



В последние годы весьма популярным в политическом лексиконе России сделалось слово лоббизм. Применяют его к месту и не к месту – частенько по самому безобидному поводу. Что же на самом деле скрывается за этим термином? Существует ли связь между Паблик рилейшнз и лоббированием, и если да, то как она проявляется?

В последние годы весьма популярным в политическом лексиконе России сделалось слово лоббизм. Применяют его к месту и не к месту – частенько по самому безобидному поводу. Что же на самом деле скрывается за этим термином? Существует ли связь между Паблик рилейшнз и лоббированием, и если да, то как она проявляется?

Начнём с того, что наше знание и отношение к понятию лобби и производным от него берёт начало ещё в советских временах. Нетрудно догадаться, что тогда к подобным «отрыжкам капитализма» культивировалось стойкое презрение. В 1985 г. в советском «Словаре иностранных слов» лоббизм определялся как «система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещении правительственных заказов и т. п.» [1]. В. Зорин в книге «Некоронованные короли Америки» страшно «заклеймил» лоббистов: «Это агент фирмы, который, живя в Вашингтоне, должен, действуя подкупом, обманом, давая взятки, угощая обедами, поставляя девиц и спиртное, обрабатывать членов Конгресса и правительственных чиновников, вымогая от них выгодные правительственные заказы, льготы и поблажки» [2].

К сожалению, подобные взгляды, перекочевали в новое время, затрудняя цивилизованному лоббизму обретение права на легальное существование в России и делая его невозможным «по определению». Положение усугубляется тем, что на российской почве лоббизм действительно приобрел многие негативные черты, отсутствующие в аналогичной практике других стран.

Чтобы разобраться в сути лоббизма как специфического явления, обратимся, естественно, к «первоисточнику» – то есть к тому государству, где он родился и завоевал право на место под солнцем.

Лоббизм – производное от английского слова «лобби», означающего «закрытое помещение для прогулок, коридор, вестибюль, кулуары». Считается, что традиция лоббизма как специфического политического явления восходит ко времени президентства Улисса Гранта – прославленного генерала Гражданской войны в Америке. По вечерам этот президент со своей «командой» имел обыкновение «расслабляться» в холле одного из отелей Вашингтона. Там его министры, а также сенаторы встречались с разными людьми, выслушивали просьбы и давали обещания выполнить их [3]. Особый политический оттенок термин приобрел в США в середине XIX в.

Существуют два противоположных подхода к сущности лоббизма: с одной стороны, он рассматривается как механизм посреднической деятельности между общественностью и государством; с другой - как механизм манипулирования действиями членов законодательной и исполнительной власти с целью продвижения интересов отдельных финансово-промышленных групп и корпораций. И в том и в другом случае лоббизм выступает неотъемлемой частью политической жизни государства.

Лоббизм в современных, цивилизованных формах – широко используемое легальное средство влияния снизу на аппарат государственной власти. Основная задача лоббирования – добиться того, чтобы в законодательных и нормативных актах государственной власти учитывались специфические интересы разных групп общественности и организаций, не противоречащие интересам общества. Это, собственно, и отражает классическое

определение: лоббизм – особая система и практика реализации интересов отдельных организаций и разнообразных групп общественности путем целенаправленного влияния на законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Характеризуя столь специфическую сферу деятельности, Сэм Блэк писал: «Для любой организации значимость парламентских контактов в практической сфере применения PR зависит от конкретных ее интересов. Если находящийся в стадии разработки в парламенте законопроект необходим ей или, наоборот, неудобен, то он представляет для нее несомненный интерес. В подобных случаях наиболее разумным было бы обратиться за помощью к специалисту, который бы дал консультацию по вопросам парламентской процедуры. Поэтому для ускорения или, наоборот, противодействия процессу принятия решения парламентом в действие вступают лоббисты» [4]

Сегодня многие PR-специалисты представляют своих клиентов, выступая в роли лоббистов перед законодательными органами федерального уровня. По сути, как отмечают исследователи, лоббирование является одной из наиболее бурно развивающихся специализаций в практике PR. Лоббисты пытаются оказывать влияние на законы и нормативы, в первую очередь путем информирования.

Правда и то, что история развития лоббизма пестрит фактами недозволенных методов давления на законодателей и чиновников. Отсюда – потребность правового регулирования данного явления. В США с 1946 г. функционирует федеральный закон о регламентации лоббистской деятельности. Согласно статье 308 этого закона, любое лицо, которое за плату или по иным соображениям осуществляет лоббистскую деятельность, обязано зарегистрироваться в конгрессе и в письменной форме под присягой предоставить сведения о себе и о лице или организации, чьи интересы оно лоббирует, указать срок выполнения обязательств, источники финансирования, предъявить ежеквартальные финансовые отчеты. В 1953 г. Верховный суд США уточнил действие этого закона. К лоббированию отнесли также оплаченные публикации в СМИ с целью поддержки законодательного акта или противодействия ему. Кроме того, Верховный суд определил, что лоббистской является деятельность, в ходе которой заинтересованное лицо встречается с членами конгресса. Статус лоббистов постоянно уточняется. С 1989 г. высокопоставленным чиновникам и конгрессменам, вышедшим в отставку, запрещено заниматься лоббистской деятельностью в течение одного года. В документе, опубликованном Министерством финансов США в 1994 г., говорится, что человек, нанятый «следить» за ходом событий на федеральном уровне и уровне штатов – например, просматривать газеты и журналы – еще не занимается лоббистской деятельностью. Но как только он начинает вырезать и подшивать статьи для исследовательской работы с целью повлиять на законодательство – тут же превращается в лоббиста. В 1995 г. конгресс США принял Закон о разглашении сведений, касающихся лоббирования. В нём были уточнены термины и понятия, употребляемые в практике лоббизма. Вот некоторые из них [7]. И далее: «Важную роль играет выбор времени общения с ним (парламентарием). Та информация, которая в определенный момент может представлять ценность лишь для одного-двух специалистов, в силу определенных причин может быть объектом повышенного спроса в другое время. Поэтому при выходе на членов парламента особенно важно поставить нужный вопрос в нужный момент времени» [8].

2. Интерпретировать управленческие акции.

Ключевая функция лоббиста заключается в том, чтобы объяснять руководству организации значение управленческих акций и потенциальные последствия законодательных актов, которые должны быть приняты. Лоббисты часто прогнозируют, что может произойти в сфере законодательства, и предлагают меры по предотвращению вероятных нежелательных последствий.

С целью изменения закона в пользу кого-либо при общении с правительственным чиновником надо убедить его в существовании преимуществ, которые при этом возникнут. Английский лоббист Тим Белл настолько успешно работал с Маргарет Тэтчер, что она

называла его своей «нишей связи с британским народом». По словам бывшего премьер-министра, он обладал более чувствительными антеннами, чем большинство политиков, и быстрее других улавливал изменения в настроении общественности [9].

3. Разъяснять действия организации.

Лоббист доводит до членов парламента и их помощников мнение организации и конкретных групп общественности о законодательстве. Он должен хорошо разбираться в делах клиента, иметь чёткое представление об отношении организации к действиям государственного управления.

4. Защищать позиции организации.

В ходе практически ежедневных контактов с членами парламента и их помощниками лоббист доводит до их сведения мнения организации и конкретных групп общественности относительно законодательства. Сэм Блэк небезосновательно утверждал: «Личные контакты – лучший способ установления доверительных отношений, поэтому многие организации приглашают членов парламента от различных партий на неофициальные завтраки или обеды, в ходе которых можно обсудить разные вопросы на неформальной основе» [10].

Лоббист не просто актуализирует те или иные факты – он отстаивает интересы клиента, убеждая законодателя поддержать определенный законопроект или противодействовать ему. Часто заблаговременно информируя законодателя о позиции организации по отношению к той или иной законодательной инициативе, лоббисты уже этим задают тон обсуждения вопроса в парламенте, отвечающий интересам клиента.

В данном контексте лоббизм имел место и в СССР. В условиях планово-распределительной системы существовал лоббизм министерств и ведомств, который заключался в подковёрной борьбе за ресурсы, приоритетное финансирование и снабжение.

5. Создавать паблисити.

Большинство новостей рождается в столице. Они – хлеб сотен журналистов и репортеров различных средств массовой информации. Концентрация СМИ в столице – идеальный трамплин для развертывания кампании паблисити в пользу организации, которую представляет лоббист.

В качестве примера можно вспомнить кампанию по изменению закона о налогах на банки в США в 1982 г. Американская Ассоциация банков обратилась к PR-фирме с просьбой помочь изменить невыгодный закон. PR-фирма проанализировала ситуацию и пришла к заключению, что общественность не знала о намерении законодателей с помощью принятого закона изъять у граждан определенные суммы денег. Попутно также выяснилось, что большинство СМИ посчитали данный законопроект «неинтересным» информационным событием. На основе полученных сведений началась работа по изменению сложившегося положения. Управляющие банков разъясняли свою позицию через прессу. PR-фирма организовала массовые обращения граждан в конгресс, в том числе и в письменном виде. Тщательное планирование и анализ результатов сделали своё дело – закон был отменён [11].

6. Способствовать успеху организации, будучи посредником между ней и государством.

Государство – один из крупнейших заказчиков продукции или услуг. Нередко лоббист становится тем звеном, с помощью которого осуществляются торговые операции. Каналом, соединяющим государственные учреждения и компанию или организацию, выступают его дружеские отношения с чиновниками.

И снова Сэм Блэк: «Поскольку рабочий график парламентариев всегда очень перегружен, целесообразнее обращаться к ним не от имени одной фирмы, а от имени нескольких компаний... Иногда для пользы дела необходимо «проветилировать» свой вопрос заранее» [12].

Существуют различные методы лоббирования. В США, например, лоббирование включает в том числе и оказание прямого давления на членов конгресса путем искусственно стимулируемой кампании по написанию писем. Наиболее удачливые лоббисты используют так называемое «массовое лоббирование», проблемную рекламу (посвященную решению определенных общественных проблем), разъяснительно-пропагандистскую рекламу (в поддержку или, наоборот, для обструкции конкретных действий или мероприятий со стороны

какого-либо коммерческого, общественного или государственного учреждения).

Лоббист выстраивает свою работу в зависимости от того, в пользу какой организации он действует. Выбор того или иного метода лоббирования зависит от области законодательства, круга депутатов, с которыми лоббисту придется общаться, от характера личных контактов с последними. В любом случае лоббисту требуется определить приоритеты и общую стратегию деятельности, которая зависит от:

- обсуждаемых вопросов;

- индивидуальных особенностей законодателей;

- умения лоббиста с ними разговаривать;

- особенностей законодательного процесса;

- бюджетного процесса.

На практике лоббирование должно сочетаться с PR-деятельностью, не связанной с государственными структурами. Изолированные технологии призваны мобилизовать тех граждан, которые придерживаются благоприятных для организации позиций, – их голоса должны быть услышаны законодателями и государственными чиновниками.

Компьютеризированные списки почтовой рассылки, высокоскоростные принтеры и программное обеспечение для «индивидуализации» писем способны породить настоящий шквал телефонных звонков, писем, факсов и личных визитов со стороны граждан. Специализированные базы адресов электронной почты, группы новостей, форумы и лист-серверы в Интернете, «ударная» или широковещательная рассылка сообщений по факсу – еще более эффективные способы мобилизации граждан. Так что лоббирование с привлечением широких масс населения – составная часть многих скоординированных акций в области PR.

Как говорилось выше, в российской политической жизни лоббизм прочно утвердился в роли полукриминальной деятельности. Все попытки принятия закона о лоббизме в Российской Федерации остаются пока безуспешными. Проекты такого закона существуют, но упорно торпедируются определенными силами (возможно, самими лоббистами).

По примеру иностранных государственных чиновников, после отставки нередко занимающихся лоббированием, и в России подобная деятельность также получила широкое распространение. Имея возможность от имени серьезных исследовательских организаций мелькать в коридорах власти, лоббисты решают конкретные вопросы тех или иных заказчиков. Прежде всего, такая работа ведется в исполнительных органах власти, в министерствах и правительстве РФ. Используются всевозможные центры политических и стратегических исследований, институты военных, экономических и финансовых проблем, возглавляемые бывшими чиновниками.

Более сложно в интеллектуальном плане заниматься лоббизмом в российском парламенте. Отдельные депутаты сами превратились в лоббистов и практически не скрывают этого. Многие крупные компании формируют и оплачивают специально созданные группы (юристов, политиков, экономистов), которые в течение длительного времени работают над теми или иными законами.

Особенно преуспели нефтяники, которые поняли, что лоббирование их интересов в парламенте и правительстве жизненно необходимо для них. Ниву лоббизма успешно освоили такие компании, как «ЛУКОЙЛ», ТНК, «Сибнефть». Одной из первых компаний, создавших и финансировавших лоббирующие группы, была компания ЮКОС.

В РАО «ЕЭС России» создан Департамент по связям с законодательными и исполнительными органами. В Министерстве по налогам и сборам введена должность советника по данным вопросам. Результаты особо не афишируются, но...

Руководитель Департамента по связям с законодательными и исполнительными органами РАО «ЕЭС России» Елена Катаева настолько хорошо организовала эту работу, что впоследствии была назначена заместителем министра природных ресурсов!..

Помощник президента Владислав Сурков раньше работал в Альфа-банке и занимался PR и лоббированием...

Заместитель главы администрации Б. Ельцина М. Комиссар до прихода на эту должность занимал кресло генерального директора Интерфакса. После отставки в 1998 г. вернулся на прежнюю работу...

Практика лоббирования распространилась не только на федеральном, но и на региональном уровне. Лоббирование в России приняло угрожающие масштабы. И в этом смысле не лишним будет ещё раз подчеркнуть: отсутствие законодательной и правовой базы с необходимостью ведет к процветанию коррупции!

В современной России лоббисты выступают выразителями интересов значительных групп людей. Например, за нефтяным и газовым лобби стоит большинство жителей Севера России; за машиностроительным – работники крупнейших предприятий; за строительным – создатели жилых районов, транспортных магистралей; за рыбным – жители Дальнего Востока и Приморья... Так что нет смысла не замечать явления, которое реально существует и оказывает существенное влияние на нашу жизнь, пользуясь до сих пор «совковыми» стереотипами.

Обобщая рассмотрение поднятых выше вопросов, отметим следующее.

Лоббизм как особая система практической реализации интересов отдельных организаций и разнообразных групп общественности путем целенаправленного влияния на законодательные и исполнительные органы государственной власти есть неотъемлемая составная часть политического процесса демократического общества. Он выступает легальной и юридически регламентированной формой проявления взаимоотношений между отдельными группами, лицами, партиями, является важным компонентом демократических механизмов учета и согласования интересов последних. Лоббизм есть средство обратной связи между законодательными органами и обществом или его отдельными сегментами.

Лоббирование осуществляют отдельные люди или организации, которых следует регистрировать и для которых должно создать соответствующее правовое поле.

Лоббизм выполняет функцию защиты и согласования разнообразных общественных интересов. Так как в ходе законотворческой деятельности приходится учитывать мнения и пристрастия разных людей и общественных объединений, которые могут быть диаметрально противоположными, необходима выработка способов и механизмов сопоставления точек зрения и определения приоритетов. Цивилизованное отношение к лоббизму и использование его потенциалов ни в коей мере не вредит обществу, но укрепляет его демократические основания. Искусственно загнанный в подполье, лоббизм, наоборот, существенно увеличивает возможности антиобщественных группировок.

Делайте выводы, господа!

Статья опубликована на сайте ИАА "Мик"
31 мая 2004 г.

[1] Словарь иностранных слов. М., 1985. [2] Зорин В. Некоронованные короли Америки. М.: Известия. С. 264.

[3] См.: Королько В. Основы публичной риторики. М., Рефл-бук; К.: Ваклер, 2000. С. 351.

- [4] Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. Лондон: Модино пресс: М.: СП АСЭС, 1990. С. 157-158.
- [5] См.: Катлип С., Сентер А., Брум Г. Паблик рилейшнз. Теория и практика: Учеб. Пособие. 8-е изд.: Пер с англ. М.: Изд. дом Вильямс, 2001. С. 266.
- [6] Моисеев В. А. Паблик рилейшнз. Теория и практика.
- [7] Блэк С. ПР. Паблик рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. Лондон: Модино пресс: М.: СП АСЭС, 1990. С. 157.
- [8] Блэк С. ПР. Паблик рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. Лондон: Модино пресс: М.: СП АСЭС, 1990. С. 157.
- [9] См.: Польский И. Лоббирование как норма жизни // Инженерная газета. № 13. 1997.
- [10] Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. Лондон: Модино пресс: М.: СП АСЭС, 1990. С. 158
- [11] См.: Вуд Р. История Ассоциации американских банков и закон о налогах // Мир ПР. № 1. 1995.
- [12] Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. Лондон: Модино пресс: М.: СП АСЭС, 1990. С. 158