по 2009 г.), образование (5), административные дела (3), здравоохранение (2), языковая политика (1) лоббистом не стал.

В заключение исследования авторы приводят данные по бывшим комиссарам ЕК с указанием компании, чьи интересы стали представлять 36 экс-чиновников. Среди этих компаний в основном крупные игроки в своих отраслях: *BP, Goldman Sachs, Unilever, UniCredit, DHL, Siemens, BNP Paribas, Lehman Brothers, Groupe Air France/KLM, Total, TAP, Ryan Air* и др.

В июне 2014 г. на заседании ЕС было принято решение об избрании нового Председателя Еврейской комиссии — Жан-Клода Юнкера. В течение лета 2014 г. проходил процесс подбора кандидатур в еврокомиссары, в связи с истечением полномчий комиссии «Баррозу 2».

Задание

В соответствии с предложенными выше переменными необходимо проанализировать вероятность выбора представительства частных интересов в качестве дальнейшей профессиональной деятельности каждым из экс-чиновников комиссии «Баррозу 2» (табл. 8.6), а также проследить их действительный выбор.

**Сферы общеевропейской политики, подведомственные комиссарам
ЕК «Баррозу 2» (2010—2014 гг.)**

Сфера	Ответственный Еврокомиссар (национальность, возраст, образование, партийная идеология)
Международная политика, политика безопасности	Кэтрин Эштон (Великобритания, 58 лет, социология, социалист)
Юстиция, фундаментальные права и гражданство	Вивиян Рединг (Люксембург, 63 года, гуманитарные науки, консерватор)
Конкуренция	Хоакин Альмуния (Испания, 66 лет, юриспруденция и экономика, социалист)
Транспорт	Сийм Каллас (Эстония, 65 лет, финансы и кредит, либерал)
Цифровые технологии и	Нели Крус (Нидерланды, 73 года, экономика, либерал)
Индустрия и предпринимательство	Антонио Таяни (Италия, 60 лет, юриспруденция, консерватор)
Межинституциональные отношения и администрация	Марош Шевчович (Словакия, 47 лет, юриспруденция и экономика, социалист)
Экономика, монетарная политика, зона евро	Олли Рен (Финляндия, 52 года, экономика, либерал)
Окружающая среда	Янез Поточи и к (Словения, 56 лет, экономика, либерал)
Развитие	Андрис Пиебалгс (Латвия, 56 лет, физика, консерватор)
Внутренние рынки и услуги	Мишель Барнье (Франция, 63 года, бизнес, консерватор)
Образование, культура, языковая политика и молодежь	Андрулла Василиу (Кипр, 70 лет, юриспруденция, либерал)
Налогообложение, таможенное дело, статистика, аудит, борьба с финансовыми нарушениями	Альгирдас Шемета (Литва, 52 года, экономика, консерватор)
Торговля	Карел де Гюхт (Бельгия, 60 лет, юриспруденция, либерал)
Исследования, инновации и паука	Майре Геогеган-Куинн (Ирландия, 63 года, учитель, либерал)
Финансовые программы, бюджет	Януш Левандовски (Польша, 63 года, экономика, консерватор)
Морские вопросы и рыболовство	Мария Даманаки (Греция, 62 года, химия, социалист)

Окончание табл. 8.6

Сфера	Ответственный Еврокомиссар (национальность, возраст, образование, партийная идеология)
Международное взаимодействие, гуманитарная помощь	Кристина*! и на Георгиева (Болгария, 61 год, экономика, консерватор)
Энергетика	Гюнтер Оттингер (Германия, 60 лет, юриспруденция и экономика, консерватор)
Региональная политика	Йоханнес Хан (Австрия, 57 лет, философия, консерватор)
Климат	Конни Хедegaард (Дания, 54 года, литература и история, консерватор)
Расширение и Европейская политика соседства	Штефан Фюлс (Чехия, 52 года, философия, международные отношения, социалист)
Занятость, социальные вопросы	Ласло Андор (Венгрия, 48 лет, экономика, социалист)
Местные вопросы	Сесилия Мальмстрем (Швеция, 46 лет, политические науки, либерал)
Сельское хозяйство и развитие села	Дачан Чолош (Румыния, 44 года, экономика, консерватор)
Здравоохранение	Тонио Борг (Мальта, 57 лет, юриспруденция, консерватор)
Потребительская политика	Невен Мимица (Хорватия, 60 лет, экономика, социалист)

Глава 9

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА

В результате изучения материала данной главы студент должен: *знать*

- **традиции легального определения лоббизма в США и России; *уметь***

- **выделять основные стратегии и практики регулирования лоббизма в разных странах;**

владеть

- **методами регулирования лоббизма.**

9.1. Традиции легального определения: США и Россия

Хотя термин лоббизм первоначально появился в Англии, по официальное признание впервые получил в США. В различных источниках называются различные даты первого официального употребления термина «лобби». Одни исследователи утверждают, что впервые указанный термин был употреблен в 1808 г. в протоколах конгресса 10-го созыва. Другие считают, что термин «лобби-агент» впервые письменно был зафиксирован в 1829 г.¹ В любом случае именно в первой половине XIX в. термин «лоббизм» был юридически признан законодателями в США.

Как мы уже отмечали, определений лоббизма (как юридических, так и имеющих теоретический характер), соответствующих социокультурным традициям понимания этого явления, существует множество. Однако интерес представляют прежде всего те, которые содержатся в законах США, страны — первооткрывательницы легального лоббизма, и, естественно, законах и законопроектах РФ и субъектов РФ.

Попытки урегулировать вопросы лоббизма предпринимались в США, начиная с первого десятилетия XX в. Уже тогда появились десятки законопроектов, так или иначе направленных на регулирование лоббизма. Однако принят «Закон о регулировании лоббизма» в США лишь в 1946 г.²

¹ Например, обе точки зрения представлены на одном и том же ресурсе. См.: URL: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=52 ; http://lobbying.ru/content/sections/articleid_1566_linkid_64.html

² Закон о регулировании лоббизма // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 173.

его успешное прохождение через Конгресс некоторые исследователи считают случайным¹.

В 1995 г. после многолетней проработки и судебных разбирательств в США был принят новый закон «Об открытости лоббистской деятельности», который подвел итог спорам о легитимности лоббизма.

Во-первых, в законе давалось понятие «лоббистской деятельности», под которой подразумевались лоббистские контакты и усилия в поддержку таких контактов, включая подготовку и планирование деятельности, исследовательскую и другую подготовительную работу, предназначенную во время ее проведения для использования в контактах, а также координацию с лоббистской деятельностью других.

Во-вторых, в законе давалось определение «лоббистского контакта», под которым закон понимал любой устный или письменный акт коммуникации (включая электронный) с подпадаемым под действие закона официальным лицом исполнительной власти, официальным лицом законодательной власти, осуществленный в интересах клиента, относительно:

1) формулирования, изменения или принятия федерального законодательства (включая законодательные предложения);

2) формулирования, изменения или принятия федерального правила, распоряжения, исполнительного указа или любой другой программы, определения политики или позиции Правительства Соединенных Штатов;

3) проведения или осуществления Федеральной программы или политики (включая обсуждение, присуждение или осуществление федерального контракта, гранта, займа, разрешения или лицензии);

4) номинации или утверждения лица на должность, подлежащую утверждению Сенатом.

В-третьих, в законе был приведен значительный по объему перечень исключений. Согласно закону термин «лоббистский контакт» не включает акт коммуникации, который:

1) осуществлен публичным должностным лицом, действующим в своем официальном качестве;

2) осуществлен представителем медиаорганизации, если целью акта коммуникации является сбор или распространение новостей и информации для публики;

3) осуществлен в речи, статье, публикации или ином материале, который распространяется и становится доступным общественности, или посредством радио, телевидения, кабельного телевидения или другого средства массовой коммуникации;

4) осуществлен в интересах правительства иностранного государства или иностранной политической партии и заявлен согласно Акту о регистрации иностранных агентов 1938 г.;

5) является просьбой о встрече, запросом о статусе действия или любой иной подобной административной просьбой, если такая просьба не включает в себя попытки повлиять на подпадаемое под действие закона долж-

¹ См.: Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. М., 1976. С. 152.

ностное лицо исполнительной власти или подпадаемое под действие закона должностное лицо законодательной власти;

б) осуществлен в процессе участия в консультативном комитете согласно Федеральному акту о консультативном комитете;

7) является показанием, данным комитету, подкомитету или рабочей группе Конгресса, или представленным для включения в публичный отчет о слушаниях, проводимых таким комитетом, подкомитетом или рабочей группой; и т.д.

Всего законом предусматривается около 20 исключений, не считая их разновидностей.

В-четвертых, в законе используется термин «лоббист», под которым понимается любое лицо, являющееся сотрудником или нанимаемое клиентом, с финансовой или иной компенсацией за услуги, включающие более чем один лоббистский контакт. При этом лоббистом не считается физическое лицо, чья лоббистская деятельность занимает менее 20% времени, уделенного данным лицом данному клиенту в течение шести месяцев.

Наконец, в законе дано определение лоббистской фирме. Термин «лоббистская фирма» означает лицо или организацию, имеющие одного или более сотрудников, являющихся лоббистами в интересах клиента, но не являющихся самим этим лицом или организацией. Этот термин относится также к частнопрактикующим лоббистам.

Следует отметить, что большую часть закона составляют именно определения, а не описание порядка регистрации лоббистов и их отчетности.

Иными словами, вопросы исполнимости закона были поставлены с головы на ноги: первоначально был обозначен круг правоотношений и субъектов, на которые распространяется действие закона, а уже затем определены права и обязанности этих субъектов.

В России первая попытка создания системного нормативного правового акта, регулирующего лоббизм, была предпринята в Иркутской области в 1992 г. Затем в июне 1995 г. нормы правового акта «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» были заимствованы законодателями Краснодарского края, где был принят закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».

При этом в Иркутской области, а затем в Краснодарском крае сфера действия соответствующих нормативных правовых актов была ограничена исключительно правотворчеством, что позволило придать нормам, регулирующим лоббизм, известную содержательность.

Нормативный правовой акт, принятый в Иркутске, несмотря на все свои достоинства, все же имел исключительно локальное значение. Юридический прорыв в решении проблемы произошел в 1994—1995 гг.

6 июня 1994 г. в ГД РФ был наконец внесен долго обсуждаемый и переработанный проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»¹. Одновременно с этим в нормативных правовых актах федерального уровня все более часто начинают встречаться термин «лоббизм» и его различные производные.

¹ См.: Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России : материалы круглого стола // Государство и право. 1998. № 1.

При этом поскольку окончательного правового закрепления понятия не произошло, снять с него негативный оттенок не удалось. Через Государственную Думу законопроект так и не прошел, однако его доработка продолжалась. В частности, было изменено название проекта закона. В настоящее время этот проект имеет название «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Согласно п. 3.1 ст. 3 проекта федерального закона, под *лоббистской деятельностью* в настоящем законе понимается взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов.

Помимо понятия лоббистской деятельности, которое содержательно вполне соответствует мировым абстрактно-теоретическим традициям, в проекте закона определяются также понятия «лоббист» и «клиент».

Под *лоббистом* в проекте закона понимается гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное или иное вознаграждение (гонорар) лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью в установленном законом порядке.

Помимо очевидных недостатков юридической техники, заметных уже в предлагаемых дефинициях, явно прослеживается также стремление авторов проекта закона построить стандартную схему определений. Суть ее проста: дать самые общие определения, ограничив затем круг регулируемых правоотношений с помощью различного рода запретов, мер регистрационного или лицензионного характера и т.д. На наш взгляд, такой путь есть ни что иное как повтор тех трудностей и проблем, с которыми сталкивались американские законодатели, лоббисты и суды всех инстанций.

Более перспективный путь предполагает, на наш взгляд, во-первых, формулировку общих определений и легальное описание конкретных «cases» (случаев), не подпадающих под эти определения, как в американском законе 1995 г.; во-вторых, внесение принципиальных новаций в законодательство о статусе депутатов и государственной и муниципальной службе. Эти изменения должны касаться главным образом ужесточения норм, определяющих статус депутатов, устанавливающих правила депутатской этики и этики государственного и муниципального служащего. Только в этом случае удастся легализовать и структурировать сложившиеся и складывающиеся лоббистские влияния, поставив тем самым власть, хотя бы отчасти, в положение эксперта, независимо оценивающего перед принятием решения поступающие от общества инициативные импульсы.

Сегодня не признавать лоббизм стало уже невозможно. В правовых актах Российской Федерации и ее субъектов термины «лоббизм», «лоббирование», «лоббисты» употребляются все чаще. Законодательство Москвы, Башкортостана, Иркутской области, Калининградской области, Краснодарского края, Сахалинской области, Тамбовской области и других субъектов РФ «признает» лоббизм. Причем лоббистская терминология по-прежнему употребляется как с негативными, так и с нейтральными оттенками.

Заметим, что в региональные базы данных ИПС «Консультант» был включен даже один отчет «официального лоббиста», официально приложенный к решению Городского Совета депутатов г. Калининграда от 14.01.1998 № 1 «О работе представительства мэрии Калининграда в Европейском Союзе (г. Брюссель) за 1997 год». Представитель Калининграда в Брюсселе С. Гурова в п. 2.2 своего отчета утверждает, что ей «проведено 147 встреч с ответственными чиновниками Комиссии ЕС по лоббированию интересов Калининграда, с представителями деловых и финансовых кругов, с представителями средств массовой информации». Насколько нам известно, это был первый отчет первого российского лоббиста.

9.2. Регистрация, отчеты и иные практики регулирования лоббизма

По общему правилу любое регулирующее воздействие, связанное с лоббистской деятельностью, предполагает как минимум две формы: регистрацию и отчет. Практически все акты, регулирующие лоббизм, предполагают эти две формы.

В частности, закон США «Об открытости лоббистской деятельности» (1995), следуя уже упомянутой логике формулирования общего правила, из которого делаются исключения, предполагает обязательную регистрацию в течение 45 дней после осуществления лоббистского контакта у уполномоченных лиц Сената или Палаты Представителей. Исключения также прописываются. Во-первых, они связаны с установлением минимальной суммы, получаемой от клиента. Во-вторых, с определением максимальной суммы расходов, которую несет организация на лоббизм.

Закономерно в регулирующих нормативных актах прописываются те сведения, которые должны указывать лоббисты, лоббистские фирмы и т.д. Это чаще всего:

- основные данные (имя, адрес, контактные данные, вид деятельности и т.д.);
- данные клиента, если он есть, включая его основные данные и вид деятельности;
- данные организации, которая финансирует лоббистскую деятельность (кроме клиента);
- указание на наличие иностранных интересов (доля в собственности, превышающая определенный процент) лоббиста, клиента или субъекта, финансирующего лоббистскую деятельность;
- область (сфера) лоббирования, включая, по возможности, конкретные интересующие вопросы; и т.д.

Мировая практика знает несколько форм регистрации. Например, обязательная регистрация предусмотрена в США, добровольная (желательная) регистрация в структурах ЕС.

Отчеты также содержат понятные (с той или иной долей детализации) показатели. Прежде всего, устанавливаются сроки подачи отчета. Они бывают квартальные, полугодовые, годовые. Кроме этого, как правило, предусматриваются:

- основные данные отчитывающегося (имя, адрес, контактные данные и т.д.);
 - перечень вопросов, по которым осуществлялась лоббистская деятельность, иногда включая список правовых актов и иных решений, к которым был проявлен интерес;
 - наличие иностранных интересов (если таковые имелись);
 - сумма поступлений от клиента;
 - сумма расходов, если лоббирование осуществлялось в собственных интересах;
 - сумма выплат должностным лицам, превышающая определенную сумму.
- Подчеркнем, что речь идет не о взятках, а, например, об оплате командировок, участия в конференциях, встреч и т.д.

Отчеты, как правило, анализируются, изучаются и в итоге соответствующие уполномоченные структуры докладывают о том, что было выявлено: нарушения, тенденции и т.д. Все отчеты становятся достоянием общества. Существуют специализированные структуры, цель которых — расследование деятельности лоббистов.

За выявленные нарушения при регистрации и предоставлении отчетности может быть назначено наказание как в рамках гражданского, так и уголовного законодательства, в зависимости от тяжести проступка. Например, в США предусматривается за ряд нарушений санкция в виде лишения свободы на срок до пяти лет.

Помимо указанных основных практик регистрации и отчетности в мировой практике регулирования лоббизма существуют и иные. Например, может устанавливаться невозможность получения лоббистскими фирмами правительственных грантов, кредитов, наград. Существует также практика невключения трат на лоббизм в структуру расходов, подпадающих и под льготное налогообложение. Перечислим еще несколько возможных правовых практик регулирования лоббизма:

составление перечня лиц, которым запрещено принимать любые подарки, даже минимальной стоимости;

допущение возможности запросов официальных лиц к лоббистам, лоббистским фирмам и клиентам по различным вопросам их деятельности;

- обязательное объявление о наличии при лоббировании (лоббистском контакте) иностранных интересов или иностранного финансирования;

наличие возможности у официального лица при лоббистском контакте выяснения той или иной информации у лоббиста (целей, наличия регистрации и т.д.);

— сочетание регулирующих механизмов в отношении к лоббистской деятельности с законодательством, регулирующим конфликты интересов.

Формы регистрации и отчета лоббистов в Сенате Пенсильвании, США за 2005—2006 гг. представлены на рис. 9.1 и 9.2 соответственно.



Senate of Pennsylvania

Lobbyist Registration Statement for 2005-06
SUPPLEMENTAL STATEMENT FOR 2005-06

(Please print or type legibly)

I _____ hereby register under the Senate Lobbying Rules.

My business address is:

STREET _____ CITY _____ STATE _____

ZIP CODE _____ COUNTY _____

DAYTIME TELEPHONE NUMBER _____ FAX NUMBER _____

The names and addresses of the person(s), partnership(s), committee(s), association(s), corporation(s), or other organization(s) by whom I am employed or engaged for compensation OR for whom I shall make expenditures or incur obligations and in whose interest I will lobby, are as follows:

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ : _____ ZIP CODE _____

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ ZIP CODE _____

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ ZIP CODE _____

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ ZIP CODE _____

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ ZIP CODE _____

NAME _____ DAYTIME TELEPHONE _____

BUSINESS ADDRESS _____

CITY/STATE _____ ZIP CODE _____

(If additional space is necessary, please use reverse side of this form or attach additional sheets)

Duration of employment: Indefinite _____ Specific Term _____

(Please indicate *Indefinite' or the specific term that you will be lobbying for the above)

Whenever any of the facts set forth above change in any material way, including a termination of representation, a SUPPLEMENTAL registration statement or termination letter setting forth the facts as changed must be submitted within 14 days of such change.

Please submit in DUPLICATE to:

Secretary of the Senate, 462 Main Capitol Building, Harrisburg, Pennsylvania 17120

Signature



Senate of Pennsylvania
Lobbyist Expense Reporting Statement for 2005-06

FILING PERIOD
 2005
 2006
 Jan > Mar.
 Apr. - jun.
 July - Sept.

(Please print or type legibly)

ft

Pursuant to the Lobbying Registration and Disclosure Rule of the Senate (Senate Resolution 2), I _____ hereby report the following information and expenses.

My business address is:

STREET _____ Cmr _____ STATE _____

ZIP CODE _____ COUNTY _____

DAYTIME TELEPHONE NUMBER _____ FAX NUMBER _____

Principal:				
Subject Matter(s) Being Lobbied	Personnel/ Office Expenses (S amount)	Section 3(c) Expenses* (S amount)	Direct Communication (S amount)	Indirect Communication (S amount)

* Includes gifts, entertainment, meals, transportation, lodging and receptions.

Identify any Senate member or staff who received any section 3(c) expenses in excess of the amounts in 65 PA.C.S 1105 (B)(6)(gifts of \$250 or more) and (7)(transportation and lodging or hospitality of \$650 or more) and describe such occurrence

Is there another report on file by a lobbyist in your association which details expenses for the principal listed for similar expenditures? If yes, please indicate which report.

Is there another report on file by a lobbyist in your firm which details expenses for the principal listed for similar expenditures? If yes, please indicate which report

(Please use the reverse side or separate sheets for additional reporting.)

Are you including on this report expenditures for lobbying state officials other than for Senate members and Senate staff?

Yes No

If so, for which principal _____

Sworn to and subscribed before me this _____ day of _____ .

Notary Public My _____

Commission expires:

The undersigned hereby affirms that the information set forth above and in all attachments is true and correct to the best of said person's knowledge, information and belief

Signature _____

Please submit in DUPLICATE to:
 Secretary of the Senate, 462 Main Capitol Building, Harrisburg, Pennsylvania 17120

9.3. Основные стратегии регулирования лоббизма

Как уже отмечалось, проблема законодательного регулирования лоббизма возникла не вдруг и имеет уже довольно длительную историю попыток ее юридического решения. Причем результативность этих попыток, выражающаяся в наличии нормативных правовых актов, регулирующих лоббизм, принципиально различна в различных странах.

В таких странах, как США и Канада, были в свое время приняты законы, в той или иной степени упорядочивающие деятельность лоббистов. Другие, имея перед глазами практический правовой опыт североамериканцев, соответствующие законы пытаются разработать и принять, разрабатывают и принимают. По этому пути, в частности, шли и идут Австралия, Россия и многие другие страны. Вопрос о необходимости законодательно урегулировать лоббистскую деятельность поднимался в большинстве стран Восточной Европы. В третьих странах лоббизм либо запрещен (точнее, запрещены некоторые его формы, прежде всего, парламентский лоббизм, связанный с возможностью действия парламентариев в частных интересах), либо его стараются не замечать. Наконец, все страны имеют в структуре законодательства нормативные правовые акты, имеющие прямое или косвенное отношение к регулированию определенных видов лоббистской деятельности.

Анализ мировой практики правового регулирования лоббистской деятельности показывает, что, как правило, реализуются две основные стратегии в урегулировании лоббистской деятельности, воздействующей на правотворческий процесс.

Первая предполагает *урегуливание частных вопросов*, связанных с лоббистской деятельностью (регистрация представителей ассоциаций, групп, объединений и т.п., защищающих частные, местные или иные интересы, при парламентах, границы и параметры парламентской совместимости, организация публичных слушаний законопроектов и т.п.) с помощью нескольких специальных нормативных правовых актов. При этом наличие собственно лоббизма как позитивного вида деятельности, необходимого для правотворческого процесса, может как признаваться, так и отрицаться. В последнем случае лоббизм в правовом смысле может приравниваться к коррупции, незаконному воздействию на депутатов и иных представителей власти, либо вообще в правовом смысле не существовать. Сегодня регулирование лоббизма в России идет именно по этому пути.

Вторая стратегия связана со стремлением *урегулировать лоббистскую деятельность* (во всяком случае, ее основные разновидности, связанные с деятельностью лоббистов в представительных (законодательных) органах власти) путем принятия соответствующего закона (США, Канада и др.).

Выводы

Необходимо учитывать то, что указанные стратегии вполне сочетаемы. Так, например, вполне представима ситуация, когда при существовании частных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные стороны, аспекты и даже виды лоббистской деятельности, наличествует

также стремление к принятию некоего комплексного нормативного правового акта, регулирующего собственно лоббистскую деятельность в максимальном количестве ее разновидностей и их проявлений. Заметим, что в Российской Федерации в 1990-е гг. как раз и предпринималась попытка перейти от регулирования частных вопросов к комплексному решению проблемы лоббизма. К сожалению, попытка оказалась неудачной. По проблема никуда не делась, и именно сегодня, как никогда ранее, Россия нуждается именно в комплексном и достаточно жестком регулировании лоббизма с обязательной фиксацией всех лоббистских контактов, принципиально детализированной отчетностью, жесткими санкциями за принятие решений в условиях конфликта интересов и т.д. Стоит надеяться, что это все еще будет.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. В какой стране и когда термин «лоббизм» впервые получил официальное признание?
2. В каком году впервые был принят Закон о регулировании лоббизма?
3. Содержал ли первый Закон о регулировании лоббизма развернутые определения лоббистской терминологии?
4. Каковы были основания для признания первого Закона о регулировании лоббизма, нарушающим основные принципы демократического конституционализма в США?
5. В каком году в США был принят новый закон «Об открытости лоббистской деятельности»?
6. Перечислите недостатки предыдущего закона, которые были учтены в новом законе.
7. Когда и где была предпринята первая в России попытка создания системного нормативного правового акта, регулирующего лоббизм?
8. Перечислите сведения, которые должны указывать лоббисты, лоббистские фирмы согласно регулирующим нормативным актам.
9. Какие бывают сроки подачи отчета лоббистами согласно регулирующим нормативным актам?
10. Какие две основные стратегии регулирования лоббизма вам известны?

Темы докладов и рефератов

1. Регулирование лоббизма в России: основные попытки и оценка проектов нормативных правовых актов федерального уровня.
2. Регулирование лоббизма в субъектах РФ: основные попытки и оценка нормативных правовых актов.
3. Регулирование лоббизма в субъекте федеративного государства (на примере одного из штатов США).
4. Типология лоббистских контактов.
5. Основные проблемы регистрации лоббистов.
6. Проблемы регулирования иностранного лоббизма: мировой опыт.
7. Последствия урегулирования лоббизма в России по европейской модели: основные сценарии и оценки.
8. Последствия урегулирования лоббизма в России по американской модели: основные сценарии и оценки.

Ситуационное задание

Агентство экономических новостей по заказу «Независимой газеты» проводит регулярное исследование того, «насколько эффективна работа представителей коммерческих и государственных структур, депутатов, направленная на лоббирование проектов, которые отражают интересы определенных структур, отраслей, регионов или слоев общества»¹. Лоббизм трактуется исследователями широко, как деятельность по отстаиванию своих активных интересов. К лоббистам относятся в данных рейтингах и первые лица государства, и региональные лидеры, среди них есть губернаторы, министры и другие представители государственной власти.

В рейтинге, опубликованном в «Независимой газете» 1 августа 2014 г., приводятся следующие данные в баллах (табл. 9.1,9.2)²:

Таблица 9.1

Лоббисты — «первые» лица

№	ФИО	II кв. 2014 г.	Март 2014 г.
1	Иванов С. Б. (Администрация президента)	4,63	4,61
2	Сечин И. И. («Роснефть»)	4,60	4,53
3	Шувалов И. И. (федеральное правительство)	4,47	4,43
4	Миллер А. Б. («Газпром»)	4,41	4,43
5	Якунин В. И. («Российские железные дороги»)	4,23	4,33
6	Усманов А. Б. («Газпром инвестхолдинг», «Металлоинвест», портфельный инвестор)	4,11	4,07
7-8	Тимченко Г. И. (портфельный инвестор)	4,07	4,09
7-8	Чемезов С. В. (госкорпорация «Ростех», Союз машиностроителей)	4,07	4,04
9	Дерипаска О. В. («Базовый элемент», «ОК РУСАЛ»)	4,03	4,00
10-11	Фридман М. М. (холдинг «Альфа групп»)	4,00	4,01
10-11	Алекперов В. Ю. (ЛУКОЙЛ)	4,00	3,98

Таблица 9.2

Лоббисты — региональные лидеры

№	ФИО	II кв. 2014 г.	Март 2014 г.
1	Собянин С. С. (Москва)	4,61	4,63
2	Минниханов Р. И. (Республика Татарстан)	4,33	4,30
3	Кадыров Р. А. (Чеченская Республика)	4,25	4,27
4-5	Якушев В. В. (Тюменская область)	4,17	4,14
4-5	Полтавченко Г. С. (Санкт-Петербург)	4,17	4,16
6	Ткачев А. Н. (Краснодарский край)	4,10	4,12

¹ Лучшие лоббисты России — второй квартал 2014 года. URL: http://www.ng.ru/economics/2014-08-01/4_lobbi.html

² Здесь приводятся выборочные данные. Подробнее см.: URL: http://www.ng.ru/economics/2014-08-01/4_lobbi.html

1. Внимательно изучите данный рейтинг. На основании материала, который представлен в учебнике, выскажите свою точку зрения относительно корректности использования слова «лоббисты» в данном контексте.

2. Найдите в Интернете данные других рейтингов «Лучших лоббистов России» и познакомьтесь с ними.

3. Приведите аргументы «за» и «против» использования термина «лоббист» в каждом конкретном случае.

4. Следует ли, на ваш взгляд, поддержать подход к определению «лоббизма», избранный разработчиками проекта Федерального закона № 41075-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления», внесенного в ГД РФ депутатом ГД Н. В. Левичевым (фракция «Справедливая Россия») 17 декабря 2013 г.?

Глава 10

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЛОББИЗМ В РОССИИ

В результате изучения материала данной главы студент должен: *знать*

- определение законодательного лоббизма и бюджетного лоббизма;
- ключевые объекты согласования при законодательном лоббизме;

уметь

- выявлять современные аспекты законодательного лоббизма;
- выделять основные этапы законодательного процесса в современной России;

владеть

- приемами инициирования парламентского и депутатского запроса.

Законодательный лоббизм — процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти при разработке и принятии

10.1. Объекты законодательного лоббизма в Российской Федерации

В данном параграфе будут рассмотрены ключевые объекты согласования при законодательном лоббизме.

Администрация Президента:
ее роль и значение в законодательном лоббизме

Администрация Президента РФ в существующей системе власти - ключевое звено законодательного лоббирования федерального уровня. В Администрации Президента разрабатываются проекты законов Президента РФ, готовятся заключения на рассматриваемые в ГД законопроекты. Представители Администрации Президента РФ принимают активное участие в межведомственных согласованиях, а также отстаивают позицию президента на протяжении всего законодательного процесса. Позиция президента, Государственно-правового управления президента оказывает существенное влияние на концепцию и содержание законопроекта.

Приведем здесь выборочные данные из исследования Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти «Лучшие лоббисты Государственной Думы пятого созыва (2007—2010): ГОД ДО СОЗЫВА», про

веденного в августе 2010 г. В исследовании по специально разработанной методике оценивалась законодательная эффективность различных субъектов права законодательной инициативы. На 1 августа 2010 г. были получены следующие данные.

По инициативности внесения законопроектов в ГД РФ президент занимает пятое место со 170 законопроектами; по вкладу президента в общее число принятых в ГД законов президент занимает третье место. Его вклад как законодателя — 13% со 127 принятыми законами. По коэффициенту, показывающему отношения иницируемых законопроектов к принятым, президент — наиболее сильный законодатель из всех субъектов права законодательной инициативы. Все его законопроекты в итоге становились законами. Лидирует президент и по скорости принятия законов в России. Средний его показатель — 81 день.

На уровне Администрации Президента РФ влияние на законодательный процесс оказывают:

на *руководящем* уровне:

- помощник президента, курирующий Экспертное управление;
- помощник президента, курирующий Государственно-правовое

управление;

на *функциональном* уровне:

- Государственно-правовое управление президента (ГПУ);
- Экспертное управление президента;
- Управление президента по внутренней политике;
- полномочные представители президента в ФС РФ.

Кратко выделим основные функции и задачи указанных управлений:

- ГПУ — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ.

Основными функциями Управления в области законодательства являются (выборочно)¹:

— подготовка законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (ГД ФС РФ) в порядке законодательной инициативы,

- подготовка проектов заключений Президента РФ на законопроекты, принятые ГД ФС РФ в первом чтении,

- подготовка предложений о подписании (отклонении) Президентом РФ федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции РФ и федеральным законам,

подготовка проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ, а также проектов распоряжений Администрации Президента РФ,

- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами при подготовке проектов нормативных правовых актов,

- участие в обеспечении взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации ФС РФ и ГД ФС РФ;

¹ Положение о Государственно-правовом управлении Президента РФ (с изм. от 20.03.2007), информация предоставляется выборочно.

• Экспертное управление президента — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ. Следует отметить, что позиция президента довольно часто формируется именно на основе докладов, подготовленных Экспертным управлением. Основные функции Управления в области законодательства¹:

анализ информации, разработка прогнозов и сценариев развития социально-экономических отношений, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ и руководителю Администрации Президента РФ, экспертиза проектов федеральных законов, регулирующих отношения в социально-экономической сфере, а также направленных на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти,

- участие в разработке концепций общенациональных проектов и президентских программ;

• Управление президента по внутренней политике — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ. Основные функции Управления в области законодательства²:

обеспечение поддержки законодательных и иных инициатив Президента РФ, основных направлений внутренней политики государства, определяемых Президентом РФ,

— участие в подготовке законопроектов, вносимых Президентом РФ в ГД ФС РФ в порядке законодательной инициативы, а также проектов указов, распоряжений и поручений президента по вопросам, находящимся в ведении Управления,

— обеспечение в пределах своей компетенции проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;

• Полномочные представители президента в ФС РФ — полномочный представитель Президента в ГД РФ и Совете Федерации.

Должность полномочного представителя Президента РФ в Федеральном Собрании введена в составе Администрации президента Указом президента от 18.01.1994 № 165. Указом Президента от 10.02.1996 № 169 вместо нее в составе Администрации Президента РФ введены должности полномочного представителя президента в Совете Федерации ФС РФ и полномочного представителя президента в ГД ФС РФ.

Ныне действующее Положение о полномочном представителе Президента РФ в Совете Федерации ФС РФ и полномочном представителе президента в ГД ФС РФ утверждено Указом Президента РФ от 22.06.2004 № 792.

¹ Положение об Экспертном управлении Президента РФ, информация предоставляется выборочно.

² Положение об Управлении Президента РФ по внутренней политике, информация предоставляется выборочно.

Основные функции: обеспечение эффективности законодательного процесса, координация деятельности Администрации президента и федеральных органов исполнительной власти. Полномочные представители во взаимодействии с помощниками президента координируют работу в ФС РФ, подразделений Администрации президента и представителей Правительства РФ.

Уполномоченный представитель президента в ГД РФ представляет на заседании ГД внесенные президентом проекты федеральных конституционных законов, другие законопроекты и поправки к рассматриваемым в ГД РФ законопроектам, а также обращение президента к ФС РФ, обоснования отклонения президентом принятых федеральных законов, участвует в формировании планов законопроектных работ и предложений к повестке дня заседаний ФС РФ, а также осуществляет другие функции по поручению президента.

Правительство РФ: его роль и значение в законодательном лоббизме

Участие в законодательном процессе — одно из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти¹.

Ключевым согласительным институтом по выработке позиции Правительства РФ на проекты законов является Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности.

Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности (Комиссия) — ключевой орган согласования интересов в области федерального законодательства на уровне исполнительной ветви власти. Можно сказать, что на Комиссии подводятся финальные итоги позиции Правительства РФ в области федерального законодательства, достигнутые в результате межведомственных согласований. Комиссия была образована в феврале 2000 г. в целях обеспечения взаимодействия Правительства РФ с палатами ФС РФ и совершенствования законопроектной деятельности правительства.

Основные задачи Комиссии:

— совершенствование законопроектной деятельности правительства; повышение качества законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;

формирование позиции правительства по законопроектам (законам), рассматриваемым палатами ФС РФ;

организация взаимодействия в законодательном процессе правительства с другими субъектами права законодательной инициативы, а также обеспечение их участия в работе по формированию планов и программ законопроектной деятельности Правительства РФ;

- оказание субъектам Федерации содействия по вопросам законотворческой деятельности.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2000 № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации».

Для решения возлагаемых на нее задач Комиссия:

— рассматривает концепции развития законодательства Российской Федерации, вносит предложения о приоритетных направлениях научно-исследовательских работ в законопроектной сфере, выполняемых по заданию Правительства РФ;

рассматривает проекты планов законопроектной деятельности правительства, рассматривает и утверждает планы подготовки законопроектов, разработка которых предусмотрена федеральными конституционными законами и федеральными законами, и обеспечивает согласованность действий федеральных органов исполнительной власти по их реализации;

рассматривает и утверждает концепции и технические задания на разработку законопроектов;

заслушивает отчеты о ходе выполнения федеральными министерствами текущих планов законопроектных работ;

- разрабатывает предложения и рекомендации по совершенствованию порядка реализации правительством права законодательной инициативы;

вносит предложения о приоритетных направлениях участия правительства в законодательной деятельности, рассматривает ход подготовки проектов законодательных актов, вносимых правительством в ГД ФС РФ;

— предварительно рассматривает законопроекты, вносимые на заседания правительства;

— рассматривает проекты заключений, официальных отзывов и поправок правительства;

— осуществляет с участием соответствующих федеральных министров и иных заинтересованных лиц рассмотрение разногласий по проектам заключений, официальных отзывов и поправок Правительства РФ с целью поиска взаимоприемлемого решения;

заслушивает статс-секретарей заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти и других должностных лиц, ответственных за подготовку законопроектов, а также официальных и специальных представителей Правительства РФ о деятельности по представлению в палатах ФС РФ согласованной позиции правительства;

- уточняет при необходимости позицию Правительства РФ по законопроектам и законам, принятым (одобренным) палатами ФС РФ, а также по законам, находящимся на рассмотрении президента;

— создает экспертные советы и рабочие группы с привлечением в установленном порядке представителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти и других специалистов.

Состав Комиссии

На заседание Комиссии, которая проходит, как правило, каждый понедельник в 15:00, присутствуют порядка 200 чел.: действующих членов Комиссии, их заместителей, чиновников министерств и ведомств, отвечающих за разработку и продвижение федерального законодательства, представителей ФС РФ, парламентских фракций, аппарата ФС РФ, а также всевозможных лоббистов, которые получили доступ.

Члены Комиссии

Представители Правительства РФ, аппарата Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти:

- Председатель Комиссии — заместитель председателя Правительства РФ, отвечающий в рамках распределения обязанностей между заместителями председателя правительства за организацию законопроектной деятельности.
- Заместитель председателя Комиссии — Директор Правового департамента Правительства РФ.
- Полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации ФС РФ.
- Полномочный представитель Правительства РФ в ГД ФС РФ.
- Полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном, Верховном и Высшем Арбитражном судах РФ.
- Сатс-секретари — заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, отвечающие за разработку и реализацию федерального законодательства по предмету ведения федерального органа исполнительной власти — всего более 30 чел.
- Заместитель генерального директора Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Представители Президента РФ:

- Помощник Президента РФ — начальник Государственно-правового управления Президента РФ или его заместителя (по согласованию).
- Полномочный представитель Президента РФ в ГД ФС РФ (по согласованию).
- Начальник Управления Президента РФ по внутренней политике (по согласованию).

Представители научной или общественной среды:

- Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
- Президент Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей».

Необходимо отметить, что на заседание Комиссии приглашаются представители Совета Федерации и ГД ФС РФ. В заседаниях Комиссии по решению ее председателя принимают участие представители федеральных служб и федеральных агентств, других органов и организаций при рассмотрении вопросов, относящихся к их компетенции.

Организация работы Комиссии

Председатель Комиссии проводит заседания Комиссии и дает соответствующие поручения руководителям федеральных органов исполнительной власти, полномочным представителям Правительства РФ в палатах ФС РФ и полномочному представителю Правительства РФ в Конституционном, Верховном и Высшем Арбитражном судах РФ. Голос председателя Комиссии признается решающим в случае равенства голосов при принятии Комиссией решения путем голосования.

Заместитель председателя Комиссии осуществляет функции по организации деятельности Комиссии в соответствии с распределением обязан-

ностей между ним и председателем Комиссии, а также исполняет обязанности председателя Комиссии в случае его отсутствия.

Повестка дня заседания Комиссии формируется заместителем председателя Комиссии и утверждается председателем Комиссии.

Порядок принятия решений на заседании Комиссии

Решения Комиссии принимаются, как правило, общим согласием. По решению председательствующего может быть проведено голосование, в этом случае решение Комиссии принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии. Голос председателя Комиссии — решающий в случае равенства голосов при принятии Комиссией решения путем голосования.

Решения, принимаемые на заседаниях Комиссии, оформляются протоколом, который подписывает председательствовавший на заседании.

На основании решений Комиссии при необходимости подготавливаются проекты постановлений или распоряжений Правительства РФ, представляемые в установленном порядке в Правительство РФ.

Решения, принимаемые Комиссией по вопросам своего ведения, являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти.

Полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания

К ним относятся уполномоченные представители Правительства РФ в Совете Федерации и полномочный ГД РФ.

Согласно постановлению Правительства РФ от 01.02.2000 № 94 «О полномочных представителях Правительства РФ в палатах Федерального Собрания РФ» их основными функциями является обеспечение представления интересов правительства в палатах Федерального Собрания.

В связи с этим полномочные представители правительства в палатах Федерального Собрания:

— участвуют без специального решения правительства в заседаниях палат Федерального Собрания, в работе их комитетов, комиссий и других органов;

— выступают от имени правительства в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;

— организуют участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным правительством;

— решают вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей правительства в случае невозможности их присутствия на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;

— согласовывают проекты документов, направляемые правительством в палаты Федерального Собрания;

- согласовывают проекты решений правительства о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей — замести-

телей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти;

— участвуют в подготовке для Президента РФ информации об отношении правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам;

информируют правительство о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив правительства в палатах Федерального Собрания;

— выявляют случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции правительства;

— взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ.

Еще одна важная обязанность полномочных представителей состоит в координации работы статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом.

Лоббистские возможности полномочных представителей правительства в Федеральном Собрании значительны. Так, по мнению политического консультанта Глеба Григора представители от правительства — одни из лучших лоббистов в нижней палате Российского парламента. Вот, что он пишет об этом в своей статье, опубликованной в газете Ведомости¹: «Общепризнанным образцом для подражания стали лоббисты, представляющие в Государственной Думе федеральное правительство. Остается только догадываться, как им удастся добиваться своих целей. Но по нижней палате давно ходят слухи, что за определенную позицию при голосовании правительство помогает депутатам решать конкретные проблемы их регионов. Как уже писали многие газеты, неприкрытый лоббистский торг с парламентариями шел при обсуждении федерального бюджета на 2002 год, особенно в третьем чтении. Лидеры левого меньшинства неоднократно называли это “подкупом на государственном уровне”».

Министерства: их роль и значение в законодательном лоббизме

В федеральных органах исполнительной власти за нормотворческую деятельность ведомств, подготовку заключений при формировании правительственных отзывов на вносимые в ГД ФС РФ законопроекты отвечают статс-секретари ведомств, в ранге заместителей министра. Основная обязанность статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти — обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания². Впервые должности таких агентов появились в 1994 г., согласно Постановлению Правительства РФ от 16.12.1994 № 1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства РФ с палатами Федерального Собрания» (изм

¹ Григор Г. Цикл статей в газете Ведомости от 18 февраля, 4 и 11 марта

² Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 94.

от 20.03.1997) были введены должности статс-секретарей по связям с парламентом.

Основные функции:

— участие в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства (ежегодное участие в формировании плана; еженедельное участие в заседании комиссии по законопроектной деятельности Правительства РФ);

— организация представления на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных правительством, а также официальных отзывов, заключений и поправок правительства;

информирование комитетов и комиссий палат Федерального Собрания о позиции правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы;

— сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществление подготовки предложений об отношении правительства к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей правительства в палатах Федерального Собрания;

организация подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам;

организация работы федеральных органов исполнительной власти с парламентскими запросами, депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов ГД РФ;

взаимодействие с членами Совета Федерации, депутатами ГД РФ и депутатскими объединениями;

ответственность перед правительством и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности.

Государственная Дума ФС РФ:

ее роль и значение в законодательном лоббизме

В стенах Государственной Думы выстроена жесткая институциональная иерархия принятия решений. Можно выделить ряд внутридумских институтов, на которых, прежде всего, обращено лоббистское внимание. К таким институтам относятся: совет и комитеты ГД РФ. Рассмотрим каждый из указанных институтов подробнее.

Совет Государственной Думы. Руководящий орган нижней палаты российского парламента, созданный по инициативе депутатов и действующий на основании регламента ГД РФ с целью координации законотворческого процесса и обеспечения функционирования аппарата парламента. Членами Совета с правом решающего голоса являются Председатель ГД, первые

заместители Председателя ГД, заместители Председателя ГД, руководители фракций.

Рассмотрим лоббистские возможности Совета ГД более детально.

Совет принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы. Фактически, это означает, что при неодобрении Советом законопроекта, он может быть вообще не включен в программу законопроектной работы.

Совет назначает соответствующий комитет ответственным за подготовку законопроекта. За назначение выгодного комитета при рассмотрении законопроекта борются все думские лоббисты. Назначение удобного комитета — задача для лоббиста, так как роль головного комитета при принятии или непринятии нужного законопроекта очень велика (особенно она усиливается ко второму чтению). Стоит добавить, что поправки, не одобренные головным комитетом, практически не имеют шансов быть принятыми.

Совет ГД РФ принимает решение о проведении парламентских слушаний.

Комитеты и комиссии Государственной Думы. Они образуются в соответствии со ст. 101 (ч. 3) Конституции РФ из числа депутатов ГД РФ.

Основные функции комитетов ГД РФ:

— внесение предложений по формированию примерной программы законопроектной работы Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Думой на очередной месяц;

— осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению Думой;

— подготовка проектов постановлений ГД;

- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Думы;

рассмотрение и исполнение поручений Совета ГД;

— в соответствии с решением палаты подготовка запросов в Конституционный Суд РФ;

— в соответствии с решением Совета ГД, поручением Председателя ГД подготовка проектов постановлений ГД о направлении представителей Думы в Конституционный Суд РФ;

— организация проводимых Думой парламентских слушаний;

дача заключений и предложений по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

— анализ практики применения законодательства;

— внесение предложений о проведении мероприятий в ГД;

— решение вопросов организации своей деятельности.

Исходя из направлений своей деятельности комитеты вправе образовывать подкомитеты. Этим правом комитеты активно пользуются.

Согласно п. 5 ст. 25 Регламента для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий, комитеты и комиссии могут организовывать парламентские слушания, прово-

дить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе.

Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются и снимаются с должности большинством голосов от общего числа депутатов ГД. Каждый депутат Думы за исключением Председателя, его заместителей, руководителей депутатских объединений обязан состоять в одном из комитетов ГД и при этом может быть членом только одного ее комитета.

Роль Председателя Комитета ГД достаточно велика. Согласно ст. 23 Регламента ГД к его основным функциям относятся:

представлять комитет во взаимоотношениях с субъектами права законодательной инициативы, Генеральной прокуратурой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, Центральным банком РФ, уполномоченным по правам человека в РФ, со Счетной палатой РФ, с общественными объединениями, другими организациями, с соответствующими органами парламентов иностранных государств, с международными организациями, а также с Председателем ГД и его заместителями, Советом ГД, комитетами и комиссиями ГД и Совете Федерации;

— распределять обязанности между своими заместителями;

— вносить предложения о количестве и составах подкомитетов, рабочих групп и о порядке их работы;

— направлять своим заместителям законопроекты и иные документы, и материалы, поступившие в комитет, для рассмотрения и подготовки предложений;

— уведомлять о месте и времени очередного заседания комитета не менее чем за двое суток членов данного комитета, а также заблаговременно информировать об этом других депутатов ГД и иных участников заседания;

— созывать внеочередное заседание комитета по своей инициативе или по инициативе не менее 1/4 от общего числа членов комитета;

- вести заседания комитета, подписывать протоколы заседаний и решения комитета;

- в случае своего отсутствия и отсутствия своего первого заместителя поручать исполнение обязанностей председателя комитета одному из своих заместителей;

координировать деятельность подкомитетов и рабочих групп, решать другие вопросы внутреннего распорядка деятельности комитета в соответствии с настоящим Регламентом и распределять обязанности между своими заместителями;

- осуществлять общее руководство деятельностью аппарата комитета.

Согласно ст. 27 Регламента ГД для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия ГД может создавать рабочие группы из числа членов данных комитета, комиссии, других депутатов Думы, представителей государственных органов и иных организаций. При этом комитет (а также комиссия) вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления аппарата ГД и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов.

Для лоббиста в работе комитета важны следующие вопросы: сущность комитета, председатель комитета, рассматриваемые законопроекты комитета, лоббистские возможности комитета, порядок формирования рабочих, экспертных групп при комитете.

10.2. Современные аспекты законодательного лоббизма

Большое влияние исполнительной власти на будущее вносимых законопроектов вынуждает лоббистов, заинтересованных в их успешном прохождении, согласовывать их содержание с Правительством РФ. Законопроекты еще до официального внесения в ГД отправляются в Правительство РФ на предмет получения официального отзыва/заключения по законопроекту. После получения законопроекта и всей предусмотренной сопроводительной документации, он рассылается ответственным департаментом правительства по федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ), которые в предусмотренный законодательством срок готовят свои заключения на представленный законопроект (рис. 10.1)¹.

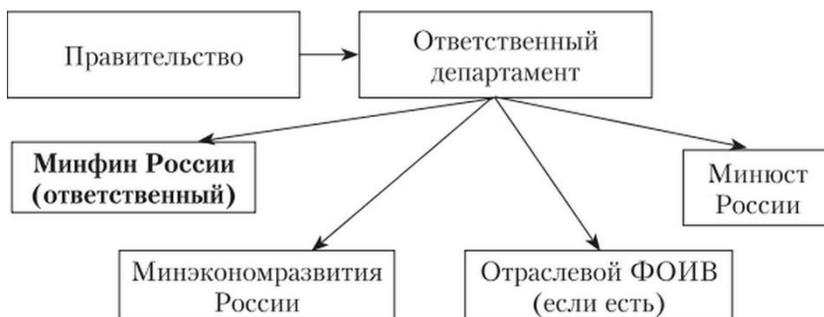


Рис. 10.1. Правительственный уровень

В министерствах за подготовку заключений на законопроект отвечают статс-секретари (рис. 10.2). Однако содержание заключения формируется уполномоченными на это структурными подразделениями ведомства, которые и разрабатывают позицию ведомства на законопроект. В процессе межведомственных согласований одно из министерств (в зависимости от содержания законопроекта) является ответственным. Именно в нем разрабатывается проект отзыва/заключения правительства с учетом замечаний ФОИВ. В случае межведомственных разногласий формируется таблица разногласий, которые, по возможности, устраняются позднее в Правительстве РФ. Для лоббиста чрезвычайно важно получить устраивающий его поток заключений на законопроект. Если этого удастся добиться — положительный отзыв/заключение правительства практически обеспечен.

¹ Лучшие лоббисты государственной Думы ФС РФ V созыва // По версии Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти ; под рук. П. А. Толстых. М., 2007—2010.

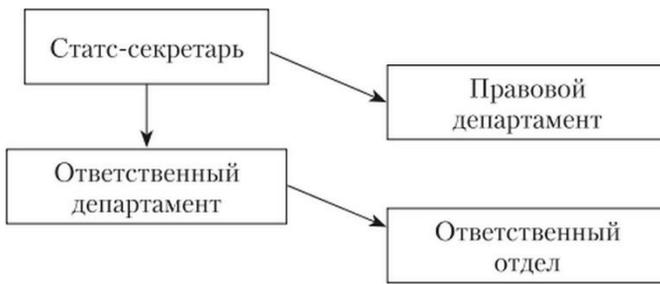


Рис. 10.2. Уровень министерства

После отправки проекта отзыва в аппарат правительства с возможными разногласиями, ответственный департамент правительства, совместно с Правовым департаментом правительства готовит присланные материалы к заседанию Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности (рис. 10.3). Комиссия — ключевой орган согласования интересов в области федерального законодательства на уровне исполнительной ветви власти. Можно сказать, что на Комиссии подводятся финальные итоги позиции Правительства РФ в области федерального законодательства, достигнутые в результате межведомственных согласований. В случае серьезных межведомственных разногласий финальные итоги по законопроекту подводятся на совещании у руководителя аппарата Правительства РФ, курирующего вице-преьера Правительства РФ или в администрации Президента РФ. Сформированную позицию правительства в дальнейшем отстаивают официальные представители Правительства РФ в парламенте.

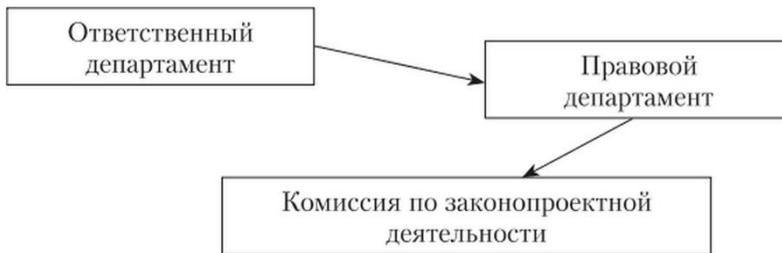


Рис. 10.3. Уровень правительства

Администрация Президента РФ в существующей системе власти — основное звено законодательного лоббирования. Все важные законодательные инициативы проходят процедуру согласования в Администрации президента. Ключевым структурным подразделением Администрации президента в области законодательного лоббирования является ГПУ президента. Именно оно при участии Экспертного управления готовит позицию президента на рассматриваемые в ГД законопроекты. Стоит отметить, что нередко ГПУ президента выступает с противоположной точкой зрения на законопроекты, поддержанные Правительством РФ или руковод

ством «Единой России». Можно вспомнить единичные случаи, когда при такой позиции ГПУ, закон принимался. Понимая это, опытные лоббисты, не сумевшие согласовать вопрос в других центрах законодательного влияния, пытаются добиться поддержки своих интересов именно в ГПУ. Сформированную позицию президента в дальнейшем отстаивают полномочные представители президента в палатах парламента.

Сегодня в ГД ключевые вопросы в области законодательства определяются на заседании президиума фракции «Единая Россия». Учитывая то, что фракция «Единая Россия» имеет большинство голосов, поддержка законопроекта на заседании президиума автоматически гарантирует его поддержку на пленарном заседании ГД. Решение президиума зависит от позиций трех групп, которые определяют законодательный процесс в современной России — Администрация президента, Правительство РФ, руководство «Единой России». Процесс формирования позиций указанных групп был показан нами выше. Если разногласий нет — законопроект принимается (или отклоняется) в короткие сроки. Если разногласия существуют — законопроект не выносится на пленарное заседание, а его будущее зависит от способностей лоббистов кулуарно убедить группы прийти к консенсусу.

Определившись с основными этапами законодательного процесса в современной России, сделаем ряд ключевых выводов.

- Сегодня лишь десятая часть парламентариев (примерно 50 чел.) реально включены в процесс законодательных согласований. Остальные же депутаты фактически отстранены от законотворческой работы. Не более 5% (около 20 чел.) парламентариев включены в бюджетный процесс и имеют возможность оказывать влияние на формирование расходной части консолидированного бюджета РФ.

- В современном законодательном процессе гипертрофирована роль президиума фракции «Единая Россия» (состоит из 16 депутатов), заседания которого проходят раз в неделю в 10:00. На президиуме фракции принимается решение о голосовании депутатов фракции на пленарном заседании ГД в среду и пятницу. Таким образом, так как исход голосования определяется еще в понедельник, это приводит к оправданной демотивации депутатов присутствовать на пленарных заседаниях. Так как в настоящее время президиум фракции «Единая Россия» — ключевой центр согласования интересов в Думе, на его заседаниях присутствуют официальные представители Президента РФ и Правительства РФ в парламенте РФ. Таким образом, роль парламентских институтов (на которых представлены интересы всех фракций, к примеру Совет Думы), предусмотренных Регламентом ГД, снижается, а роль институтов фракции «Единая Россия» увеличивается.

- В современном законодательном процессе гипертрофированна роль фракции «Единая Россия». Как показывают данные нашего исследования, у депутатов из других фракций практически нет возможности *самостоятельно* проводить законодательные акты до вступления в юридическую силу.

10.3. Другие возможности лоббизма в парламенте РФ

Помимо законодательного лоббизма в парламенте РФ можно выделить еще ряд направлений, в которых принимают участие лоббисты. К ним, в первую очередь, можно отнести бюджетный лоббизм и лоббирование с целью использования формальных или неформальных ресурсов депутата, аппарата Федерального Собрания или самой ГД. Разберем данное направление чуть подробнее.

Бюджетный лоббизм — процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти при разработке и принятии федерального бюджета Российской Федерации.

Лоббирование с целью использования формальных или неформальных ресурсов депутата, аппарата Федерального Собрания или самой Государственной Думы

Помимо влияния на принятие федеральных законов и формирование расходной части федерального бюджета в ГД РФ есть еще ряд вопросов, которые находятся в поле зрения лоббистов. Все вопросы непосредственно связаны с особым политическим статусом депутатов Федерального Собрания и его аппарата, на который всегда есть спрос со стороны корпоративных и общественных структур. Перечислим ключевые возможности депутатов Федерального Собрания¹.

- Право законодательной инициативы члена Совета Федерации, депутата ГД. В рассматриваемом здесь контексте депутат инициирует законопроект, невыгодный корпоративному или общественному сектору. Инициация законопроекта происходит как инструмент воздействия и создания информационного шума вокруг какого-то интересующего заказчика вопроса. Другими возможными причинами инициации такого рода законопроектов могут быть надежда законодателя на внимание со стороны бизнеса. В таком случае законодатель ожидает ходяков, которые в обмен на отзыв законопроекта предложат законодателю финансовую поддержку на выборах и пр.

В преобладающем большинстве случаев такие законопроекты, когда информационный повод создан, впоследствии снимаются с рассмотрения. Наиболее заметна в этом смысле серия «антипивных», «антитабачных», «антигорных» законов. Почему именно эти товары становятся объектом нападков — на стороне депутатов выступает общественное мнение, которым просто спекулируют.

- Право инициировать парламентский запрос, запрос члена Совета Федерации, депутата ГД (депутатский запрос). Запросы инициируются

¹ Здесь и далее по тексту: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4181.

с целью оказания воздействия на политические процессы в интересах заказчика. Большинство запросов в этой части связаны с государственными закупками, корпоративными конфликтами, «черным» пиаром и пр.

Разберем подготовку и инициирование парламентского и депутатского запроса подробнее.

Парламентский запрос

Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты РФ, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также ПФР, Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации (ФФОМС РФ) по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 Федерального закона от 10.01.2003 № 8-ФЗ (СЗ РФ. 2003. № 2, ст. 160).

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты ФС РФ в порядке, установленном регламентами палат ФС РФ.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты ФС РФ) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленной соответствующей палатой ФС РФ, срок. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты ФС РФ. Копии письменного ответа направляются всем членам палаты ФС, от имени которой был направлен парламентский запрос (ст. 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 212-ФЗ).

Процедура официального оформления

Государственная Дума вправе принимать большинством голосов от общего числа депутатов парламентские запросы, которые оформляются постановлением палаты. Проекты парламентского запроса вносятся на Совет ГД не позднее, чем за три дня до ее заседания.

Как и когда эффективно использовать депутатский запрос

Для привлечения внимания высших органов государственной власти к важной отраслевой или серьезной экономической проблеме.

Пример из практики

Металлургическая отрасль и парламентский запрос Мартина Шаккума

14 апреля 2004 г. на пленарном заседании ГД РФ обсуждался проект постановления «О парламентском запросе Государственной Думы ФС РФ Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову «О мерах по сдерживанию роста цен на продукцию черной металлургии». Инициатором запроса являлся депутат Мартин Шаккум.

В документе констатируется, что «в I квартале 2004 г. рост цен на отдельные виды продукции [...] превысил 30% по сравнению с соответствующим периодом 2003 г.». Поскольку на рынке требовалось «обеспечить баланс интересов российских потребителей и производителей продукции черной металлургии», премьеру предлагается «принять меры по соблюдению [металлургами] требований законодательства» и использовать методы тарифного и нетарифного регулирования экспорта.

Парламентский запрос лежит в интересах ключевых потребителей металла, к которым относятся нефтегазовые предприятия, автогиганты и производители труб. На заседании против запроса выступил лоббист металлургической компании «ЕвразХолдинга», депутат Отари Аршба.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (<депутатский запрос>)

Член СФ, депутат ГД (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также ПФР, ФСС РФ, ФФОМС по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 настоящего Федерального закона (в ред. Федерального закона от 10.01.2003 № 8-ФЗ. СЗ РФ. 2003. № 2, ст. 160).

Запрос члена Совета Федерации, депутата ГД направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты ФС РФ. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок. Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов, с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 настоящего Федерального закона. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа. Ответ на запрос должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности (ст. 14 Федерального закона от 27.07.2010 № 212-ФЗ).

Следует запомнить

Депутатский запрос представляет собой эффективный способ воздействия на чиновника или бизнес структуры. В первом случае депутатский запрос используется:

- для стимулирования профильного для лоббиста чиновника к активным действиям;
- стимулирования профильного для лоббиста чиновника принять положительное решение в вашу пользу;

- привлечения внимания профильных для лоббиста органов власти к интересующей его проблеме;
- привлечения внимания вышестоящих и (или) контролирующих (силовых) органов власти к коррупционной (теневой) стороне деятельности мешающего лоббисту чиновника.

Во втором случае депутатский запрос служит эффективным инструментом воздействия на бизнес. В этом случае депутатский запрос используется с целью:

- привлечь внимание контролирующих (силовых) органов к бизнесу конкурента;
- привлечь внимание контролирующих (силовых) органов к интересующим бизнес-активам, с целью снижения их стоимости, например при корпоративных захватах;

Депутат ГД или член Совета Федерации изначально обладает политическим статусом, с которым вынуждены считаться профильные для лоббиста политические стейкхолдеры. Для них проще поддержать рядовой случай лоббиста, чем ввязываться в конфликт, подвергая опасности свою политическую карьеру.

Пример из практики

Депутатский запрос Юрия Савельева и Объединенная финансовая группа 18 августа 2004 г. депутат от фракции «Родина» Юрий Савельев направил запросы в Генпрокуратуру, МВД и ФСБ с просьбой провести расследование деятельности одной из крупнейших российских инвестиционных компаний — Объединенной финансовой группы (ОФГ). Он обвинил компанию в создании нелегальных схем по продаже акций «Газпром» иностранцам, а ее акционеров и менеджеров — в уголовных преступлениях. Типичный пример осуществления ограниченных сделок через подставных лиц. Примечательно, что одним из собственников ОФГ являлся бывший министр финансов правительства Егора Гайдара (ноябрь 1991 г. — декабрь 1992 г.), член совета директоров «Газпрома» Борис Федоров. Событие в естественном порядке привлекло СМИ. В результате «повышенного внимания» за один день капитализация «Газпрома» сократилась на 10%, причинен экономический вред инвестиционной компании и репутационный Борис Федорову.

Появление запроса было связано с предстоящим 20 августа 2004 г. судом между клиентами ОФГ и компанией «Стройспортсервис» по поводу акций «Газпрома» на 50 млн долл. США. За действиями «Стройспортсервиса», оспаривающего законность приобретения этих акций, стоял известный специалист по враждебным поглощениям Павел Свирский. До появления запроса Павел Свирский вышел на руководство ОФГ и предложил «уладить» все вопросы, связанные с оспариваемым пакетом акций ОАО «Газпром», заявив, что он контролирует действия ЗАО «Стройспортсервис». За эту услугу господин

Этот пример наглядно показывает, что депутатский запрос при правильном расчете может оказать существенное влияние. Клиентами ОФГ по покупке акций «Газпрома» являлись иностранные инвесторы, которые при первом упоминании о российских силовых органах сбросили свои акции. Именно по этой причине обычный депутатский запрос оказал такое воздействие.

Депутатский запрос депутата Михаила Гришанкова и Ашинский металлургический завод

Заметно осложнила работу Ашинского металлургического завода, имеющего развитые внешнеэкономические связи, отмена таможенного поста в Аше. С просьбой сохранить возможность таможенного оформления отправляемой за рубеж продукции руководители предприятий обращались и к губернатору, и к председателю законодательного собрания области, и в челябинскую таможню, но положительного решения вопроса так и не получили.

Депутат Михаил Гришанков дважды направлял запросы в государственный таможенный комитет с подробным обоснованием необходимости сохранения поста в Аше. Как результат — по приказу Государственного таможенного комитета в Аше в 2001 г. был создан отдел таможенного оформления.

- **Право члена Совета Федерации, депутата ГД на прием в первоочередном порядке должностными лицами.** Данная возможность наделяет депутатов правом прямого влияния на политических стейкхолдеров, от которых зависит интерес заказчика.

Право на *безотлагательное* (а при необходимости получения дополнительных материалов — не позднее 30 дней со дня получения обращения) *получение документов и сведений* из органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций при обращении члена Совета Федерации, депутата ГД по вопросам, связанным с их деятельностью. В России, несмотря на ряд положительных изменений последнего времени¹, органы исполнительной власти закрыты от общественного и корпоративного контроля. При этом от скорости получения внутриведомственной информации часто зависят ключевые управленческие решения компании (например, связанные с инвестициями и пр.). Поэтому возможность оперативного получения информации — важный депутатский ресурс. По практике, правда, стоит отметить, что большинство депутатских обращений выполняется не безотлагательно, а с заметным запозданием. Успех в данном случае зависит от активности депутата, его реальном желании получить информацию, разобраться в проблеме.

- **Возможность популяризации интересующего заказчика вопроса через институты Федерального Собрания.** Данный ресурс позволяет депутатам раскручивать выгодные заказчику темы через инструменты «круглых столов» и «парламентских слушаний» в Федеральном Собрании. Депутаты благодаря своему статусу привлекательны для СМИ. Это обеспечивает широкую популяризацию тем, в которых заинтересован заказчик.

- **Член Совета Федерации, депутат ГД обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий.** Неприкосновенность распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения,

¹ Например, принятие Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, па их переписку. Данный ресурс депутата делает его востребованным при различного рода конфликтах, рейдерских захватах, актов вымогательства со стороны регулирующих и (или) контролирующих органов власти.

Выводы

Определившись с основными этапами законодательного процесса в современной России, мы сделали ряд ключевых выводов.

- Сегодня лишь десятая часть российских парламентариев реально включены в процесс законодательных согласований.

- В современном законодательном процессе гипертрофирована роль президиума фракции «Единая Россия». Таким образом, роль парламентских институтов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы, снижается, у депутатов из других фракций практически нет возможности самостоятельно проводить законодательные акты до вступления в юридическую силу.

- Помимо законодательного лоббизма в парламенте РФ можно выделить еще ряд направлений, в которых принимают участие лоббисты — бюджетный лоббизм и лоббирование с целью использования формальных или неформальных ресурсов депутата, аппарата Федерального Собрания или самой ГД.

Стоит признать, что большинство вопросов, выходящих за рамки законодательного или бюджетного лоббизма, также выходят за рамки парламентской этики, а часто и уголовного закона, однако, учитывая то, что данный вид лоббизма все еще широко распространен в Федеральном Собрании, мы его здесь рассмотрели.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение законодательного лоббизма.
2. Перечислите объекты законодательного лоббизма в РФ.
3. Каково значение ГД ФС РФ в законодательном лоббизме?
4. Какова роль Председателя ГД ФС РФ в законодательном лоббизме?
5. Назовите ключевое звено законодательного лоббизма в существующей системе власти в РФ.
6. Назовите ключевое структурное подразделение Администрации Президента РФ в области законодательного лоббизма.
7. Укажите ряд направлений, в которых принимают участие лоббисты помимо законодательного лоббизма в парламенте РФ.
8. Перечислите этапы подготовки и инициирования парламентского и депутатского запроса.
9. Кому вправе направить парламентский запрос ГД РФ?
10. Приведите примеры эффективных решений при составлении депутатского запроса.
11. Перечислите основные ресурсы депутата ГД РФ.

Темы докладов и рефератов

1. Роль и значение Администрации Президента РФ в законодательном лоббизме.
2. Правительство РФ: его роль и значение в законодательном лоббизме.
3. Министерства: их роль и значение в законодательном лоббизме.
4. Лоббистские возможности полномочных представителей правительства в Федеральном собрании РФ.
5. Роль и значение ГД ФС РФ в законодательном лоббизме.
6. Объекты законодательного лоббизма в РФ.

Кейс «Усилия табачных компаний на работе над отдельными положениями проекта Федерального Закона “О защите здоровья населения от последствий потребления табака ”»¹

Ситуация

Лоббизм в табачной индустрии претерпел существенные изменения за последние 20 лет и стал одним из наиболее цивилизованных и законопослушных. Интересно, что табачному лобби противостоит сильное антитабачное движение, которое имеет серьезное финансирование как со стороны государств, так и большого количества различных неправительственных фондов. Антитабачное движение действует организованно по всему миру и использует наиболее современные технологии для достижения своих целей, выдавая гранты местным НКО и обучая их тактикам и стратегиям проведения успешных кампаний с участием видных государственных, культурных и общественных деятелей (прямое лоббирование, открытые письма и петиции, работа в социальных сетях, акции протеста, социальная реклама, суды).

В 2003 г. на Ассамблее Всемирной организации здравоохранения была принята Рамочная конвенция по борьбе против табака (РКБТ). За последние 10 лет более 176 государств ратифицировало Конвенцию и более 90% населения планеты тем или иным образом подпадают под действие ее положений. Рамочная конвенция ВОЗ носит рекомендательный характер, но это беспрецедентный документ, который делает попытку регулировать отрасль на глобальном уровне, рекомендуя правительствам принять определенные законодательные нормы и оказывая политическое давление на лиц, принимающих решения. На борьбу с «табачным лобби» в 2011 г. только в России более 3,5 млн долл, выделили американский Фонд Блумберга, и более 120 млн долл, заложено в бюджет Министерства здравоохранения РФ (на период 2011—2013 гг.) на пропаганду здорового образа жизни, профилактику табачной и алкогольной зависимостей.

На протяжении длительного времени Россия стояла в стороне от мировых табачных баталий. Когда в США шли судебные разбирательства против ведущих табачных компаний, российское правительство с радостью привлекало в страну лидеров табачной индустрии как желанных инвесторов. В России транснациональные табачные компании напоминали кузницу кадров по подготовке специалистов не только в области связей с государственными органами, общественными организациями и внешним коммуникациям, но и по многим другим специальностям — финансы, логистика, качество, современное производство, инженерия, охрана труда и многие другие. Однако экономика России окрепла за прошедшее десятилетие. Руководство страны стало играть все более значимую роль на мировой политической арене, под давлением мировой общественности Россия ратифицировала РКБТ в 2008 г., а генеральный директор ВОЗ Маргарет Чей во время своего визита в Россию в сентябре 2010 г. напомнила премьер-министру Владимиру Путину о взятых обязательствах по реализации «Концепции по противодействию потребления табака».

¹ Автор кейса — М. В. Кулахметова.

Таким образом, в октябре 2010 г. Концепция была подписана, ответственным министерствам поручено проработать соответствующие нормативные акты, а в августе 2011 г. Министерство здравоохранения и социального развития РФ разослано на согласование в другие ведомства самый жесткий в мире антитабачный проект Федерального закона «О защите здоровья населения от последствий потребления табака», который должен был вступить в силу с 1 января 2012 г. В законопроекте были предусмотрены абсолютно все возможные жесткие меры. Перед отделами по корпоративным отношениям табачных компаний встала задача внести изменения в законопроект, чтобы он стал более приемлемым для бизнеса.

Отметим, что многие спорные законопроекты в нашей стране вносятся на рассмотрение в период отпусков и праздников — в расчете на то, что общественность не заметит и проект «пройдет тихо» и «без лишнего шума» все стадии согласования и утверждения. Вместо сезона отпусков для специалистов по взаимодействию с органами власти наступила жаркая нора тяжелой, кропотливой и длительной работы, которая велась более года. Ситуация осложнялась еще и тем, что антитабачная коалиция упорно боролась за свой вариант законопроекта и проводила различные акции в средствах массовой информации, социальных сетях и на улицах, пытаясь перевести дискуссию из правового и экономического поля в разряд эмоциональных дебатов, где «на кону стоит здоровье нации».

Цели и задачи лоббистской/GR-деятельности

Цель стратегии по работе с органами власти заключалась в том, чтобы продемонстрировать государственным деятелям, принимающим решения, что законопроект является популистским, вступает в противоречие с другими нормативными актами, наносит ущерб экономике страны, убивает малый бизнес, нарушает права совершеннолетних курильщиков, лишает благотворительной помощи социально незащищенные слои населения, но не решает задачу улучшения здоровья нации, а создает лишь почву для процветания коррупции.

Дополнительной целью было создание общественного мнения, которое бы выражало недовольство предлагаемым законопроектом и давало основания чиновникам выступать с критикой, пусть и межведомственной, законопроекта (практика чиновничьего этикета такова, что публично комментировать и тем более критиковать проект закона, предложенного другим ведомством, — это «не по правилам»).

Целевая аудитория:

- Министерство здравоохранения РФ;
- Министерство финансов РФ;
- Министерство экономического развития РФ;
- Министерство промышленности РФ;
- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральная таможенная служба;
- Государственная Дума РФ;
- Премьер-министр РФ;
- Президент РФ.

Решения

Стратегия. Стратегией компании Филип Моррис Интернэшнл (*Philip Morris International*) в России была работа по донесению ключевых сообщений до органов государственной власти о значительных перекосах и нецелесообразности данного законопроекта, опираясь на опыт других стран, через третьих лиц. Требовалось заручиться поддержкой организаций и партнеров, чьи интересы были существенно ущемлены и страдали от негативных последствий в случае принятия первоначальной версии закона, проинформировать их о данном законопроекте и привлечь внимание общественности к сложившейся ситуации. Очевидно, что киоскеры, бизнес и куриль-

щики были самыми заинтересованными сторонами, однако были и неожиданные «пострадавшие» от такой редакции закона. В частности, многие неправительственные организации лишились бы значительного финансирования на свои благотворительные нужды, а многие чиновники, напротив, приобретали множество новых источников коррупционных доходов. Эти неожиданные подводные камни в тексте стали важными аспектами для размышления лиц, принимающих решения.

Тактика. Команда корпоративного отдела компании, состоящая из управляющего по связям с государственными органами, управляющего по корпоративным коммуникациям и общественными организациями и директора отдела, определили две наиболее нестандартные и резонирующие темы (коррупционная составляющая и необоснованность запрета на ведение благотворительной деятельности), а также ключевых экспертов в данных областях, которые могли независимо и профессионально провести оценку положений законопроекта. Темы эти важны были как для людей, принимающих решения, так и для общества, в целом.

Тема 1. Коррупционная составляющая законопроекта. В качестве партнера выступил Национальный антикоррупционный комитет (НЛК), известная неправительственная организация, специализирующаяся на анализе законодательных инициатив на предмет коррупционной составляющей. НЛК тесно сотрудничает с *Transparency International*ⁿ и российским Советом по правам человека при Президенте РФ. Экспертиза законопроекта на предмет коррупциогенности показала наличие огромного числа потенциальных лазеек для коррупции (более 20) — от самоуправства властей насчет того, кому разрешить продавать табачные изделия в регионах, до шантажа курящих родителей социальными службами о лишении их родительских прав за ненадлежащий уход за своими несовершеннолетними детьми. Результаты исследования были направлены в различные ведомства от лица НЛК, а также озвучены на заседании российского Совета по правам человека при председательстве Президента РФ Д. А. Медведева в октябре 2011 г. Основные тезисы исследования были озвучены на пресс-конференции для СМИ. Была организована серия интервью для ведущих деловых и общественно-политических СМИ (таких как РБК Дейли, РБК ТВ, Коммерсант, Деньги) с Кириллом Кабановым, директором НЛК. Публикации вышли на передовицах ведущих изданий и получили широкий общественный резонанс.

Результат. В финальном варианте текста федерального закона нормы, дающие право местным государственным органам принимать решения о месте продаж в сельской местности, отменены, список розничных точек продаж в городах расширен.

Тема 2. Необоснованность запрета на ведение благотворительной деятельности. В октябре 2011 г. Клуб корпоративных филантропов на площадке информационного центра ООП организовал экспертное обсуждение «Запрет на корпоративную благотворительность: кто выигрывает?» и привлек внимание к абсурдности предложенных мер. В дискуссии приняли участие ведущие международные фонды (британский благотворительный фонд *CAT* международный фонд *Unitedway*), российские общественные деятели из Комиссии по благотворительности Общественной палаты и Комитета РСПП по корпоративной социальной ответственности и демографической политике, представители Минздрава России и антитабачной коалиции. Эксперты признали данную меру беспрецедентной в истории российского и мирового законодательства, носящей дискриминационный характер в отношении легального бизнеса, нецелесообразной в рамках политики снижения потребления табака и способной нанести значительный ущерб сектору некоммерческих и благотворительных организаций в России.

Резолюция, одобренная подавляющим большинством участников круглого стола, а это 63 чел. — руководителей благотворительных и общественных организаций,¹

¹ Неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру. Международное движение основано в

ШКО, представителей компаний, СМИ по всей России, направлена Президенту РФ Дмитрию Медведеву и председателю Правительства РФ Владимиру Путину 6 октября 2011 г.

Результат. Запрет на корпоративную благотворительную деятельность был убран из финального текста закона. Поставлена под сомнение экспертиза антитабачной коалиции, а Правительство РФ и представители Минздрава России впервые поняли, что их законодательная инициатива не имеет поддержки ни среди населения, ни среди экспертного сообщества.

Вопросы и задания к кейсу

1. Какие основные ФОИВ и надзорные ведомства отвечают за регулирование табачной отрасли в Российской Федерации и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) в настоящий период?

2. Сделайте маппинг потенциальных сторонников (деловые ассоциации, отраслевые союзы, общественные объединения) и противников, выберите ключевых партнеров и выработайте три—пять аргументов на тему «Смягчение жесткого табачного регулирования необходимо для оздоровления российской экономики» и продумайте контраргументы на потенциальные возражения ваших противников.

3. Разработайте психологический портрет одного потенциального сторонника, одного противника вашей позиции и государственного деятеля, принимающего решения.

4. Проанализируйте наиболее эффективные каналы коммуникации с ФОИВ и надзорными ведомствами (выставки, конференции, дискуссионные площадки, средства массовой информации и т.д.)

5. Составьте план донесения своих аргументов до лиц, принимающих решения в области регулирования табачных изделий, с помощью потенциальных сторонников через основные каналы коммуникации в течение ближайших 3 мес.

Глава 11

ЛОББИЗМ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- особенности лоббирования в ЕС;
- почему Брюссель является вторым по значимости лоббистским центром в мире;

уметь

- выявлять особенности лоббирования различных органов власти ЕС;

владеть

- данными о числе лоббистских организаций, зарегистрированных в столице ЕС и законодательных и общественных формах контроля за лоббистами в ЕС.

11.1. Брюссель как крупный лоббистский центр

С момента создания Европейского союза (ЕС) Брюссель начал составлять конкуренцию Вашингтону за право называться мировым центром лоббизма. Но даже если в настоящее время Брюсселю не удалось выиграть в этом соревновании, теперь уже никто не сомневается, что Брюссель — вторая по привлекательности лоббистская площадка в мире и главная площадка Европы. Все необходимые меры были предприняты свроинсти- тутами, а вопрос соперничества Вашингтона и Брюсселя лежит, скорее, в политической плоскости.

Факты

По состоянию на апрель 2014 г. число лоббистских организаций, зарегистрированных в столице ЕС, достигало 6500. За 2013 г. прирост составил более 10%, а за 20 лет, начиная с 1992 г., их число увеличилось вдвое.

Регулярно из Лондона в Брюссель совершается более 20 авиарейсов, а скоростные поезда из Парижа следуют каждые 30 мин. Брюссель превратился в крупный медиацентр. В нем постоянно находятся 1400 аккредитованных журналистов, не считая специальных репортеров, выезжающих на значимые мероприятия. Кстати, журналисты занимаются в Брюсселе не только своей прямой работой, но и лоббированием собственных корпоративных интересов, для чего создаются и спонсируются собственные лобби. Например, лобби имеется у всемирно известного капала *BBC*.

Причина интереса лоббистов к деятельности еврочиновников состоит в том, что примерно 80% национальных законов зарождаются в стенах

государственных учреждений Брюсселя. Создание и развитие ЕС предусматривало передачу регуляторских функций с национального уровня на европейский. ЕС создал и либерализовал Единый рынок, что привело к увеличению регуляторного влияния институтов ЕС. В настоящий момент под юрисдикцию ЕС перешли такие сферы, как потребительская и социальная политика, политика в отношении окружающей среды, агрополитика, торговля, связь, энергетика, СМИ и многие другие. Все это порождает запросы на информацию для принятия решений и предоставляет больше возможностей для групп интересов влиять на институции ЕС.

Особенности восприятия лоббизма в Европе

Термины «лоббизм» и «лоббисты» в Европе приживались с трудом. Во-первых, они слишком сильно ассоциировались с США; во-вторых, во многих странах традиция употребления слова «лоббизм» была связана с его негативным смыслом (в частности, в Германии и Италии).

Подобную картину можно сейчас наблюдать и в России, когда официальные лица нередко допускают использование слова «лоббизм» как синонима коррупции. Впрочем, это не помешало тому, что в 2006 г. термины «лоббизм» и «лоббист» были впервые формально определены в так называемой «Зеленой книге», выпущенной Еврокомиссией, и вошли в официальный лексикон ЕС.

Толчком к началу лоббизма на уровне ЕС стало принятие программы Общего рынка в 1987 г. и начало ее реализации в 1992 г. Затем была введена единая валюта — евро — что породило массу спорных вопросов экономического и финансового характера внутри еврозоны. По мере реализации интеграционных решений в адрес ЕС начали звучать обвинения в «дефиците демократии», который понимался как углубление пропасти между общественными институтами и властью, а также недостаточная прозрачность в принятии решений¹. Это заставило ЕС начать «социальный диалог», закрепленный в Маастрихтском договоре (подписан 7 февраля 1992 г.), а также декларировать политику открытости, которая выражается в абсолютной доступности органов власти и требованиями транспарентности со стороны лоббистов. Данные обстоятельства являются ключевыми для понимания политики ЕС в отношении лоббизма.

Формированием лоббизма европейского уровня в современном виде принято считать начало 1990-х гг., когда ЕС столкнулся с бумом экономического лоббирования. Именно тогда было принято неформальное решение создать индустриальные форумы с ограниченным доступом, такие как телекоммуникационный форум и фармацевтический форум, созданные Мартином Бангеманом². Его замысел состоял в том, что желание обеспе-

¹ Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе // Европа. Журнал польского института международных дел. 2002. № 3 (4). Т. 2. С. 121.

² Мартин Бангеман (р. 1934 г.) — влиятельный чиновник ЕС, стоявший у его истоков. С 1984 по 1999 г. — Федеральный министр экономики Германии; с 1989 по 1995 г. - Комиссар Европейской комиссии по делам внутреннего рынка и промышленности; с 1995 по 1999 г. — Комиссар по делам промышленности, информационных и телекоммуникационных технологий ЕС.

чить себе доступ на европейский уровень должно было побудить бизнес формировать аналогичные альянсы от случая к случаю, что к настоящему моменту признается одной из наиболее распространенных практик.

Если лоббистов и до сих пор насчитывается порядка 5 тыс., то фирм, которые вплотную пытались заниматься лоббизмом в ЕС с 1985 по 1997 г. было на порядок больше — примерно 35 тыс. Вскоре пришло осознание, что доступ для такого количества лоббистов физически не может быть обеспечен. Некоторые эксперты и в то время, и в настоящий момент склонны полагать, что существует проблема «лоббистской перенаселенности» Брюсселя и информационной перегрузки депутатов Европарламента. Ее суть в том, что депутаты Европарламента и прочие чиновники физически не способны контактировать со всеми заинтересованными лоббистами. Впрочем, как и всегда, существует мнение, что основная проблема не в количестве, а в качестве лоббистов. В результате мелкие фирмы начали присоединяться к профильным объединениям, что привело к естественному укрупнению организаций, занимающихся лоббизмом.

Наиболее признанные из них получили приглашение участвовать в форумах, созданных по образу фабрик мысли, занимающихся выработкой политики, таким как Совет по Конкурентоспособности (*Competitiveness Advisory Group*) или Бангеманновский форум по конкуренции и конкурентоспособности. Это создавало узкий круг тех, кто делает политику и институализировало крупный бизнес в процесс выработки европейской политики. В свою очередь, европейские федерации начали допускать к прямому участию в своей работе крупные фирмы, что позволило корпорациям представлять свои интересы в Еврокомиссии.

Тенденции лоббизма в ЕС

Все это привело к тому, что уже к концу 1990-х гг. начал преобладать тренд отдавать выработку политики на откуп группам по особым проблемам бизнеса.

К ним относился, например, Трансатлантический бизнес-диалог (*Trans-Atlantic Business Dialogue*), созданный в 1995 г. по совместной инициативе Еврокомиссии и Госдепартамента США. В него вошли европейские (*Bayer, Ericsson, Olivetti, Pirelli, Philips, Siemens, Unilever*) и американские (*Boeing, Enron, Ford, IBM, Procter and Gamble, Time Warner* и *Xerox*) компании. Там, где можно было найти компромисс, предложения входили во многие политические документы. Это позволяло избежать напряженности в отношениях Европы и Америки, в особенности на саммитах ВТО. В настоящий момент Трансатлантический бизнес-диалог является консультативной структурой более широкого Трансатлантического совета по бизнесу (*Transatlantic Business Council*).

Европейская же промышленность группировалась вокруг Европейского круглого стола (*European Round Table, ERT*), который был создан еще в 1983 г. и представляет собой элитный клуб, состоящий из 46 директоров крупнейших европейских фирм: *ABB, Volvo, Nestle, Bayer, Philips, Fiat*,¹

¹ Официальный сайт: www.transatlanticbusiness.org

Eric son, Renault, Univeler, Bertelsmann'. Годовой оборот фирм, входящих в него, составляет 1,300 млрд евро, а число занятых — 6,8 млн.

Его пленарные заседания проходят два раза в год. Рабочим органом является исполнительный комитет, состоящий из семи человек. Помимо этого, создано восемь рабочих групп, занимающихся наиболее значимыми для участников проблемами: регулирование конкуренции, рынок гурда, *IT*, отношения ЕС-США, экспорт. К заслугам *ERT* среди прочего приписывают лоббирование в 1980-х гг. введения общеевропейского рынка. Также результатами деятельности *ERT* принято считать недопущение любых форм монополизаций на рынке ЕС, реформа системы налогообложения, введение единых европейских стандартов качества на товары^{1 2 3}.

В качестве недостатка такой лоббистской институционализации следует отметить ограничение доступа к разработке политики прочим фирмам, что остается серьезной проблемой для ЕС и по сей день. Впрочем, такая ситуация в ЕС мало чем отличается от ситуации в США или России, где лоббисты также находятся в неравных условиях.

11.2. Законодательные и общественные формы контроля за лоббистами в ЕС

ЕС уделяет особое внимание законодательному регулированию лоббизма. Позиция ЕС заключается в том, что поскольку ЕС — новое образование, то любая коррупция может погубить сто. Этому способствовали разные события, в том числе и довольно скандальные. Так, в 1999 г. был скандал, когда Еврокомиссию обвинили в коррупции и семейственности. В результате Европарламент объявил вотум недоверия и Комиссия была вынуждена уйти в отставку. В результате еврочиновники взяли на вооружение принцип тотальной прозрачности и строго придерживаются его, в том числе спонсируя разного рода общественные организации, специализирующиеся на коррупционном мониторинге. Одна из них — *Alter EU Alliance for Lobbying Transparency and Ethic Regulation*³ — занимается исключительно лоббизмом, отслеживая, например, переход бывших чиновников и депутатов ЕС на работу в лоббистские фирмы.

Со временем ЕС начало подходить к регулированию лоббизма более всесторонне. Это связано, во-первых, с ростом лоббизма; во-вторых, с тем вниманием, которое ЕС уделяет своему образу в глазах общественности. В отличие от США, где лоббизм жестко регулируется, в ЕС используется менее формальный подход. Каждый институт — Евросовет, Еврокомиссия и Европарламент разработал собственную систему взаимодействия с группами интересов. В особенности важным регулирование лоббизма является для Комиссии, так как ее члены не выбираются голосованием и не подконтрольны избирателям.

¹ Официальный сайт: www.ert.eu

² Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе. С.

³ Официальный сайт: www.alter-eu.org

Регулирование лоббизма в ЕС шло путем длительной трансформации, в результате которой с 1 июля 2011 г. введена единая регистрация для Еврокомиссии и Европарламента Транспарентный регистр (*Transparency Register*)¹. С этого момента всем лоббистам в Брюсселе приходится проходить перерегистрацию. С марта 2012 г. стала доступна электронная регистрация. Процедура регистрации сократилась до 72 ч по сравнению с прежними 3-4 неделями. Прежние формы регистрации перестали действовать с июня 2012 г. Теперь при регистрации действует принцип «одного окна», упрощающий процедуру. При регистрации лоббисты обязаны сообщить следующую информацию: местонахождение головного офиса, число сотрудников, клиенты фирмы и членство в организациях, объем оперируемых средств. Также регистрирующиеся лоббисты принимают обязательство соблюдать Код поведения (*Code of Conduct*)^{2,3}.

Однако на данный момент регистрация не дает полную картину лиц и фирм, вовлеченных в процессы лоббирования. Многие лоббисты, в том числе крупные компании в сфере фармацевтики, атомной энергетики, финансового сектора и сельского хозяйства, а также лоббистские фирмы, объявили бойкот регистрации. По данным группы *Alter-EU* их насчитывается не менее 120, в том числе *Apple, Disney, Time Warner, Deutsche Bank, Goldman Sachs* и многие другие. Среди лоббистов не стали проходить регистрацию *Ketchum Pleon Belgium, Aspect Consulting, Bell Pottinger, MacBrien Cuper Isnard*. Более 60% из компаний, которые лоббировали Анти-Кон-трафактное Торговое Соглашение (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) также не регистрировались. Многие зарегистрированные лоббисты предоставляют финансовые отчеты, в прозрачности которых приходится сомневаться. Так, в отчетах почти 50 компаний утверждалось, что за год ими было потрачено менее 1 евро. А компания по производству экипировки для камер *Panavision* потратила на лоббизм больше, чем *ExxonMobil, Shell* и *GDF Suez* вместе взятые³.

В связи с этим Еврокомиссия собирается продолжать пересматривать правила регистрации лоббистов. Да и в самом ЕС до сих пор обсуждается вопрос о переходе с добровольной на обязательную регистрацию⁴.

11.3. Особенности лоббирования различных органов власти ЕС

Для понимания процессов и процедур лоббирования в ЕС важно разбираться в структуре и взаимодействии его институтов, которых насчитывается семь: Европейский Совет, Совет ЕС, Европейская Комиссия, Суд ЕС, Европейский парламент, Европейская счетная палата, Европейский

¹ URL: http://europa.eu/transparency-register/index_en.litm

² URL:

http://europa.eu/transparency-register/about-register/code-of-conduct/index_en.htm

³ См.: *Dodgy data. Time to fix the EU's Transparency Register. A report by ALTER-EU, June 2012.* URL:

⁴ *Nielsen N. EU lobbyist register gives incomplete picture// euobserver.com.* URL: <http://euobserver.com/institutional/116742>

центральный банк. Помимо этого существуют и так называемые внеинституциональные органы, например, Европейский социально-экономический комитет и Комитет регионов, образованные в соответствии с Маастрихтским и Римским договорами соответственно и состоящие каждый из 344 членов. Вопрос этот достаточно обширный, для детального изучения которого требовалось бы написать отдельный учебник. Не имея возможности здесь заниматься подробным описанием особенностей функционирования свроииститутгов, вкратце остановимся на особенностях их лоббирования, отдав преимущественное внимание Еврокомиссии и Европарламенту как наиболее перспективных для лоббистского влияния органах.

Еврокомиссия

Комиссия — единственный орган, обладающий правом законодательной инициативы. Даже если идея закона рождается в любом другом органе ЕС, она должна быть направлена в Комиссию и только после прохождения через нее может быть вынесена для голосования в парламент. Это основной рабочий орган, в котором подготавливаются все решения ЕС, а потому Комиссия — наиболее интересный для лоббистов орган ЕС.

Структура Еврокомиссии

Комиссия предоставляет большой доступ для лоббистских групп через генеральные директораты (Directorates General, DG). По состоянию на сентябрь 2012 г. в Еврокомиссии работало 23 800 гражданских служащих, 9230 внештатных сотрудников: агентов по контракту, независимых национальных экспертов, стажеров и т.п. Только в Директорате по переводам работает более 2000 чел.

Отдельным объектом лоббирования следует отметить разветвленную сеть комитетов и экспертных групп, которых на 2012 г. насчитывалось 831, из которых 772 созданы Комиссией. Комитеты подразделяются на три группы: «консультативные комитеты», наиболее интересные для лоббистов, «научные комитеты» и «комитеты социального диалога»¹. При них числятся 26 700 индивидуальных экспертов, ответственных за различные сферы или вопросы.

В них главным образом и происходит взаимодействие чиновников с экспертами и группами интересов. В целом Еврокомиссия представляет собой довольно разветвленную и сложную систему директоратов, комитетов и экспертных групп, которую принято называть *комитологией* (*comitology*).

Для того чтобы «представителям интересов» принимать участие в работе групп, начиная с июня 2008 г. им необходимо добровольно зарегистрироваться.

Конвенция Ааруса (*Aarhus Convention*) дает право каждому получать правдивую информацию об окружающей среде, а протокол 7 Амстердамского соглашения (1997) гласит, что «Комиссия должна проводить широкий круг консультаций, прежде чем вносить законодательные предложения». Поэтому руководствуясь принципом открытости, Еврокомиссия

¹ *Борее А.* Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности // Информационно-аналитическое издание «Советник Президента», 2008. URL:

исходит из позиции, что доступ к еврочиновникам должен быть предоставлен каждому, а консультации входят в обязанности первых.

С 2002 г. вступил в действие документ «Коммуникации с Комиссией» (*Communication from the Commission*), устанавливающий минимальные стандарты консультаций, в частности:

- содержание консультаций должно быть ясным;
- разные стороны имеют право на выражение своего мнения;
- комиссия широко публикует консультации, чтобы ознакомиться с ними могли все заинтересованные стороны, в частности, через сайт *Tour Voice in Europe*, который является единственной точкой доступа для консультаций;
- участникам дается достаточное время для ответа (открытые консультации длятся 8 нед.).

Комиссия работает децентрализованно, каждому директорату предоставлено право самостоятельно определять механизмы диалога и консультаций. Помимо практики разного рода собраний и экспертных групп, получили распространение консультации через Интернет.

Все предложения Комиссии для Европарламента оформляются в белые и зеленые документы. *Зеленый* — дискуссионный документ, проблематизирующий, стимулирующий дебаты и представляющий широкий круг мнений по проблеме (например, широко известен зеленый документ по проблемам авторских прав в экономике знаний). *Белые* — содержат предложения для ЕС, которые затем могут стать основой для разработки закона или программы действий, когда попадают в Евросовет. И зеленые, и белые документы подлежат обязательной публикации для того, чтобы повысить прозрачность обсуждения инициатив.

Одной из эффективных стратегий лоббирования Комиссии принято считать стратегию «снизу-вверх» (*bottom-up*). Даниэль Гэген утверждает, что до 80% вопросов, с которыми имеют дело лоббисты, были окончательно решены на уровне комитетов: «Подход “снизу-вверх” более эффективен, чем лоббирование первых лиц (*top-down*). При подходе “снизу-вверх” вы работаете с экспертами незаметно для всех, а лоббистское влияние основывается на квалифицированной экспертизе. Вы выдвигаете технические аргументы и имеете представление, кто работает с вашим вопросом на самой ранней стадии»¹.

Обсуждения в Комиссии могут длиться очень долго. Поэтому важно понимать, на каком этапе находится обсуждение, а еще лучше — подключаться как можно раньше. Позднее включение в процесс — одна из наиболее типичных ошибок лоббирования Еврокомиссии. После длительного обсуждения политическое решение Комиссии по данному вопросу может занять всего несколько недель. Отсюда — ценность своевременного получения информации о проводящихся встречах экспертных групп и готовя

¹ **Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees. Briefing Paper, Corporate Europe Observatory. July 2007. P. 3.**

щихся законопроектах, а также о том, какие именно эксперты и какие заинтересованные стороны принимают в этом процессе участие.

Опыт показывает, что каждый из *DG* связан с теми или иными лоббистскими группами: *DG* по проблемам занятости — с профсоюзными организациями; *DG* по вопросам рынка — с работодателями. Лоббистские группы стремятся выстроить долгосрочные отношения с директоратами, поддерживать постоянные коммуникации. Именно с этими целями организуются встречи с Комиссаром, принимается участие в работе экспертных групп, подготавливаются исследовательские документы, чиновники приглашаются на ланчи и завтраки и т.д.

Европарламент

Европарламент избирается голосованием среди жителей Европы и вместе с Советом ЕС является соуправляющим органом. И поэтому он — ключевая цель лоббистов. При Европарламенте составлен список из 5000 зарегистрированных лоббистов, которые приняли специальный Кодекс Поведения и получили доступ к депутатам Европарламента.

Мнение экспертов

Среди лоббистов считается, что функционал Европарламента ограничен: он лишен права законодательной инициативы. Инициативой внесения законопроектов обладают Еврокомиссия и Совет ЕС, а депутатам остается лишь принимать их или отклонять. Однако не все разделяют эту точку зрения.

Статистика показывает, что в период с 2004 по 2009 г. Европарламентом было принято около 1500 законов и внесено почти 50 тыс. поправок. Кроме того, парламентарии, как оказывается, не так закрыты для общения, как другие еврочиновники: их штат весьма ограничен, а потому они вынуждены прибегать к внешним источникам информации. Это приводит к тому, что, по некоторым исследованиям, около половины депутатов раз в неделю контактируют с представителями групп интересов, а примерно треть проводит такие встречи на регулярной основе. Встречи с парламентариями часто бывают полезны для лоббистов в том числе и потому, что они находятся в тесных контактах с чиновниками из Еврокомиссии. Кроме того, и это, пожалуй, одна из ключевых функций европейских депутатов, они способны наложить вето на вносимые законы и не стесняются пользоваться этой возможностью.

Наибольшую активность в Европарламенте проявляют группы, представляющие общественные интересы и занимающиеся охраной окружающей среды, защитой социальных и потребительских прав. Это связано с тем, что именно такого рода интересы наиболее близки избирателям, которые раз в четыре года выбирают депутатов парламента.

Среди методов лоббирования преобладают: прямые контакты с депутатами, докладчиками, председатели парламентских комитетов, которые наиболее эффективны на ранних стадиях подготовки законопроектов.

Параграф 156 Инструкции по процедурным вопросам предусматривает

кому росту подачи петиций и использованию grass roots лоббирования. Наибольшую известность получила петиция против тестирования косметических препаратов на животных, которую подписали 2,5 млн европейцев.

Не так часто, но имеются и случаи лоббирования со стороны бизнеса. Так, группа *Kangaroo* в 1987 г. добилась принятия Единого европейского акта, который уничтожил торговые барьеры и ввел в ЕС единый рынок¹.

Совет ЕС

Совет ЕС — главный орган по принятию решений, состоит из 27 министров. В зависимости от обсуждаемого вопроса, собираются разные министры. В заседаниях Совета ЕС принимает участие также профильный еврокомиссар, однако права голоса он не имеет. Совет ЕС наряду с Европарламентом обладает законодательной инициативой, но является наименее доступным из всех институтов для лоббизма. Совет ЕС воздерживается от регистрации лоббистов и отсылает всех представителей групп интересов в Еврокомиссию. Тем не менее министры часто поддерживают контакты с лоббистскими группами из своих стран, ссылаясь на свое законодательное регулирование лоббизма, что открывает некоторые возможности для влияния на принимаемые в Совете ЕС решения.

Социально-экономический комитет

Социально-экономический комитет — старейший европейский орган, созданный еще в 1957 г. 344 члена назначаются Советом ЕС на четыре года по рекомендации национальных правительств. Количество представителей разных стран варьируется в зависимости от численности населения. Как правило, это представители организованного гражданского общества: работодатели, профсоюзные деятели и представители различных групп интересов (профессиональных объединений, фермеров, защитников окружающей среды, потребителей и т.п.). В его состав входят крупные европейские конфедерации: *UNICE*, *ETUC*, *BEUC*, *COPA* и др. Социально-экономический комитет выполняет консультативную функцию и служит мостом между ЕС и гражданами. Поскольку конфедерации, общественные организации и отраслевые союзы могут непосредственно направлять для работы в комитет своих членов, он становится площадкой для непосредственного представительства интересов от такого рода организаций. Впрочем, поскольку он является консультативным органом, уровень его влияния весьма невысок.

11.4. Лоббисты ЕС

На 17 января 2013 г. в Транспарентном Регистре ЕС были зарегистрированы 5522 организации, указавшие лоббизм одним из направлений своей деятельности. Доступ в помещения институтов ЕС по данным на октябрь 2012 г. получили 3100 чел.

¹ Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе. С. 140.

Исходя из интересов, которые они представляют, лоббисты делятся на отраслевых (корпоративных) лоббистов, НКО и региональные представительства. Их задачи несколько отличаются. Например, корпоративные лоббисты, помимо лоббизма, занимаются сбором полезной информации, тогда как региональные лобби осуществляют продвижение своих территорий в аппарате ЕС.

При регистрации лоббисты указывают форму организации, к которой они себя относят (табл. 11.1).

Таблица 11.1

**Классификация брюссельских лоббистов
(по состоянию на 31 октября 2013 г.)**

Класс	Состав	Количество, чел.
I	Профессиональные консалтинговые агентства/юридические фирмы/самостоятельные консультанты В том числе:	715
	профессиональные консалтинговые агентства	446
	юридические фирмы	58
	самостоятельные консультанты	211
II	Корпоративные лоббисты и торговые/отраслевые ассоциации В том числе:	2972
	компании и группы	847
	торговые, отраслевые и профессиональные ассоциации	1821
	отраслевые союзы	107
	прочие схожие организации	197
III	Неправительственные организации, объединения, сети и т.п.	1536
IV	Фабрики мысли, исследовательские и академические институты В том числе:	422
	фабрики мысли и исследовательские институты	303
	академические институты	119
V	Организации, представляющие интересы церквей и религиозных сообществ	32
VI	Организации, представляющие региональные, муниципальные и территориальные органы власти, а также прочие общественные объединения и т.п. В том числе:	275
	региональные, муниципальные и территориальные органы власти (на субнациональном уровне)	118
	прочие общественные объединения и т.п.	157

Как видим из данной классификации, основное число лоббистских организаций, базирующихся в Брюсселе, это корпоративные лоббисты (49,93%) и НКО (25,81%), а доля профессиональных лоббистов весьма невелика (12,01%). Споры о том, кто из них успешнее, не прекращаются

и по сей день. Однако если в 2005 г. было распространено мнение, что НКО и корпорации — в равной степени эффективные лоббисты, то к 2009 г. корпорации упрочили свое лидерство.

При регистрации лоббисты также указывают сферы, в которых они собираются заниматься представительством интересов: от сельского хозяйства до социальных вопросов и региональной политики. В целом в большой степени распространена специализация лоббистов по различным отраслям и подотраслям. Но есть и такие, которые занимаются широким спектром вопросов.

Форма представительства зависит от сектора экономики и размера фирм. В секторах, где работают крупные фирмы — они лоббируют свои интересы через собственные представительства. В секторах, где много маленьких фирм — они объединяются в отраслевые ассоциации.

Анализ эффективности работы НКО и корпоративных лоббистов в середине 2000-х гг. в разных секторах показывает, что значительные инвестирования в лоббирование собственных интересов наблюдаются со стороны химических, транспортных и энергетических корпораций — их считают эффективными лоббистами. В сфере транспорта и химии также эффективен лоббизм НКО. Успехи НКО в лоббировании эксперты склонны объяснять тем, что от них меньше всего ожидают предложений неэтичного характера.

Зато корпорации значительно опережают по эффективности НКО в следующих отраслях: энергетика, финансы, электрическая и электронная промышленность, оборонная и аэрокосмическая промышленность. И куда менее эффективны корпоративные лоббисты в фармацевтике и медицине, а также ИТ и телекоммуникациях. Наибольшие успехи НКО видны в сфере продовольственных товаров и товаров народного потребления. Это отражает последние дебаты в ЕС насчет ожирения, питания и отметок о полезности продуктов питания для здоровья.

Кроме этого, эффективность агентств публичной политики как лоббистов оценивается представителями ЕС ниже, чем эффективность корпораций, отраслевых объединений и НКО. Это связано с тем, что прозрачность последних оказывается значительно выше, чем прозрачность агентств публичной политики. Причем прозрачность в данном случае не связывается с регистрацией в качестве лоббистов.

Фирмы, оказывающие консультации по лоббизму, в связи с этим корректируют свои подходы к работе: «Мы выступаем в качестве сборщиков информации, составителей сообщений, разработчиков стратегий и программных менеджеров для наших клиентов. И редко выступаем в качестве публичных представителей, потому что политики и чиновники предпочитают выслушивать аргументы непосредственно от наших клиентов» (Джереми Гэлбрэйт, генеральный директор *Burson-Marsteller Europe, Middle East & Africa*)¹.

¹ A Guide To Effective Lobbying In Europe (a report by Burson-Marsteller, 2009). P. 5.
URL: http://www.medijutilts.lv/data/user_files/effective_lobbying.pdf

Наименьшая эффективность при лоббировании институтов ЕС, по мнению экспертов, у стран третьего мира. Им не рекомендовано открыто лоббировать решения еврочиновников. Также все эксперты приходят к единодушному заключению, что наиболее эффективными лоббистами являются члены национальных правительств.

11.5. Общественные и частные интересы брюссельских лоббистов: общественные организации и корпорации

Спектр интересов, которые преследуют европейские лоббисты, весьма широк и соответствует тем функциям, которые выполняют европейские институции. Одна из наиболее значимых классификаций интересов основывается на характере интереса: является ли он общественным или частным. Она позволяет и лоббистов разделить на две основные категории: тех, которые преследуют частные интересы, а это в большинстве случаев корпорации или их объединения; и тех, кто преследует интересы общества, а это, как правило, общественные организации.

Несмотря на ожидаемое доминирование корпоративных лоббистов в ЕС, общественные интересы часто оказывают серьезное влияние на европейскую политику ЕС.

Мнение экспертов

Многие наблюдатели отмечают, что лоббистские группы, специализирующиеся на охране окружающей среды, защите прав людей и животных, входят в число самых влиятельных.

К тому же многие образованы самим ЕС, а примерно 59% НКО, представляющих общественные интересы, получили европейское финансирование. Не последнюю роль в повышении значимости общественных интересов играют Еврокомиссия, Европарламент, а также Европейский суд, формирующие европейскую повестку дня. В других случаях продвижению общественных интересов способствуют государства — члены Евросоюза. В то же время частные интересы часто находятся в конфликте между собой, что затрудняет их реализацию.

Такое положение общественных организаций характерно только для ЕС и имеет свою историю. Дело в том, что скепсис и негативные оценки перспектив евроинтеграции, выраженные при образовании ЕС и подписании Маастрихтского договора, привели к дефициту легитимности ЕС. Среди государств — будущих членов ЕС было распространено опасение, что ЕС станет инструментом доминирования и продвижения частных интересов, и в первую очередь государств — инициаторов создания ЕС. Чтобы развеять эти опасения ЕС был вынужден уделять значительную долю своего внимания социетальным интересам.

Общественные интересы, в свою очередь, делятся на четыре категории: окружающая среда, потребительские интересы, региональные интересы, интересы разного рода обществ и сообществ (женщины, защитники животных и т.п.).

Окружающая среда

Вопросы, связанные с окружающей средой, находятся на транснациональном уровне, поэтому они одними из первых стали регулироваться ЕС и, соответственно, лоббироваться. Первой европейской организацией по защите окружающей среды стала организация под названием «Европейское бюро окружающей среды, ЕБОС» (*European Enviromental Bureau*)¹. Бюро было создано еще в 1974 г. и включало в себя 25 представителей европейских государств. Финансирование ЕБОС осуществляется за счет ЕС. В настоящий момент в нем состоит 141 членская организация из 31 страны, объединяющих 15 млн чел. Официальный годовой бюджет организации достигает 2,5 млн евро. Декларируемая сфера интересов Европейского бюро окружающей среды включает в себя более 15 пунктов от изменения климата до загрязнения ртутью.

Прочие организации по защите окружающей среды также носят транснациональный характер.

Их значительное присутствие в Брюсселе, в том числе *Greenpeace* и *WWF*, говорит о том, что центр принятия решений по окружающей среде переместился из национальных государств в ЕС.

Альянсы в ЕС

Между организациями по защите окружающей среды нет конкуренции — существует негласное соглашение по распределению сфер, исключение составляет разве что сбор финансовых средств. Поэтому они легко создают альянсы и тактические коалиции, что очень важно для эффективного продвижения интересов.

Эти организации сильны в формировании повестки для Еврокомиссии, однако им не всегда хватает ресурсов, чтобы доводить свои требования до детализированного составления документов.

Финансирование организаций по защите окружающей среды зависит от способности мобилизации общественной поддержки, а поскольку единого общественного мнения Европы не существует, им приходится опираться на общественные мнения, бытующие в тех или иных европейских странах. Из-за этого усиливаются национальные отделения в ущерб концентрации ресурсов, необходимых для коллективных действий на уровне ЕС. К тому же работа в Брюсселе — довольно затратна, много средств уходит на коммуникации, транспорт, переводы, и ее эффективность бывает сложно оценить по причине реализации политики на национальном уровне. Это еще больше усиливает ориентацию организаций по защите окружающей среды на национальный уровень. Наконец, кропотливое участие в работе множественных органов Европейской комиссии, не всегда является для них привлекательным, потому что организации данного типа ориентированы на массовое участие, а их стратегии носят более конфронтационный характер, что выражается в критике ЕС, его целей и институтов. Они попросту не принимают концепцию «экологической модернизации», исповедуемой ЕС. Естественно, в таких условиях институты ЕС часто «отвечают взаимностью».

¹ Официальный сайт: www.eeb.org

Потребительские интересы

Группы, представляющие потребителей, финансируются довольно неплохо. Они не конкурируют между собой, так как выигрыш одной группы не обязательно приводит к проигрышу другой. Этому способствует политика ЕС, которая повышает уровень защиты потребителей там, где он низок с сохранением существующего уровня в странах с высоким уровнем защиты.

Потребительскими вопросами в ЕС занимаются как минимум три комиссии: Директорат здоровья и защиты потребителя (*Directorate-General Health and Consumer Protection*), Европейский парламентский комитет защиты окружающей среды, здоровья населения и защиты потребителей (*The European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection*) и Межпарламентская группа проблем потребителей (*The Parliamentary Intergroup on Consumer Affairs*). Вплотную вопросами потребления на уровне ЕС начали заниматься только в конце 1990-х гг.

Потребительские организации разнятся между собой. ЕС Потребителей (*Bureau Europeen des Unions de Consommateur, BEUC*)¹, например, придерживается чисто консумеристской позиции: увеличивать выбор потребителей за счет повышения конкуренции. *BEUC* возник в 1962 г., объединяет 42 организации из 31 одной страны, а его бюджет в 2011 г. составил 4,257 млн евро.

Среди заслуг *BEUC* — создание в Еврокомиссии Генерального Директората по вопросам в сфере потребления. Также *BEUC* удалось доказать, что потребитель имеет право на защиту собственного здоровья и жизни, и в связи с этим не может рассматриваться только как потребитель, в связи с чем вопросы потребления были отнесены к сфере компетенций ряда других директоратов, в частности директораты общего рынка и сельского хозяйства².

Один из главных методов лоббирования разнообразных интересов в отношении продуктов питания состоит в оказании влияния на нормативы оформления упаковки продуктов. При этом *BEUC* апеллирует к такой базовой для Европы ценности, как гарантия свободы выбора потребителей.

Так, в 1997 г. *BEUC* совместно с *EUROCOOP* и *Eurocommerce* вели кампанию против генетически модифицированных продуктов. После принятия директивы, разрешающей продажу трансгенных продуктов, в частности американскую кукурузу и сою, потребительские организации высказались резко против и призвали потребителей бойкотировать эти продукты. Их позиция состояла в том, что потребители должны сами решать, покупать им трансгенные продукты или нет, и поэтому на упаковке должна быть представлена исчерпывающая информация на этот счет. Они настаивали, что только такая упаковка гарантирует покупателям свободу выбора. В итоге они добились принятия Еврокомиссией решения об обязательном использовании специальной упаковки для трансгенных продуктов.

¹ Официальный сайт: www.beuc.org

² Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе. С.

В 2013 г. *BEUC* начал лоббистскую кампанию, направленную на то, чтобы обязать производителей продуктов указывать на упаковке происхождение продуктов. В частности, генеральный директор *BEUC* Моника Гойенз отмечает, что производители часто убеждают покупателей в том, что они приобретают товары из определенных стран, регионов, хотя производятся они совсем в другом месте. Так немецкий сыр фета снабжается упаковкой с греческими шрифтами, а под итальянским флагом продается томатный соус, произведенный в Китае. По ее мнению, пора положить конец этим дешевым маркетинговым трюкам. Свою позицию она подкрепляет данными социологических опросов, показывающих, что в разных странах от 50 до 70% населения желает знать географическое происхождение продуктов, а в Австрии и Франции порядка 35% респондентов также пожелали знать, из какого региона продукты появляются на прилавках¹. Очевидно, что выгодоприобретателями новых условий маркировки продуктов являются европейские производители продуктов, чьи сельхозугодий расположены в Европе.

Другая потребительская организация — Конфедерация семейных союзов в Европейском сообществе (*The Confederation of Family Organisations in the European Community*) — больше сфокусирована на вопросах защиты здоровья и безопасности потребителей. Европейское Сообщество потребительских кооперативов (*The European Community of Consumer Co-operatives*) — старейшее, но растерявшее влияние. Активно продвигало Единую сельскохозяйственную политику ЕС (*CAP*), которая в настоящее время предусматривает субсидии порядка 50 млрд евро в год. Она активно продвигала специализированную маркировку и упаковку продуктов, а также использование перерабатываемой упаковки. Существуют организации, в большей степени работающие на национальных уровнях; их штаб-квартиры находятся за пределами Брюсселя, например Европейский межрегиональный институт проблем потребителей (*The European Interregional Institute for Consumer Affairs*), расположенный в Лилле.

Региональные интересы

Еще в 1990-е гг. было открыто 150 региональных правительств. Их финансирование и штат весьма разнятся: от 1—2 до 15 чел. Это зависит от роли региона в государстве — члене Евросоюза. Один из распространенных мотивов для представительства интересов — обмен информацией. Другой мотив — конфликт региональных и государственных интересов, когда политические требования лидера региона вступают в конфликт с требованиями национального правительства. В том числе это касается языковых и культурных различий.

Региональные представительства редко вступают в коалиции с представительствами собственного государства, а скорее находятся по разные стороны баррикад. Национальные правительства не возражают против такой активности региона лишь до тех пор, пока речь не заходит об угрозе национальной целостности.

¹ Where does my food come from? BEUC consumer survey on origin labeling food, January 2013. URL: <http://www.beuc.eu/>

Разные регионы обладают и весьма разными возможностями для лоббирования. И здесь определяющим является не состоятельность территорий, а принцип государственного устройства в странах, состоящих в ЕС. Регионам в составах федераций гораздо легче заниматься лоббизмом, чем регионам из унитарных государств. Их статус, например, позволяет делегировать своих министров на встречи Совета ЕС наравне с национальными министрами, а также получать статус партнеров в ходе консультаций в комитетах.

Наиболее важные организации, представляющие интересы региональных правительств — это Ассамблея европейских регионов (*Assembly of European Regions, AER*)¹ и Совет европейских муниципалитетов и регионов (*Council of European Municipalities and Regions*)^{1 2}, которые фактически являются конкурентами друг другу. *AER* образована в 1985 г. и на данный момент состоит из 250 региональных представительств 35 стран, охватывающих 80% населения Европы. Бюджет 2011 г. составил чуть более 2 млн евро, из которых большая часть была пожертвована членскими организациями. В сфере ее интересов — содействие развитию межрегионального сотрудничества, а также популяризация идей регионализма и федерализма. *AER* способствовала созданию при Европейской комиссии комитета регионов, хотя затем их отношения стали напряженными. В целом эксперты отмечают, что *AER* постепенно утрачивает свое влияние.

Пример лоббистской кампании по защите региональных интересов

Одна из кампаний *AER* проводится под слоганом «Субсидиарность — это слово». Субсидиарность — один из важнейших принципов функционирования ЕС, суть которого в том, чтобы политические решения принимались на как можно более низком уровне. Внедрение субсидиарности, разумеется, несет весьма ощутимые преимущества для регионов. Для популяризации этого принципа *AER* добивается включения самого слова «субсидиарность» во все возможные словари, в том числе во встроенный словарь программы *MS Word*. С этой целью созданы группы в социальных сетях, открыт канал на *Youtube* и даже проводятся различные перформансы.

Также деятельность *AER* направлена на популяризацию идеи децентрализации и предоставления регионам большей свободы, что должно приводить к их большей экономической эффективности. С этой целью *AER* регулярно составляет рейтинги децентрализации европейских государств, в последнем из которых наиболее децентрализованными государствами признаны Швейцария, Германия, Бельгия и Испания, а наиболее централизованными — балтийские страны — Эстония, Латвия, Литва, а также Болгария и Греция³.

¹ Официальный сайт: www.aer.eu

² Официальный сайт: www.cerc.org

³ From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth. A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER), May 2009. URL: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf

Существует три типа сетевых организаций, занимающихся продвижением интересов регионов.

Первый — продукт Еврокомиссии. Такая организация осуществляет коммуникацию между регионами со схожими проблемами и появляется вместе с какой-нибудь программой или инициативой. Довольно часто действует в интересах одного или двух регионов.

Второй — организации создаются самими регионами с общими границами или проблемами, например Ассоциация Альп или Ассоциация европейских приграничных регионов. Они имеют тесные связи с Комиссией и часто получают от нее финансирование.

Третий — демонстрация силы в ЕС. Например, соглашение Четырех моторов между Баден-Вюрттенбергом, Рона-Альпами, Каталонией и Ломбардией, которые представляют четыре наиболее динамичных региона в своих странах. В этих объединениях региональные политики выполняют роль брокеров, которые устанавливают рамки и сводят заинтересованные лица друг с другом, в то время как решения и кооперация оставлены на усмотрение частных акторов. Подобная кооперация регионов вызвана усиливающейся конкуренцией в глобальном мире.

Впрочем, у Комитета регионов не всегда имеется возможность согласовать противоречивые интересы всех регионов и представить единую позицию. К тому же полномочия Комитета сведены к совещательным функциям, что снижает его значимость в процессе принятия решений. Поэтому часто регионы предпочитают лоббировать свои интересы в других комитетах Комиссии.

Интересы обществ и сообществ

Организации женщин, борцов за права человека и прочие представители различных групп населения довольно слабы по сравнению с корпорациями: они рассеяны, а их транснациональные связи весьма слабы. Однако иногда небольшие организации оказываются сильными лоббистами. Так, *European Womens Lobby*¹ добились включения в Амстердамское соглашение нескольких пунктов о гендерном равноправии: женщины были добавлены в статью об антидискриминационной политике, а ст. 141 была расширена пунктом о равноправии при оплате труда.

Если сравнивать с корпорациями, то здесь наблюдается большой разрыв в степени организованности и ресурсном обеспечении. Это не удивительно, ведь около 60% социальных организаций финансируется за счет ЕС.

Также сравнительно недавно появился феномен квазирелигиозного лоббизма: многие депутаты Европарламента устали от массированных лоббистских кампаний со стороны религиозных меньшинств, жалующихся на притеснения со стороны доминирующих религий.

Среди частных интересов выделяются отраслевые и корпоративные интересы, профессиональные интересы и интересы иностранных компаний.

¹ Официальный сайт: www.womenlobby.org

Отраслевые интересы

Одна из главных тенденций развития лоббизма в ЕС — развитие европейских отраслевых организаций.

Особенности работы Европейской комиссии

Еврокомиссия предпочитает больше иметь дела именно с общеевропейскими группами интересов, а не с аналогичными группами, представляющими отдельные государства.

Одна из задач Комиссии — стимулирование интеграционных процессов, а сама она занимается, как правило, проблемами общеевропейского уровня. Кроме того, у Комиссии нет технической возможности выслушивать каждую национальную организацию по-отдельности. Поэтому развитие отраслевых организаций своего рода реакция на лоббистскую перегруженность Брюсселя.

Большинство европейских ассоциаций — отраслевые ассоциации (ОД)¹. Для вступления в них есть две основных причины. Во-первых, ОД являются официальным представительным органом в ЕС, чьими преимуществами были и будут доступ к информации и приглашения на встречи с чиновниками. Во-вторых, ОД выступают площадками для встреч национальных членов, которым в 1990-е гг. принадлежала власть принятия решений. Председателем и генеральным секретарем любой ОД, как правило, становятся выходцы из большой компании, а внутри нее создаются Клуб, состоящий из наиболее влиятельных компаний, которые вносили основные пожертвования в бюджет Ассоциации. Взамен членства им открывалась масса лоббистских возможностей, а главное — корпорации получили возможность действовать от лица ОД, прикрываясь ей для реализации своих интересов. Такая лоббистская стратегия получила название двойственной.

Наибольшим влиянием обладают ассоциации в сферах с высокой степенью концентрации бизнеса и ограниченным потенциальным числом своих членов. Это ограничивает возможности конкуренции секторов с противоположными интересами. Так, одной из наиболее сильных с лоббистской точки зрения является Европейская федерация фармацевтических производителей и ассоциаций (*European Federation of Pharmaceutical Industry Associations, EFPIA*)², а наиболее слабыми — туристические ассоциации. Правительства идут на сотрудничество с ними из-за высоких отчислений в бюджеты, а также из-за обеспокоенности проблемами цен на лекарства и безопасности. Из-за общих угроз, с которыми постоянно сталкиваются фармацевтические предприятия, еще до создания ЕС они выработали привычку кооперироваться на международных форумах, которую не сложно было воспроизвести на европейском уровне³.

¹ *Gueguen D. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner // The Effectiveness of EU Business Associations / ed. J. Greenwood. Palgrave, Basingstoke, 2002. P. 50—52.*

² Официальный сайт: www.efpia.eu

³ *Greenwood J. Inside the EU Business Associations. Palgrave, Basingstoke, 2002. P. 8.*

В начале 2000-х гг. начали создаваться виртуальные организации, без традиционной инфраструктуры — офисов и секретариата. Например, Ассоциация современных европейских ресторанов (*European Modern Restaurants Association*),¹ которая объединяла сети фаст-фудов, таких как *McDonalds*, *Burger King* и *Pizza Hut*.

Появление новых технологий также нашло отражение в формировании отраслевых ассоциаций. Например, бывшие ассоциации в сфере телекоммуникаций и ИТ объединились в Европейскую ассоциацию информационных и коммуникационных технологий (*European Information and Communication Technologies Association*).

Репертуар лоббистской деятельности национальных ассоциаций, как правило, шире, чем у европейских. Это выражается и в количестве штата. Европейские ассоциации часто лишь выполняют функции сбора информации и политического представительства, тогда представительство бизнес интересов предполагает больше влияния, чем реакции на происходящие в Брюсселе события. Содействие прохождению европейских законопроектов позволяет нивелировать негативные ситуации на местах, блокирование — извлекать выгоду из национальных условий.

В результате в ЕС из-за многоуровневой системы и распыления власти ассоциации не встроились в систему всеобъемлющего государственного управления. Поэтому их часто игнорируют, и они не могут донести свои предложения до законодателей. Клубы «богатых фирм», т.е. небольшие и часто временные коалиции крупных компаний, обладают куда лучшей репутацией среди европейских законодателей.

Профессиональные интересы

Группы представительства профессиональных интересов появились на европейском уровне позже, чем бизнес-группы. И представлены они хуже, чем какие-либо другие группы интересов. Среди наиболее значимых: *SEPLIS*, *EUROCARDES*, *CEC*.

Слабость объясняется многими причинами: сложностями в поиске общих интересов среди разных профессий; незначительным уровнем полномочий ЕС по сравнению с другими отраслями; относительной нехваткой стимула для профессиональных интересов, чтобы развиваться на европейском уровне; большими различиями по поводу отношений между государством и занятым населением у государств — членов ЕС. Последнее обстоятельство — наиболее важное, поскольку уровень вмешательства государств в регулирование профессиональных отношений весьма различается в разных странах.

Интересы иностранных компаний

В качестве примера иностранного лоббизма можно привести Комитет американских торгово-промышленных палат в ЕС (*EU Committee of American Chamber of Commerce, Am Cham EU*)^{1, 2}, который представляет инте-

¹ Официальный сайт:

² Официальный сайт: www.amchameu.eu

ресы 140 фирм, присутствующих на европейском рынке. В Европе данная организация создана вскоре после Второй мировой войны — в 1948 г. В США Американская торговая палата (*Am Cham EU*) — старейшая (существует с 1912 г.) и крупнейшая организация лоббистов, потратившая на лоббирование своих интересов в 2008—2012 гг. 941 млн долл, и занимающая первое место в США по данному показателю. В отличие от *ERT* эта организация преследует более конкретные интересы такие, например, как приведение в единообразие единиц мер и весов в ЕС. Другая важная функция *Am Cham EU* — адаптировать «жесткий» стиль американского лоббирования к более мягкой европейской дипломатии¹. Ее секретариат в Брюсселе состоит из 20 чел., работает 19 комитетов, привлекающих для работы более 650 экспертов. Ежегодно количество лоббируемых вопросов достигает 100. В настоящий момент ее возглавляет Хендрик Буржуа (*General Electric*).

Благодаря большой сети экспертов *Am Cham EU* готовит большое число докладов по отдельным проблемам, которые адресно рассылает более 6000 европейским политикам и чиновникам. Наибольшую известность получили такие доклады, как *EU Information Handbook* и *Guide to the European Parliament and The EU*. У *Am Cham EU* установлены тесные контакты с европейскими СМИ, включая *European Voice*, *Financial Times*, *International Herald Tribune*, *The Economist*, *Die Zeit*, *CNBC* и *BBC*. Для такого рода деятельности создана специальная группа по маркетингу и коммуникациям. Представители *Am Cham EU* принимают участие более чем в 150 встречах в различных комитетах ЕС, выступают организаторами 12 ежегодных встреч, на которые приглашают ответственных лиц ЕС. Также организуются поездки делегаций в столицы государств — членов ЕС, рабочие встречи с чиновниками за завтраками и ланчами, проводятся заседания рабочих групп.

Пример организации коммуникационных площадок

Одним из наиболее значимых мероприятий *Am Cham EU* является ежегодный гала-концерт, на котором в присутствии 400 крупнейших европейских бизнесменов и высокопоставленных европейских чиновников вручаются награды победителям конкурса *Transatlantic Business Award*, в числе которых были канцлер Германии Ангелина Меркель и Президент Европейской комиссии Хосе Мануэль Баррозо.

11.6. Особенности лоббирования в ЕС

Сложная и многоуровневая институциональная система ЕС, включая взаимодействие с национальными правительствами, создает практически бесконечное количество «точек доступа». Поэтому основная проблема групп интересов — умножить потенциальные источники влияния.

Наиболее распространенной моделью, объясняющей подходы к эффективному лоббированию интересов в ЕС, является модель ван Шенделена,

¹ Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе. С. 121.

названная им *мета-игра трех Я*¹. Под тремя П подразумеваются персоны, позиции и процедуры.

Ван Шенделен исходит из постулата, что все акторы выступают за создание «равных условий». Однако подобные заявления похожи на вечный призыв за свободную и открытую конкуренцию, в то время как каждый мечтает остаться единственным монополистом. Поскольку монополистами хотят стать все, вместо монополии развивается конкуренция. Преимущества на лоббистском рынке ЕС получают те, кто используют более умные техники, пусть поведение большинства лоббистов не слишком различается.

Концепция лоббизма в ЕС ван Шенделена

Игра «трех П» направлена на то, чтобы в игре «на равных условиях» появились исключения. Участники стараются поместить дружественных *персон* в лучшие *позиции* при проведении наиболее выгодных *процедур*. Наиболее выгодные для данного случая позиции, процедуры и персоны готовятся до того, как другие участники вступят в процесс. Это превентивная стратегия, предопределяющая и изменяющая правила игры и дающая преимущества тем, кто заранее подготовил площадку.

Каждая межправительственная конференция (*Intergovernmental Conference, IGC*), созываемая ради подписания нового Соглашения, по сути, и является такой «игрой трех П», определяющая границы политического поля на ближайшие годы. Довольно часто данной стратегией пользуются французские лобби.

1. *П — Процедуры*, например:

- Европарламент: консультации, совместная выработка решений;
- Совет: единогласное голосование, голосование большинством или квалифицированным большинством/субсидиарность (т.е. система разрешения проблем на возможно низшем уровне);
- внедрение в жизнь: ЕС (посредством комитологии) или национальный уровень.

По сути, данные процедуры носят вполне формальный характер. Но когда такие безобидные процедуры реализуются в отношении поднимаемого лоббистами вопроса, то, вероятнее всего, формальная власть начинает выполнять в отношении рассматриваемого вопроса охранительную функцию. Если чиновники занялись искомым вопросом, значит, полагают его важным и должны вынести в отношении его какое-то решение. Это может быть любая процедура из репертуара ЕС — совместное рассмотрение вопроса в ЕП², голосование в СЕ большинством или единогласно, а также вторичные законодательные процедуры в Комиссии³ или любые

¹ Schenclelen R. van. Macchiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002. P. 105—109.

² Совместное рассмотрение (codecision) — традиционная законотворческая процедура в ЕС, когда для принятия законопроекта необходимо решение как ЕП¹, так и СЕ.

³ Виртуальное право законодательной инициативы принадлежит Комиссии. Даже если субъектом инициативы выступает Совет или Парламент, она в любом случае должна пройти через Комиссию и быть внесена на рассмотрение только ей. При негативном отношении к инициативе со стороны Комиссии она имеет право принудить Совет голосовать не большинством, а единогласно.

другие процедуры — лишь бы она расценивалась как выгодная для положительного результата. Иногда для успешного прохождения вопросов через процедуры их даже переименовывают.

Примеры из практики

1. Согласно Социальному Протоколу Маастрихтского соглашения, любые предложения в интересах со-управляющих советов рабочих в мультинациональных компаниях должны единогласно приниматься Советом. Однако после их переименования в ходе консультаций они подлежали голосованию квалифицированным большинством и были приняты в 1994 г. Здесь налицо усилия, приложенные корпоративными лоббистами.

2. В 1990 г. ЕС проводил тендер на поставку продовольственного снабжения в Россию. Группа интересов, представлявшая интересы французских производителей мяса, смогла добиться включения в тендер условий о размерах банок с тушенкой, что не позволило на равных конкурировать датским производителям. Тендер был выигран французами. *²

В рамках процедур находится масса возможностей для манипуляции искомым вопросом. Например, защита внутреннего рынка может осуществляться с помощью разного рода процедур, манипулирующих такими понятиями, как здоровье и охрана окружающей среды. А предложения Комиссии по общему налогообложению подлежат единогласному голосованию в Совете до тех пор, пока они не будут переформатированы, скажем, в меры по обеспечению открытого рынка.

2. II — *Позиции*, например:

- членство в комитетах, рабочих группах;
- специальные директораты, комиссии ЕП, советы;
- инсайд в Генеральном секретариате Совета Европы;
- инспекционные органы, консультанты.

В конкурентном процессе принятия решения группы интересов стараются «захватить» ключевые позиции, такие как председатель или докладчик в соответствующем комитете, комиссии или рабочей группе, или по крайней мере предотвратить захват данных позиций оппонентами. Не обязательно, чтобы формально позиция была высшей в иерархии, важно, чтобы она позволяла контролировать прохождение вопроса на практике. Французские группы влияния, например, часто претендуют и берут позицию председателя, ведя себя более формалистично, чем прагматично. Их северные конкуренты часто обходятся более низкими позициями аппаратчиков, что их вполне устраивает. Например, не так давно обнаружилось, что обладание позицией, близкой к консультативной фирме, нанятой Комиссией, может обеспечить контроль над советами, которые она будет давать.

С помощью манипуляцией вопросами может также достигаться укрепление позиций. Так, в 1999 г. лоббистские группы, специализирующиеся на проблемах окружающей среды, добились того, чтобы вопросы сельского хозяйства, транспорта и торговли были переформатированы в Белой книге (то же, что и белый документ) в вопросы стабильности. Посредством этого они добились для себя и своих партнеров из Генерального директората

но окружающей среде более выгодных позиций при рассмотрении дальнейших предложений.

3. Я — *Персоны*, например:

- Комиссия: главы комитетов (*chef de dossier*), кабинеты;
- ЕП, Европейский социально-экономический комитет (*EESC*): друзья - докладчики и киды;
- «засланные казачки» в Комиссии, Генеральном секретариате Совета Европы;
- судьи и персонал ЕС.

Друг или компаньон на соответствующей позиции может в терминах спортивной игры нанести «решающий удар» в подходящий момент. Здесь высоко ценятся старые друзья, разделяющие общие ценности, а, возможно, и интересы, и которым не требуется что-то дополнительно объяснять. Новые друзья появляются путем нахождения общих ценностей и создания общих интересов, включая общее прошлое и карьерные ожидания. Хороший друг на необходимой позиции может оказать помощь в распределении материальных ресурсов, таких как штат и бюджет, а также менее осязаемых ресурсов — информации и поддержки. Друзья могут быть внедрены в любые институты и объединения на любых уровнях. Такими друзьями могут быть государственные служащие Комиссии уровня ниже, чем А¹, референдарии в Суде ЕС (*Court of Justice of the European Union*), переводчики в Совете, инспекторы в агентствах или эксперты в комитетах. Их рекрутинг и продвижение одной из групп интересов, официально называемые кадровой политикой, часто перерастает в конфликт с аналогичной деятельностью других групп интересов. Манипуляция такими понятиями, как «прием по принципу лояльности» и «прием по профессиональным качествам» может дать весьма отличающиеся результаты при реализации кадровой политики.

Что такое revolving door

В европейском лоббировании весьма популярным стало явление «вращающейся двери» (*revolving door*), когда бывшие чиновники после ухода с государственной службы поступают на работу в лоббистские фирмы. Только официально выявлено порядка 200 таких случаев.

Отслеживанием и обнародованием фактов занимается *Alter-EU*, регулярно публикуя отчеты.

Наиболее яркие примеры

Петер Карл Могенс. В 2009 г. покинул пост директора ГД по торговле. Шесть месяцев спустя стал главным советником в крупной лоббистской фирме *Kreab Gavin Andersen*, среди прочих представляющая интересы производителя химии *ICI* и производителя транспортных средств *Scania*.

¹ Современная градация служащих Комиссии: от AD 5 до AD 15 (генеральный директор). Аббревиатура AD расшифровывается как администратор. Параллельно существует категория служащих AST — ассистенты. Предыдущая система градации включала в себя служащих категории А — ответственные служащие (теперь это категория AD), В — исполнители, С — секретариат, D — водители и посыльные.

Томас Лонгрэн. До декабря 2010 г. был исполнительным директором Европейского агентства медицины. В январе 2011 г. начал собственную консультативную практику и присоединился к компании *NDA*, специализирующейся на консультациях в фармацевтической индустрии.

Значительное количество бывших чиновников перешло на работу в крупную лоббистскую фирму *Burson-Marsteller*, в том числе главный советник *DG* по энергетике Дерек Тэйлор, чиновник Парламента с 35-летним стажем работы Дэвид Харли и др.

Игра трех П снискала плохую репутацию у тех, кто остался не у дел, однако на практике группы интересов быстро обучаются ей. Ван Шенделен обнаруживает парадокс, который заключается в том, что чем больше групп интересов пользуется данной стратегией, тем меньше шансов, что один из участников может выстроить правила игры исключительно в пользу своей выгоды.

Другая концепция лоббистских стратегий в ЕС разработана Дэниэлем Гегеном.

Три группы главных лоббистских стратегий в Брюсселе

- Негативные стратегии, состоящие в прямом противостоянии предложениям со стороны Комиссии или в выдвижении несостоятельных контрпредложений. Такими стратегиями часто пользуются сельскохозяйственные лобби.
- Консервативные стратегии, в которых осторожность доминирует над действиями и инициативами: мониторинг, встречи с чиновниками и незначительная доля *PR*.
- Упреждающие стратегии, заключающиеся в конструктивной работе с Комиссией в духе партнерства и доверия. Последние встречаются относительно редко, что не очень хорошо для чиновников, потому что для них это наиболее

Д. Гегси указывает на следующие стадии лоббистского процесса: поиск информации; анализ; оказание влияния; контроль за воплощением.

Первое и самое главное — сбор информации. Несмотря на то что в академической литературе значение информационного мониторинга и сбора информации принижается, практики часто указывают на то, что это ключевой элемент их работы. Для этого создается сеть сбора информации среди объединений и институтов ЕС. Важность информации состоит в том, что чем раньше лоббист получает доступ к информации, тем раньше он вступает в законодательный процесс, тем с большей эффективностью он на него воздействует. Большинство практикующих лоббистов постоянно подчеркивают, что из-за сложности европейских процедур, время вступления в процесс имеет критическое значение. Суть же открытого мониторинга в том, чтобы фиксировать, чьи интересы обнаруживаются в повестках. Следующая важная задача в ходе работы с многочисленными комитетами - сделать множественные экспертизы по данному вопросу управляемыми, зависимыми и в итоге представить их как независимыми.

Большинство законов пишется экспертами и чиновниками на более

Чиновники более высокого уровня привлекаются лишь в тупиковых ситуациях, когда политические ставки слишком высоки.

Также существенную помощь оказывает лоббистам использование принципов европейского законодательства: свободное передвижение людей и товаров, социальное взаимодействие, трудовая занятость населения и конкурентность. Еще один важный аспект обоснования своей позиции — представить точку зрения не частной (национальной), а европейской, тогда она имеет больше шансов на серьезное рассмотрение. Кстати, именно поэтому группы интересов так часто формируют альянсы при лоббировании в Брюсселе — чтобы дать обсуждаемому вопросу европейский контекст и измерение¹.

Европейская тенденция: снижение лоббистской эффективности НКО

Еще в 2005 г. эффективность НКО и корпораций оценивалась как равноценная. К 2009 г. корпорации обогнали НКО в эффективности практически по многим направлениям, за исключением сферы потребительских товаров, еды и напитков. Теперь в ряде отраслей НКО не способны составить конкуренцию корпорациям - это энергетика, медицина и фармацевтика².

Эксперты отмечают, что основными ошибками со стороны корпоративных лоббистов являются следующие: они не вовремя вступают в процесс обсуждения, используют некорректные материалы, а свою позицию основывают на национальных приоритетах. Эта оценка была сделана в середине 2000-х гг., а в конце десятилетия к указанным ошибкам прибавились также следующие: непрозрачность, в том числе неясность преследуемого интереса, непредоставление нейтральной информации и агрессивность в продвижении своих интересов

Главная же ошибка НКО в лоббировании еврочиновников, по мнению экспертов, состоит в том, что они склонны в большей степени использовать эмоции, чем факты.

У чиновников ЕС также имеются свои предпочтения в том, с кем они предпочитают иметь дело. Так, депутаты Европарламента, будучи публичными политиками, с инстинктивной симпатией к «ясным сообщениям», а также представители Еврокомиссии предпочитают иметь дело с НКО. Напротив, Евросовет предпочитает иметь дело с корпорациями.

В середине 2000-х гг. ЛПП в первую очередь опирались на мнения своих помощников и коллег, а не на мнения лоббистов. Главным образом это касается чиновников из Еврокомиссии, в которой помощники — ключевые агенты влияния. Парламентарии же в большей степени отдавали предпочтение мнениям коллег, чем своих помощников.

¹ *Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices* (working paper by EU Parliament's Directorate-General for Research). 2003. P. IV. URL: http://ec.europa.eu/civil_society/interst_groups/docs/workingdocparl.pdf

² *The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions* (a report based on a survey of the European Parliament the Council and the European Commission by Burson-Marsteller & BKSН, spring 2005). URL: <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/definitive-guide-to-lobbying-eu-institutions-training.pdf>

К концу 2000-х гг. в иерархии доверия к источникам информации произошли некоторые изменения. При сохранении важной роли информации от коллег и помощников, к которым добавились представители власти национальных государств, наибольшим доверием пользуются исследования, выполненные неангажированными экспертами по заказу чиновников. Нижние ступени в иерархии источников заняли информация от корпораций, электронные медиа.

Сами брюссельские чиновники объясняют свое настороженное отношение к позициям, высказываемым лоббистами непосредственно следующим образом: «Полагаю, так и должны строиться наши отношения с лоббистами: мы выслушиваем, но не позволяем представительству интересов доминировать в нашей работе» (Сиим Каллас, член Европейской комиссии, до 2010 г. ответственный за администрирование, аудит и противодействие мошенничеству). Он же отмечает, что чиновники открыты для целевого лоббирования со стороны прозрачных лобби, и что ему не хотелось бы видеть, как привилегии получают лобби с большими PR-бюджетами, организующие медиа-кампании с «ковровым покрытием». Но вместе с тем косвенное лоббирование, осуществляемое юридическими фирмами и «фабриками мысли» и оценивающееся как весьма эффективное, несет в себе множество вызовов, на которые придется отвечать посредством совершенствования лоббизма в целом¹

Иерархия эффективности лоббистских контактов с еврочиновниками

- Личные встречи (у поляков популярны в наибольшей степени).
- Посещения сайтов.
- Брифы в письменном виде.
- Телефонная беседа, e-mail.
- Утренние или дневные совещания.
- DVD, видео, выставки, вечерние приемы.

Однако стоит помнить, что прямые контакты — всего лишь один из элементов лоббистских кампаний. Многие профессиональные лоббисты часто выступают в роли консультантов, а самолично либо вообще не лоббируют, либо лоббируют очень мало. Они разрабатывают стратегию и организуют кампанию, но с политиками и чиновниками непосредственно общается сам клиент. Еще более распространено, когда профессиональные консультанты видят свою роль как советников для своих клиентов, объясняя, как заниматься лоббированием.

Для того чтобы чиновник пошел на контакт с лоббистом и их общение было результативным, необходимо выполнение следующих условий:

интересы лоббиста четко артикулированы, а также понятно, кто за ними стоит;

- тема беседы находится в сфере компетенции чиновника;
- тема беседы интересна чиновнику;

¹ A Guide To Effective Lobbying In Europe. P. 4. URL: http://www.mecliutilts.lv/data/user_files/effective_lobbying.pdf

— лоббист хорошо подготовлен к встрече;

— чиновник лично знаком с лоббистом.

Предпочтительным языком переговоров является английский, он используется в 85% случаев, если не используется родной язык властного лица. Процесс распространения английского языка вызван расширением ЕС в 1995 г. и принятия в него Швеции, Австрии, Финляндии, а также стран Центральной и Восточной Европы.

Национальные особенности контактов с еврочиновниками

Согласно исследованию *Burson-Marsteller*¹:

- у финнов наибольшей популярностью пользуются посещения сайтов;
- поляки больше всего отдают предпочтение личным встречам;
- норвежцы наиболее скептически в отношении DVD и выставок;
- французы предпочитают выставки, вечерние приемы и утренние брифинги.

Доверие к СМИ со стороны чиновников и депутатов весьма вариативно, с каждым годом их пристрастия в сфере СМИ претерпевают изменения.

В 2005 г. наиболее влиятельным источником была признана газета *Financial Times* (в России представлена газетой «Ведомости»), получившая оценку 7,5 из 10 возможных. Следом идет ряд известных мировых СМИ, получивших высокие оценки: *Economist* (7,0, у которого есть специализированное издание, посвященное ЕС — *European Voice*, получившее высокую оценку — 5,9), *BBC* (6,8) и *Le Monde* (6,5). Среди национальных СМИ высокой степенью влиятельности отмечаются *International Herald Tribune* (6,0), *Wall Street Journal* (5,5), *CNN* (5,4), *Der Spiegel* (5,4), *El Pais* (4,7). В список 15 наиболее влиятельных СМИ, специально созданных под нужды ЕС, помимо *European Voice* попали *Agence Europe*, *Euractiv* и *European Report*. Необходимо отметить, что депутаты Европейского парламента предпочитают черпать информацию из национальных СМИ. Это объясняется прагматичными требованиями проходить выборную процедуру, на которой главным источником информации для избирателей являются как раз национальные СМИ. А чиновники Европейской комиссии первое место отдают *Financial Times*.

В 2009 г., согласно новым исследованиям *Burson-Marsteller*, иерархия СМИ претерпела видимые изменения. У чиновников, постоянно базирующихся в Брюсселе, ключевым источником информации стали интернет-СМИ (75% респондентов), на втором месте — газеты, распространяемые по всей Европе (*EU-wide newspapers* — 73%). Последние не столь популярны у всей совокупности опрошенных, в которую также были включены и депутаты Европарламента и чиновники национальных правительств, и составили примерно 44%, зато свою популярность сохранили интернет-СМИ (74%). Впрочем, изменения не будут казаться столь радикальными, потому что чиновники стали пользоваться Интернетом для ознакомления с давно знакомыми и авторитетными СМИ — *Financial Times*, *Economist*,

¹ *Burson-Marsteller* — крупнейшая лоббистская фирма с годовым бюджетом около 9 млн евро, в числе клиентов которой *Intel Bayer*, *General Electric* и т.п.

ВВС и т.д. Однако есть и ряд новых интернет-ресурсов, которые не фигурировали в 2005 г. Так, весьма влиятельными источниками информации стали правительственные веб-сайты и научно-образовательные порталы, среди которых первым значится Википедия.

Исследование выявило также ряд национальных особенностей в доверии к СМИ. Например, греческие чиновники на 100% отдают предпочтение национальной прессе, практически полностью игнорируя прочие СМИ, тогда как эстонцы и чехи в наименьшей степени считают их своими основными источниками информации. Поляки, напротив, со 100%-ной уверенностью предпочитают электронные СМИ, что, не исключено, связано с их доступностью. В свою очередь, в наименьшей

Мнение специалиста

11 советов по эффективному лоббированию в ЕС от *Burson-Marsteller*.

- Будьте частью мыслительного процесса.
- Выбирайте стратегию, опираясь на историю.
- Думайте как политики.
- В Брюсселе важно европеизировать месседжи, также часто необходимо их политизировать.
 - Будьте «прозрачны».
 - Ищите союзников и стройте коалиции там, где это возможно.
 - Помните, что «чисто научные аргументы» слабы в качестве лоббистских сообщений.
 - Научитесь понимать взаимосвязи между политикой, процессом и стратегией.
 - Не бойтесь предоставлять полномочия брюссельским консультантам.
 - Осознайте и уважайте европейские различия в языке, культуре и мышлении и используйте их там, где это возможно.

Выводы

Лоббизм в институтах ЕС — явление сравнительно молодое и находящееся в процессе становления. У него есть ряд особенностей, которые нельзя игнорировать. Поскольку это надгосударственное образование, отдельные национальные интересы продвигать в ЕС весьма непросто. Проводниками национальных интересов могут выступать европарламентарии, но их возможности ограничены. Законодательной инициативой обладает Еврокомиссия, и именно этот орган становится привилегированным объектом лоббизма, а отнюдь не Европарламент. Разработка решений ведется долго в разнообразных комиссиях и экспертных советах, что в качестве метода лоббизма выдвигает на первый план экспертное взаимодействие с органами власти. Парламентарии подвержены большему воздействию извне (грассрутс-кампании, медиа), поскольку занимают выборные должности и должны учитывать в своих решениях интересы избирателей. Некоммерческие организации в Европе получают государственное финансирование, что делает их независимым от корпораций

Это сделано в рамках создания системы сдержек и противовесов при обсуждении и принятии решений. Нередко НКО выступают прямыми конкурентами корпораций.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Что служит основной причиной интереса лоббистов к деятельности эврочиновников?
 2. Что такое Transparency Register? Почему ЕС уделяет особое внимание законодательному регулированию лоббизма?
 3. Какие органы власти существуют в ЕС? Какие функции на них возлагаются?
 4. Почему Еврокомиссия считается главным объектом лоббирования в ЕС?
 5. В чем особенности лоббирования Европарламента?
 6. Почему различные ассоциации обладают серьезным лоббистским влиянием в ЕС?
 7. Почему подход «снизу-вверх» считается более эффективным, чем лоббирование первых лиц?
 8. Какие контакты с эврочиновниками считаются наиболее эффективными?
 9. Какие методы лоббирования превалируют в Европарламенте?
 10. В каких областях наиболее сильны лоббистские возможности европейских ПКО?
- И. Опишите модель ван Шенделена. Что в дайной модели подразумевается под тремя «П»?
12. Укажите три основные лоббистские стратегии, использующиеся в Брюсселе.

Темы докладов и рефератов

1. Органы ЕС в лоббистских процессах.
2. Особенности лоббирования Европейского парламента.
3. Особенности лоббирования Европейской комиссии.
4. Корпоративные интересы и лоббизм в ЕС.
5. Роль ассоциаций в лоббизме в ЕС.
6. НКО и лоббизм в ЕС.
7. Влияние национальных особенностей на процесс лоббирования ЕС.
8. Сравнение лоббизма в ЕС и лоббизма в США.

Кейс «Как европейская химическая промышленность боролась против реформы REACH»¹

С самого начала основания ЕС общественные организации, в частности *Greenpeace*, боролись за изменение политики в отношении химического производства, чтобы снизить многочисленный вред, оказываемый вредными веществами на организм человека. В апреле 1998 г. им удалось добиться того, чтобы министры по вопросам окружающей среды стран, входящих в ЕС, согласились пересмотреть европейское законодательство по этому вопросу. Их поддержало Европейское агентство по защите окружающей среды (*European Environment Agency*). Однако на тот момент это служило лишь декларацией о намерениях, а проблем оставалось много. Главная из них

¹ См.: *Riss J. Chemical warfare — the lobbying battle on REACH // Bursting the Brussels Bible. Published by ALTER-EU, Brussels, 2010. URL: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brussels-bubble.pdf>*

заклучалась в том, что промышленным предприятиям не вменялось в обязанность доказывать безопасность используемых в химической промышленности компонентов. Только после обоснованного научного доказательства вредности веществ ЕС мог запретить их. Этим приходилось заниматься общественным организациям. Процесс был довольно дорогостоящим и поэтому на начало 1998 г. удалось лишь начать процесс оценки 11 из 10 тыс. используемых компонентов.

Только в 2001 г. Европейская комиссия подготовила «белый документ», в котором изложила предложения по новой политике. В нем обязанность доказывать безопасность используемых веществ была вменена производителям. Вторым же принципом была «обязательная замена» — однажды выявленные вредные вещества в обязательном порядке подлежали замене на безопасные. Чтобы реформа была привлекательной для химической индустрии, Комиссия предложила сделку: при определенных объемах предоставляемой информации о безопасности используемых веществ, европейские стандарты исследований безопасности могли быть снижены. Данная реформа получила название REACH — registration, evaluation, and authorization of chemicals (регистрация, оценка и авторизация химических веществ). Однако до принятия реформы прошло пять лет: столько длилось прозванное рядом европейских СМИ «величайшее лоббистское сражение всех времен», в ходе которого химическая индустрия пыталась всеми доступными способами повлиять на процесс принятия решений.

Во-первых, лоббисты химической промышленности попытались сместить фокус рассмотрения с проблем окружающей среды и здоровья на вопросы трудовой занятости и конкурентности. Главным аргументом химиков было то, что европейская химическая промышленность будет проигрывать конкурентную борьбу своим конкурентам, что приведет к существенным увольнениям. Для большей доказательности были подключены несколько научно-исследовательских институтов, которые доказывали, что только в одной Германии реформа может привести к сокращению более 2 млн рабочих мест. Для презентации результатов была проведена пресс-конференция в Брюсселе, в результате которой устрашающие диаграммы облетели европейскую прессу.

Общественные организации долго не могли достать полный текст исследования, а когда достали — передали его независимым экспертам, которые вынесли суровый вердикт «исследование методологически несостоятельно, а потому его выводы не имеют никакого отношения к практике». В частности, в исследовании примерно в три раза была завышена цена на анализ вредности/полезности химических веществ. Методологическая ангажированность исследования подорвала позиции химических лоббистов. Однако скепсис в отношении реформы распространился настолько, что Еврокомиссия начала отказываться от планов, изложенных в «белом документе». Химические лоббисты еще долго могли пользоваться аргументом массовых увольнений.

Во-вторых, была проведена работа с политиками и чиновниками, занятыми в разработке реформы.

Компании *BASF* и *Bayer* в первую очередь поработали с немецким политическим истеблишментом. Была проведена работа с немецким федеральным правительством, парламентариями, региональными администрациями — всего около 235 чел. Затем очередь дошла до немецких депутатов европарламента, которые занимали ключевые места в 6 из 20 комитетов, имевших отношение к реформе. К ряду депутатов для усиления позиции были приставлены эксперты из немецкой химической индустрии. К дискуссии подключился немецкий канцлер Герхард Шредер, заявивший, что реформа «не должна оказать негативное влияние на общие условия конкурентоспособности химической промышленности в Европе». В сентябре 2003 г. Шредер попросил премьер-министра Великобритании Тони Блэра и президента Франции Жака Ширака подписать письмо в Европейскую комиссию, в котором призывалось с осторожностью подходить к регулированию химической промышленности. К октябрю 2003 г. большинство требований немецкого правительства были учтены

Комиссией. Осенью 2005 г. в Германии прошли выборы, новым канцлером стала Ангелина Меркель. И вот, после того как Европейский парламент уже одобрил обязательную замену особо вредных веществ, она просит Евросовет повременить со своим решением по реформе.

Вице-президенту Европейской комиссии немецкого происхождения Гюнтеру Верховену было сложно отстраниться от национальных интересов во время данной баталии. После принятия реформы в первом чтении в Европейском парламенте в ходе переговоров между Евросоветом, Европарламентом и Еврокомиссией Гюнтер Верховен, представляя Комиссию, согласился со снижением требований к показателям безопасности для 30 тыс. химических веществ, что не соответствовало позиции всей Комиссии. В ходе дальнейших переговоров, позиция Комиссии, которую представлял Верховен, была самая слабая в отношении требований к производителям.

Кроме того, была задействована известная технология «вращающейся двери». Лоббистам удалось в 2004 г. убедить бывшего руководителя генерального директората по промышленности и предпринимательству Еврокомиссии заняться противодействием реформе среди своих бывших коллег.

В-третьих, лоббисты создали коалицию против реформы. Главную роль в этом процессе сыграла немецкая фирма *BASF* и ее вице-президент Эггер Вошрау, который в 2002 г. стал президентом Совета Европейской химической индустрии (*CEFIC*). В том же 2002 г. *BASF* стала сопредседателем в Трансатлантическом бизнес-диалоге (*TABD*), что позволило подключить в лоббированию американцев, в частности Совет американской химической индустрии (*ACC*). Процесс противодействия реформе начал приобретать международный характер. Кроме того, с 2003 по 2005 г. президент *BASF* Юрген Штрубе возглавлял влиятельную Европейскую федерацию работодателей *UNICE*. Это позволило *BASF* мобилизовать на борьбу с реформой несколько бизнес-ассоциаций.

Большую помощь европейская химическая промышленность получила от своих американских коллег. Им удалось уже в 2001 г. вовлечь в кампанию по противодействию реформы даже такую государственную структуру, как Госдепартамент. Госсекретарь Колин Пауэлл послал несколько инструкций американским дипломатам в ЕС, в которых просил их убедиться в том, что реформа будет охарактеризована как «дорогостоящая, обременительная и сложная». В 2003 г. Администрация США жестко критиковала реформу за то, что она «может оказаться неработоспособной по своим последствиям, неблагоприятно сказаться на инновациях и подорвать глобальную торговлю». Стратегия Правительства США заключалась в том, чтобы создать оппозицию реформе как внутри ЕС, так и снаружи. Ключевую роль в этой кампании играл *ACC*, который добился того, что администрация Буша целенаправленно работала с государствами, входящими в ЕС, включая страны со значительной долей химического производства в составе национальной экономики — Германия, Великобритания, Франция, Италия, Голландия, Ирландия. Действия американской стороны привели к тому, что окончательный вариант предложения Еврокомиссии в 2003 г. носил куда более компромиссный характер, чем изначально предполагался.

Наконец, для торможения процесса были включены все возможные бюрократические процедуры. К 2006 г. химическая промышленность добилась существенного смягчения реформы, однако уже была не в состоянии ее предотвратить. Причиной тому была позиция многочисленных ассоциаций в защиту окружающей среды и здоровья, потребительских и женских объединений, союзов врачей. На последней стадии лоббисты от химической индустрии начали вносить предложения, которые бы существенно перегружали работу создаваемого Европейского химического агентства, потому что ее паралич позволял бы химикам избежать правительственного надзора. То есть поменяли свою позицию на 180%,

В итоге все же в 2006 г. реформа REACII был принята и вступила в действие с июня 2007 г. Однако до сих пор химическая промышленность оказывает противодействие реформе, теперь уже на этапе ее реализации, пользуясь теми лакунами, которые были заложены во время ее обсуждения. В частности, остаются возможности в ряде случаев избегать замещения вредных веществ более безопасными аналогами.

Вопросы и задания к кейсу

1. Какие основные методы противодействия реформе были предприняты химической промышленностью?
2. Расскажите, какие из них оказались наиболее эффективными и почему.
3. Для чего в кампанию по противодействию реформе привлекались государственные структуры США?
4. Насколько эффективной оказалась работа с национальными правительствами со стороны лоббистов химической отрасли?
5. Объясните, почему к концу обсуждения реформы лоббисты кардинально поменяли свою позицию.
6. Чего лоббились лоббисты химической промышленности?

Глава 12

ЛОББИЗМ В ГЕРМАНИИ

В результате изучения материала данной главы студент должен: **Знать**

• основные методы и технологии взаимодействия с органами государственной власти в Германии;

уметь

• определять основные субъекты и объекты GR в Германии;

владеть

• подходами к организации парламентской работы с лоббистами.

12.1. Из истории лоббизма в Германии

В Германии существует достаточно прочная традиция того, что лоббистские организации представляют интересы на коллективной основе. Лоббирование в значительной степени преследует корпоративные интересы бизнеса, слияния и поглощения. Роль юридических фирм, консалтинговых организаций и других профессиональных лоббистов для Германии - не совсем характерное и распространенное явление. В результате формы лоббирования вне экономических, промышленных, социальных ассоциаций не получают широкого освещения, должного внимания со стороны регулирующих органов.

Важно отметить, что в немецком случае отношения между правительством и различными видами частных организаций (бизнес, церковь, научные общества, союзы и т.д.) почти никогда не называются лоббистскими. В немецкой политической практике лоббирование считается заимствованием из иной социально-политической практики с соответствующими коннотациями скрытых политических процессов, на нелегитимной основе. Карстен Ронит и Фолькер Шнейдер¹ пишут, что лоббирование рассматривается как процесс, где функционирует целый ряд конкурирующих субъектов, находящихся в поиске влияния, но они не признаются властями как равноправные партнеры, на регулярной основе участвующие в политике принятия государственных решений.

¹ Karsten R., Schneider V. The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany // Parliamentary Affairs. Oxford University Press. 2012. P. 560—570.

Свой отпечаток наложили особенности послевоенного развития системы социально-экономического регулирования в Германии. Поэтому система лоббирования в Федеративной Республике Германия (ФРГ) связана с двумя общими проблемами:

- *сфера регулирования.* Если правовая база для доступа интереса частных лиц к правительству и парламенту может быть создана, тогда эта проблема соприкосновения интересов должна быть сначала тщательно изучена и определен набор соответствующих вопросов, который впоследствии откроет дорожную карту для процедурных рамок и регулирования политических мероприятий, связанных с лоббированием. Другая линия аргументации подчеркивает естественную роль групп интересов в немецкой политике как ключевой технологии для выработки общей политики всех акторов: в этом случае общие правовые рамки вряд ли потребуются, и необходимо только определить формы информационного и коммуникационного посредничества;

- *степень регулирования.* Многие исследователи немецкой политики склонны считать, что степень регулирования процесса лоббирования должна основываться на формальной системе с набором правил и процедур для организации отношений между политическими институтами и различных частных организаций. И более предпочтительно, если отношения между ними могут быть кодифицированы с точки зрения права. Иная точка зрения базируется на том, что процедурные вопросы не должны принуждать всех акторов процесса лоббирования к соблюдению формальных правил, а скорее должно следовать прагматичному подходу, где исторически сложившаяся немецкая политическая культура сама по себе достаточно приспособлена для выражения организационных интересов в политике, что делает регулирование излишним.

Относительно парламентской политики в Германии отмечают различные категории частных групп, имеющих доступ к участию в политическом процессе через неформальные контакты с отдельными депутатами и политическими партиями, к ряду парламентских комитетов. Следует выделить сферу влияния лоббистов через создание системы специализированных и отраслевых комитетов, где формируется национальное законодательство и к которому представители лоббистов — ассоциаций, независимых экспертов могут быть приглашены для участия.

В целом германский законодательный процесс признает, что законы должны в некоторой степени базироваться на консультации с заинтересованными общественными группами.

Как следствие¹, лоббисты зачастую ищут влияние на предварительном предпарламентском этапе обсуждений важных законодательных, политических инициатив в обменах мнений с федеральными министрами, где возможно применить различные приемы для организации контакта. Министры могут принимать делегации в соответствии со ст. 10 «Общих правил и процедур федерального правительства». Такие встречи могут быть очень важными, но технически проблемы, как правило, решаются на более низ-

¹ Karsten R., Schneider V. The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany. P. 562.

ких уровнях. Политическая практика показывает, что контакты с администрацией предпочитают большинство немецких ассоциаций¹. Именно на этом этапе, когда формируется политическая повестка дня, проводятся расследования и проектируются законы, что доказывает интенсивность парламентского лоббирования. Статья 23 подчеркивает, что федеральные министерства должны сотрудничать с общенациональными федерациями, т.е. организациями, которые представляют интересы всего государства (земель). Дается отсылка на иерархический уровень организации лоббирования: консультации должны быть с ведущими отраслевыми объединениями, что может быть одной из причин, почему большая часть ассоциативного ландшафта в Германии институционализована вокруг ведущих промышленных, экономических ассоциаций².

Многие контакты между государственными администрациями и объединениями лоббистов происходят на регулярной основе, когда частные интересы и государственные ресурсы объединяются для совместного рассмотрения и подготовки проекта законодательных инициатив.

Немецкое законодательство традиционно основывается на довольно подробном описании условий процесса регулирования (в том числе учет делегированного законодательства регионам и т.д.).

Отдельные министерства определяют критерии отбора лоббирующих организаций, но не могут игнорировать возможность наличия пострадавших интересов, ведомства также нуждаются в поддержке ключевых ассоциаций. Некоторые законы напрямую требуют проведение консультаций для учета всех интересов и мнений ассоциаций, что уменьшает произвол аппарата чиновников PI возможность коррупционного маневра.

По решению Конституционного Суда Германии каждый парламентский комитет, каждое министерство и каждый эксперт комитета имеет право принимать собственные процедуры для организации легальной работы с лоббистами, определяет этапы совместной деятельности и необходимые заинтересованные группы приглашаются к диалогу, конституционный суд предостерегает в организации работы с лоббистами избегать крайностей корпоративизма и плюрализма.

Группы интересов обязаны предоставить следующую информацию для регистрации:

- об их наименовании и местонахождении;
- о составе совета директоров и правления;
- о сфере интересов;
- о количестве членов;
- полные фамилии своих представителей и адрес их офиса.

Депутатский корпус также имеет сильные экономические, социальные и региональные корни в Германии и, порой независимо от принадлежности к группе интересов, они также преследуют интересы лоббирующих

¹ *Kars ten R., Schneider V. Op. cit. P. 562.*

² «Schlussbericht der Enquete-Kommission, Verfassungsreform des Deutschen Bundestages Zur Sache» in Themen parlamentarischer Beratung 3/76. Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil 1: Parlament und Regierung (1976).

организаций. В то же время члены парламента важны как точки доступа для групп интересов в политическом процессе, как во всех парламентских демократиях.

Для повышения прозрачности весьма запутанной сети отношений, связывающих депутатов с частными фирмами, общественными и полугосударственными корпорациями, ассоциациями и т.д., в 1977 г. был принят закон о парламентском регламенте. В разд. 10, под заголовком «Независимость членов парламента», предусмотрено, что Бундестаг должен принять правила поведения для депутатов, данные правила требуют от депутатов представлять сведения об их участии во внепарламентских мероприятиях, которые имеют значение для парламентской работы депутата. Впервые данный регламент опубликован в 1986 г., пересмотрен в 1995 г., и правила нашли воплощения в «Общих правилах и порядке Бундестага», требующих от депутатского корпуса уведомлять президента (спикера) Бундестага, всех членов правления о присутствиях в частных компаниях, общественных учреждениях, ассоциациях, фондах и т.д.¹

В рамках ЕС опыт Бундестага уникален тем, что это единственная палата, которая имеет конкретные и формальные правила, касающиеся регистрации лоббистов. Все группы, стремящиеся сформулировать или защищать свои интересы, должны зарегистрироваться в Бундестаге.

Анализ информации о депутатском корпусе Бундестага показывает, что 482 депутатов участвуют в 1355 организациях и 1070 общественных советах в различных типах организаций. Иными словами, почти 75% немецких депутатов являются членами по крайней мере одной внешней организации. Почти 30% депутатов — члены советов директоров региональных учреждений и организаций государственного сектора (например, государственной корпорации или фирмы, банка и (или) общественного фонда); 16% депутатов — члены совета директоров в частных компаниях. Существуют значительные различия между парламентскими фракциями. Самый высокий процент — в ХСС-ХДС, самый низкий процент членства в различных организациях наблюдается в Партии Зеленых и Партии демократического социализма.

Парламентский реестр лоббистов составляется ежегодно и публикуется в Федеральном вестнике (*Bundesgesetzblatt*). Заинтересованные стороны, желая заниматься лоббистской деятельностью в любом комитете Бундестага или федеральном правительстве, должны зарегистрироваться в открытом списке. Процедура регистрации находится под контролем Президента Бундестага. Реестр публикуется ежегодно. Зарегистрированное объединение имеет доступ в здание Бундестага, может участвовать в подготовке федерального законодательства.

Некоторые исследователи отмечают, что чем выше количество групп, лоббирующих интересы в парламенте, тем более обширные и всеобъемлющие парламентские лобби-сети формируются. Все парламентские инструменты, обеспечивающие общественные взаимодействия и транспа-

¹ *Sebaldt M. Interessengruppen und ihre bundespolitische Präsens in Deutschland. Verbandsarbeit vor Ort. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Winter 1996.*

рентность, формируют прозрачность политики, являются определенной социально-политической категорией, призванной контролировать соотношение личного и государственного интересов. Парламентские комитеты являются важным аналитическим инструментом для описания изменений лобби-режимов и, следовательно, являются сложным сочетанием государственных и частных субъектов парламентского процесса¹.

Милбрат и Шенделен² пишут о смещении понимания лоббизма в Германии, от традиционного понимания «лоббизм», когда обозначается весь коммуникационный процесс, в рамках которого представители заинтересованных групп пытаются мотивировать лиц, принимающих решения по продвижению частных политических предпочтений, посредством подключения наднационального уровня, а также местного, регионального и национального правительственных лобби. В более узком смысле «лоббистские сети» должны развиваться в сторону от партийно-политических «родительских» источников формирования к кросс-партийным взаимодействиям, которые, как правило, показывают относительно меньшую интенсивность и стабильность. В сравнении с «партийно-родительскими сетями» лоббизма между политическими партиями или партийными группами и организованными интересами расхождения характеризуются идеологическими установками, постоянством тесного личного и организационного взаимодействия. Явления и лоббизма, и «родительских отношений» дифференцированы от концепта «железного треугольника», сформированного частными интересами, административными органами и парламентскими комитетами, последние связаны существованием монополиями представительства, эксклюзивными привилегированными, стабильными отношениями.

Современный лоббизм в Германии основан на критериях профессионализации, требует определенных ролей и постоянного представительства в пределах групп, специализирующихся на «мониторинге» законодательных процессов, сбора специализированной информации, которая может представлять интерес для ЛПП в сфере политики, бизнеса, некоммерческого сектора.

Анализ плотности связей с заинтересованными группами в немецком Бундестаге показывает высокий уровень институционализации общественных слушаний, которые не только многочисленны большинство из них проводятся всеми парламентскими комитетами, но и покрывают большую часть спектра социальных объединений, среди которых бизнес-группы являются доминирующими.

В Бундестаге считают, что значительная часть общества обладает всеми правами для участия в разработке основных законопроектов, но ответ

¹ *Van Waarden F. Dimensions and Types of Policy Networks // European Journal of Political Research. 1992. P. 21, 29—52 ; Liebert Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit: Plädoyer für die Wahrnehmung politischer Komplexität // Leggewie C. (Hg.). Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik. Darmstadt, 1994. S. 155—169.*

² *Milbrath L. W. Lobbying // International encyclopedia of social sciences. 1968. № 9. P. 441 — 446 ; Van Schendelen M. P. C. M. National public and private EC lobbying. Aldershot: Dartmouth. 1993.*

ственность за принятие законопроектов должны на себя брать непосредственные избранные, парламентарии, для чего не обязательно быть зарегистрированным в комитете, фракции, регистре.

12.2. Корпоративный лоббизм в Германии

Предваряя анализ коммуникативных практик лоббизма в Бундестаге Германии, нельзя не отметить сильное влияние электорального цикла на содержание взаимодействия бизнеса, действующего корпуса парламентариев и политической оппозиции. 17 декабря 2013 г. начался отсчет 18-легислатурного периода, когда коалиционное правительство ХДС-ХСС бундесканцлера А. Меркель получило подавляющее большинство в Бундестаге («За» — 462 депутата из 621 присутствующих, или 74,4%). Редко, когда в Бундестаге существовала подобная диспропорция между правительством и оппозицией: 504 парламентских места занимает «большая коалиция», тогда как оппозиционные партии занимают 127 мест. Поэтому оппозиционные партии активно проявляют беспокойство относительно того, что не смогут выполнять функции политического контроля, не наберут необходимого кворума, чтобы созывать следственные комиссии или направлять запросы в Федеральный конституционный суд о проверке конституционности законов. Таким образом, для всех парламентских фракций открывается возможность активно использовать в своих целях лоббирующие возможности и технологии политического давления.

Ярким примером политического лоббизма служат события 2011 г., когда по сообщениям известного американского журналиста Квентина Пила из Берлина ведущие бизнес-ассоциации Германии письменно обратились с призывом к незамедлительным действиям относительно предупреждения финансово-экономического кризиса к 620 членам германского парламента, чтобы последние поддержали пользу антикризисных мер еврозоны или экономика ФРГ «оказалась бы перед лицом непредсказуемых последствий» для Европейского союза и его единой валюты».

Подобный политический призыв в СМИ представляет собой беспрецедентный случай оказания политического давления. Призыв был опубликован на пике активной закулисной дискуссии и переговоров лоббистов в Бундестаге, чтобы обеспечить канцлеру Германии А. Меркель поддержку большинства из ее собственных неуверенных «заднескамеечников» в момент критического голосования антикризисного пакета, в условиях дефолта Греции, определенной неуверенности партнеров ФРГ по Евро- зоне.

Хандельсблатт (*Handelsblatt*) — известная немецкая деловая газета, опубликовавшая текст письма, сообщила, что около 30 сторонников правительства могли воздержаться или проголосовать против мер, которые существенно повысили бы финансовые гарантии Германии относительно пакта европейской финансовой стабильности в 440 млрд евро.

В бизнес-лоббистских объединениях (в том числе Ассоциации немецких предпринимательских организаций, Федерации германской промыш

ленности, Немецкой палате торговли и промышленности) признали, что немецкие парламентарии столкнулись с очень трудным решением, а Европейский валютный союз — с «тестом на драматическую выносливость».

Данный пример являлся определенным открытием для широкой общественности и практикой откровенного вмешательства бизнеса в пик политических дебатов. Это говорит о том, что коммерческие организации не только опасаются последствий для наднационального валютного союза, спасения неудачной финансовой программы ЕС, но лоббисты от бизнеса выразили обеспокоенность выживания коалиционного правительства А. Меркель.

Особенность немецкого процесса формирования политики в настоящее время заключается в том, что корпоративные интересы более, чем когда-либо оказывают влияние на национальную политику.

Лоббисты, работающие на крупнейшие корпорации, используют смартфоны, *Facebook* или *Twitter*, обрабатывая таким образом множество документов, способствовавших широкому коалиционному соглашению между левоцентристской социал-демократической партией (СДПГ) и консерваторами.

Лоббисты крупных немецких банков, например, смогли вставить подпункт в политическое соглашение, которое может быть и звучит банально, но на самом деле является оговоркой защиты против любого серьезного реформирования: «Мы будем придерживаться установленной трехуровневой системы немецкой банковской системы, и, принимая во внимание собственную значимость, может отразиться на конечном состоянии документов».

Правительственное решение относительно немецкой национальной железнодорожной компании «Дойче банн» (*Deutsche Bahn*), затрагивающее транспортное коалиционное соглашение, выглядит так, как будто оно было написано самой компанией. Подвергая сомнению взвешенность правительственного решения относительно реструктуризации компании, подчеркивается важность сохранения ее единства, следуя пожеланиям и «Дойче бани», и консерваторов, и СДПГ.

Целевая группа по проблемам женщин и гендерного равноправия в Германии также испытала на себе влияние лоббистов. Руководители женского движения Аннетт Видманн-Мауз (ХДС) и Мануэла Швейзиг (*SPD*), получили извещение от Бертольда Хубера, уходящего главы союза металлургов *IG Metall*, который пишет о явном его «раздражении» в связи с политическими планами правящего большинства о введении в 2013 г. гендерного равноправия, считая этот вопрос внутренним делом *IG Metall* и «свободой выбора ассоциации». Заместитель главы парламентской фракции ХДС Михаэль Фукс, ассоциированный член правления Федерального союза немецких работодателей, призвал своих бывших коллег координировать свои позиции.

Энергетические компании Германии в сфере лоббизма являются особенно активными. Это вопрос выживания для крупных энергетических компаний посредством коалиционных переговоров. Немецкий энергетический концерн *RWE*, базирующийся в западном городе Эссен, даже создал

собственный аналитический центр, где концентрируется вся информация, поступающая с коалиционных переговоров, затем анализируется и комментируется аналитиками и экспертами.

Например, в первых версиях политических документов коалиций не содержится упоминания о государственных субсидиях угольным электростанциям, энергетическим компаниям, и энергогигант *RWE* просит лоббистов, членов профсоюза и профсоюзных лидеров скорректировать планы. Электроэнергетические компании пролоббировали отмену роста налога на утилизацию элементов ядерного топлива за счет снижения фонда заработной платы в атомной отрасли.

Как считает Дитмар Хеннинг, член социалистической партии Германии, по заключению собственного мониторинга практики немецкого лобби роль крупных корпораций и банков в политической жизни общества зачастую скрывается за призывами к «независимости представителей народа», которые работают и несут ответственность «исключительно по совести», и которые являются «высшим суверенным в политике».

Последние доклады и контент-исследования проблем лоббизма в Германии ярко продемонстрировали прямую зависимость финансовых интересов корпораций и банков страны и необходимость защиты этих интересов от глобализационных рисков и угроз. Непреложным стал факт, что существует определенная доля коррупции и кумовства в политике и бизнесе, последние исследования четко очертили конфигурацию бизнес-интересов и их реализацию в политическом дискурсе.

Лоббисты пытаются влиять на политику, чтобы извлечь выгоду из своих работодателей, выполняя данную работу, по меньшей мере за работников министерств. Подобные лоббисты, или «временные работники» из наиболее важных немецких корпораций активны практически во всех немецких министерствах.

Все крупные корпорации, такие как *Siemens* или *Daimler Chrysler*, *Lufthansa* или *Deutsche Bank* обладают собственными лоббистами. Мониторинг отчетов лобби-компаний подробно рассказывает о содержании их отчетов. Так, сотрудник компании *Daimler Chrysler*, например, работает в Министерстве транспорта Германии. С 2002 г. у него есть свой стол в министерстве, и он, вполне очевидно, пользуется доступом к внутренним документам, которые можно взять на дом¹. Лоббист из корпорации *Daimler Chrysler* ранее занимал позицию директора департамента по корпоративной стратегии и транспортной политики, и «сел за стол» в Министерстве транспорта Германии в период с апреля по май 2002 г. В это время был объявлен тендер министерством на 1 млрд евро. Объектом данного контракта являлось создание новой системы мониторинга автобанов и шоссе. *Daimler Chrysler* принадлежал консорциуму, впоследствии выигравшему данный тендер. Правительство Германии вынужденно признало, что четыре представителя автомобильных компаний принимали непосредственное участие в разработке тех или иных законов. Два других представителя были даже

¹ *Bewaeder M. German companies lobby for stimulus cash. URL: <http://investigativereportingworkshop.org/articles/german-companies-lobby-stimulus-cash/>*

использованы в качестве руководителей секций, наравне со старшими представителями от исполнительной власти.

В 2004 г. электроэнергетические компании сотрудничали в пересмотре законов по электроэнергии. В соответствии с внутренними документами Министерства экономики, представители частных компаний энергетического сектора предложили формулировки, которые были скопированы слово в слово в государственном законе — буквально взяты из стратегии развития *RWE*.

Аналогичная процедура состоялась в ходе разработки нового закона, регулирующего шум от самолетов. Планы по запрету на все ночные рейсы были отложены ввиду высокой стоимости увеличения защитных мер для таких компаний, как *Fraport AG* > отвечавшей за строительство на одном из наиболее загруженных аэропортов Германии во Франкфурте. Первоначальный проект закона, составленного Министерством охраны окружающей среды, впоследствии был пересмотрен Министерством транспорта в соответствии с интересами *Fraport AG*. Исследования показывают, что эта компания хорошо знакома с внутренней организацией работы немецких министерств, правительства и парламента. Даже авторство файла с законом о воздушном сообщении, представленном в Бундестаг, содержал авторство не депутата Бундестага, а сотрудника скорее компании *Fraport AG*.

В Министерстве транспорта в федеральной земле Гессен сотрудники *Fraport AG* взяли на себя ответственность за соответствие специальных разрешений на ночные полеты. В 2005 г. сотрудник *Fraport AG* выдал собственные разрешения компании не менее чем на 300 таких полетов.

Сюзанна Воллрах была направлена на работу в Министерство транспорта Германии своим работодателем — немецкой федерацией стройиндустрии. В течение четырех дней в неделю ее работа состоит в обеспечении общественного заказа в пользу строительной индустрии. Она распределяет эти заказы частным подрядчикам в оставшиеся дни недели. В министерстве используется подход, основанный на ГЧП (См. гл. 4). Ее работодатель из строительной индустрии Хайко Штипельманн признается: «Раньше мы были вовлечены в слушания по подготовке решений, что для управленческих решений было слишком поздно. Сегодня мы участвуем гораздо раньше в разработке мер по проектированию ГЧП. Для нас это гораздо более эффективный способ организации работы. У нас есть контракт с министерством, наш сотрудник работает в интересах Федеративной Республики Германии»¹.

В период финансовых кризисов особенно заметен рост бюджетов на лоббизм — правительства традиционно увеличивают свои расходы на стимулирование экономической активности. В рамках данного тренда корпорации и лоббисты стремятся задействовать нормы законодательства и государственные политические решения в свою пользу.

Во время кризиса частный сектор опасается роста государственного регулирования и ограничения, поэтому в Германии фирмы чаще задействуют инструменты лоббизма, законодательных инициатив и нормо

¹ *Bewaeder M. Op. cit.*

творчества для сохранения статус-кво частного сектора и государства¹. Представитель немецкой торгово-промышленной палаты в Вашингтоне Бернхард Вельшке отмечает, что если в условиях финансово-экономического кризиса доминирует политическая составляющая, то бизнес реагирует в пользу инструментов лоббирования.

12.3. Организация парламентской работы с лоббистами в Германии

Для политически устойчивого развития федеративного государства управление правовой асимметрией, формирование единого правового пространства является важным критерием правотворческого процесса как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Качество и эффективность управления зависят от субъектов законодательного процесса, активизации работы с группами влияния и лоббистами, тонкостей конституционной «отшлифованное™» самих законодательных процедур, в результате которых должны политически сбалансированно регулироваться два встречных потока законопроектов: «нисходящий» (от федерального центра в регионы) и «восходящий» (от регионов в центр).

В «нисходящем» потоке качество в первую очередь определяется процедурами законодательного процесса, которые по ходу неоднократного парламентского рассмотрения законопроектов федеральных разработчиков своевременно и адекватно обеспечивают учет консолидированного мнения субъектов федерации, групп влияния и лоббистов.

Для встречного («восходящего») потока критическим моментом становится качество предложений субъектов федерации по совершенствованию «правил для всего народа», основанных на практическом опыте их наиболее эффективного выполнения в регионе (регионах).

Кроме того, для консолидированного решения требуется постоянный конструктивный диалог всех заинтересованных сторон, при котором никто не должен навязывать остальным право сильного.

Общественные импульсы к законопроектной работе исходят постоянно, но не каждый из них становится поводом для законодательной инициативы. Например:

- обращаются к субъекту законодательной инициативы головные объединения *местных органов самоуправления*, когда получают из входящих в их состав городов, районов и общин информацию о том, что определенное регулирование обременяет финансы общин, создает местным органам трудности в управлении;
- мощными импульсами обладают *лоббистские группы*, реализующие потребности своих членов в изменении законов через СМИ и депутатский корпус.

Число голосов от каждой земли в Бундесрате неодинаково, поскольку каждая из них, независимо от числа представителей в Бундесрате, имеет собственную квоту голосов, пропорциональную численности населения

¹ URL: <http://investigativereportingworkshop.org/articles/german-companies-lobby-stimulus-cash/>

земли (но не менее трех голосов) при голосовании все голоса одной земли должны выражать одно консолидированное мнение. У четырех наиболее населенных земель по 6 голосов (Северный Рейн-Вестфалия, Бавария, Баден-Вюртенберг, Нижняя Саксония), у одной земли (Гессен) — 5, у семи земель — по 4, у четырех — по 3. Общее число голосов в Бундесрате — 69 К

Членами Бундесрата являются только члены правительства земель. Назначают, отзывают или замещают их земельные правительства самостоятельно^{1 2}. Бундесрат избирает своего председателя сроком на один год из числа премьер-министров земель (ротация председателей в порядке убывания численности населения земель³).

Свое право законодательной инициативы Бундесрат реализует по ходатайству одной или нескольких земель, интересы которых в Бундесрате выше партийных. Поэтому позиция Бундесрата может не совпадать с позицией Бундестага, отражающего политическую волю парламентского большинства⁴.

Характерно, что федеральные законопроекты, выдвигаемые землями, направляются не в Бундестаг, а Федеральному правительству (через Бундесрат или непосредственно).

Федеральное правительство свои законопроекты обязано направлять в Бундесрат до представления их Бундестагу. Давая Бундесрату высказаться первым, германский законодатель подчеркивает обязанность Федерального правительства (главного разработчика законопроектов) учесть консолидированную позицию субъектов федерации до начала политических дебатов (в Бундестаге), поскольку хорошо понимает: отстаивая интересы населения и бизнеса на своей территории, правительство конкретной земли может и не следовать политической линии Федерального правительства или парламентского большинства, хотя сами члены земельного правительства при этом могут принадлежать к политическим партиям парламентского большинства⁵.

Кроме того, по мере интеграции в рамках ЕС у Федерального правительства возрастает поток обязательств, который требует выработки национальной позиции, а это без консолидированного мнения всех земель (прямая функция Бундесрата) сделать невозможно.

¹Прямой пропорциональной зависимости между числом голосов в Бундесрате и численностью населения земель нет. Например, доля населения Баварии составляет 14,9% населения Германии, а доля населения Бремена 0,9%. При прямой пропорциональной зависимости соотношение голосов в Бундесрате этих двух земель должно быть 15 : 1. На самом деле это соотношение 2 : 1 (у Баварии 6 голосов, у Бремена — 3 голоса).

²Являясь должностными лицами в правительствах земель, они не получают денежного содержания как члены Бундесрата, за исключением дорожных расходов и командировочных (железнодорожный проезд для них бесплатный).

³Иными словами, премьер-министр каждой земли раз в 16 лет будет параллельно председателем Бундесрата вне зависимости от политических и иных «раскладов».

⁴*Pulzer P. German Politics, 1945-1995. Oxford : Oxford University Press, 1995.*

⁵В этом, по мнению германских коллег, состоит большое достижение законодательного процесса в снижении правовой асимметрии применительно к федеративному государственному устройству.

Рассмотрим этапы разработки законопроекта на уровне Федерального правительства.

Внутри министерского отдела все начинается с референтов.

Их основная служебная обязанность состоит в анализе прессы, писем, поступающих от граждан и организаций, слежении и осмыслении соответствующей судебной практики, отслеживании специальной литературы, поддержании контактов с компетентными коллегами в министерствах земель и местных органах и т.и.

Своим каждодневным профессиональным трудом они создают и поддерживают в актуальном состоянии базу данных и знаний (не обязательно полностью компьютеризированную), благодаря чему руководство структурных подразделений всегда в курсе событий, а само подразделение — в состоянии самостоятельно и содержательно разрабатывать правовые новеллы в виде так называемого «референтного законопроекта¹». Ради воплощения своей концепции, отделы проявляют инициативу, устанавливая сотрудничество с теми, кого интересует и касается их законопроект, обмениваются с ними материалами, заключениями и отзывами. Так закладывается основа будущего «потребительского качества» регламентации того или иного объекта правового регулирования.

Привлечение заинтересованных лиц и организаций на ранней («референтной») стадии проектирования означает, что и лоббистские группы² смогут влиять на законопроект с самого начала.

Руководство министерства координирует и содействует расширению диалога по мере продвижения разработки законопроекта от «референтной» к «рабочей» стадии; в результате база данных и знаний обогащается не только мнениями и оценками заинтересованных лиц, но и объективизированными (экспертными) суждениями в соответствующей области.

Лоббистские группы, узнавшие о законодательном намерении правительства (зачастую раньше, чем члены Бундесрата и депутаты Бундестага), способны провести соответствующую «подготовку» в прессе до начала слушаний в парламентских комитетах и комиссиях. Однако германский законодатель считает, что в принципе, общественные объединения не действуют от имени ограниченного числа лиц, а представляют законные интересы значимых общественных групп. Значит, это законный путь и, кроме того, полезно, если заинтересованные объединения своевременно узнают и, по возможности, учтут опасения и требования затронутых проектом лиц. Кроме того, рано проявленные субъективные мнения помогают их раньше объективизировать с помощью экспертиз.

Именно здесь возрастает роль членов научно-консультативных советов при Федеральном правительстве и его министерствах (ведомствах). Они

¹ Название по должности сотрудника министерства, ответственного за разработку концепции законопроекта.

² В Германии существуют объединения, представляющие конкретные интересы своих членов и официально лоббирующие принятие определенных законов. К ним относятся, например, крупные объединения наемных работников и работодателей, а также ряд других организаций, преследующих профессиональные, экономические или социальные цели: объединения домовладельцев, квартиросъемщиков, групп женщин, жертв войны, водителей и др. Организованы и различные меньшинства.

выполняют экспертные оценки собранного массива отзывов и мнений, а также дают рекомендации разработчикам практически во всех специальных областях¹.

Откорректированный «рабочий» проект передается в другие министерства, причастные к будущему закону с профессиональной или политической точки зрения (подлежащая регулированию область часто составляет компетенцию нескольких федеральных ведомств).

Стремясь к учету различных потребностей, министерства-разработчики еще на стадии «референтного проекта» выслушивают, по возможности, все стороны, особенно когда интересы представителей будущих «потребителей» правовых норм и регламентаций (союзы и другие общественные организации), могут быть разными, даже полярными в одной и той же области².

«Рабочая» стадия признается законченной, когда после экспертизы Минюста вносятся последние корректировки и затем коллегиально (разработчиками и независимыми экспертами) проводится комплексная оценка полученного результата, позволяющая руководству министерства, ответственного за законопроект, убедиться, как минимум, в двух вещах: чен, а сама она в связи с этим обладает необходимыми параметрами качества по содержанию предлагаемой регламентации (как справедливая и надлежащая для всех) и по форме (технике юридического описания).

Кроме того, германские коллеги достаточно скептически относятся и к академически «правильным» законопроектам, разработанным в тиши служебных кабинетов без достаточного обсуждения с будущими «потребителями» закона. Такие законодательные предположения часто ются неосуществимыми или «неудобными» для практического исполнения либо неверно обоснованными с «потребительской» точки зрения.

Совет старейшин (российский аналог — Совет ГД РФ) — один из важнейших органов управления³ в Бундестаге. Его состав, как правило, определяется пропорционально численности фракций⁴. Крупные фракции имеют больше членов в Совете старейшин, чем малочисленные. То же повторяется в других органах (комитетах, комиссиях). Таким образом, соотношение политических сил в Совете старейшин или в другом органе как в капле воды отражает расстановку сил в Бундестаге в целом.

¹ В Германии этим занимаются (на федеральном уровне) приблизительно 6 тыс. специалистов из самых разных консультативных советов, комиссий и экспертных комитетов.

² Например, при разработке норм трудового права выслушиваются не только работодатели, но и профсоюзы; при разработке положения в сфере производства определенного вида товаров со своим мнением могут выступить не только представители соответствующей отрасли, но и организации потребителей.

³ Органами Бундестага называются не только комитеты, комиссии, советы, но и должностные лица, выбираемые и назначаемые Бундестагом для выполнения определенных парламентских функций. Например, органом Бундестага являются избираемые на весь срок полномочий Бундестага председатель и его заместители (их нельзя отозвать раньше этого срока), выборные секретари (принимают заявки на выступления, поддерживая ход заседаний в нужном русле и т.и.).

⁴ С 1970 г. при распределении мест в Бундестаге используется метод математической пропорции (в 1980 г. усовершенствован с помощью «процедуры Сен-Лапо — Шеперса»).

Характерно, что большинство в Совете старейшин строго следит за тем, чтобы не допускать ситуации, когда правительственный законопроект рассматривается по срокам быстрее, а оппозиционный медленнее или вовсе не включается в повестку пленарных заседаний.

Объяснение этому кроется в регламентных особенностях, где четко установлено, что Совет старейшин не является решающим органом в такого рода вопросах — он лишь представляет на утверждение предложения, которые могут быть отклонены пленарным заседанием Бундестага и заменены другим. Поэтому для сохранения своего статуса и политического веса Совет старейшин заинтересован в том, чтобы его представление было принято Бундестагом как отвечающее интересам всех фракций¹.

Бундестаг, как правило, трижды выносит законопроект на свои пленарные заседания. При этом само рассмотрение на пленарном заседании может быть как с дебатами, так и без них.

Пленарные дебаты рассматриваются депутатами как одна из главных политических функций Бундестага. Именно они обеспечивают необходимую в условиях демократии прозрачность парламентской работы, хотя, зачастую, здесь только «озвучиваются» ранее полученные результаты предварительной проработки во фракциях и обсуждений в комитетах.

Пленарные (публичные) прения для первого чтения проводятся только в том случае, если они предварительно согласованы в Совете старейшин либо это требование одной из фракций.

В основном на пленарные заседания с публичными прениями выносятся первые чтения наиболее значимых законопроектов, когда правительству важно подробнее пояснить свои доводы либо когда фракции пожелают представить первое изложение своих позиций публично еще до детального рассмотрения законопроекта в комитетах Бундестага.

Пленарные дебаты в Бундестаге необходимы не для того, чтобы депутаты каждый раз убеждали своих коллег из других фракций в правильности собственной точки зрения, а чтобы представить эту точку зрения общественности (особенно прессе и другим СМИ). Это не «театр», а форма представления «из первых рук» сведений и аргументов гражданам (чтобы те имели возможность составить свое собственное мнение по актуальным вопросам и судить о том, как ведут себя при этом партии).

Рассмотрение законопроекта в комитете

Суть по-настоящему сложных проблем профессионально выясняется не в пленарных заседаниях, а в ходе интенсивной подготовительной работы во фракциях и специализированных комитетах (с привлечением экспертов в ходе заслушивания затронутых проектом или заинтересованных в нем лиц).

Если проект касается нескольких отраслей, то он передается в один (ответственный) или несколько комитетов (ответственный и консультативные).

¹ В соответствии с правом меньшинства регламент обеспечивает притязание любой фракции на то, что выдвинутый ею законопроект в течение трех пленарных недель будет включен в повестку дня и обсужден.

Консультативные комитеты направляют свои отзывы на проект с предложениями в ответственный комитет. Последний должен учесть их в своем докладе Бундестагу. Этот доклад вместе с «рекомендуемым решением» рабочий итог обсуждения в комитете; позднее он представляется на пленарное заседание ко второму чтению.

Однако тем же регламентом установлены обязательные для комитетов правила и процедуры. Так, из числа депутатов — членов комитета, в который поступил проект, назначаются докладчики (как правило, по предложению фракций). Наряду с председателем комитета, докладчики отвечают за дальнейший ход обсуждений и оформление результатов.

В частности, вместе с председателем комитета докладчики обязаны подписывать доклад Бундестагу. Докладчику надлежит специально ознакомиться с содержанием и политическими акцентами проекта, соответствующими заключениями и специальной литературой, требованиями и пожеланиями объединений и организаций и, кроме того, с высказанными в прессе мнениями относительно проекта. В процессе обсуждений докладчики осуществляют постоянную связь между комитетом и своими фракциями. Они заботятся о взаимном информировании, представляют фракциям сведения и промежуточные результаты обсуждения в комитете, а комитетам — мнения и требования фракций.

В комитете депутаты не держат пространных речей: они обсуждают отдельные положения, спорят между собой, выносят на обсуждение предварительные предложения и снова отзывают их, короче говоря, ведут профессиональную дискуссию по существу вопроса с целью создания разумных и исполнимых предписаний и регламентаций.

Регламент Бундестага, как правило, исходит из того, что рабочие обсуждения в комитетах ведутся при закрытых дверях, но комитет вправе частично (по определенным вопросам) предпринять открытое обсуждение¹.

При первом рассмотрении законопроекта в комитете может также состояться общая дискуссия, в ходе которой сопоставляются принципиальные проблемы и политические позиции в целом (разумеется, применительно к данному законопроекту).

К существовавшей процедуре публичного обсуждения отдельных вопросов в комитете Бундестаг в 1995 г. (парламентская реформа) ввел дополнение, так называемое «расширенное открытое обсуждение в комитете»².

Для заключительных рассмотрений законопроектов в комитетах рекомендуется проводить «открытое заключительное заседание». Предусмотрено, что оно проводится не в закрепленных за комитетами помещениях, а в более вместительных и специально обустроенных для этого залах,

¹ Право требовать проведения публичного обсуждения выработано как право меньшинства. Для его реализации достаточно 1/4 части членов комитета. Однако это правило распространяется только на проекты, направленные в комитет Бундестагом, и не касаются вопросов, рассматриваемых комитетом по своему усмотрению.

² Понятие «расширенное» означает, что в заседании могут принимать участие члены не только данного, но и других комитетов, т.е. все депутаты, которые так или иначе занимаются данным проектом.

чтобы граждане, а также СМИ могли получить полное представление о ходе обсуждения профессиональных тонкостей и лично убедиться, что значительная часть работы по существу вопроса проводится не на пленарных заседаниях Бундестага, а в его комитетах¹.

Когда речь идет о профессиональной проблеме большой сложности и, к тому же, о политически спорной цели регулирования, то нередко (а для более или менее значимых законопроектов практически всегда) Бундестаг проводит публичные слушания с привлечением экспертов и «представителей различных интересов».

Это свидетельствует о том, что не всегда удается прийти к консенсусу, обсуждая законопроекты только в комитете (даже если во фракциях была проведена обстоятельная подготовка).

Кроме основной цели получить объективизированную (экспертную) информацию и дополнительные сведения о специфических деталях, вызывающих трудности, слушания преследуют и политическую цель: публичность мероприятия позволяет привлечь внимание СМИ к тому, какие сложные проблемы решают народные представители, как они проясняют истинное значение каждой из них, с какой тщательностью добиваются справедливости решения, каким образом иницируют или продолжают политическую дискуссию².

Публично высказанные суждения относительно законопроекта могут значительно повлиять на формирование общественного мнения.

Политические фракции, например, стараются «выдвинуть» на слушания тех специалистов и независимых экспертов, чьи заключения об «узких местах», рисках и шансах законопроекта поддерживают их собственные политические позиции (или тех, кто может поставить под сомнение доводы противоположной стороны).

Аналогично действуют крупные объединения и организации (к примеру, союзы работодателей, профсоюзы или экологические объединения).

Руководство Аппаратом осуществляет Директор Бундестага по поручению Председателя Бундестага³.

В соответствии с германской классификацией чиновников по рангам, примерный кадровый состав Аппарата выглядит следующим образом: высший ранг — 350 сотрудников (около 16% общего состава); повышенный — 400 (свыше 18%); средний 930 (более 42%); низший 450 (свыше 22%). Доля женщин свыше 45%.

Аппарат состоит из трех управлений («Z» — центральное, «P» — парламентское, «W» — научное), службы Председателя Бундестага и его заместителей, пресс-центра, протокольной службы⁴, службы уполномоченного Бундестага по делам Вооруженных сил.

¹ Когда на заседании комитета уже состоялась публичная дискуссия, можно отказаться от проведения узкопрофессиональных публичных обсуждений на пленарных заседаниях Бундестага. Вследствие «специфической материи» предмета дебатов в ней участвуют, как правило, лишь немногие депутаты.

² Сами депутаты называют это по-американски: *Hearing*.

³ Параграф 176 Федерального закона «О статусе федеральных чиновников».

⁴ Прямое подчинение Директору Бундестага.

В функции Управления «Z» входит кадровое, финансовое и материальное обеспечение работы Бундестага и всех остальных структур Аппарата, включая специальную службу «парламентской полиции» (собственная внутренняя охрана здания), почтовую, автотранспортную службы, телефонный узел, типографию и т.д.

Важная задача — информационно-техническое обеспечение работы парламента (пленарных заседаний, комитетов и комиссий, фракций, научного управления и других структурных подразделений)¹.

Каждому депутату полагается три персональных компьютера, что позволяет ему подключиться в режиме «онлайн» к системам управлений «W» и «P», Интернету и множеству других внешних источников информации.

Управление «P» обслуживает пленарные заседания и руководящие органы Бундестага (председатель, президиум, Совет старейшин). «Служба пленарных заседаний» в составе управления «P» обеспечивает не только подготовку и проведение самих заседаний, но и консультирование по вопросам парламентского права в самом широком аспекте.

По сути, это «парламентский секретариат» и, одновременно, «виртуальная» приемная, которая организует документопотоки, готовит и редактирует сопроводительные документы, списки, стенограммы, осуществляет переводы и т.п.

Управление «\У» удовлетворяет потребности депутатов в объективизированной информации и отвечает за сбор, хранение, систематизацию, анализ и обеспечение комфортного доступа к научным и иным источникам данных и сведений.

Выводы

Лоббирование в Германии в значительной степени преследует корпоративные интересы бизнеса. Роль юридических фирм, консалтинговых организаций и других профессиональных лоббистов в Германии не велика. Особенность немецкого процесса формирования политики в настоящее время заключается в том, что корпоративные интересы более чем когда-либо оказывают влияние на национальную политику.

В Бундестаге считают, что значительная часть общества обладает всеми правами для участия в разработке основных законопроектов, но ответственность за принятие законопроектов должны на себя брать непосредственные избранные, парламентарии.

Нельзя не отметить сильное влияние электорального цикла на содержание взаимодействия бизнеса, действующего корпуса парламентариев и политической оппозиции.

¹ За внедрением современных информационных технологий внимательно следит Совет старейшин. Он контролирует эффективность затрачиваемых бюджетных средств по трем направлениям: подготовка информации (оперативное и «беспроblemное» предоставление депутатам необходимых данных и сведений), автоматизация офисов, телекоммуникации (электронная почта, связь с офисами в избирательных округах и т.п.).

В период финансовых кризисов особенно заметен рост бюджетов на лоббизм — правительства традиционно увеличивают свои расходы на стимулирование экономической активности. В рамках данного тренда корпорации и лоббисты стремятся задействовать нормы законодательства и государственные политические решения в свою

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключается основная особенность лоббизма в Германии?
2. Какова роль юридических фирм, консалтинговых организаций и других профессиональных лоббистов в Германии?
3. Назовите основные этапы разработки законопроекта на уровне Федерального правительства.
4. Какую роль выполняют научно-консультативные советы при Федеральном правительстве и его министерствах (ведомствах)?
5. Сколько раз Бундестаг, как правило, выносит законопроект на свои пленарные заседания?
6. В каком случае для первого чтения проводятся пленарные (публичные) прения?
7. Рабочие обсуждения в комитетах Бундестага ведутся при закрытых дверях или публично?
8. Перечислите все цели, которые преследуют публичные слушания.
9. Какое влияние оказывает электоральный цикл на содержание взаимодействия бизнеса, парламентариев и политической оппозиции?
10. В какой период особенно заметен рост бюджетов на лоббизм?

Темы докладов и рефератов

1. Исторические этапы становления и развития лоббизма в Германии.
2. Особенности немецкого законодательного процесса.
3. Закон ФРГ 1977 г. о парламентском регламенте.
4. Корпоративный лоббизм в Германии.
5. Анализ коммуникативных практик лоббизма в Бундестаге Ф Р Г: по материалам СМИ.
6. Деятельность энергетических компаний Германии в сфере лоббизма.
7. Контент-исследование проблем лоббизма в Германии.

Ситуационное задание

Практика лоббизма в Германии в 2010—2013 гг. продемонстрировала распространенность феномена «вращающихся дверей», так многие из ведущих немецких политиков имеют многочисленные дополнительные места работы, на которых они вполне легально могут зарабатывать большие суммы вознаграждений. Политики стали весьма часто переходить от парламентской деятельности в ведущие позиции в бизнесе. Например, бывший канцлер Герхард Шредер после проигрыша на парламентских выборах на позицию канцлера в 2005 г. занял хорошо оплачиваемые должности в качестве советника в Швейцарском издании «Рингер» (*Ringier*) и в Рурской угольной компании — вместе со своим экс-министром экономики — Вернером Мюллером. Госсекретарь Г. Шредера в федеральном казначействе — Кайо Кох Везер — перешел на должность исполнительного директора крупнейшего банка Германии — *Deutsche Bank*. Во время своего пребывания на посту министра финансов

с 1998 по 2005 г. К. К. Везер был ответственным за операции по продаже российских долгов кредитных и финансовых институтов, в том числе приобретенными *Deutsche Bank*. Бывший министр экономики Вольфганг Клемент (СДПГ) взял на себя бремя управлять промышленной группой компаний *RWE* и группой *Dussmann*. Ханс Мартин Бери (СДПГ), экс-государственный министр в канцелярии, занял пост управляющего директора банкирского дома *Lehmann Brothers*. Матиас Бернинген, бывший депутат и председатель фракции партии зеленых в Бундестаге от земли Гессен подал в отставку в феврале 2009 г. для того, чтобы возглавить компанию по производству кормов для животных и шоколада *Masterfood* (держателя брендов «Марс», «Баллисто», «Сникерс»).

Слияние бизнеса и политических интересов в Германии значительно расширилось в последние годы посредством выработанной системы лоббирования, обеспечивающей большому бизнесу прямой доступ к центрам политической власти. Согласно данным журналиста Йоахим Вагнер из *Die Zeit*, с 2003 г. лоббисты приобрели неограниченное влияние, больше, чем когда-либо прежде в истории Федеративной республики. Практически все 30 крупнейших корпораций Германии, представленные на немецком фондовом рынке в индексе *DAX*, имеют офисы лоббирования в Берлине. Около 2000 лоббистов в настоящее время зарегистрированы в немецком Бундестаге, и среди других привилегий и прав они допускаются к участию в законодательных процедурах. Если пять депутатов или руководитель парламентской фракции/группы дают гарантии за лоббиста, то лоббист имеет право на так называемый «парламентской документ, удостоверяющий личность» для прямого доступа в Бундестаг и офисы депутатов. Около 4500 представителей бизнеса в Берлине обладают такими документами, удостоверяющими личность, в среднем составив по семь лоббистов на каждого депутата Бундестага.

В своей статье для *Die Zeit* Вагнер¹ сообщает, что значительную часть корпуса лоббистов составляют бывшие министры, государственные секретари, офис-менеджеры, пресс-представители и журналисты, которые используют свои налаженные контакты для службы новым хозяевам. *Die Zeit* сообщает, что представитель *TUI* (туристической компании) Вольф-Дитер Зумпфорт с гордостью проинформировал общественность, что он и его лоббисты смогли снизить налоги для владельцев автомобилей, что было поддержано всеми премьер-министрами германских земель, где автомобильная промышленность имеет значительный вес: Эдмунд Штойбер (Бавария), Эрвин Теффель (Баден-Вюртемберг), Курт Бек (СДПГ, Рейнланд-Пфальц) и Зигмар Габриэль (СДПГ, Нижняя Саксония).

1. Подумайте, является ли этической данная практика «вращающихся дверей», соответствует ли она запросам общества.

2. Сформулируйте перечень этических ценностей для государственной службы, бизнеса и корпораций.

3. Предложите принципы на которых должен, по вашему мнению, формироваться «Этический кодекс» как для государственного служащего, так и для бизнесмена.

4. Предложите структуру этического кодекса. Каков механизм соблюдения требований кодекса должен быть в нем заложен?

¹ *Bewaeder M.* Op. cit.

Глава 13 ЛОББИЗМ В США

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- почему центром мирового лоббизма является Вашингтон; *уметь*
- выявлять особенности корпоративного лоббизма в США и grassroots-лоббирования;

владеть

- данными о ежегодных регистрируемых тратах на лоббизм в США.

13.1. Из истории лоббизма в США

История лоббизма в США начинается с Декларации независимости и первой поправке к Конституции США, в которых было заявлено право на «подачу петиций правительству для устранения несправедливости», которое остается базисом для лоббизма в США и по сей день¹.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКТ

Первой зафиксированной попыткой оказать массовое влияние на американское правительство стало требование нескольких сотен солдат гарнизона Филадельфии выплатить им дополнительные пособия. Это случилось на Первом Континентальном конгрессе в Филадельфии (1774). В качестве аргумента они использовали заряженные ружья. Конгресс их просьбу не выполнил, а в следующий раз предпочел собраться в более безопасном месте — Принстоне.

Излюбленным приемом в те дни был просто подкуп. Например, Третий Континентальный конгресс (1789) собрался для того, чтобы решить, как погасить национальный долг, переложив нагрузку на штаты. В то время все были уверены в том, что финансисты, наиболее заинтересованные в этом решении, подкупили многих, и в том числе представителя штата Делавэр Джона Вининга за 1000 гиней. Позднее сенатор от штата Пенсильвания Вильям Маклай в своем журнале написал, что все обошлось гораздо меньшей суммой — хватило и 1/10 предполагаемой суммы.

¹ См.: *Bimbaum J.* The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington. Three Rivers Press, 1993. P. 8—21.

С помощью взяток решались многие вопросы в Сенате. Например, в 1833 г., во время второго срока правления, Президент США Эндрю Джэксон решил забрать у *Bank of United States* право размещать у себя государственные счета. Президент банка был вынужден прибегнуть к помощи «титана Сената» сенатора от Массачусетса Дэниэля Вебстера. В своем письме президенту банка от 21 декабря 1833 г. Вебстер попросил выслать ему обычный гонорар, который за одно выступление в Сенате составлял 10 тыс. долл.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКТ

Иногда взятки приобретали весьма пикантный характер. Так, Сэмюель Кольт, который, как известно, через некоторое время после создания Богом людей сделал их свободными с помощью своего револьвера, одно время был вынужден бороться с нападениями на авторские права. Он нанял лоббиста Александра Хая, разославшего в качестве подарка законодателям револьверы в эксклюзивном исполнении. Для убедительности предлагались также девушки легкого поведения, которые могли приехать в любой момент по запросу.

Но изобретательней всех оказался другой лоббист, которому пришла в голову мысль устроить казино прямо напротив Сената. Ему даже не приходилось ничего платить представителям власти: своим влиянием они отработывали долги, сделанные за карточным столом.

В то же время появлялись более тонкие методы лоббирования своих интересов. Непревзойденным мастером «лоббирования за ужином» был Сэмюель Вард, прозванный «королем лоббистов». Именно ему приписывают авторство фразы «путь к сердцу мужчины лежит через его желудок». Объясняя свои методы, он цитировал Талейрана, по утверждению которого, дипломатия всегда сопровождается хорошим ужином. И добавлял: «Во время хорошего ужина сотрапезники не торгуются. Но те, кому это необходимо, возможно, получают право задать грамотный вопрос и получить грамотный ответ». Традиции решения вопросов за трапезами сохранилась в США и по сей день, а потому советы «короля лоббистов» не лишены актуальности.

Вудро Вильсон, прежде чем стать Президентом США, занимался преподаванием и в том числе изучал вопросы влияния лоббистов на правительство. Поэтому, когда в 1913 г. он занял свое место в Белом Доме, он призвал лоббистов уехать из Вашингтона, что они в большинстве своем и сделали, впрочем ненадолго. С этого момента идет отчет попыток американского правительства ограничить деятельность лоббистов. В конце 1920-х гг. был создан Комитет под председательством сенатора Каравэя, занимавшийся изучением лоббизма. В частности, было установлено, что уже в то время лоббисты пользовались сомнительными методами, имитируя поддержку своей позиции общественным мнением. Например, нанимали людей для отправки за деньги сенаторам телеграмм от имени избирателей, фамилии которых брались из телефонных книг.

В 1950-е гг. число лоббистов заметно растет и достигает уже более 2000. В то же время происходит существенная трансформация лоббистских

методов. Член Палаты представителей (нижняя палата Конгресса США) Фрэнк Бучанан, возглавлявший комитет, занимавшийся вопросами лоббизма, отмечал, что в конце прошлого века лоббизм означал «непосредственную личную коммуникацию с законодателями, включающую в себя значительную долю коррупционной составляющей. Сейчас же коррупция встречается редко. Лоббизм становится все больше косвенным, и теперь он в значительной степени является результатом работы целой группы, нежели плодом индивидуальных действий. Печатное слово все больше используется для убеждения законодателей нежели индивидуальные контакты лоббистов»¹.

Именно в это время лоббисты начинают в общественном мнении простых американцев превращаться в злодеев, а политики не гнушаются эксплуатировать данный стереотип, противопоставляя себя проводникам бизнес-интересов. Так, Президент Гарри Трумэн однажды сказал: «Множество организаций за большие деньги нанимают лоббистов из Вашингтона. Порядка 15 млн людей в США представлены лоббистами. У остальных 150 млн есть только один человек, который представляет их интересы это Президент Соединенных Штатов». Спустя некоторое время ему вторил Джон Кеннеди: «Без поддержки высоковлиятельных лоббистов в нашей экономике остается только потребитель. И я собираюсь быть его лоббистом».

В 1960-е гг. в качестве лоббистов все чаще начинают выступать директора корпораций, однако всегда под строгим надзором их консультантов из Вашингтона. Когда директор *Du Pont* Крофорд Гринуолт решил пролоббировать снижение налога на прирост капитальной стоимости компании, он лично повстречался более чем с 50 членами Конгресса и ключевыми правительственными чиновниками. Но при этом всей операцией руководил вашингтонский лоббист Кларк Клиффорд, которому приписывают написание закона о создании ЦРУ.

1970-е гг. ознаменовались тем, что все больше лоббистов стало наниматься для отстаивания иностранных интересов. Иногда из-за этого возникали скандалы, как, например, в 1976 г., когда *Washington Post* сообщила, что представители Южной Кореи ежегодно тратили до 1 млн долл, на подарки для конгрессменов. Они должны были способствовать «сохранению благоприятной законотворческой обстановки». Общее число законодателей, получивших подарки, достигло больше сотни.

В 1980-е гг. техники лоббизма все более усложняются. Конфликты интересов еще сильнее проявляются в публичной плоскости. Например, когда Конгресс рассматривал вопрос о повышении поддержки производителей молочной продукции, то, разумеется, аргументы в поддержку данного решения были озвучены фермерами. Однако неожиданно для всех тысячи менеджеров из ресторанов фастфуд написали письма против данного решения, поскольку оно подняло бы цены на продукты питания.

¹ *Bimbaum J. The Lobbyists. P. 12.*

13.2. Вашингтон как крупный лоббистский центр

Мало кто будет спорить с тем, что Вашингтон — центр мирового лоббизма. И дело даже не в том, что в США принимаются наиболее важные для всего мира экономические и политические решения. Скорее причина в том, что лоббизм по своему происхождению — американское явление. Впервые термин «лоббизм» употреблен в Америке, впервые в середине XX в. здесь был введен закон, регулирующий лоббистскую деятельность. Вплоть до 1990-х гг. можно было, вообще, поспорить, существует ли лоббизм где-то кроме США: один из подходов к его изучению состоит в том, что лоббизмом могут называться только те процессы, которые нашли отражение в законодательстве — а на тот момент, кроме США законы о лоббизме были приняты в считанных государствах. В Европе, например, до нулевых годов отказывались признавать существование лоббизма, в том числе и потому, что не хотели в этом быть похожими на американцев.

Между тем даже развитие Вашингтона в крупный современный город происходило в основном под влиянием расширяющегося бизнеса лоббизма. Современный облик он принял в 1970—1980-е гг. Главным средоточием лоббистов долгое время была К Стрит, небольшая улочка на ухоженной окраине американской столицы. На ней расположены офисы многих лоббистских фирм, адвокатских контор, а также фабрик мысли. К Стрит стала в США метонимом лоббистской индустрии Вашингтона, подобно тому, как Уолл-стрит стал метонимом финансового сектора. Впрочем, к 2012 г. многие лоббисты съехали с К Стрит¹.

На данный момент в Вашингтоне зарегистрировано порядка 12 тыс. лоббистских организаций, их число почти удвоилось по сравнению с 1981 г., когда их было всего 7 тыс. (табл. 13.1).

Таблица 13.1
Количество зарегистрированных лоббистов в США в 1998—2013 гг.²

Год	Лоббисты, чел.	Год	Лоббисты, чел.
1998	10 406	2006	14 495
1999	12 932	2007	14 837
2000	12 536	2008	14 194
2001	И 831	2009	13 788
2002	12 И3	2010	12 965
2003	12 913	2011	12 715
2004	13 167	2012	12 431
2005	14 072	2013	12 341

¹ Zak D. K Street: The route of all evil, or just the main drag? // The Washington Post. February 7, 2012.

² По данным OpenSecrets.org.

Число представителей компаний, входящих в топ-500 *Standard & Poors* увеличилось почти вдвое с 1475 в 1981 г. до 2765 в 2005 г. Число лоббистов значительно превосходит число конгрессменов: одних только лоббистов, задействованных в медицинской сфере, в шесть раз больше конгрессменов. Если сравнивать с Брюсселем, то численность вашингтонских лоббистов превышает численность своих европейских коллег почти в три раза.

Также растут и лоббистские траты. Если взять только те траты, которые регистрируются, то с 1982 по 1998 г. они выросли в семь раз, а затем за 10 лет еще более, чем в два раза (табл. 13.2).

Таблица 132
Ежегодные регистрируемые траты на лоббизм в США (в 1982—2014 гг.)¹

Год	Траты, долл. США	Год	Траты, долл. США
1982	200 млн	2006	2,62 млрд
1998	1,45 млрд	2007	2,86 млрд
1999	1,44 млрд	2008	3,30 млрд
2000	1,56 млрд	2009	3,50 млрд
2001	1,64 млрд	2010	3,55 млрд
2002	1,82 млрд	2011	3,33 млрд
2003	2,05 млрд	2012	3,31 млрд
2004	2,18 млрд	2013	3,23 млрд
2005	2,42 млрд	2014	2,41 млрд

Наибольшая доля лоббистских трат относится на долю бизнеса: корпораций, отраслевых ассоциаций и прочих объединений в поддержку бизнеса, например *US Chamber of Commerce*. Все ассоциации делятся на два вида: в отраслевые ассоциации входят компании только из одной отрасли, в бизнес ассоциациях представлены компании из разных отраслей. Данное различие обуславливает то, какого рода интересы данные ассоциации отстаивают. Информация о том, сколько компаний состоит в ассоциациях, весьма различна: от 20% по одним источникам^{1 2} (согласно отчетам компаний), до 98 по другим (согласно социологическим исследованиям)³. В любом случае их число весьма значительно.

Отраслевые ассоциации представлены весьма широко: от 125-тысячной Национальной ассоциации жилищного строительства и 12-тысячной Ассоциации американских банкиров с ежегодным бюджетом более 10 млн долл, до Ассоциации производителей галстуков-бабочек и Ассоциации производителей почтовых открыток, в каждой из которых не более 10 членов, а годовой бюджет едва достигает 10 тыс. долл. Как выразался глава одной из таких ассоциаций: «О чем бы Вы ни подумали в своих самых смелых

¹ По данным OpenSecrets.org.

² *Goldstein K. Interest groups, Lobbying and Participation in America. N. Y. : Cambridge University Press, 1999. P. 3.*

³ *Kollman K. Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies. Princeton : Princeton University Press, 1998. P. 23.*

фантазиях, всегда найдется ассоциация, чтобы взяться продвигать это». В штат данных организаций могут входить целые отделы по лоббизму, имеющие разветвленные сети отделений по американским штатам (табл. 13.3). Довольно часто заниматься оказанием влияния на законодательный процесс вменено директорату ассоциаций, что, впрочем, не отменяет возможности по мере возникновения необходимости прибегать к помощи профессиональных лоббистов (contract lobbyists).

Таблица 133

Траты крупнейших лоббистских клиентов США с 1998 по 2014 г.¹

Клиент	Траты, долл. США
<i>US Chamber of Commerce</i>	1 066 810 680
<i>American Medical Assn</i>	306 077 500
<i>General Electric</i>	301 650 000
<i>National Assn of Realtors</i>	265 549 856
<i>American Hospital Assn</i>	259 177 661
<i>Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America</i>	255 146 420
<i>AARP</i>	234 422 064
<i>Blue Cross/Blue Shield</i>	231 835 532
<i>Northrop Grumman</i>	213 642 213
<i>Exxon Mobil</i>	198 992 742
<i>Boeing Co</i>	190 962 310
<i>Verizon Communications</i>	190 290 043
<i>Lockheed Martin</i>	188 436 024
<i>Business Roundtable</i>	188 020 000
<i>Edison Electric Institute</i>	185 336 789
<i>AT&T Inc</i>	169 935 644
<i>National Cable & Telecommunications Assn</i>	166 390 000
<i>Southern Co</i>	162 670 694
<i>National Assn of Broadcasters</i>	152 620 000
<i>Altria Group</i>	150 375 200

Крупные корпорации часто занимаются лоббизмом самостоятельно, не прибегая к услугам профессиональных лоббистов. Насчитывается около 300 корпораций, вовлеченных в лоббизм, большинство из них — крупные, состоятельные организации, у которых сложились тесные отношения с американскими властями. Они же тратят на лоббизм больше всего средств наряду с отраслевыми ассоциациями. Общее число корпоративных лоббистов (in-house lobbyists) по разным оценкам насчитывается до трети. Корпоративные лоббисты по большому счету и являются прародителями такой сферы деятельности, как GR, поскольку именно так они называли¹

¹ По данным OpenSecrets.org.

свою деятельность еще в то время, когда обществу они были более известны как корпоративные лоббисты.

Довольно распространенной в США считается практика, когда лоббизмом занимаются специальные отделы юридических фирм, например, знаменитых *Patton Boggs, Akin Gump, Holland & Knight* (последние получили в 2011 г. бюджет в размере 14 млн долл.). Такой подход к оказанию лоббистских услуг позволяет предоставить клиентам больший спектр возможностей, нежели в обычных лоббистских фирмах (табл. 13.4). Чтобы конкурировать, лоббистские фирмы вынуждены нанимать в штат опытных юристов. Другой тенденцией рынка лоббистских услуг США является поглощение лоббистских фирм крупными рекламными концернами, например *InterPublic Group*^{1, 2}

Таблица 13.4

Доходы крупнейших лоббистских фирм в 1998—2014 гг.²

Фирма	Доходы, долл. США
<i>Patton Boggs LLP</i>	535 077 000
<i>Akin, Gump et al</i>	434 195 000
<i>Cassidy & Assoc</i>	376 107 100
<i>Van Scoyoc Assoc</i>	334 088 000
<i>Williams & Jensen</i>	243 984 000
<i>Ernst & Young</i>	205 946 737
<i>Holland & Knight</i>	198 214 544
<i>Brownstein, Hyatt et al</i>	182 097 000
<i>Podesta Group</i>	170 840 000
<i>Quinn Gillespie & Assoc</i>	160 998 500
<i>Hogan & Hanson</i>	154 633 907
<i>Greenberg Traurig LLP</i>	139 928 249
<i>Ogilvy Government Relations</i>	138 540 000
<i>Alcalde & Fay</i>	138 000 660
<i>Barbour, Griffith & Rogers</i>	136 820 000
<i>Carmen Group</i>	131 015 000
<i>K&L Gates</i>	123 670 000
<i>Dutko Worldwide</i>	121 591 766
<i>Ferguson Group</i>	120 817 291
<i>Covington & Burling</i>	118 756 012

¹ *Kaiser R., Crites A.* How lobbying became Washington's biggest business — Big money creates a new capital city. As lobbying booms, Washington and politics are transformed. URL: <http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/concliision/>

² По данным OpenSecrets.org.

Существуют долгосрочные контракты, которые реализуются 5, 10 лет и более, и тогда общие суммы могут насчитываться десятками миллионов долларов (табл. 13.5).

Таблица 13.5

Наиболее дорогие лоббистские контракты, заключенные в 1998—2014
гг.¹

Фирма	Клиент	Сумма контракта, долл. США
<i>Swidler, Berlin et al.</i>	<i>Asbestos Study Group</i>	30 020 000
<i>Akin, Gump et al.</i>	<i>Gila River Indian Community</i>	22 400 000
<i>Patton Boggs LLP</i>	<i>Mars Inc</i>	22 340 000
<i>Ogilvy Government Relations</i>	<i>Blackstone Group</i>	22 160 000
<i>Dickstein Shapiro LLP</i>	<i>Lorillard Inc.</i>	17 380 000
<i>Hogan & Hartson</i>	<i>Nissan North America</i>	16 260 000
<i>Covington & Burling</i>	<i>Qualcomm Inc</i>	14 360 000
<i>Canfield & Assoc</i>	<i>Consumer Mongage Coalition</i>	13 810 000
<i>Dickstein Shapiro LLP</i>	<i>Loews Corp</i>	13 640 000
<i>Cassidy & Assoc</i>	<i>Boston University</i>	13 320 000

Самый дорогой контракт, как видно из табл. 13.5, был заключен между *Asbestos Study Group* и *Swidler, Berlin et al.* Он начинался с весьма осторожных 80 тыс. долл, в 2001 г., но за два года сумма контракта выросла более, чем в 100 раз: до 1 180 000 долл, в 2003 г. и 10 060 000 долл, в 2004 г. Следующие два года *Asbestos Study Group* получала по 8 500 000 долл., а затем контрактные суммы вновь начали снижаться.

Судя по отчетам, *Asbestos Study Group* поддерживали проведение «асбестовой реформы», включавшую в себя реформу гражданского права (tort reform), которая накладывала процедурные ограничения на подачу претензий и взыскание убытков по гражданским искам. Ее пик пришелся на президентские выборы 2004 г., в ходе которых претендент на пост вице-президента от демократов Джои Эдвардс подвергся многочисленной критике за препятствия в осуществлении данной реформы. Его обвиняли в том, что будучи адвокатом, он завалил акушеров многочисленными исками, основанными на лженаучных данных. В целом сторонники данной реформы акцентировали внимания, что огромные выплаты по гражданским искам становятся поводом для сутяжничества и неоправданного обогащения со стороны адвокатов.

Что касается *Asbestos Study Group*, то это была коалиция, заключенная крупнейшими американскими компаниями *Halliburton*, *Honeywell*, *Pfizer*, *Viacom* и *General Motors* для борьбы с исками, связанными с ущербом для здоровья, причиняемым использованием асбеста. Как известно, с 1986 г. пыль амфиболового асбеста признана канцерогенным веществом, однако до того времени данный вид асбеста широко применялся в строительстве. Это

¹ По данным OpenSecrets.org.

в США. Указанные компании, использовавшие изделия из асбеста, но не производившие его, часто становились ответчиками по такого рода искам. Попытки договориться с профсоюзами и договариваться во внесудебном порядке ни к чему не привели, поэтому компании решили, что лучше тратить деньги на лоббирование, чем на оплату проигранных исков и начали обширную лоббистскую кампанию.

Однако вместе с этим существует и лоббизм *pro bono*, когда лоббисты без всякой оплаты занимаются вопросами, в которых у них имеется личная заинтересованность. Между тем официальный ежегодный доход крупнейших специалистов в области отношений с властью достигает чуть больше 1 млн долл. (табл. 13.6).

Таблица 13.6

Доходы крупнейших лоббистов в 2011 г.¹

Лоббисты	Доходы, долл. США
Gerard E. Evans	1 232 000
Timothy A. Perry	1 217 793
Joel D. Rozner	1 215 161
Robin F. Shaivitz	1 156 368
Gregory S. Proctor Jr.	1 107 144
John R. Stierhoff	1 059 766
Michael V. Johansen	1 050 234
Nicholas G. Manis	1 016 250
D. Robert Enten	863 193
Lisa Harris Jones	857 000

13.3. Корпоративный лоббизм в США

Рост лоббизма, который наблюдается в США, происходит в основном за счет лоббизма со стороны корпораций и их объединений. Вероятно, по этой причине некоторые исследователи, в частности В. Лепехин, даже высказывают мнение, что именно корпоративный лоббизм по большому счету и следует считать лоббизмом, тогда как интересы, отстаиваемые небольшими группами и гражданами, находятся на обочине большой лоббистской игры^{1 2}. Опыт американского, а тем более европейского лоббизма,

¹ *Wagner J. Evans regains top lobbying spot in Annapolis // Washington Post blogs.*
URL:

<http://w.vvashingtonpost.com/blogs/maryland-politics/post/evans-rcgains-top-lobbying->

² «Конечно, лоббированием своих интересов занято и множество мелких либо маловлиятельных групп. Однако давление разного рода общественных организаций и объединений граждан на власть — к сожалению, «периферия» лоббизма, а стержнем же его, повторяю, является обеспечение принятия решений в интересах ведущих групп давления как структур реальной власти, сформировавшихся на базе крупнейших корпораций» (В. Лепехин, 1998. С. 119).

показывает, что это не так, и что мобилизованное и организованное общественное мнение граждан способно противостоять корпорациям. Однако сложно спорить с тем, что основная масса лоббистских коммуникаций инициируется корпорациями для продвижения своих бизнес-интересов. Данные исследования Друтмана подтверждают это¹ (табл. 13.7).

Таблица 13.7

Соотношение бизнес- и прочих интересов в США

Тип интересов	1981 г.	2006 г.
Бизнес	7059	12 785
Объединения	369	403
Общественные интересы	237	405
Коэффициент соотношения интересов	11,5	15,2

Как видно из этих данных, произошел значительный рост бизнес-представительства в Вашингтоне, в то время как НКО и прочие объединения остались в том же количестве.

Объемы затрат в разных отраслях американской экономики на лоббизм также отличаются довольно существенно, иногда даже в разы. В лидерах, также как и в Европе: фармацевты, финансисты и энергетики (табл. 13.8).

Таблица 13.8

Лоббистские затраты в секторах экономики США за 1998—2012 гг.²

Сектор экономики	Затраты, долл. США
Сложносоставной бизнес	5 427 464 911
Медицина/Фармацевтика	5 361 291 052
Финансы, страхование, недвижимость	5 361 205 408
Коммуникации и/или Электроника	4 429 325 735
Энергетика и природные ресурсы	3 988 390 873
Прочие	2 893 718 743
Транспорт	2 778 175 457
Сельское хозяйство	1 624 121 348
Оборона	1 535 483 075
Строительство	588 490 823
Труд	537 827 949
Юристы и лоббисты (в своих интересах)	389 454 657

¹Drutman L. The Business of America is Lobbying: Explaining the Growth of Corporate Political Activity in Washington DC. P. 6. URL: http://www.leedrutman.com/uploads/2/3/0/1/2301208/business_of_america_is_lobbying.pdf

² По данным OpenSecrets.org.

Если сравнить данные затрат с данными по росту числа лоббистских представительств, то здесь также наблюдается корреляция. Наибольший рост присутствия корпораций наблюдался в следующих отраслях: оборонная промышленность, фармацевтика, банковское дело и страхование, телекоммуникации, высокотехнологические компании, энергетика. Исключение составляет лишь оборонный комплекс, чьи затраты по сравнению с вышеперечисленными отраслями, существенно ниже, что, вероятно, связано с более «приватным» форматом лоббизма со стороны производителей военной техники. По оценке Алана Розенталя, из перечисленных отраслей наибольшее влияние связям с госструктурами и местными сообществами уделяется в энергетике и телекоммуникациях, а также в нефтегазодобывающей отрасли¹.

Другая корреляция, которую показывают исследования, состоит в том, что рост представительства компаний в отдельных отраслях частично пропорционален росту парламентских слушаний, посвященных проблемам данных отраслей².

Например, в телекоммуникациях наибольший рост числа лоббистов наблюдался в середине 1990-х гг. Он был связан с длительной кампанией по продвижению Закона о телекоммуникациях, принятого в 2006 г. и отменяющего предыдущий закон, вступивший в силу 60 лет до этого. Главным лоббистом Закона о телекоммуникациях выступала известная телефонная компания *Bell*, которая хотела расширить сферу своей деятельности и включить в нее, в частности, информационные услуги. *Bell* начала бороться за новый закон еще в 1980-е гг., но сумела сдвинуть его продвижение с мертвой точки лишь в начале 1990-х гг. В 1992 г. она провела законопроект через Сенат. Однако в 1994 г. в Палату представителей снова подано два разных законопроекта. История продолжилась в 1995 г., и лишь в 1996 г. и Сенат, и Палату представителей устроил один вариант закона, вскоре подписанный президентом Клинтоном. Закон вводил новые правила конкуренции в телефонии и предоставлении информационных услуг.

Казалось бы, что после принятия закона, лоббистская активность в телекоммуникациях пойдет на спад. Однако она не только не снизилась, но и, наоборот, возросла. Дело в том, что согласно новому закону, значительная доля полномочий была делегирована Федеральной комиссии по телекоммуникациям (ФКТ). И до вступления в силу конкуренты *Bell* предприняли массу усилий для того, чтобы частично изменить закон. Когда у них это не получилось, в 2001 г. *Bell* вновь была вынуждена сражаться за то, чтобы выйти на рынок Интернета на равных условиях с кабельными компаниями. В 2002 г. компания добилась того, что президент Буш подписал закон, позволяющий ФКТ продавать с аукциона теле- и радиоканалы по наибольшей стоимости, а не разыгрывать их в лотерею, как этого требовали другие крупные компании.

¹ *Rosenthal A. Lobbyists and Lobbying in the States. 2nd ed. Wash.: Congressional Quarterly Inc., 2001. P. 42.*

² *Drutman L. The Business of America is Lobbying. P. 16-20.*

Впрочем, в других отраслях — фармацевтической, банковской, технологической — корреляции между политической повесткой (т.е. количеством парламентских слушаний по вопросам отрасли) и лоббистской активностью наблюдались не в такой степени, как в телекоммуникационной.

Тенденция

Степень интереса к лоббированию своих интересов у отдельных корпораций зависит не только от сферы деятельности, но и от уровня, на котором осуществляется регулирование отрасли.

Например, производство и продажа пива регулируется на уровне штатов. В зависимости от регионального присутствия пивоваренные компании вынуждены самостоятельно решать свои проблемы. Пивоваренные кампании поэтому сориентированы на плотную персональную региональную работу, их работа выстроена достаточно серьезно. В связи с конкуренцией в отдельных штатах, им трудно находить общие интересы и обращаться за помощью к своей корпоративной ассоциации. А производство крепкого алкоголя регулируется на федеральном уровне и большинство производителей в этой отрасли, за редким исключением, не видят смысла в индивидуальных усилиях, предпочитая передоверить защиту своих интересов отраслевой ассоциации.

Повышение интереса корпораций в 1970-е гг. к лоббизму частично объясняется реакцией на давление со стороны общества, а также большим вмешательством государства в экономику, которое происходило при демократах. Однако после избрания Рональда Рейгана президентом расходы лоббистов на свою деятельность несколько не снизились. Продолжали они повышаться и в 1990-е гг., когда республиканцы контролировали Конгресс. Лоббистские расходы в 1998—2008 гг. за вычетом инфляции составили 77% и превысили рост федерального бюджета (+38%), а также рост числа вводимых законов (+43%). Американские эксперты объясняют это тем, что за время, когда в 1970-е гг. бизнес был вынужден защищать себя лоббистскими мерами, он научился не просто защищать, но и извлекать для себя прибыль из взаимодействия с законодателями. Высокая лоббистская активность компаний нарушает существующий статус кво в отношении с другими компаниями и они вынуждены вновь защищать свой бизнес, но на этот раз не от государства, а от своих конкурентов.

Еще одна причина роста лоббизма — проблемы, возникающие у отдельных отраслей, например у банковской, когда законодатели попытались решить бюджетные проблемы взиманием налогов с банковских процентов. Вообще, бюджет, налоги и налоговые послабления являются первым и главным интересом лоббистов любой отрасли. Например, в 1990 г. президент Буш-старший подписал крупнейший на то время документ, направленный на сокращение бюджетного дефицита за счет повышения налогов. В итоге длительных разбирательств в Конгрессе США, из дополнительных 140 млрд долл., которые американское правительство планировало получить в течение пяти лет, корпорации принесли лишь 11%,

шлось заплатить американским гражданам. Все это было результатом корпоративного лоббизма¹.

В бюджетном лоббизме большую популярность в последнее получает использование так называемого клейма (earmark) — особого ассигнования, которое может быть добавлено в закон часто на последних минутах и без особых обсуждений². Это позволяет конгрессменам направлять финансовые потоки на частные вопросы, часто локального характера и связанные с регионами, в которых они избирались. Задача лоббистов в таких случаях сводится к тому, чтобы объяснить законодателям, как можно пользоваться данной возможностью в своих интересах. Например, отмечается, что использование законодательного клейма может с особой эффективностью быть использовано для выделения университетских грантов. Постепенно это превращается в метод лоббирования «заклейменных» ассигнований. Аналогичным образом происходит лоббирование исключений (carve-outs) из общих и частных правил экономического регулирования.

Особенности лоббирования в США

Хотя объектом лоббизма в большинстве случаев выступают конгрессмены, случаются попытки и лоббировать чиновников из исполнительных ветвей власти, в частности, Министерство финансов или Комиссию по ценным бумагам и биржам³.

Особняком стоит лоббирование Государственного департамента, поскольку связано с лоббизмом иностранных групп интересов. Лоббизму подвергается даже Верховный суд США, поскольку он вправе отменять законы, принятые Конгрессом⁴. Как это ни удивительно, но лоббизм судебной системы в США весьма распространенное явление, тем более, что в ряде штатов судьи избираются на прямых выборах, а потому вынуждены проводить избирательные кампании со всеми вытекающими отсюда последствиями. В своей книге «Лоббизм и судебная система США» российский исследователь американского лоббизма Н. Зяблюк упоминает о справочнике Верховного суда США, изданном в 1979 г., содержащем раздел «Давление на Верховный суд», а в нем главы «Конгресс», «Президент» и «Общественное мнение»⁵. Через восемь лет в другом справочнике приводится статистика, согласно которой, в течение одной лишь сессии 1987 г. более тысячи организованных групп участвовало в рассмотрении почти 80% дел.

По результатам экспертного опроса 60 вашингтонских лоббистов, проведенного Ли Друтманом в 2007—2008 гг., были выявлены следующие причины завести лоббистский офис в Вашингтоне (в порядке значимости)⁶:

¹ *Bimbaum J.* The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington. P. 3.

² Earmark. URL: <http://earmarks.omb.gov/earmarks-public/>

³ Hedge fund group spent \$1 million lobbying in 3Q// Associated Press. URL: <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9R J9KVOO.htm>

⁴ *Solowiej L., Collins P. Jr.* Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court // American Politics Research. July 2009. № 37 (4). P. 670—699.

⁵ *Зяблюк Н. Г.* Лоббизм и судебная система США. М.: ИСКРАН, 2002.

⁶ *Drutman L.* The Business of America is Lobbying. P. 24.

- **Необходимость защищаться от изменений в политике или других действий государства, способных принести убытки.**
- **Необходимость повысить конкурентные преимущества путем обеспечения благоприятных изменений в государственной политике.**
- **Необходимость сохранять текущие отношения с лицами, принимающими государственные решения.**
- **Необходимость управлять такими процессами, как соблюдение предписаний закона, лицензирование и прочими процессами, находящимися в ведении федерального правительства на постоянной основе.**
- **Необходимость отвечать на критику и отвечать на репутационные угрозы.**
- **Политическая активность конкурентов в своей сфере.**
- **Правительство — непосредственный покупатель продуктов и услуг компании.**

Исходя из того, что весьма часто лоббированием своих интересов приходится заниматься в целях защиты бизнеса, ключевым фактором становится получение информации. Вашингтонские лоббисты делятся на тех, кто контактирует с представителями власти ежедневно (65%), еженедельно (16%) и ежемесячно (19%). Как ни странно, но ежедневными контактами вынуждены заниматься компании с наименьшими продажами. Это приводит к тому, что их ежегодные расходы на представительство интересов наиболее высокие — в среднем примерно 4,2 млн долл. На еженедельные контакты необходимо тратить меньше — в среднем около 2,5 млн долл., на ежемесячные — 1,1 млн¹.

Казалось бы, в США наблюдается расцвет корпоративного лоббиста, и те, кто занимается продвижением интересов корпораций в государственных структурах, должны быть довольны существующим положением дел и тем вниманием, которое менеджмент уделяет вопросам лоббизма. Однако это далеко не так. Практикующие американские лоббисты утверждают, что корпорации занимаются лоббизмом скорее вынужденно, основные устремления топ-менеджмента лежат в других сферах, а похвастаться полным взаимопониманием с руководством могут лишь единицы корпоративных лоббистов. К тому же многие на дух не переносят правительственных чиновников, в особенности же депутатов. А поскольку прямой лоббизм подразумевает также и непосредственные встречи директоров с представителями власти, это не способствует развитию лоббистской активности. И точно так же, как и в России, мало кто любит покидать уютный для крупного бизнеса столичный мир Вашингтона, а в особенности Нью-Йорка, и отправляться в дальние поездки. Для последней особенности поведения в США даже придумали название — «синдром сада роз» («Rose Garden syndrome»).

Поэтому нет ничего удивительного, что большинство корпоративных лоббистских стратегий носят консервативный и весьма осторожный характер, где главная заповедь — «не ошибись». Во всяком случае применительно к лоббизму на уровне штатов эта тенденция фиксируется одно-

¹ *Drutman L. Op. cit. P. 30.*

значно^{1 2}. Отсюда, главным требованием к корпоративным лоббистам является не активность и креативность, а, как было отмечено выше, постоянный мониторинг политического поля, своевременное выявление угроз и разработка инструментов защиты бизнеса.

Впрочем, это не мешает отдельным компаниям подходить к вопросам организации лоббистского сопровождения деятельности со всей серьезностью. Например, у производителя пива *Anheuser-Busch* некоторое время назад пивоваренные заводы располагались в 11 американских штатах. В каждой из столиц этих 11 штатов у нее была группа штатных лоббистов, а также независимые лоббисты, заключивших контракты. Кроме этого, у *Anheuser-Busch* сформирована весьма разветвленная сеть для grassroots активности.

Впрочем, несмотря на общий консервативный фон работы штатных корпоративных лоббистов, лоббисты, работающие по контрактам, для продвижения интересов своих клиентов проявляют чудеса изобретательности. Известны случаи многочисленных вечеринок и даже ретритов, длящихся целую неделю, устраиваемых лоббистами для налаживания коммуникации с законодателями. Все это проводится под благообразным названием благотворительных вечеров или научно-практических конференций. Для того чтобы американским парламентариям не приходилось выслушивать претензии избирателей, с них изымают чисто символическую плату. Не удивительно, что в дальнейшем это порождает своеобразную мифологию американских лоббистов, как людей с сигарами и пачками денег во внутренних карманах своих пиджаков, решающих вопросы за ужином с влиятельными сенаторами.

Важная особенность

В случае совместной работы корпоративных лоббистов и лоббистов по найму, ведущие роли принадлежат первым. Именно корпоративные лоббисты определяют, где и когда могут понадобиться лоббисты по найму и что они должны делать.

Дело доходит до того, что в некоторых случаях корпоративные лоббисты вообще не занимаются прямыми контактами с представителями власти, а исключительно управляют деятельностью нанятых лоббистов. Однако полностью отказываться от услуг лоббистов по найму корпорации не намерены. Об этом свидетельствуют гигантские суммы контрактов лоббистских фирм, приведенные выше. На это существуют определенные причины.

1. Национальные компании часто имеют весьма небольшой штат GR-специалистов, при этом круг интересов в разных уголках США у них весьма обширный. В этих случаях удобнее выделять бюджеты на конкретные лоббистские проекты, чем содержать штат. Аутсорсинг — управленческая тенденция, которой подвержена в США даже такая деликатная сфера, как лоббирование.

2. Не во всех территориях у штатных лоббистов есть прямой доступ к ответственным лицам: выручают те лоббисты, у которых этот доступ имеется.

¹ *Rosenthal A.* Op. cit. P. 43.

3. Наличие штата и доступа к властным лицам, как ни странно, не отменяет найма дополнительных лоббистов. Большой штат корпоративных лоббистов вовсе не означает, что с его помощью корпорация намерена решать все свои вопросы, а лишь то, что вопросам лоббирования уделяется большое значение. Большие потребности вынуждают нанимать лоббистов, например, когда требуется внешняя поддержка корпоративным инициативам, в том числе grassroots.

4. В ряде случаев постоянное присутствие в центрах принятия решений желательно, если не необходимо. Конечно, корпоративные лоббисты приезжают на сессии местных парламентов, но к моменту начала заседаний часто решение, выносимое на обсуждение парламентариев, уже определено кулуарно. И если присутствие в Вашингтоне обеспечить несложно, то со столицами штатов дело обстоит несколько хуже. Легче купить лоббиста на месте, который будет управлять ситуацией, чем командировать штатного специалиста. Точно так же обстоит дело и с общественными организациями, которые играют важную роль в лоббистских процессах: не все организации федерального масштаба расположены в Вашингтоне, точно так же, как региональные НКО не всегда базируются в столицах штатов. Для взаимодействия с ними корпорации подключают лоббистов по контракту.

5. В отличие от лоббистов по найму корпоративные лоббисты жестко ассоциируются с корпорациями и их интересами. По этой причине в ряде случаев «независимые» лоббисты, которые к тому же часто обладают большим влиянием на конкретных чиновников или депутатов, оказываются более эффективными¹.

Существует несколько способов найма лоббистов в интересующих корпорации штатах. Специалисты по GR в США могут обратиться в профильную ассоциацию — *Public Affair Council (PAC)* или *State Government Affair Council (SGAC)*, если они состоят в них. Ассоциации могут дать рекомендации, выявить репутацию и контактную базу претендентов, и даже устроить с ними собеседования. Кроме этого, существуют организации, занятые подбором лоббистов в конкретных территориях на платной основе, например *Multistates Associates*. В ее базе насчитывается около 1500 лоббистов. За отдельную плату *Multistates Associates* не только подберет необходимого лоббиста, но и будет курировать весь проект.

Весьма тонкий момент в найме лоббиста состоит в том, что от его выбора зависит репутация корпорации. Влиятельный лоббист способен повысить статус группы интересов. Однако есть вероятность, что опытные и влиятельные лоббисты имеют действующие или завершённые контракты с другими корпорациями, чьи интересы могут пересекаться с интересами текущего заказчика. Это способно осложнить его работу или сделать ее невозможной: было бы странно, если бы один и тот же лоббист на одной сессии препятствовал поднятию налогов, а на другой сменил свою точку зрения на противоположную. Как выразился один из американских лоббистов по этому поводу: «Нельзя стрелять всей обоймой».

¹ *Rosenthal A.* Op. cit. P. 53—55.

В ряде случаев играет даже значение с кем у лоббиста более наработанные связи — с демократами или республиканцами. Все зависит от политической позиции партийцев по обсуждаемому вопросу. Если, допустим, республиканцы разделяют позицию группы интересов по текущему вопросу, нанимают лоббиста-демократа и наоборот. Например, оперный театр в Майями вначале нанял лоббиста-демократа, а потом, когда понадобилось усилить позиции у губернатора-республиканца, пригласили для работы лоббиста, вхожего в республиканские круги.

Последний случай демонстрирует еще одну тенденцию в корпоративном лоббизме — лоббирование с помощью специально подбираемых групп лоббистов (*team lobbying*). Общий принцип командного лоббизма таков: чем больше лоббистов, тем больше политических ниш можно закрыть коммуникациями. При таком подходе используется принцип специализации лоббистов. Например, у одного хорошие связи с общественными организациями по защите прав женщин, а у другого — с национальными сообществами. Или один лоббист работает с Палатой представителей, другой с Сенатом, у третьего наработанные связи со спикером, а у четвертого с председателем профильного комитета. Чаще всего такие группы лоббистов формируются при серьезном конфликте интересов между корпорациями, которые превращаются в настоящие лоббистские бои. Например, такая битва развернулась по многим американским штатам между компаниями, занимающимися сдачей автомобилей в аренду, *Hertz* и *Avis*, с одной стороны, и *Alamo*, с другой. Известны случаи, когда в лоббистских баталиях нанималось до 50 «штыков» с той и с другой стороны. В таких случаях идет тотальная борьба за ресурсы влияния, а одним из мотивов найма лоббистов выступает предотвращение их найма другой стороной (для России более привычна картина, когда идет аналогичная скупка СМИ). При лоббировании группами очень важно иметь четкую программу действия и жесткую дисциплину, в противном случае, по выражению одного из американских лоббистов, «это превращается в зоопарк, прямо как в барной сцене в Звездных войнах».

Особенность американского лоббизма

Важный инструмент корпоративного лоббизма — финансирование избирательных кампаний законодателей. Это как раз тот метод, где наличие капитала является явным преимуществом корпораций в сравнении с общественными организациями.

Вряд ли общественники способны финансировать выборы, потому что средняя стоимость избирательной кампании в Палату представителей увеличилась с 86 тыс. долл. в 1978 г. до 1,3 млн в 2006 г., более чем в 10 раз¹. Избрание в Сенат стоит еще дороже и достигает 8 млн. Неудивительно, что лоббисты, занимающиеся контактами с американскими законодателями, уделяют особое внимание помощи в наполнении избирательных фондов при их переизбрании, задействуя при этом Комитеты политических действий (РАС), которые все чаще создаются заинтересованными корпора-

¹ *Kaiser R., Crites A. How lobbying became Washington's biggest business.*

днями. В итоге общая стоимость затрат пожертвований в избирательные фонды в каждом электоральном цикле оценивается как 500 млн долл.

Впрочем, исследователи отмечают, что не всегда объем затрат прямо пропорционален получаемому результату, поскольку финансовым вливаниям корпораций способно противостоять общественное мнение, которое в США часто способно мобилизоваться без всяких затрат¹, а попытки изучить влияние финансирования выборов Комитетами политических действий на политические решения приносят противоречивые результаты. К тому же пожертвования часто делаются в пользу тех политиков, которые и без того проголосовали бы за необходимое решение, поскольку их позиции близки позициям лоббистов по данному вопросу, а потому пожертвование представляется скорее способом поддержания хороших отношений и сохранения доступа к конгрессменам. Наконец, во время выборов происходит конкуренция между кандидатами, в результате которых проигрывают не только сами политики, но и группы интересов, вкладываемые в них. Таким образом, распространенное у обывателей представление о том, что финансирование кампаний однозначно приводит к усилению лоббистских позиций, оказывается ошибочным. Иным ресурсом, сопоставимым с финансовым, может выступать количество членов, состоящих в организации, либо лоббирующей какое-то решение, либо привлекаемой к его решению в качестве союзника.

Еще методом выстраивания отношений корпораций с законодателями является организация «депутатских туров». *Johnson & Johnson* устраивают регулярные туры на производственные площадки, где проводят встречи с ответственными руководителями, а также приглашают законодателей из комитетов по охране здоровья в свои лаборатории, где они имеют возможность обсудить насущные проблемы с исследователями компании. Об их эффективности можно судить по «депутатскому туру» от компании *Kodak*. Компания пригласила 14 представителей легислатуры (лаг. *lex (legis)* — закон, *latus* — внесенный, установленный) штата Нью-Йорк от Демократической партии в свою штаб-квартиру в Рочестер. И если накануне отправления один из депутатов открыто заявлял о том, что *Kodak* — один из наиболее злостных загрязнителей окружающей среды в штате, то после двухдневного пребывания в Рочестере он кардинально поменял свою позицию и выразался в том духе, что хотел бы помочь распространить их позицию относительно защиты окружающей среды. Его коллеги также уехали под большим впечатлением от общения с рабочими и с полным осознанием, что *Kodak* делает максимально возможное для сохранения природы.

Однако куда важнее для успешного лоббизма оказывается нахождение общих целей у политиков и групп интересов. Политики, поддерживая по отдельным вопросам группы интересов, решают собственные задачи, в большинстве случаев политические, связанные с усилением их влия-

¹ *Leech B., Baumgartner F., Berry J. Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes. P. 5. URL: <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/berry/moneyBuyPower.pdf>*

ния. Интересы бизнеса носят экономический характер. Такие тактические союзы имеют наибольшее значение в Вашингтоне. В случае их возникновения обе стороны начинают работать вместе, в тандеме, поскольку каждая из сторон может сделать то, чего не может другая: одни работают инсайдерами, а другие в качестве внешней силы¹. Их могут связывать географические, профессиональные или идеологические связи. Чиновники имеют возможность задавать политическую повестку, работать с коллегами, организовывать встречи. В то же время у лоббистов больше кадровых возможностей и временных ресурсов, что позволяет им проводить необходимую экспертизу вопроса.

Обе стороны обеспечивают решение поддержкой: политики — внутри государственных учреждений, лоббисты — в обществе. Это ключевой фактор для успешного лоббизма, потому что без привлечения на свою сторону других конгрессменов и американского общества одновременно, законопроекты обречены на провал. Поэтому в своей основной массе лоббизм, во всяком случае корпоративный лоббизм, точно состоит не в том, чтобы вынудить власть принять то или иное решение, а в совместной работе лоббистов и власти над продвижением взаимовыгодных решений. Все имеющиеся в распоряжении ресурсы тратятся на то, чтобы увеличить круг союзников в обществе и во власти.

Лоббистская стратегия

Основная лоббистская стратегия в Вашингтоне состоит в том, чтобы найти интерес среди ключевых фигур в Палате представителей или Сенате к искомому вопросу и стимулировать их к продвижению вопроса среди других членов Конгресса. В США такой метод лоббизма получил название внутрипарламентского лоббирования — *member-to-member lobbying*².

Впрочем, в таких тандемах строго соблюдается иерархия отношений. Действительно, часто в государственных структурах не хватает ставок или уровня зарплат, чтобы держать квалифицированных помощников, а у лоббистов хватает средств, чтобы заказывать самую квалифицированную экспертизу. Поэтому лоббисты часто выступают в роли «подносителей снарядов» и одновременно друзей чиновников. Однако несмотря на их важную роль во властных структурах, они почти всегда «младшие игроки», поскольку не принимают решения. Взятые в качестве группы, в Вашингтоне они представляют собой низшие слои бюрократического общества — низшую касту — компенсацией чему служат их довольно высокие гонорары³.

Впрочем, и эта иерархия не является жесткой благодаря явлению, получившему название «вращающейся двери», когда бывшие конгрессмены или чиновники устраиваются на работу в лоббистские фирмы. Еще

¹ Также об интеграции акторов в лоббистском процессе см. параграф «Интеграция акторов в дискретной модели лоббистской коммуникации» в монографии Белоусова А. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург : УрО РАН, 2005.

² *Leech B., Baumgartner F., Berry J. Does Money Buy Power?* P. 11.

³ *Bimbaum J. The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington.* P. 6.

в 1970-е гг. оно встречалось довольно редко и вызывало удивление. Также и в 1980-е гг. переход избранного лица в низшую касту лоббистов считался не слишком достойным. К тому же и лоббистские фирмы не слишком стремились принять бывших конгрессменов на работу, поскольку те считались для такой работы чересчур ленивыми. Однако к настоящему моменту уже порядка 370 бывших конгрессменов связаны с лоббистской деятельностью, из них 285 зарегистрированы лоббистами¹. Так, в лоббистскую фирму *Patton Boggs LLP* трудоустроилось не менее 170 бывших чиновников и конгрессменов. Среди наиболее известных трудоустроенных законодателей - Джон Бро (штат Луизиана, работал в Сенате в 1972—2005 гг.), Том Дауни (Нью-Йорк, 1974—1993 гг.), Виктор Фазио (Калифорния, 1979—1999 гг.), а также бывший руководитель фракции Демократической партии в Палате представителей Ричард Герхард (1977—2005). Последний основал фирму с ежегодным бюджетом 7 млн долл. Причина переходов конгрессменов на работу лоббистов — прежде всего высокие доходы в этой сфере², а также изменения в законодательстве, облегчающие бывшим законодателям трудоустройство лоббистами.

В целом стратегии корпоративного лоббизма укладываются в рамки *прямого* (*direct lobbying*) или *внутреннего* (*inside lobbying*) лоббизма, который понимается как работа внутри правительственных институтов. В особенности прямое лоббирование наиболее эффективно при рассмотрении вопросов, которые мало волнуют общественность, не являются жизненно важными вопросами для интересантов и в которых слабо разбираются законодатели. Также внешнее давление неприемлемо при рассмотрении щекотливых для законодателей вопросов. Так, при рассмотрении в одном из американских штатов этического свода правил для местных чиновников Ассоциация муниципальных служащих отказалась прибегать к поддержке населения для противодействия данному закону, который, по их мнению, мог отпугнуть талантливую молодежь от выбора чиновничьей карьеры.

При наличии отлаженных коммуникаций внутри легислатур лоббисты не видят потребности во внешнем давлении на ответственных лиц, предпочитая с максимальной эффективностью отрабатывать накопленные связи. Их логику лучше всего выразил один американский лоббист: «Если спикер возьмется продвигать закон, он пройдет»³.

13.4. Особая роль grassroots-лоббирования в США

Grassroots принято считать методом внешнего лоббирования, который по характеру влияния противоположен методам внутреннего лоббирования, таким как участие в экспертных советах и комиссиях, частных встречах и финансированию избирательных кампаний. При оценке эффектив-

¹ *Edsall T.* The Trouble With That Revolving Door // New York Times. The Opinion Pages. URL: <http://campaignstops.blogs.nytimes.com/2011/12/18/the-trouble-with-that-revolving-door/>

² *Ibit.*

³ *Rosenthal A.* Lobbyists and Lobbying in the States. P. 166.

ности методов внешнего и внутреннего лоббирования также по-разному оценивается степень воздействия на ответственных лиц: если при внутреннем лоббизме больше употребляется термин «влияние», то при внешнем - «давление». Это и обуславливает сферу применения grassroots в традиции американского лоббизма: там, где не хватает ресурсов влияния, подключают прямое давление на законодателей.

Федеральные законы не регулируют grassroots-лоббирование в США, однако такое регулирование имеется в 36 американских штатах. Согласно этим законам, те, кто устраивают кампании поддержки в одних штатах, обязаны просто зарегистрироваться, а в других - раскрывать источники своих доходов, а также регулярно подавать отчеты, иногда даже ежемесячно. Например, в законе штата Вашингтон указано, что раскрытию информации об источниках финансирования подлежат все, кто тратит на grassroots 500 долл, в месяц или 1000 долл, за три месяца. Также должны отчитываться и те, кто жертвует на такой лоббизм хотя бы 25 долл.¹

Grassroots-кампании в первом десятилетии XXI в. были скорее исключительной мерой, чем инструментом, с которого начинается лоббирование интересов. Необходимо всегда учитывать, что в целом представители власти не очень любят, когда на них оказывается давление извне, тем более если в этом нет особой необходимости, так как в представлении властных лиц grassroots-кампании — последнее средство исправить ситуацию.

Почему корпорации прибегают к grassroots-лоббированию

Корпорации стараются прибегать к grassroots-лоббированию только в крайних случаях, когда цена вопроса слишком велика, чтобы не использовать любые доступные методы. Впрочем, при потере влияния внутри легислатур, как было, например, с *Anheuser-Busch*, компаниям не остается ничего иного.

Еще одна причина прибегнуть к grassroots-методам — закрытость ЛПП, а также их ротация. Таким образом, лоббисты восполняют дефицит прямых контактов: путем grassroots-кампаний они доносят до представителей власти возможные неприятные последствия их решений, чего ранее не получилось сделать лично. Вот что они сами говорят по этому поводу: «Мы используем эти [grassroots] техники, поскольку многие законодатели не желают видеть пас в залах заседаний... На самом деле за исключением переговоров с законодателями в нашем распоряжении не так много средств. Мы не напрашиваемся на ланчи, если не получаем приглашения, и не пользуемся другими способами доступа, если они не ведут к успеху. В этом созыве у нас около 40 новых депутатов и наши отношения пока не выстроены. К тому же их долгое время учили не доверять нам, что создает дополнительные препятствия в лоббировании»².

Риски подключения давления извне заставляют американских лоббистов тщательно взвешивать все за и против, прежде чем взяться за органи-

¹ Grassroots Lobbying Disclosure Laws and the First Amendment. URL: <http://www.y. foreffect ivegov.org/node/10934>

² Rosenthal A. Op. cit. P. 154.

задию grassroots-кампаний. Еще одна угроза, способная привести к результатам противоположным от запланированных, состоит в ошибочном таргетировании коммуникаций. Как правило, внешнее воздействие оказывают на тех депутатов, которые колеблются в принятии окончательного решения. Па тех, кто уже и так за необходимое для интересантов решение или, напротив, никогда не будет за, нет никакого смысла оказывать давление. Чтобы знать, кто за, а кто против, необходимо обладать информацией из самых достоверных источников. В особенности ошибки опасны, когда сторонников принимают за врагов: в этом случае попытки оказать влияние могут закончиться прямо противоположным эффектом. К тому же при оказании давления на «своих» сторонников в легислатурах могут быть дискредитированы ключевые агенты влияния, которые вступают в коммуникации с властными лицами. Ну а пытаться влиять на непримиримых оппонентов — пустая трата времени и ресурсов.

В США при организации grassroots-кампаний считается крайне важным их жесткая организация и постоянный контроль за всем происходящим. Поскольку к кампании привлекается множество самых разных людей, это ведет к росту вероятности эксцессов исполнителей, что способно испортить всю кампанию. Известен случай, когда оптовый торговец пивом дозвонился до сенатора и, нисколько не смущаясь, напомнил ему, что он делал пожертвование во время его избирательной кампании, а после заявил: «А теперь вот что я хотел, чтобы Вы сделали»¹. Вряд ли такой подход понравится любому представителю власти: цена ошибки в grassroots- кампаниях весьма велика.

Вместе с тем масштабы использования grassroots-методов весьма внушительны.

Факты

Исследование, проведенное в американских штатах Калифорния, Южная Каролина и Висконсин выявило, что 86% лоббистских организаций и 88% лоббистов пользовались grassroots-методами а, соответственно, 83 и 82% из них устраивали кампании по написанию писем представителям власти. Еще один статистический факт: девять из десяти корпораций когда-либо организовывали grassroots-кампании². Масштабы гражданского участия тоже весьма велики: 25% американцев признались, что они контактировали с чиновниками в течение последнего года, а у каждого пятого этот контакт был совсем недавно³.

Конечно, часть этих людей могли инициировать контакты самостоятельно, однако масштабы участия говорят, скорее, об организованном характере коммуникаций.

Grassroots-методы в США имеют специфическую сферу применения. Как и везде, они апеллируют к общественной поддержке. Но общественная поддержка в США, в отличие, к примеру, от ЕС, весьма политизирована.

¹ *Rosenthal A.* Op. cit. P. 168.

² *Ibid.* P. 155.

³ *Verba S., Scholzman K., Brady Я.* Voice and Equality. Cambridge : Harvard University Press, 1995. P. 56.

Дело в том, что американское общество структурируется в своих интересах вокруг двух крупных политических партий — Республиканской и Демократической, которые представляют довольно разные группы американского электората: «белых и богатых» и «черных и бедных»¹. По целому ряду вопросов мнение этих партий существенно разнится, в частности, когда речь заходит о налогах, абортах, однополых браках, внешней политике и т.д.

Многие вопросы для Конгресса становятся политически принципиальными, поскольку от того, как проголосуют конгрессмены, зависит дальнейшая поддержка избирателей. Часто американцы становятся свидетелями настоящих законодательных битв, длящихся многие годы. Например, Закон о чистом воздухе (*Clear Air Act*), прежде чем быть принят, обсуждался в течение четырех лет. Будучи прекрасно осведомлены о политических предпочтениях и электоральной зависимости конгрессменов, а также о конфликтных политических ситуациях, лоббисты получают возможность манипулировать их голосами, подключая в нужный момент общественное давление. К тому же в США, в отличие от Евросоюза, Конгресс обладает значительно большим влиянием: у него есть право законодательной инициативы, которая отсутствует у Европарламента (в ЕС законодательной инициативой обладает не Европарламент, а Еврокомиссия, на которую *grassroots*-методы практически не оказывают влияния). Поэтому *grassroots*-лоббирование в США обладает большей эффективностью и распространением, чем в Евросоюзе.

Вместе с обширными полномочиями, конгрессмены и сенаторы получают и значительную долю ответственности перед своими избирателями, для которых возможность влиять на решения политиков — не пустая формальность, а самый настоящий механизм реализации своих гражданских прав, которым они не пренебрегают пользоваться. Таким образом, *grassroots*-кампании сигнализируют американским политикам об электоральных последствиях своей деятельности, а также о том, что решения стоит принимать, опираясь в первую очередь на общественное мнение.

К тому же в США весьма развиты общественные организации (НКО), которые находятся в постоянном контакте со своими членами и имеют на них существенное влияние. На данный момент в США их насчитывается полтора миллиона (для сравнения: в России — 227 тыс. НКО). По сути, это готовые механизмы для разворачивания *grassroots*-кампаний, регулярно задействуемые лоббистами.

Так, в 1982 г. в Конгресс был внесен закон, согласно которому предполагалось взимать налоги с доходов от банковских счетов, а также дивидендов, полученных от ценных бумаг². Сторонники доказывали, что это были единственные необлагаемые налогами доходы граждан. Аргументы

¹ Фактически же электорат Республиканской партии состоит из «социальных консерваторов», «предпринимателей» и «популистов», тогда как электорат Демократической партии состоит из «либералов», «консервативных демократов» и «обездоленных демократов» (согласно исследованию 2005 г. «Beyond Red Vs. Blue», проведенному Pew Research Center).

² Goldstein K. Interest Groups, Lobbying, and Participation in America. Op. cit. P. 1—3.

были услышаны как в контролируемом республиканцами Сенате, так и в контролируемой демократами Палате представителей, без особых проблем проголосовавших за его принятие. Вскоре его подписал Президент Рейган и в течение года закон должен был вступить в силу.

Не желая смириться с многомиллиардными убытками, банковская индустрия, по словам наблюдателей, взорвала настоящую лоббистскую бомбу, которая своей мощью повергла в шок как инициаторов этого закона, так и подписавшего его президента. Американская ассоциация банкиров (*American Bankers Association*) совместно с Американской лигой сбережений (*U.S. League of Savings*) использовала все возможные инструменты, чтобы побудить своих клиентов вступить в контакт с конгрессменами и убедить их в неправильности принятого решения. В ход пошли рекламные объявления в газетах, баннеры и даже адресно рассылаемые ежемесячные выписки из банковских счетов, показывающие сколько денежных средств американцы теряют благодаря данному закону. Была привлечена компания по связям с общественностью *Leo Barnett & Company*, которая сумела организовать 22 млн надлежащим образом оформленных контактов избирателей со своими законодателями. В результате несколько недель спустя, обе палаты были вынуждены собраться вновь и отозвать свой закон.

Здесь важно отметить, что пусть субъектом выступает и бизнес-ассоциация, grassroots-метод стал для нее вынужденной мерой. Тот факт, что закон прошел Конгресс первый раз, говорит о том, что, по всей видимости, методы внутрипарламентского лоббизма не возымели своего действия.

Сходным образом в 1989 г. Закон о медицине катастроф вначале получил всестороннюю поддержку обеими партиями, но вскоре был также отозван. Закон подавался как мера по защите престарелых и нетрудоспособных американцев от колоссальных счетов за медицинские услуги. Закончилось все тем, что влиятельный председатель Комитета по медицине был вынужден спастись бегством в коридорах Конгресса от толп разгневанных пенсионеров. А ведь речь шла как раз об их поддержке перед лицом неумных трат за медицинское обслуживание. В качестве механизма финансирования была предложена дополнительная медицинская страховка премиум класса в размере 800 долл., при которой только 40% пенсионеров были вынуждены понести дополнительные траты и всего 5% оплачивать ее в полном размере. Однако общественные организации типа Национального комитета за сохранение социальной безопасности и медицинской страховки выступали категорически против любых дополнительных трат, какие бы преимущества они ни давали. Комитет разослал своим пяти миллионам членов письма, в которых объявил, что новый закон несет пенсионерам только дополнительное финансовое бремя, и что они будут вынуждены платить новые налоги за «преимущества», которые они и без того уже оплатили. «Ваш федеральный налог вырастет на 1800 долл, только потому, что Вам исполнилось 65!» — безапелляционно утверждалось в письмах такого рода. После получения посланий миллионы пожилых американцев потребовали от своих конгрессменов отозвать закон, что и было сделано в течение года.

Однако задействование НКО — не единственный способ организации grassroots-кампаний, пусть и весьма действенный.

Сами корпорации зачастую реализуют внутрикорпоративные grassroots- программы, цель которых — оказание влияния на органы власти. И действительно, в ряде случаев эффективнее рекрутировать своих собственных сотрудников, чем тратить ресурсы на привлечение сторонних организаций.

Например, в компании *Johnson & Johnson* в каждом из ключевых штатов — Калифорнии, Техасе, Иллинойсе, Нью-Джерси, Джорджии и Флориде — созданы оперативные группы, которые проводят регулярные заседания. В состав таких групп входят заводские менеджеры, а также сотрудники финансовых и кадровых отделов. При поддержке директората оперативные группы несут ответственность за проведение grassroots-кампаний в своих территориях. И поскольку команды действовать поступают всего несколько раз в году, доля участия сотрудников в таких мероприятиях остается стабильно высокой¹.

Однако не все корпорации обладают равными возможностями в создании собственных организационных структур. Например, производители вина ограничены в своих возможностях, поскольку виноделие сосредоточено, главным образом, в Калифорнии. А вот производители пива имеют самые разнообразные сети — производственные, торговые, потребительские — по всей стране, что дает им преимущество по сравнению с виноделами. Дело в том, что дистрибьюторскую систему пива обслуживает большое количество людей, за которыми закреплены маленькие территории. У американских виноделов все наоборот: небольшое количество людей занимается дистрибуцией значительных по протяженности территорий.

Схожие проблемы испытывают, к примеру, фермеры из Флориды в силу хотя бы того обстоятельства, что большинство фермеров говорят только на испанском или креольском, а многие и вовсе не имеют постоянного места жительства. Это во многом затрудняет их мобилизацию вне зависимости от того, насколько важен поднимаемый вопрос.

Система организации grassroots-сетей крупнейшего американского производителя пива *Anheuser-Busch* заслуживает отдельного внимания. Собственных сотрудников компании в США насчитывается порядка 30 тыс. С помощью специальных компьютерных программ они распределены по штатам, чтобы легче было организовывать локальные кампании. Кроме собственных сотрудников, в сферу влияния *Anheuser-Busch* вовлечены около 750 оптовых компаний, включая 26 в Техасе и 49 в Калифорнии, чей штат достигает также 3 тыс. сотрудников. Эти оптовые компании в ежедневном режиме контактируют с 5 тыс. торговыми предприятиями по всей стране, а раз в две недели у них происходят контакты со всеми, кто обладает лицензиями на продажу спиртного. А еще есть многочисленные поставщики сырья, большей частью сельхозпроизводители. Конечно, в нужный момент все эти связи и контакты используются для передачи необходимых материалов, обзвонив и прочих grassroots-мероприятий.

¹ *Rosenthal A. Op. cit. P. 157.*

Впрочем, у данной системы организации grassroots-кампаний есть свои минусы: она слишком медлительна. Даже при интенсивной мобилизации для полной раскрутки в масштабах территории любого штата требуется три-четыре недели. Не всегда такое время имеется в распоряжении, поскольку инициативы, касающиеся интересов компании, в частности, предложения об увеличении налогов от продажи пива, могут вноситься в самый последний момент перед их принятием. Этим могут воспользоваться оппоненты, поджидая для более активных действий того момента — одна-две недели до принятия закона — когда массивная, но неповоротливая машина мобилизации уже не сможет ничего сделать.

Что же касается организаций с ограниченными возможностями рекрутинга собственных работников, то они нередко прибегают к системе грантовой поддержки общественных организаций. Но не только они. Такую стратегию, например, использует корпорация *Dayton Hudson* из Миннесоты, шестой крупнейший ритейлер в США. Она регулярно раздает гранты, выбирая ключевые организации, влияющие на общество и власть, а в момент возникновения важного вопроса в отношениях с правительством просит грантополучателей о помощи. Мотивировка поддержки формулируется как необходимость «спасения компании». Никто в помощи не отказывает, даже балетные труппы.

Мнение экспертов

Относительно массивности grassroots-кампаний у американских лоббистов имеются разные мнения. Часть специалистов утверждает, что в рамках штата нескольких писем и десятка звонков уже достаточно, чтобы привлечь к проблеме внимание и дать понять — «ждите продолжения». Куда более важным считается инициировать поступление сигналов из как можно более широких кругов общества. Также большую значимость имеет «молниеносность» кампании, которая при эффективной реализации способна ошеломить лиц, принимающих решения.

В любом случае в США для организации эффективной grassroots-кампании требуются наработанные и прогнозируемые мобилизационные ресурсы, готовые в любой момент выполнить поставленную задачу. Так, у *Texas Civil Justice League* для этой цели имеется база из 40 телефонных операторов, которые в одну из ключевых кампаний совершили порядка 35 тыс. звонков бизнес-структурам, предположительно заинтересованным в решении вопроса, стоявшего на повестке. А штат *Associated Industries of Florida*, в распоряжении которого имеется специальное компьютерное оборудование, способен в течение 24 ч с момента поступления запроса организовать отправку более 1000 писем и телеграмм законодателям¹.

Одной из ключевых grassroots-техник в США является техника работы с лидерами общественного мнения, имеющими прямые контакты с представителями власти (grass-tops). Платформой для их знакомства может выступать все что угодно, кроме традиционных просьб со стороны первых.

¹ Rosenthal A. Op. cit. P. 161.

Это могут быть брокеры, врачи, риелторы, бизнесмены и другие люди, с которыми законодателей связывают повседневные контакты прагматичного характера. Каждая лоббистская структура стремится нарастить сеть таких grass-tops.

Важной техникой американского grassroots считается привлечение к кампаниям ассоциаций муниципальных и окружных чиновников. Члены таких ассоциаций рассредоточены по штатам и прочим избирательным округам. Их легко мобилизовать, когда дело заходит об интересах местных государственных структур. Например, весьма активную роль в grassroots- кампаниях играет Техасская Муниципальная Лига (*The Texas Municipal League*). В начале кампании она рассылает всем избранным чиновникам и главам департаментов вопросники, выясняя, кого лично из сенаторов они знают. Чиновники персонально не контактируют с законодателями, но на основании полученных от них данных создается база контактов, используемая в дальнейшем.

К наиболее эффективной американской grassroots-технологии относится приглашение представителей общественности в легислатуры на обсуждение законопроектов. При этом значение имеет выбор людей, способных произвести на законодателей наибольшее впечатление. Известны случаи, когда лоббисты приводили на заседания родственников законодателей и даже их родных матерей. В других случаях эффект достигался за счет массовости делегации. Так, при рассмотрении запрета на продажу сигарет торговыми автоматами в одном из американских штатов лоббистами от табачной индустрии были приглашены 50 операторов торговых автоматов, которым грозила безработица. Иногда появление группы поддержки в правительственных зданиях превращается в настоящее шоу. Однажды в Генеральной ассамблее американского штата Делавэр рассматривался законопроект, по которому запрещалась ловля крабов по воскресеньям. Чтобы переломить ситуацию, лоббисты привели на заседание 30 профессиональных ловцов крабов в рабочей одежде — огромных резиновых сапогах, потертых футболках и грубых штанах. Эти люди едва могли шевелиться в своей неповоротливой одежде, не говоря уже о запахе, распространявшемся по залу заседания. Присутствие этих неуклюжих людей произвело неизгладимое впечатление на делавэрских парламентариев¹.

Также в американской традиции устраивать так называемые lobby days — встречи заинтересованных лиц с законодателями. Или даже ежегодные ужины с сенаторами в разных штатах или административных единицах штатов: такие ужины призваны как отдать дань уважения представителям власти, так и показать свою силу. Традиция всевозможных трапез с законодателями широко распространена в США, как мы видели, еще с XIX в. и используется в самых разнообразных формах. Иногда не обязательно договариваться с представителями власти о встрече, можно просто ее назначить и оповестить депутатов о ней. Если на встречу с одной

¹ *Burdick K. R. A Folklorist Look at Lobbyist. Colledge of Urban Affair, University of Delaware, unpublished paper. 1990. P. 34—35.*

стороны придут уважаемые люди, а власти предложение проигнорируют, в американском обществе это будет воспринято как пощечина избирателям.

Отдельного внимания заслуживает организация поездок граждан в административные центры для проведения там митингов, шествий или просто для встреч с властями. Во Флориде лоббисты организовывали специальные туры фермеров, которые вставали рано утром и ехали в Таллахасси на своих сельских грузовичках и фургонах, разваливавшихся на ходу, чтобы повстречаться с законодателями, угостив их апельсинами и перцами, отобедать с ними. Фермеры ночевали на церковных чердаках и утром следующего дня двигались в обратный путь. В других случаях лоббисты пытаются взять числом. Тысячи врачей в той же Флориде отправлялись в столицу штата, чтобы повлиять на реформу административных правонарушений. Так, 12 тыс. учителей собрались на митинг в Трентоне под эгидой Образовательной ассоциации Нью-Джерси, чтобы законодатели прислушались к их мнению по вопросам дополнительных выплат. Иногда такие акции проходят довольно агрессивно, как в случае с протестом против запрета штурмового оружия в том же штате Нью-Джерси, устроенном Коалицией спортсменов Нью-Джерси совместно с Национальной оружейной ассоциацией. Акция закончилась оскорблениями и актами вандализма. Но своей цели демонстранты добились, как бы кто не относился к такого рода методам: свою позицию они донесли и были услышаны.

Для подкрепления своей позиции в grassroots-кампаниях американские лоббисты часто публикуют в СМИ данные социологических исследований. Если вопрос спорный, а данные недвусмысленно говорят о том, в какую сторону качнулось общественное мнение, они способны повлиять на неопределившихся законодателей. Так было, например, с вопросом о государственной оплате абортотворения для женщин из неблагополучных слоев. Для калифорнийских властных лиц аргумент о том, что разрешение делать аборт поддерживают 67% населения штата, а 59% высказались за финансирование абортотворения, имело существенное значение. Когда производители алкогольной продукции и стеклотары во Флориде противодействовали закону, повышающему налоги на легкие спиртные напитки, они провели опрос по всему штату. С помощью опроса они донесли до депутатов, что 62% жителей штата не готовы оплачивать эту инициативу из своего кармана.

Хотя публикация данных нацелена, прежде всего, на затруднившихся законодателей, как правило, при рассмотрении местных законов опросы проводят по всему штату, а не по округам тех, чье мнение необходимо переубедить. Причина тому — высокая стоимость опросов с выборкой в пределах небольших округов. По в некоторых случаях проводятся и такие исследования как, например, было в случае решения вопроса о дополнительных пенсиях для офицеров полиции в одном из американских штатов. Часть местных депутатов автоматически, без особых разбирательств, аргументировали свой отказ тем, что их избиратели, якобы, выступают против. После проведения исследований в их округах, показавших, что у избирателей,

на самом деле, совсем другая позиция, депутаты были лишены своих стандартных аргументов.

В целом же grassroots-кампании помимо жесткого менеджмента требуют весьма деликатного исполнения, поскольку при желании оказать как можно большее влияние легко перегнуть палку. В практике grassroots- лоббизма в США известны случаи, когда привоз к стенам парламента инвалидов по совершенно отвлеченному вопросу или рассылка депутатам фотографий с мертвыми эмбрионами настраивали их против организаторов этих акций и их позиций по обсуждаемому вопросу. Также излишняя интенсивность звонков может сыграть в «минус»: в другом случае законодатель, который должен был внести закон на рассмотрение, после шквала звонков, обрушивших телефонные сети в парламенте, был настолько разозлен, что буквально в последний час изменил свою позицию и примкнул к противоположной стороне.

13.5. Сравнение лоббизма в США и ЕС

В заключение несколько слов о сравнении лоббизма в США и ЕС. Исследователи сходятся на том, что ключевое различие между культурой лоббизма в ЕС и США заключается в подходах к финансированию НКО и политическим кампаниям. В ЕС НКО часто получают финансовую помощь от Еврокомиссии. В США редко можно встретить финансирование правительством НКО или групп интересов, денежные средства поступают из совершенно иных источников. Зато в США у политиков не считается зазорным принимать пожертвования на избирательные кампании от частных лиц и корпораций. Следствием этого является то, что корпоративный лоббизм получил большее развитие в США. Европейцы, осознавая все риски, связанные с такой ситуацией, хотели бы избежать ее, поддерживая НКО, однако на протяжении 2000-х гг. эксперты отмечали усиление влияния бизнеса и ослабление влияния НКО.

Кроме того, в США механизмом противодействия влиянию корпораций выступают спонтанные grassroots-кампании, которые более распространены и более эффективны в США по нескольким причинам. Во-первых, в силу институционального устройства органов власти США и ЕС: в ЕС парламентарии, избираемые населением, не обладают правом законодательной инициативы в отличие от своих американских коллег. Во-вторых, принцип «европейскости», применяемый в ЕС при разработке законопроектов, игнорирует региональные интересы, которые опять-таки часто являются выражением воли граждан.

Что касается европейского лоббизма, то, очевидно, по мере роста индустрии лоббизма, будут наблюдаться и попытки большей степени регулирования лоббизма. Здесь ЕС идет по американскому пути жестких ограничений, дабы не выслушивать обвинения в использовании корпорациями институтов ЕС в своих частных интересах. Подобные обвинения были бы весьма болезненны для Евросоюза в силу разногласий между странами, которые там регулярно возникают, а также общего скепсиса относительно перспектив ЕС (табл. 13.9).

Сравнение лоббизма в США и ЕС¹

Деятельность	Вашингтон	Брюссель
Регистрация лоббистов	Конгресс США: обязательная	Европейская комиссия и Европейский парламент: добровольная
Регулирование этики чиновников	Правительство США: есть Конгресс США: есть	Еврокомиссары и персонал Комиссии: есть Депутаты Европейского парламента и персонал парламента: есть
Свод правил для лоббистов и лоббистских организаций	Федеральное законодательство накладывает ряд ограничений на лоббистов. Лоббистские организации часто принимают собственные этические коды	Европейская комиссия и Европейский парламент: есть, его принятие входит в процесс добровольной регистрации
Уровни лоббирования	Многоуровневая система: Законодательные ветви власти: <ul style="list-style-type: none"> • Конгресс США • Легислатуры штатов Исполнительные ветви власти: <ul style="list-style-type: none"> • Федеральные • Региональные 	Многоуровневая система: ЕС и национальные уровни. Множество институтов власти ЕС (законодательных и исполнительных): <ul style="list-style-type: none"> • комиссия • парламент • совет
Финансирование неправительственных организаций	Финансируются частным образом; немногие, если вообще кто-либо финансируется государством, но в лоббировании чьих-либо интересов участия не принимают	Многие финансируются, а иногда и даже созданы, Европейской комиссией
Феномен «вращающейся двери»	Бывшие законодатели и правительственные чиновники часто становятся лоббистами (и в связи с этим все больше увеличиваются ограничения)	Реже
Финансирование политических кампаний коммерческими организациями	Распространено, но с ограничениями. Схема финансирования: частный сектор → общественный сектор (политики)	Многие финансируются, а иногда и даже созданы, Европейской комиссией
Транспарентность	Строгое регулирование и принуждение Lobbying Disclosure Act (1995) требует от лобби публиковать списки клиентов и источников финансирования	Минимальное регулирование и принуждение с 2011 г. действует Transparency Register, согласно которому лоббисты должны публиковать источники и объемы финансирования

¹ Smallwood A., Hope S., Stevenson M. Lobbying in the EU: An Overview // EU Insight. September 2008. № 22. URL: <http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf>

Деятельность	Вашингтон	Брюссель
Значимость локальных проблем	Сенаторы и конгрессмены опираются на локальные проблемы при избрании. Лобби, отстаивающие локальные интересы, обладают значительным влиянием	Члены Европейского парламента в большей степени дистанцированы от локального электората. Лобби, отстаивающие локальные интересы, обладают меньшим влиянием. Локальные и региональные проблемы рассматриваются в Комитете регионов ЕС, в который входят предельно высокие и региональные и местные власти
Количество зарегистрированных лоббистских организаций	14 000	5522 (на 17 января 2013 г.)

Выводы

США по праву признаны мировой столицей лоббизма, об этом красноречиво свидетельствуют официальные данные лоббистских трат — более 3 млрд долл, в год. За последние 15 лет эти суммы удвоились. Практика лоббирования распространена как среди крупных компаний, чьи траты могут достигать 30 млн долл., так и среди множества небольших фирм. Впрочем, история лоббизма в США говорит о том, что лоббировать свои интересы было принято с незапамятных времен, когда до введения регулирования была весьма распространена практика прямого поощрения законодателей.

Во второй половине XX в. наметилась тенденция усложнения лоббистских практик. Корпорации пользуются богатым набором инструментов, среди которых преимущество отдается внутрипарламентскому (member-to-member) лоббизму, созданию коммуникационных площадок и привлечению лоббистов по найму для решения точечных проблем. В США распространена практика, когда лоббистскими кампаниями руководят штатные лоббисты (или GR-специалисты), а всеми прямыми контактами занимаются лоббисты по найму, задействуя при этом свои наработанные контакты с властью. Основной мотив для лоббирования интересов со стороны корпораций — угроза своим интересам, поэтому большое внимание уделяется постоянному мониторингу законодательных инициатив. В связи с этим получило широкое распространение так называемое явление «вращающейся двери», когда бывшие конгрессмены или чиновники устраиваются на работу в лоббистские фирмы.

Grassroots-кампании в США призваны, главным образом, компенсировать недостаток прямого влияния, в том числе и потому, что депутат-

ский корпус на разных уровнях постоянно меняется и сохранять контакты повсеместно представляется весьма непростой задачей. Корпорации стараются прибегать к внешнему давлению только в случаях крайних угроз, когда цена вопроса слишком высока. Это подвигает многие корпорации формировать собственные структуры и сети, которые затем задействуются в grassroots-кампаниях. Это, впрочем, не отменяет повсеместного участия НКО. Масштабы гражданского участия в grassroots-кампаниях также весьма велики — до 25% населения в год согласно проведенным исследованиям.

Практикум

Контрольные вопросы и задания

1. Почему Вашингтон считается мировым центром лоббизма?
 2. Какова сумма самого крупного лоббистского контракта в истории США?
 3. Сформулируйте основные тенденции рынка лоббистских услуг США.
 4. Что означает понятие «лоббизм pro Boпо»?
 5. Назовите лидирующие отрасли американской экономики по объему затрат на лоббизм.
 6. С чем связано повышение интереса американских корпораций в 1970-е гг. к лоббизму?
 7. Почему прямой лоббизм для корпораций более предпочтителен, чем grassroots?
 8. В чем суть внутрипарламентского (member-to-member) лоббизма?
 9. Как называется в бюджетном лоббизме особое ассигнование, которое может быть добавлено в закон часто на последних минутах и без особых обсуждений?
 10. Как американские корпорации формируют собственные grassroots-ресурсы?
- И. Какое явление получило название «вращающейся двери»?
12. В чем состоит ключевое различие между культурой лоббизма в ЕС и США?

Темы докладов и рефератов

1. Вашингтон как мировой центр лоббизма.
2. История развития лоббизма в США.
3. Корпоративный и отраслевой лоббизм в США.
4. Grassroots-лоббирование в США: анализ современной практики.
5. Прямой и косвенный лоббизм в США.
6. Роль финансирования избирательных кампаний в американском лоббизме.
7. Феномен revolving door в американском лоббизме.

Ситуационные задания

13.1. Утром 3 февраля 1989 г. частный эскорт из 19 автомашин покинул Вашингтон и направился в сторону фешенебельного санатория Гринбриер в Западную Виргинию¹. В этом частном эскорте находились 142 представителя Демократической партии в Палате представителей, сопровождаемые семьями, а также лоббистами и журналистами. В Гринбриере им предстояло провести неделю отпуска, где они собирались

¹ *Rosenthal A.* Op. cit. P. 31—45.

поиграть в боулинг, покататься на лыжах, получить удовольствие от целебных ванн, лечебного массажа и многого другого.

Формально ничего предосудительного в этом мероприятии не было, так как оно официально организовывалось как научно-практическая конференция, а каждый депутат заплатил за ее посещение 500 долл., хотя существуют сомнения, что оплата была произведена из депутатских карманов. Дело в том, что общая стоимость мероприятий на тот момент достигала 250 тыс. долл. Оплачивали ее примерно 60 лоббистов, для которых входной билет на конференцию стоил несколько дороже - около 6 тыс. долл. Впрочем, попасть туда даже за такие деньги мог далеко не каждый: считалось, что это весьма удачное вложение для возможности обзавестись новыми связями в Палате представителей.

В Гринбриере было много развлечений для семей депутатов на любой вкус. Найти себе занятия по душе могли и члены их семей. А члены Палаты представителей часть своего времени проводили на семинарах по вопросам инвестиций, бюджетному планированию, избирательным технологиям и др. Лоббисты получали возможность обсудить интересующие их вопросы по заданным темам. Вечернее время было также спланировано для организации эффективного взаимодействия парламентариев и лоббистов. Ужин был общим, за большим столом. Лоббисты и депутаты сидели вперемешку по заранее составленному плану, в котором учитывалось, будет ли депутат ужинать один или с супругой, и кто в таком случае будет помогать лоббисту занимать супругу увлекательной беседой.

- Почему для налаживания контактов с депутатами Палаты представителей был выбран такой формат?
- Насколько оправданным было вложение средств со стороны лоббистов?
- Кто был в наибольшем выигрыше от проведенного мероприятия: лоббисты, депутаты или организаторы?
- Для чего проводились семинары?
- Почему депутатов приглашали на это мероприятие вместе с семьями?

13.2. Ассоциация Казино Нью-Джерси боролась за то, чтобы в штате можно было делать ставки на спортивные состязания. Юридическая процедура этой инициативы была достаточно сложна и включала в себя разрешение на внесение изменений в конституцию штата, голосование за вынесение вопроса на референдум и, собственно, проведение самого референдума, что и было искомой целью лоббистской кампании. Как всегда, вначале была проведена работа по выявлению колеблющихся депутатов. Их оказалось 13 чел. После этого был проведен массовый телефонный опрос по их округам с общей выборкой 27 тыс. респондентов (число опрошенных респондентов превышает обычную в таких случаях выборку примерно в 10 раз). Сама техника опроса носила манипуляционный характер, так как прежде чем задать вопросы о том, стоит ли выносить инициативу Ассоциации на референдум, респондентов информировали, что полученные доходы в размере от 50 до 150 млн долл. планируется целевым образом направить на лекарственное обеспечение пенсионеров. Полученные данные о том, что 80% выступают за вынесение инициативы на референдум, из которых 56% поддерживают и саму инициативу, были направлены раздумывающим депутатам. А в подкрепление своей позиции около 11 тыс. чел. из тех, что выразили свою поддержку, было предложено отправить письма тем самым 13 неопределившимся депутатам.

- Почему воздействие оказывалось только на 13 законодателей, а не на весь состав парламента штата Нью-Джерси?
- Почему в качестве аргумента за разрешение спортивных ставок использовался аргумент о дополнительном лекарственном обеспечении пенсионеров?
- Почему данные, полученные в результате опроса, на самом деле не могут считаться объективными?
- В чем уникальность данной grassroots-технологии?

Кейс «Google от Китая до Вашингтона»¹

Ситуация

Google, один из наиболее успешных стартапов в мировой истории, не помышлял о создании представительства в Вашингтоне до того момента, пока в 2006 г. Конгресс США не подверг компанию широкой критике. **Google** обвинили в том, что компания помогала китайскому правительству поддерживать цензуру в Интернете и «фильтровать» информацию по Фалуиьгуну, Тибету и другим «чувствительным» для Пекина темам. И не просто фильтровать, а отслеживать, кто се запрашивает и насколько активно. Особенно досталось от конгрессменов девизу компании «Не сотвори зла». Конгрессмен-республиканец Кристофер Смит даже заявил: «Две базовые опоры, на которых держатся тоталитарные режимы, — тайная полиция и пропаганда. Однако ради своей роли на рынке, ради своей доли прибыли такие ведущие американские компании, как **Google**, **Yahoo**, **Cisco** и **Microsoft**, поставили под угрозу как свою продукцию, так и обязанности по соблюдению гражданской ответственности». Дальше конгрессмен напрямую обвинил компании в том, что они «содействовали китайскому режиму», помогая распространять сообщения, исходящие от «неослабной диктатуры Китая», и тем самым поддерживая тайную полицию в ее стремлении подавить «массовое сопротивление». Том Лантос, председатель Комитета по международным отношениям палаты представителей Конгресса, известный демократ и борец за права человека, назвал действия четырех компаний «позором». «Я просто не понимаю, как руководство ваших корпораций может спать ночами», — добавил он. Комментарий широко цитировался главными американскими СМИ.

Однако помимо «содействия диктатуре» в Китае, американских политиков волновали сугубо «домашние» вопросы: не окажется ли компания **Google** настолько сильна, что сможет монополизировать все рекламные услуги, а кроме того, насколько далеко зашли ее технологии в части получения личной информации онлайн-пользователей и не пора ли пересмотреть законы, связанные с защитой конфиденциальной информации как таковой.

Цели и задачи GR-деятельности:

- разрушить имидж неэтичной компании, нарушившей демократические принципы;
- создать мощное лоббистское представительство в Вашингтоне;
- заручиться поддержкой властей США на развитие новых проектов.

Целевая аудитория:

- государственные органы США;
- широкая общественность;
- СМИ.

Решения

В короткие сроки компания **Google** наняла несколько штатных сотрудников, которые представляли ее интересы в Конгрессе и агентствах Федерального правительства, оплатила авансом услуги нескольких известных лоббистских фирм. Специалисты предложили ряд косвенных мер вместе с технологиями прямого лоббирования в Конгрессе. К примеру, членам избирательных штабов обеих партий предложили специальные семинары, на которых рассказывали, как новые программы и приложения **Google** могут быть использованы во время политических кампаний, как они облегчат жизнь кандидатов с точки зрения распространения информации среди избирателей и, наоборот, получения обратной связи от электората

¹ Автор кейса — С. А. Самойленко.

Помимо налаживания отношений с представителями власти в столице, руководство поисковика открыло свои двери для представителей власти, организовав форумы и встречи с сотрудниками компании. Многие ведущие государственные деятели, в том числе кандидаты в президенты Барак Обама, Хилари Клинтон и Джои Эдвардс, по приглашению компании посетили штаб-квартиру **Google** в Калифорнии и даже выступили на форумах с речами о важности развития новых технологий.

Многие СМИ поместили фотографии популярного тогда Джона Эдвардса на фоне баннера с логотипом **Google**.

В 2010 г. хакеры атаковали почтовые аккаунты **Gmail**, принадлежащие китайским правозащитникам. Усмотрев в этом прямое давление со стороны китайских властей, **Google** объявил об отказе от цензуры китайской версии поисковика Google.cn и на два года вовсе прекратил свою работу в этой стране. Более того, после этого руководство компании обратилось к правительствам США и европейских стран с просьбой оказать давление на Китай и снять интернет-цензуру, что, по мнению **Google**, было нарушением правил свободной торговли.

А спустя два года **Google** нашел способ, как обойти интернет-цензуру в Китае и предложил это китайским пользователям: теперь поисковик автоматически может найти замену «политически некорректным», с точки зрения пекинских властей, словам и выражениям. Близкие по значению словосочетания появляются в поисковой строке, и при переходе по этим ссылкам работа в Интернете продолжается без ограничений.

Результаты

После того как **Google** закрыл свой поисковик в Китае, Кошпресс США отметил, что действия, предпринятые компанией, были верны. Тот же конгрессмен Кристофер Смит, прежде обвинявший **Google** в пособничестве китайским властям, назвал теперь решение **Google** «замечательным и историческим». В то же время под огнем оказался конкурент **Google** — теперь уже корпорация **Microsoft** решила занять освободившуюся бизнес-нишу и продолжила подвергать цензуре запросы китайских пользователей. Вновь последовала критика концесса.

Чувствуя, что усилия по исправлению имиджа приносят хорошие результаты, **Google** вступила в лоббистское противостояние с крупнейшими телекоммуникационными компаниями США. Они добивались, чтобы был принят закон, позволяющий взимать дополнительную плату с активных онлайн-пользователей. **Google** выступила резко против, заявляя об ущемлении прав рядовых пользователей. Однако в то же время эксперты отмечали: компания беспокоилась, что подорожавший трафик резко уменьшит аудиторию видеоканалов, в частности **Youtube**.

С момента открытия своего офиса в Вашингтоне **Google** превратился в ведущего субъекта GR и лоббирования. Только за три месяца 2012 г. компания потратила на продвижение и защиту интересов рекордные 5 млн долл. Это больше, чем траты **Microsoft**, **Apple**, **Yahoo** и **Facebook** вместе взятые и значительно больше сумм, расходуемых на эти цели ведущими компаниями в сфере телекоммуникаций — прежде именно они были лидерами по размерам лоббистских бюджетов. Недавно вашингтонский офис компании возглавила бывший республ и канский конгрессмен Сьюзен Молинари.

Вопросы и задания к кейсу¹

Укажите правильный ответ.

1. В 2006 г. Конгресс США подверг компанию **Google** широкой критике за то, что она:

- а) не платила налоги;
- б) помогала китайским властям поддерживать цензуру в Интернете;

¹ **Самойлеико С. А.** Управление связями с госструктурами (GR). Указ. соч.

- г) монополизировала все рекламные услуги в Интернете;
- д) отказалась спонсировать президентские выборы.

2. В цели GR-кампании фирмы *Google* входило все вышеперечисленное, кроме:

а) избавления от имиджа неэтичной компании, нарушившей демократические принципы;

- б) получения поддержки властей на развитие новых проектов;
- в) создания мощного лоббистского представительства в Вашингтоне;
- г) налаживания отношений с представителями власти в столице США;
- д) защиты прав рядовых пользователей от посягательства телекоммуникационных компаний *AT&T* и *Verizon*.

3. В 2012 г. компания *Google* с целью обойти интернет-цензуру в Китае предложила китайским пользователям:

- а) обратиться к правительству США с просьбой оказать давление на Китай;
- б) пользоваться незарегистрированными компьютерами;
- в) использовать продукты лаборатории Касперского;
- г) автоматически заменять «политически некорректные» слова и выражения синонимами;

д) **писать иероглифы латинским шрифтом.**

4. Особенностью GR-кампании, проведенной компанией *Google*, стали:

- а) высокая стоимость рекламных видеороликов на канале CNN;
- б) визиты ведущих государственных деятелей США в штаб-квартиру *Google*;
- в) фотографии известных поп-звезд на фоне баннера с логотипом *Google* в

ведущих СМИ;

- г) Grassroots-акции в поддержку китайских правозащитников;
- д) **резкое усиление PR-активности конкурирующих компаний.**

Правильные ответы : 1.б); 2. д); 3. г); 4. б).

Литература

1. *Автономов, А. С.* Азбука лоббирования / А. С. Автономов. — М., 2004.
2. *Белоусов, А. Б.* Лоббизм как политическая коммуникация / А. Б. Белоусов. — Екатеринбург: УрО РАН, 2005.
3. *Вуйма, А. Ю.* Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений / А. Ю. Вуйма. — СПб.: Питер Пресс, 2008.
4. *Берлин, А. Д.* Корпоративный лоббизм. Теория и практика / А. Д. Берлин, Г. Э. Григор. — М.: Издательский дом Международного университета, 2005.
5. *Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / науч. ред. и рук. авт. кол. А. Н. Шохин.* — М.: НИУ ВШЭ, 2011.
6. *Бинецкий, А. Э.* Лоббизм в современном мире / А. Э. Бинецкий. — М., 2004.
7. *Варнавский, В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — М., 2005.
8. *Володенков, С. В.* Управление современными политическими кампаниями / С. Володенков. — М., 2012.
9. *Зяблюк, Н. Г.* Лоббизм и судебная система США / Н. Г. Зяблюк. — М.: ИСКРАМ, 2002.
10. *Зяблюк, Я. Г.* Общественные интересы в политическом процессе США / Н. Г. Зяблюк. - М.: ИСКРАН, 2004.
11. *Зяблюк, Я. Г.* Практика лоббистской деятельности в США / Н. Г. Зяблюк. - М.: ИСКРАН, 1994.
12. *Ильичева, Л. Е.* Лоббизм и корпоративизм / Л. Е. Ильичева. — М.: Экономика, 2002.
13. *Кривоноев, А. Д.* Основы теории и практики связей с общественностью / А. Д. Кривоноев, О. Г. Филатова, М. А. Шишкина. — СПб., 2011.
14. *Лепехин, В. А.* Лоббизм / В. А. Лепехин. — М.: Фонд «IQ», 1995.
15. *Лепехин, А. В.* Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования / А. В. Лепехин // ПОЛИС. — 1998. — № 4.
16. *Лиллекер, Д.* Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер. — М., 2010.
17. *Любимов, А. Я.* История лоббизма в России / А. П. Любимов. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.
18. *Любимов, А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт / А. П. Любимов. - М.: ИГПАН, 1998.
19. *Максимов, Д. А.* Проблемы взаимодействия власти и бизнеса в современной России / Д. А. Максимов, П. В. Толпегин. — М., 2009.

21. *Павроз, А. В.* Группы интересов и трансформация политического режима в России / А. В. Павроз. — СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008.
22. *Павроз, А. В.* Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы / А. В. Павроз. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2009.
23. *Перегудову С. П.* Группы интересов и Российское государство. Эдиториал УРСС / С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Смсненко. — М., 1999.
24. *Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П. А. Толстых // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. — М., 2009.*
25. *СамойленкоУ С. А.* Управление связями с госструктурами (GR): курс дистанц. обучения по специализации PROF-SP-CHS «Управление холдинговыми структурами» / С. А. Самойленко. — М.: МТИ, 2012.
26. *Толмачева, И.* Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью / И. Толмачева. — М.: Эксмо, 2011.
27. *Толстых, Я. А.* Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / П. А. Толстых. — М.: Изд-ва : Канон+ ; Реабилитация, 2006.
28. *ТолстыХу П. А.* GR. Практикум по лоббизму в России / П. А. Толстых. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
29. *Толстых, Я. А.* Экономическая теория лоббизма: оценка экономической эффективности / П. А. Толстых // Современные исследования социальных проблем. — 2013. — № 1(21).
30. *Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. — СПб.: СКФ «Россия- Нева», 2006.*
31. *Чары, Р.* Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности / Р. Чари, Дж. Хоген, Г. Мерфи. — М., 2011.
32. *ШапкиНу И. Н.* Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во 2-ой половине 19 — начале 20-х веков / И. Н. Шапкин. — М., 1999.
33. *Шатилову А. Б.* GR для эффективного бизнеса / А. Б. Шатилов, А. С. Никитин. - М. : ФОРУМ, 2011.
34. *Шмиттер, Ф.* Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Полис: Политические исследования. — 1997. — № 2. — С. 14—22.
35. *Шварценберг, Р.-Ж.* Политическая социология / Р.-Ж. Шварценберг. - М., 2000.
36. *Шохину А. П.* Диалог с четвертой властью / А. П. Шохин. — М., 1999.
37. *Шохин, А. П.* Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе / А. Н. Шохин, Е. А. Королев. — М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008.
38. *Юргенс, И. Ю.* Очередные задачи российской власти / И. Ю. Юргенс. - М.: РОССПЭН, 2009.
39. *Allard, N.W.* Lobbying Is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to Be Right / N. W. Allard // Stanford Law & Policy Review. - 2008. - Vol. 19. - No. 1. - P. 23-68. - P. 24-25.

40. **Baumgartner, F. R., Berry, J. M.** Lobbying and Policy Change // F. R. Baumgartner, J. M. Berry, M. Hojnacki. — University of Chicago Press, 2009.
41. **Bimbaum, J.** The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington / J. Birnbauin. — Washington, 1993.
42. **Gibson, J.** Persuading Congress //J. Gibson. — The Capitol Net, 2010.
43. **Greenwood, J.** Inside the EU Business Associations / J. Greenwood. Palgrave, Basingstoke, 2002.
44. GR-связи с государством. Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством : учеб, пособие / под ред. Л. Сморгунова и Л. Тимофеевой. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.
45. **Jensen, M.J.** The Internet and Influence: An Analysis of the Impact of Online Communication on Local Government Decision Making / M. J. Jensen // American Political Science Association Convention. — Boston (MA), 2008.
46. **Levine, B. /.** The Art of Lobbying: Building Trust and Selling Policy // B. J. Levine. - CQ Press, 2008.
47. Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees. Briefing Paper. — Corporate Europe Observatory, 2007.
48. **Samoilenko, S.** Grassroots campaigns / S. Samoilenko // The Encyclopedia of Social Media and Politics / ed. K. Harvey. — CQ Press/SAGE, 2014.
49. **Smallwood, A., Hope S., Stevenson M.** Lobbying in the EU: An Overview // EU Insight. — September 2008. — № 22.
50. **Solowiej, L., Collins, P.** Jr. Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court // American Politics Research. — July 2009. — № 37 (4).
51. **Van Schendelen, M. P. C. M.** Macchiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU. — Amsterdam : Amsterdam University Press, 2002.

**Кодекс этики
Российских специалистов
по взаимодействию с органами власти**

Настоящий Кодекс этики содержит принципы, которыми руководствуются в своей деятельности специалисты по взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (далее — специалисты по взаимодействию с органами власти) — физические и юридические лица, осуществляющие деятельность по представлению позиции своих клиентов от их имени в органах власти.

Специалисты по взаимодействию с органами власти, объединенные в рамках Некоммерческого партнерства содействия формированию цивилизованного рынка взаимодействия общества и государства «Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства» (далее — GR-лига) и иные лица исходя из признания демократических ценностей, необходимости развития институтов ГЧП, а также соблюдения принципов прозрачности функционирования системы взаимодействия бизнеса и органов власти, принимают настоящий Кодекс профессиональной этики специалиста по связям с органами власти.

Статья 1. Цели настоящего Кодекса

Целями настоящего Кодекса являются:

1. Утверждение принципов деятельности профессионального сообщества специалистов по взаимодействию с органами власти.
2. Поддержание доверия общества к процессам принятия решений органами власти.
3. Содействие становлению и развитию институтов государственночастного партнерства.
4. Создание моральных и нравственных ориентиров для лиц, желающих осуществлять профессиональную деятельность по взаимодействию с органами власти в рамках этических норм настоящего Кодекса.

Статья 2. Сфера применения настоящего Кодекса

1. Действие настоящего Кодекса распространяется на всех специалистов по взаимодействию с органами власти Российской Федерации, являющихся членами GR-лиги.
2. Принципы, закрепленные настоящим Кодексом, обязательны к исполнению при представлении позиции клиентов от их имени в органах власти Российской Федерации, иностранных государств, международных организациях и их органах, а также некоммерческих организациях.
3. Ни одно из положений настоящего Кодекса не должно толковаться как ограничивающее гарантированные Конституцией РФ права и свободы,

а также как допускающее совершение деяний, противоречащих требованиям законодательства Российской Федерации.

Статья 3. Принципы деятельности, которыми должен руководствоваться в своей деятельности специалист по взаимодействию с органами власти Российской Федерации

Основными принципами работы профессионального сообщества специалистов по взаимодействию с органами власти являются:

1. Неукоснительное соблюдение законодательства.

Специалисты по взаимодействию с органами власти обязаны знать требования, предъявляемые законом к порядку взаимодействия с органами власти и соблюдать их в полном объеме. При отсутствии соответствующего правового регулирования специалисты должны руководствоваться принципами добросовестности, разумности, справедливости и социальной ответственности. Специалисты обязаны избегать и предотвращать ситуации нарушения ими самими или представителями власти требований законодательства.

2. Открытость, прозрачность и публичность деятельности.

Специалисты по взаимодействию с органами власти обязаны осуществлять свою деятельность максимально открыто, способствуя достижению баланса интересов во взаимодействии бизнеса, общества и власти, в том числе посредством участия в деятельности консультативных органов и рабочих групп при органах власти, в проведении различных видов экспертизы и оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также в иных не запрещенных законом формах взаимодействия.

Специалисты по взаимодействию с органами власти обязаны предоставлять клиентам достоверную информацию о выполняемой работе и давать клиенту возможность самостоятельно выбирать стратегию действий по продвижению своих интересов в органах власти.

3. Добросовестность.

Специалисты по взаимодействию с органами власти обязаны добросовестно представлять интересы клиентов в соответствии с принятыми на себя обязательствами, а также уважительно, честно и равноправно относиться к представителям органов власти, партнерам, коллегам и иным лицам.

Специалисты по взаимодействию с органами власти обязаны выражать преданность интересам клиента и не допускать в процессе взаимодействия с органами власти конфликта интересов.

Специалисты по взаимодействию с органами власти в своей деятельности должны исходить из необходимости отказа от действий, влекущих недобросовестную конкуренцию. Они должны уважать своих конкурентов и избегать действий, направленных на незаконное получение экономических или иных преимуществ.

4. Профессионализм.

Специалисты по взаимодействию с органами власти должны стремиться иметь профессиональные знания о системе и порядке функционирования органов власти, правовой системе Российской Федерации, необходимые для представления интересов клиентов в органах власти.

5. Противодействие коррупции.

Специалисты по взаимодействию с органами власти в профессиональной и иной деятельности не допускают при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами, органами власти и иными субъектами предоставления необоснованных и не предусмотренных законодательством льгот и привилегий, равно как взяточничества и иных форм коррупции.

6. Приверженность высоким этическим стандартам.

Специалисты по взаимодействию с органами власти в своей профессиональной и иной деятельности, в том числе в публичных выступлениях, не должны допускать действий и (или) высказываний, умаляющих или ставящих под сомнение авторитет органов власти. Они также обязаны избегать действий и (или) высказываний, способных нанести ущерб деловой репутации клиента или собственной деловой репутации.

7. Обеспечение конфиденциальности.

Специалисты по взаимодействию с органами власти должны обеспечивать сохранность конфиденциальной информации, переданной им клиентом или ставшей им известной в связи с осуществлением профессиональной деятельности.

Статья 4. Ответственность специалистов по взаимодействию с органами власти

1. Специалисты по взаимодействию с органами власти, являющиеся членами GR-лиги, несут ответственность за несоблюдение требований настоящего Кодекса.

2. Нарушением настоящего Кодекса признается невыполнение или ненадлежащее выполнение основных принципов работы профессионального сообщества специалистов по взаимодействию с органами власти, установленных настоящим Кодексом.

3. В случае нарушения норм настоящего Кодекса членом GR-лиги, на него на основании решения Общего собрания членов могут быть наложены меры ответственности с учетом наступивших последствий:

- а) порицание действий члена (вплоть до публичного);
- б) внесение отметки в Реестр специалистов по взаимодействию с органами власти, подписавших настоящий Кодекс;
- в) исключение из состава участников GR-лиги.

4. Не допускается применение мер дисциплинарной ответственности за нарушение требований Настоящего кодекса членом GR-лиги без получения разъяснений от нарушителя, полученного на Общем собрании членов, о котором члены предупреждаются не позднее чем за 3 дня до даты его проведения.

Статья 5. Реестр специалистов, подписавших Кодекс этики специалистов по взаимодействию с органами власти

1. GR-лига принимает на себя обязанность по ведению Реестра специалистов по взаимодействию с органами власти, подписавших настоящий Кодекс.

2. В случае установленного факта нарушения положений настоящего Кодекса, Комиссия по этике рассматривает вопрос о внесении отметки в Реестр на своем заседании, направляет на утверждение Совету GR-лиги.

После утверждения Советом GR-лиги вопрос о внесении отметки в Реестр специалистов по взаимодействию с органами власти, подписавших настоящий Кодекс, рассматривается на Общем собрании членов GR-лиги.

Статья 6. Порядок вступления настоящего Кодекса в силу

1. Настоящий Кодекс вступает в силу со дня его утверждения Общим собранием членов GR-лиги по представлению совета GR-лиги.

2. Изменения в настоящий Кодекс принимаются решением Общего собрания членов GR-лиги и вступают в силу со дня их утверждения Общим собранием членов, если иное не предусмотрено в самом решении.

3. Члены GR-лиги обязаны соблюдать настоящий Кодекс со дня его утверждения.

4. Настоящий Кодекс этики специалистов по взаимодействию с органами власти Российской Федерации подлежит опубликованию на официальном сайте GR-лиги в сети Интернет.

Принят на общем собрании GR-Лиги 29 мая 2013 г.

Международный кодекс лоббистской этики (International code of lobbying ethics)

Лоббирование, главным образом, предусматривает поддержку взглядов и интересов частных или юридических лиц перед государственными служащими с целью содействия принятию такими официальными лицами более осознанных стратегических решений. Лоббирование как неотъемлемую и важную часть демократического процесса необходимо рассматривать в качестве основополагающего права в любом демократическом обществе. Государственные чиновники постоянно принимают общественно-политические решения, затрагивающие жизненно-важные интересы простых людей, компаний, профсоюзов, религиозных групп, благотворительных институтов и других организаций.

Для формирования осознанных политических суждений государственным чиновникам необходимо получать фактическую информацию от тех, чьи интересы затрагиваются, и знать о взглядах таких сторон. При осуществлении своего права в попытке воздействовать на общественную политику, заинтересованные лица зачастую привлекают независимых специалистов для мониторинга развития событий, консультаций по законодательным или нормативным стратегиям, а также продвижения своих позиций. В иных ситуациях частные или юридические лица пользуются услугами лоббистов посредством их членства в торговых ассоциациях, профессиональных сообществах и других представительных организациях.

В рамках данного Кодекса определение «лоббист» в широком смысле описывает любое частное лицо, работающее или нанимаемое за денежное или иное вознаграждение для участия в мероприятиях с целью попытки повлиять на государственных чиновников, служащих в законодательных учреждениях, агентствах или министерствах в исполнительной ветви власти (например, канцелярия президента или премьер-министра, губернатор, министр финансов или член органа управления).

С целью содействия в сохранении и повышении общественного доверия и уверенности в демократических институтах и процессе продвижения национальных интересов, профессиональные лоббисты просто обязаны всегда действовать согласно наивысшим этическим и моральным принципам при взаимодействии со всеми вовлеченными сторонами. Кроме того, задачей лоббистов является повышение общественного понимания своей профессии.

Ассоциация аккредитованных лоббистов при ЕС приняла Международный кодекс лоббистской этики (при участии других лоббистских организаций, таких как Американская лига лоббистов) для определения

основных принципов и стандартов поведения лоббистов. Данный Кодекс предназначен для независимых лоббистов, представляющих интересы сторонних заказчиков, а также лоббистов, работающих на компании, профсоюзы, ассоциации и прочие организации, где их работодатель и является, по сути, «заказчиком». Лоббистам настоятельно рекомендуется соблюдать требования Кодекса и постоянно стремиться к соблюдению высших этических норм при осуществлении лоббистской деятельности.

Статья I. Честность и порядочность

Лоббист обязан осуществлять лоббистскую деятельность честно и порядочно.

1.1. Лоббист должен быть правдивым в общении с государственными чиновниками и другими заинтересованными лицами, а также должен стремиться предоставить фактическую, верную, актуальную и точную информацию.

1.2. Если лоббист решает, что лоббист или заказчик лоббиста (в том числе его или ее работодатель) предоставил государственному служащему или иному заинтересованному лицу фактически неточную информацию значимого, существенного или материального свойства, то лоббист обязан незамедлительно предоставить (или убедиться в том, что заказчик лоббиста незамедлительно предоставит) фактически точную информацию заинтересованному лицу.

1.3. В случае когда материальное изменение фактической информации, ранее представленной лоббистом или заказчиком лоббиста государственному служащему, приводит к тому, что информация становится неточной, и при этом лоббист осознает, что государственный чиновник, возможно, будет полагаться на эту информацию, тогда лоббист обязан предоставить (или убедиться в том, что заказчик лоббиста незамедлительно предоставит) точную и скорректированную информацию государственному служащему.

Статья II. Соблюдение действующего законодательства, норм и правил

Лоббист обязан соблюдать все действующие для него законы, нормы и правила.

2.1. Лоббист обязан знать о законах, нормах и правилах, применимых к лоббистской деятельности, и не должен участвовать в сделках, связанных с взяточничеством или коррупцией, в нарушение таких законов, норм и правил.

2.2. Лоббист обязан соблюдать все законы, нормы и правила финансирования избирательных кампаний.

Помимо этого, лоббист должен быть постоянно осведомлен об изменениях в законах финансирования избирательных кампаний, которые влияют на их права и обязанности при участии в демократическом политическом процессе.

2.3. Лоббист не должен намеренно побуждать государственного чиновника нарушать законы, нормы и правила, действующие для данного представителя государственной власти.

Статья III. Профессионализм

Лоббист обязан осуществлять лоббистскую деятельность законно и профессионально.

3.1. Лоббист обязан иметь как минимум базовое понимание законодательных и государственных процессов, а также обладать другими специализированными знаниями, которые необходимы для компетентного и профессионального представительства заказчиков или работодателя.

3.2. Лоббист обязан поддерживать свое понимание государственных процессов и специализированные знания при помощи соответствующих методов, таких как: непрерывное обучение, посещение семинаров и подобных мероприятий — для компетентного и профессионального представительства заказчиков или работодателя.

3.3. Лоббист обязан относиться к другим — как союзникам, так и противникам — с уважением и учтивостью.

3.4. Лоббист должен принимать участие в непрерывных обучающих и подготовительных программах, включая программы, направленные на соблюдение законов, правил и этических норм, применимых к его профессии, на ежегодной или иной обоснованной регулярной основе.

Статья IV. Конфликт интересов

Лоббист не должен продолжать или браться за представительства, которые могут создать конфликт интересов, без сознательного на то согласия заказчика или потенциального клиента.

4.1. Лоббист не должен поддерживать позицию по вопросу, если он одновременно представляет другого клиента по тому же вопросу с противоположной позиции.

4.2. Если деятельность лоббиста в интересах одного заказчика по вопросу может оказать значительное негативное воздействие на интересы другого клиента, то лоббист обязан проинформировать и получить согласие второго заказчика, на чьих интересах может отразиться данный факт, даже при условии, что лоббист не представляет второго заказчика по тому же вопросу.

4.3. Лоббист обязан раскрывать заказчику или будущему клиенту все известные ему противоречия для обсуждения и немедленного принятия решений по конфликтным вопросам.

4.4. Лоббист обязан сообщать заказчику о случаях получения любым иным лицом прямого или непрямого гонорара за консультации от лоббиста вследствие или в связи с работой клиента, а также сумму такого гонорара или вознаграждения.

Статья V. Надлежащее исполнение и наибольшие усилия

Лоббист обязан решительно и старательно продвигать и поддерживать интересы заказчика или работодателя.

5.1. Лоббист обязан посвящать интересам клиента или работодателя время, внимание и ресурсы, соразмерные ожиданиям, соглашениям и вознаграждению заказчика.

5.2. Лоббист обязан проявлять лояльность к интересам клиента или работодателя.

5.3. Лоббист обязан информировать заказчика или работодателя о предпринимаемых действиях и, насколько возможно, предоставлять клиенту возможность выбора из различных вариантов и стратегий.

Статья VI. Вознаграждение и условия найма

6.1. Лоббист, работающий на клиента, обязан подписать с заказчиком соглашение касательно положений и условий выполнения лоббистом своих услуг, включая сумму и основу вознаграждения. Соглашение должно включать предмет расходов, и лоббист обязан требовать компенсации только тех расходов, которые были осуществлены от имени клиента и для достижения целей, преследуемых в интересах заказчика.

6.2. Плата, взимаемая лоббистом, должна быть обоснованной, принимая во внимание факты и обстоятельства условий найма лоббиста.

6.3. При прекращении представительства, лоббист обязан предпринять практически осуществимые шаги для защиты интересов работодателя или клиента, такие как заблаговременное уведомление нанимателя или заказчика, позволяющее ему заключить соглашение о найме с другим лоббистом, а также передача документов и имущества, принадлежащего работодателю или заказчику.

Статья VII. Конфиденциальность

Лоббист обязан соблюдать соответствующую конфиденциальность информации клиента или работодателя.

7.1. Лоббист не должен раскрывать конфиденциальную информацию без осознанного согласия заказчика или работодателя.

7.2. Лоббист не должен использовать конфиденциальную информацию клиента против интересов заказчика или работодателя, или для любых иных целей, не предусмотренных соглашением или условиями найма.

Статья VIII. Государственное образование, прозрачность и государственная служба

8.1. Лоббист обязан стремиться повысить общественное понимание и восприятие сути, законности и необходимости лоббирования в демократическом государственном процессе, включая неотъемлемое право всех заинтересованных лиц в демократическом обществе разъяснять и отстаивать свои взгляды и проблемы перед государством, а также привлекать профессиональных лоббистов для содействия при осуществлении данного права при взаимодействии с государственными чиновниками.

8.2. Лоббист, в соответствии с обязательством о соблюдении конфиденциальности и лояльности к заказчику, обязан поддерживать прозрачность при осуществлении лоббистской деятельности для повышения общественного понимания и доверия к профессии лоббистов и государственным процессам.

8.3. Лоббисту рекомендуется ежегодно посвящать большое количество времени представлению лоббистских и сопутствующих услуг лицам или организациям, преследующим цели, направленные на совершенствование общественного блага, у которых нет ресурсов для оплаты услуг лоббистов при представительстве своих интересов.

Статья IX. Обязательства перед государственными институтами

В дополнение к исполнению обязанностей и обязательств перед заказчиком или работодателем, лоббист обязан проявлять соответствующее уважение к государственным институтам, перед которыми лоббист представляет и отстаивает интересы своего клиента.

9.1. Лоббист не должен действовать намеренно с целью подрыва общественного доверия к демократическим государственным процессам.

Принято Советом директоров Ассоциации аккредитованных лоббистов при Европейском союзе 27 марта 2012 г.

Кодекс поведения Европейской ассоциации Public Affairs - консультантов (Code of Conduct)

Настоящий кодекс поведения применяется ко всем видам деятельности, осуществляемым членами Европейской ассоциации консалтинговых агентств, в контексте общественно-политической работы на территории ЕС. Наша работа в качестве Public Affairs-консультантов содействует здоровому демократическому процессу, являясь связующим звеном между миром бизнеса, гражданским обществом и европейскими политиками. Стороны, подписавшие настоящий кодекс, обязуются придерживаться его условий, в любых ситуациях действуя честно, ответственно и вежливо, стараясь соблюдать наивысшие профессиональные нормы.

При осуществлении деятельности, описанной выше, практикующие Public Affairs-консультанты должны выполнять следующее:

- а) определять себя но имени и но компании;
- б) провозглашать представляемые интересы;
- в) не искажать намеренно ни свой статус, ни характер своих запросов, и не создавать ошибочное в связи с этим представление;
- г) не искажать напрямую или косвенно связи с европейскими институтами;
- д) соблюдать конфиденциальность предоставленной им информации;
- е) не распространять сознательно или по неосторожности ошибочную или неправильную информацию, а также стараться избегать ненамеренного распространения такой информации;
- ж) не продавать с целью извлечения выгоды копии документов, полученных от европейских институтов, третьим сторонам;
- з) не получать информацию нечестными средствами;
- и) избегать любых профессиональных конфликтов интересов;
- к) не предлагать и не передавать напрямую или косвенно любое финансовое поощрение выбранным или назначенным представителям государственной власти, персоналу государственных институтов или членам политических групп;
- л) не предлагать и не предпринимать никакие действия, направленные на оказание неправомерного влияния на них;
- м) привлекать только персонал ЕС, на кого распространяется действие норм и требований по сохранению конфиденциальности европейских институтов.

Глоссарий

GR (government relations) — вид PR, представляющий собой управленческую коммуникативную деятельность (совокупность социальных коммуникативных технологий), направленную на создание и поддержание системы прямых и опосредованных взаимодействий социального субъекта с государственными и муниципальными органами, органами государственной власти и местного самоуправления (органами публичной власти) с целью создания благоприятной среды функционирования данного субъекта.

GR-специалист — физическое лицо, на которое базисным субъектом GR возложены обязанности по осуществлению GR.

Influence peddling (торговля влиянием) — использование высокого положения или репутационного капитала в лоббистских целях.

Issues management (в дословном переводе — решение проблемных вопросов) — решение проблемных вопросов, имеющих отношение к деятельности компании, а также затрагивающих общественные интересы, за счет превентивных мер по управлению повесткой дня и предложению опций по решению проблемы. В обязанности issues-менеджеров входит выработка стратегий решения по конкретной теме (issue) или превентивная борьба с потенциальными рисками до того, как они стали проблемой и переместились в законодательное поле.

Public affairs — (в дословном переводе — публичные дела) — деятельность по контролю и управлению условиями ведения бизнеса, который включает в себя связи с органами государственного управления, issues management, технологии лоббирования, а также социальную ответственность, позволяющие влиять на публичную политику, эффективно управлять репутацией и находить точки соприкосновения со стейкхолдерами.

Revolving door (в дословном переводе — «вращающаяся дверь») — популярное в европейском лоббировании явление, когда бывшие чиновники после ухода с государственной службы поступают на работу в лоббистские фирмы.

Базисный субъект GR — социальный субъект — инициатор GR.

Базисные коммерческие субъекты GR — иницирующие GR субъекты предпринимательской деятельности.

Базисные некоммерческие субъекты GR — иницирующие GR некоммерческие организации.

Клиент (в структуре лоббистского отношения) — любое лицо, стремящееся продвинуть (реализовать) свой интерес путем влияния на принятие решения органами управления и с этой целью заключающее договор с лоббистом. Возможно совмещение лоббиста и клиента в одном лице.

Коррупция — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денежных средств, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе от имени или в интересах юридического лица.

Лоббизм (лоббистская деятельность) — профессиональная деятельность по влиянию на принятие органами управления решения в интересах клиента.

Лоббист — лицо (физическое, юридическое, индивидуальный предприниматель без образования юридического лица), осуществляющее лоббистскую деятельность на основе договора с клиентом. Возможно совмещение лоббиста и клиента в одном лице.

Лицо, принимающее решение (ЛПР) — представитель государственной власти, наделенный определенными полномочиями и несущий ответственность за последствия принятого решения.

Объект GR - орган управления, взаимодействие с которым в интересах базисного субъекта GR осуществляют технологические субъекты GR.

Органы государственной власти отдельное звено государственного аппарата, на которое Конституцией или соответствующим ей законом возложено исполнение определенных властных функций, принятие властных решений, издание соответствующих нормативных актов.

Стейкхолдеры (англ. *stakeholder*; букв. «владелец доли (получатель процента)» — заинтересованные в деятельности компании стороны, интересы и требования которых менеджеры фирмы должны принимать во внимание. К внешним стейкхолдерам относятся: органы государственной власти, СМИ, общественные организации и структуры гражданского общества, инвесторы, конкуренты, поставщики, покупатели и т.д. К внутренним стейкхолдерам относятся сотрудники компании, акционеры, совет директоров.

Субъект GR — социальный субъект, целенаправленно устанавливающий отношения с органами государственной власти.

Технологический субъект GR — социальный субъект, осуществляющий GR в интересах базисного субъекта GR. Как правило, технологические субъекты GR — специализированные подразделения коммерческих организаций, т.е. квазиинституциональные технологические субъекты, — департаменты по отношению с органами власти и т.п. Также выделяются неинституциональные технологические субъекты (физические лица, не входящие в штат базисного субъекта GR) и институциональные технологические субъекты (коммуникационные агентства, консалтинговые компании и т.д.).

Технология GR — системно организованная деятельность по управлению коммуникациями социального субъекта, направленная на выстраива

ние и поддержание *хороших отношений* с органами власти, опирающаяся на определенную программу действий:

- прямое взаимодействие с органами власти;
- участие в экспертных советах;
- медиарилейшнз;
- технологии реализации программ корпоративной социальной ответственности;
- поддержка политической деятельности.

Технология лоббизма — целенаправленное влияние на процесс *принятия решений* со стороны субъектов лоббизма:

1) лоббирование путем мобилизации общественного мнения в пользу принятия необходимого решения (организация кампаний в СМИ, организация массовых акций (grassroots), public advocacy, инспирирование массовых обращений (astroturfing);

2) непосредственная (часто индивидуальная) работа с представителями власти (является также и технологией GR). К ней относятся:

- разработка проектов нормативных правовых актов и организация их обсуждения;
- консультирование представителей власти, в том числе организация экспертиз принимаемых решений;
- предоставление информации;
- участие в работе органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований и их структурных подразделений;
- участие в работе консультативных (совещательных) органов, рабочих групп по выработке решений;
- участие в парламентских слушаниях;
- помощь в организации мероприятий, проводимых представительными или исполнительными органами власти и местного самоуправления и т.д.

Наши книги можно приобрести:

Учебным заведениям и библиотекам:
в отделе по работе с вузами
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: yuz@urait.ru

Частным лицам:
список магазинов смотрите на сайте urait.ru
в разделе «Частным лицам»

Магазинам и корпоративным клиентам:
в отделе продаж
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru

Отзывы об издании присылайте в редакцию
e-mail: red@urait.ru

Новые издания и дополнительные материалы доступны
в электронной библиотечной системе «Юрайт»
biblio-online.ru

Учебное издание

GR И ЛОББИЗМ: ТЕОРИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры

Под редакцией
В. Л. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой

Формат 70x100 ¹/₁₆.
Гарнитура «Petersburg». Печать цифровая.
Уел. печ. л. 25,59. Тираж 1000 экз. Заказ № 1333, 40 экз.

ООО «Издательство Юрайт»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru