

© 2000 г.

Т.И. АРАВИНА, Ю.Ю. КУЗНЕЦОВ

ЛОББИЗМ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБРАЗЦЫ И СТЕПЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПРИЕМЛЕМОСТИ

АРАВИНА Татьяна Ивановна - зам. директора Владимирского филиала РАГС, кандидат психологических наук. КУЗНЕЦОВ Юрий Юрьевич - аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

К концу XX века лоббизм становится неустрашимым элементом регуляции политических, социальных и экономических процессов в современных обществах. Более того, степень легализованности механизмов лоббистского регулирования неуклонно возрастает. В США после принятого в декабре 1995 г. закона об открытости лоббирования Lobbying Disclosure Act (инициатива по его выдвигению относится к 1956 г.) лоббизм легализован практически полностью. В России он также существует (об уровне можно судить, в частности, по первому его исследованию [1]), но о легализации данного феномена речи пока нет. В наших условиях это явление чаще всего несет на себе следы отрицательной оценки, его соотносят или с проталкиванием социально деструктивного решения сверху (закона, указа, постановления, особенно комментариев и разъяснений к ним) и потому связывают с "серым" чиновником, или, что еще хуже, с владельцем огнестрельного оружия, решающим вопрос снизу. Есть и середина - это лоббизм как продукт активности эксперта, специалиста по публич рилейшнз, посредника между деловыми кругами и государственными структурами, который пренебрегается слабо, хотя нельзя утверждать, что его нет. Это прискорбно, ибо степень укорененности демократических преобразований как раз и определяется мерой социального признания и юридического регламентирования лоббизма. Об этом свидетельствует практика его функционирования в странах Европы (и Японии). В данном

регионе и внутри каждой из его стран лоббизм имеет свои этнопсихологические и историкокультурные обличия, пристальное рассмотрение которых показывает, что, являясь важным средством регуляции социальной жизни и одновременно детектором степени демократичности многих ее сторон, он вовсе не стремится к однообразию форм своего проявления. Более того, характер и глубина укорененности механизмов лоббирования "прячется" за приверженностью традициям, образцам общепризнанного поведения, чувством законопослушания и т.д., и т.п.

История слова и история явления отделяются значимым временным промежутком. Слово "лобби" английского происхождения. В "Оксфордском словаре" отмечается, что оно зафиксировано впервые в письменном языке в 1553 г. и обозначало тогда проходные коридоры в основном в монастырях. От них отходили двери к отдельным комнатам, галереям, тихим уголкам, которые и становились местом встреч заинтересованных лиц из "внешнего" монастырю мира и его обитателей, обладавших в то время немалой властью, в том числе и политической.

Позже эта характеристика распространилась на аналогичные коридоры и холлы в театрах и уже в XVII веке - в парламентах. С 1640 г. оно применяется для указания на помещения вокруг залов заседаний, где происходили встречи законодателей с гражданами.

До этого в политическом контексте его употреблял, в частности, философ и политик (лорд-канцлер Англии с 1618 по 1621 гг.) Фрэнсис Бекон (сторонник абсолютистской монархии и одновременно защитник интересов торгово-промышленных слоев), У. Шекспир и особенно писатели XVIII века. Премьер-министр Великобритании и писатель Б. Дизраэли, ведущий политический деятель викторианской Англии, до того как активно заняться политической деятельностью профессионально, писал в 1845 г. в своем романе "Сибилла": "Тайны лобби известны лишь посвященным. Только затем они сообщаются остальным" [2].

Соединенные Штаты Америки в этом отношении давно превзошли бывшую метрополию. Слова "лобби", "лоббизм", "лоббирование" упоминал уже Дж. Медисон, один из авторов проекта Конституции США и президент страны. В 1808 г. оно было зафиксировано в дебатах конгресса. К 1859 г. слово "лобби" достаточно четко соотносилось с указанием на тех, кто часто составлял группы интересов в конгрессе или высказывал определенное предпочтение им при подготовке и в ходе голосования. Чуть позже это слово применялось для обозначения подобных групп и в законодательных собраниях штатов [3]. В 1862 г. в Америке возникло и слово "лоббист", употребление которого сразу же было связано с указанием на взяточничество. В 1873 г. оно появилось и в Англии. Однако в описании особенностей английского политического процесса оно находило место с большим трудом и его употребление устоялось лишь в XX веке.

Понятие "лоббизм" отслеживается "Британской энциклопедией" с конца XIX века, позже оно вошло и в "Американскую энциклопедию", а с 30-х годов фиксируется энциклопедиями и справочниками, выходящими на многих европейских языках. Что касается советских русскоязычных справочных изданий, то вплоть до 90-х годов термины "лобби" и "лоббизм" употреблялись в них в чисто отрицательном контексте. Достаточно полное его описание (скорее слова "со сложной судьбой", чем явления) с элементами положительного контекста дано в словаре "Политология", где фиксируется необходимость отхода от чисто отрицательных оценок фиксируемого явления [4].

Наиболее полная и сбалансированная характеристика "лобби" дана в "Британской энциклопедии" [5]. Им характеризуется "любая попытка индивида или группы частных интересов оказывать влияние на решения властей; в своем первоначальном значении оно указывает на действия, корректирующие результаты голосования законодателей; в то же время лобби группируется вне законодательных палат. Лоббирование в той или иной форме неизбежно в любой политической системе". Согласно энциклопедии в нее входят:

1. Группы представителей от избирателей, которые могут оказывать давление на комитеты в законодательных собраниях;

2. Общественные служащие, которых можно "задержать за пуговицу" для доверительного разговора в кулуарах или специальных помещениях законодательных собраний, в отелях или частных домах;

3. Система рассылки писем или осуществления телефонных звонков по организованному сценарию;

4. Система выдвижения и вознаграждения кандидатов от организаций и групп на важные посты;

5. Массированные кампании по информированию общественности (паблик рилейшинз);

6. Участие в работе разных комиссий.

Что касается организационной структуры лоббизма, то в США, например, она носит еще более сложный характер и опирается в политическом плане на первую поправку к Конституции, обосновывающую право подавать петиции. Однако, заключает "Британская энциклопедия", правил непрямого лоббирования, особенно манипулирования общественным мнением отследить невозможно, и оно не поддается контролю общественности.

Французский исследователь Франк Фарнел определяет теорию и практику лоббизма как продуктивное вмешательство в хозяйственные и социальные процессы с использованием политических методов и средств. Он подчеркивает, что профессия лоббиста пока не получила общественного признания в основных европейских странах и соответствующей легитимации - в отличие от Соединенных Штатов Америки. Но это вовсе не означает даже более умелого по сравнению с американцами использования стратегии и техники лоббизма и подготовки людей, ими пользующихся. В политологическом же отношении лоббизм способствует укреплению основ терпимости в обществе. "Если можно уяснить процесс лоббирования как барометр осуществления демократии, то осуществляющие его лица должны чувствовать себя связанными с определенными представлениями о социальных ценностях, которые основываются на уважении к человеку и к институтам" [6].

Как же проявляется данная деятельность в отдельных странах? Своеобразным масштабом может служить здесь уже упоминаемый закон об открытости лоббизма, который обсуждался на слушаниях подкомитета по административному законодательству и отношениям в правительстве юридического комитета палаты представителей США 31 марта 1993 г. и принят окончательно в декабре 1995 г. Он призван урегулировать лоббистскую деятельность на юридических началах, ликвидировать лазейки в практике лоббизма. Закон требует, чтобы лоббисты указывали своих клиентов, определяли специфику деятельности и рассказывали, сколько платят им и сколько платят они. В то же время он ориентирован на то, чтобы наличествующее право было понятно индивидам, на защиту интересов которых оно направлено. Закон об открытости лоббизма считался Президентом основополагающим для широкомасштабной политической реформы в целом. Отсюда и его значимость для политического климата страны в начале уже XXI века.

Вступление в действие закона привело к тому, что число зафиксированных государственными органами лоббистов к весне 1996 г. увеличилось в два раза и достигло почти 40000 человек. В то же время закон позволяет четче отслеживать методы фальсифицирования в лоббировании, когда в конгресс посылаются письма от несуществующих адресатов (такие действия подвергаются штрафу в 50 тыс. долларов), регламентировать лоббирование в пользу иностранных государств, ставить ряд ограничений лоббистской активности бывших конгрессменов (особенно попавшихся на злоупотреблениях) [7].

Лоббизм в Канаде особенно интересен в сочетаемости с проблемой регионального сепаратизма страны, манифестируемой Квебеком. Достаточно длительное время американские образцы не находили применения в Канаде, но с середины 60-х годов именно по ним начала строиться система "политических консультантов на содержании", отмечает канадский политолог Дж. Саватский [8]. При этом ведущие лоббисты стра-

ны, создав такой рынок услуг, не связывают себя с какой-либо партийной принадлежностью - это "непрофессионально". Но при этом они часто решают судьбы многих партийных кандидатов, даже на самом высоком уровне. Бизнесмены обращаются к ним не реже, чем к юристам и другим специалистам. Организаторы политической жизни считают их советы ключевыми.

В каждой из стран лоббизм характеризуется "национальным" обликом. Во Франции в 1884 г. был принят закон о свободе союзов, который способствовал защите "цеховых интересов" лоббистов. Фактически последние представляли перед политиками своих патронов - "королей" сахара, табака, стали и т.п. В настоящее время во Франции более 1500 таких групп, имеющих в основном профессиональный профиль. Но "обручение денег и власти" в стране происходило и происходит в основном в темноте, аппарат управления дистанцируется от лоббистов, по крайней мере не легализует с ними связей, как это имеет место в США.

Новый шаг к признанию статуса лоббистов в стране был сделан в 1981 г., когда после 23-летнего правления голлистов пришлось вновь выстраивать отношения государства и промышленности. В традициях французского парламентаризма заключается то, что депутаты обязательно выражают чьи-то интересы, и столь же обязательно при этом заявляют, что стоят на защите интересов лишь народа. Лоббистов они называют скорее экспертами, а технику лоббирования предпочитают выбирать и осуществлять самостоятельно. 69% французских чиновников считают, что лоббисты могут выступать как посредники, но 49% признают, что они не могут определять характер политического решения ни на каком уровне. Лоббист должен "изготовить продукт", причем с риском, что он может и не понадобиться заказчику. Процесс легализации лоббистских функций во Франции таким образом запаздывает. Лоббизму приписывают маргинальную роль в принятии решений, но он ее уже давно перерос.

Более весомые позиции занимают лоббисты в Великобритании, несмотря на то, что многие правовые установления строятся здесь на прецедентах. В Лондоне функционирует около 40 относительно небольших лоббистских фирм, важная цель которых - влиять на законодателей и журналистов. Пять из этих фирм имеют представительство в Брюсселе, а еще 5 - в США. Депутат парламента в Британии должен ежегодно отчитываться о своих доходах официально, это заставляет его предпочесть юридически регламентированные контакты с лоббистами. Министры и чиновники лишены всяких привилегий. Опросы, проведенные в Англии, выясняли содержание разговоров лоббистов с депутатами. Около половины (48%) таких разговоров касались проблем развития промышленности (36% у депутатов-консерваторов и 63% у депутатов-лейбористов) [9].

Лоббизм в Японии отличается своими особенностями. Его представители широко опираются на местные власти. Так, концерн Тойота создал для себя свободную торговую зону в штате Кентукки и продает автомобили с наименьшими для себя затратами. В то же время японское лобби находит подходы и к высшим властям. В конце 1989 г. бывший президент США Рейган прочитал в стране восходящего солнца доклад, гонорар за который составил 2 млн. долларов. Это рассматривалось наблюдателями как скрытая оплата прежних услуг. В США укрепляют свои позиции японские банки, создаются целые "мыслительные центры", контролируется инвестиционный процесс - и все это при ключевой роли лоббистов [10].

При всех этнопсихологических, историко-культурных и т.п. различиях, характерных для лоббистов в указанных и других странах, в их деятельности есть много общих черт. Бернар Ле Грель в книге "Профессия лоббиста" выдвинул пять золотых правил лоббирования: "20% - права, 20% - политики, 20% - экономики, 20% - дипломатии и 20% - коммуникации". Лишь тщательная дозировка этих знаний и видов деятельности гарантирует лоббисту успех, причем ингредиенты могут меняться в соответствии с динамикой ситуации [11].

Особенно сильно меняется роль последнего компонента - коммуникационного - с ходом объединительных процессов в Европе. Фактически такая коммуникация строит-

ся на приоритетах достоверности и прогностичности, а также этической приемлемости и политической сбалансированности. В последнее время растет и роль экологических составляющих, ибо экономическая эффективность уже не считается безусловным приоритетом перед пригодной для жизни окружающей средой (которая сама во многих отношениях является экономической ценностью). Увеличивается роль лоббистов в обеспечении инноваций. Они ставят новые задачи не только перед предпринимателями, но в последнее время и перед политиками. Особенно это касается внедрения наукоемких технологий. Для достижения успеха лоббист должен обладать знаниями не только в области конкуренции маркетинга, коммуникаций, но в первую очередь политических наук, права, финансов, экономики, социологии и психологии.

В современном российском обществе лоббизм, как уже отмечалось, во многом ассоциируется с коррупцией, рэкетом, криминальными действиями. Однако перспективы развития рыночных отношений в сбалансированности с мерами демократической политики определяют потребность в другом лоббизме - цивилизованном, регламентированном в определенном отношении законом, политически взвешенном и этически приемлемом. В этом отношении лоббизм выступает и как детектор демократизации всех сфер жизни, и как ее условие, тем более, что без его уже в высшей форме цивилизованном виде невозможно равноправное и взаимовыгодное сотрудничество с развитыми обществами.

Важно отметить, что в России в этой связи намечаются новые подходы к изучению феномена лоббизма. Если раньше внимание сосредоточивалось в основном на отраслевом лоббизме, и до сих пор он считается определяющим (по крайней мере, по заключениям некоторых экспертов, средств массовой информации и т.п.), то с начала 90-х годов чаще обращается внимание на региональный лоббизм - число посвященных ему публикаций растет. Нельзя не признать неизбежности столкновения между ними. Определяется необходимость лоббизма в интересах избирателей, потребителей, рядовых держателей акций, граждан.

Протолоббистские организации западного образца в России в настоящее время сосредоточены во многом в средствах массовой информации. Однако прямая "скупка" газет, телевидения и т.п. может дать отрицательный эффект по отношению к социально конструктивному лоббизму.

Первая волна лоббистов характеризовалась далекими от цивилизованности формами воздействия. Российским лоббистам удавалось отыскивать на Западе партнеров, которые такими формами удовлетворялись. Однако подобный лоббизм поощрял политически дестабилизирующие и экономически непродуктивные контакты, плодил криминалитет и коррупцию. Западные солидные компании, равно как и политические структуры, быстро ощутили опасность навязываемых образцов. Поэтому на порядок дня выдвигается необходимость новой волны лоббистов, знающих "правила игры" по западным образцам, хотя и не слепо им подражающих. Подготовка таких лоббистов - залог превращения лоббизма в детектор демократичности социальных преобразований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лоббизм в России // Социол. исслед. 1996. № 3-4.
2. *Disraeli B.* Sybilla. L., 1963. P. 171.
3. *Яблоков Н.Г.* Лоббизм и политика. М., 1976.
4. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1963. С. 159-160.
5. *Encyclopedia Britannica.* L., 1980. V. 7.
6. *Farnel F.J.* Am richtigen Hebel: Strategie und Taktik des Lobbying. Landsberg. 1994. S. 12.
7. Ethics in government and lobbying reform proposals: Hearing before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the judiciary, House of representatives, 104th Congr., 2nd sess. March 22, 1996. Wash. 1996. P. 1.
8. *Sawatsky J.* The insiders: Government, business and the lobbyists. Toronto, 1987.
9. Market Access Group: Effective lobbying. L., 1992.
10. *Choate P.* Agents of Influence. How Japan's lobbyists in U.S. manipulate America's Political and Economic System. N.Y., 1990.
11. *Le Grelle B.* Profession lobbyistman: le pouvoir des coulisses. Paris, 1987.