

ЛОББИЗМ: ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Киселев Константин Викторович — кандидат философских наук, ученый секретарь Института философии и права УрО РАН, председатель Совета Уральской гильдии политических консультантов

До недавнего времени лоббизм был лишь модной темой для досуговых, околонучных рассуждений. Лишь в последние годы появились действительно значимые исследования и работы по данной тематике. При этом до сих пор технологическая сторона лоббизма, хотя и описывается, но детально не изучается.

Технологическая сторона лоббизма связана с операциональным пониманием того, что есть, собственно, лоббизм, а точнее, что есть лоббистское отношение. Общая формула лоббистского отношения, которая не противоречит ни одной из значимых трактовок лоббизма, имеет следующий вид: «клиент — лоббист (лоббистская фирма) — 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.

Лоббист (лоббистская фирма) — физическое лицо, группа лиц, организация, влияющие на структуры власти с целью реализации интереса клиента.

Вопрос о *субъекте власти*, на который оказывается влияние, в структуре лоббистского отношения особых споров не вызывает. Перечень этих субъектов власти ограничивается органами госу-

дарственной власти и местного самоуправления, а также лицами, замещающими государственные и муниципальные должности. Стоит отметить, что традиционно из перечня органов и лиц, на которые может быть направлено влияние лоббистов, законодательно исключаются все органы, относящиеся к судебной системе, правоохранительные органы и т.д. Хотя на практике деятельность по продвижению интересов через указанные структуры осуществляется с не меньшей интенсивностью, чем, например, через законодательные (представительные) органы государственной власти и с использованием аналогичных технологий. Таким образом, лоббизм принципиально отличается от подобной деятельности, осуществляемой по отношению к иным субъектам, принимающим решения, в том числе политического характера (частным лицам, группам лиц, организациям).

Наконец, в структуру лоббистского отношения, 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.

Основываясь на такой структурной формуле, можно определить, что все технологические схемы, используемые в лоббистской деятельности, обслуживают следующие отношения:

- 1) клиент — лоббист (лоббистская фирма);
- 2) лоббист — субъект власти.

Отношения «клиент — лоббист» с технологической точки зрения, фактически, связаны, с одной стороны, с выбором лоббиста, а с другой, с продвижением лоббиста (лоббистской фирмы) на рынке лоббистских услуг и поиском клиента. Эти отношения и технологические схемы можно охарактеризовать как предварительные, ибо самого влияния и даже подготовки к нему, лоббирования как такового, в рамках этих отношений еще не происходит.

Соответственно, отношения «лоббист — субъект власти» являются уже собственно лоббистскими и предполагают использование собственно лоббистских технологических схем. Изучение именно этих технологических схем имеет наибольшую эвристическую ценность.

Исходным пунктом анализа технологий лоббирования является факт «соприкосновения», взаимодействия лоббиста и субъекта власти, то есть факт лоббистского контакта. Не случайно, что после того, как старающееся быть максимально технологичным, американское законодательство пришло в тупик при применении закона 1946 г., регулирующего лоббизм, в принятом в 1995 г. законе об открытости лоббистской деятельности (В статье использован отредактированный перевод закона, сделанный О.Б. Ковалевым), значительное место было отведено операционализации основных понятий. Причем, основное место отводилось опре-

делению «лоббистского (лоббирующего) контакта», связанным с ним понятиям, а также их детализации.

В частности, наиболее общее понятие «лоббистская деятельность» определялась как *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.*

Данное понимание лоббистской деятельности позволяет достаточно четко определить совокупность тех операций, которые необходимо осуществить при подготовке лоббистских контактов. Необходимый перечень этих операций может варьироваться в каждом конкретном случае, ибо характер и виды лоббистских контактов могут быть самыми различными. Однако, в любом случае подготовительные операции включают в себя: планирование, сбор информации и ее изучение. Технологически эти операции ничем не отличаются от подобных операций в других видах деятельности. При этом, современный подход к планированию лоббистских контактов требует учета некоторых принципиальных моментов, которые не всегда присущи иным видам социальной активности. Назовем некоторые из них:

1) уровень конструктивизма, т.е. «свободы от объективных обстоятельств и закономерностей», при разработке плана лоббирования может быть несколько выше, чем во многих иных сферах деятельности, ибо лоббизм в «большой половине» случаев нацелен именно на изменение устоявшихся отношений, сложившегося порядка, на «конструирование новой реальности»;

2) современные лоббистские кампании в России чаще всего не ограничиваются единичными контактами, даже в случае их успешности, но требуют длительного времени, поддержания постоянных отношений в системе «лоббист — орган власти» и, соответственно, отношений «клиент — лоббист»;

3) чаще всего подавляющее большинство лоббистских кампаний требует контактов не с одним органом власти (лицом), а напряженного и согласованного взаимодействия с многими «структурными единицами власти», между которыми распределен процесс принятия необходимых решений;

4) неурегулированность лоббизма в Российской Федерации и ее субъектах требует от лоббиста соблюдения тонкой грани законности, использования немногих законных юридически formalizovанных методов влияния на власть, и в этом смысле основным конкурентом лоббизма является коррупция, которая по своей природе лоббизму противоположна;

5) заинтересованность лиц, отвечающих за принятие необходимых решений, в принятии совершенно определенных решений часто делает неэффективным влияние на этих лиц традиционными способами (путем предоставления информации, экспертирования решений и т.п.), а потому эффективное влияние должно быть комплексным, сопровождаться PR-акциями и рекламными кампаниями. Отметим, что в строгом, традиционном юридическом смысле слова лоббистская деятельность не предполагает проведение рекламных кам-

паний, а также различных акций, в ходе которых не проводится прямой контакт с органом власти (лицом). Однако, в России большинство лоббистских кампаний с необходимостью сопровождаются рекламой и PR-акциями. С учетом российской специфики, в рамках этой статьи мы будем рассматривать подобные технологии как лоббистские, если они имеют целью влияние на органы власти для принятия ими «выгодных» решений.

Любой план лоббистской кампании должен отвечать на следующие вопросы:

- 1) на кого должно быть оказано влияние;
- 2) какие инструменты будут использоваться в лоббистской кампании;
- 3) какие лоббистские контакты будут осуществлены, каким образом, с какой целью;
- 4) как будут сочетаться косвенное влияние и прямые контакты;
- 5) какова необходимая длительность кампании, каковы ее этапы;
- 6) кто может противодействовать успешному проведению лоббистской кампании, как нейтрализовать это противодействие;
- 7) как будет координироваться лоббистская кампания с усилиями других лоббистов, нанятых одним или несколькими лоббистами;
- 8) пути «выхода» из лоббистской кампании, технология ее завершения.

Воплощение плана в жизнь, как уже было сказано, связано, главным образом, с лоббистскими контактами, которые в уже упомянутом законе 1995 г. определяются как *любые устные или письменные акты коммуникации (включая электронные) с подпадаемым под действие закона официальным лицом исполнительной власти или подпадаемым под действие закона официальным лицом законодательной власти, осуществленный в интересах клиента.* Кроме того, в определение лоббистского контакта закон включает цели, ради достижения которых осуществляется лоббистский контакт, а именно:

- (1) формулирование, изменение или принятие федерального законодательства (включая законодательные предложения);
- (2) формулирование, изменение или принятие федерального правила, распоряжения, исполнительного указа или любой другой программы, определение политики или позиции Правительства Соединенных Штатов;
- (3) проведение или осуществление Федеральной программы или политики (включая обсуждение, присуждение или осуществление федерального контракта, гранта, займа, разрешения или лицензии); или

(4) номинация или утверждение лица на должность, подлежащую утверждению Сенатом.

Как видно из данного определения, закон в США пошел по пути максимально общих, емких определений: под понятие лоббистского контакта подпадает, практически, любой акт коммуникации соответствующих субъектов. Такая законодательная логика должна обязательно дополняться обширным перечнем конкретных исключений, что, заметим, и было сделано. Согласно закону термин «лоббистский контакт» не включает акт коммуникации, который

- (1) осуществлен публичным должностным лицом, действующим в своем официальном качестве;

(2) осуществлен представителем медиа-организации, 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 Иностранцев 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 подпадающее под действие закона должностное лицо исполнительной власти или подпадающее под действие закона должностное лицо законодательной власти;

(6) 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 двенадцать исключений, не считая их разновидности. Логика американских законодателей проста, если не определить перечень исключений из множества актов коммуникации с властью, то тогда под действие ограничений подпадет любая деятельность как самой власти, так и «ее контрагентов», «партнеров», в том числе, свободное осуществление которой гарантировано конституционно.

В результате Закон 1995 г. стал своего рода компромиссом между, с одной стороны, пониманием необходимости ограничить «лоббистский беспредел», сделать лоббизм более открытым, с другой, осознанием фундаментальности права свободного влияния на власть. С одной стороны, осознанием потребности контролировать контакты должностных лиц, с другой, — необходимостью обеспечить власти необходимую свободу действий. С одной стороны, стремлением обеспечить экспертность власти и вывести ее из-под влияния лоббистов, с другой, — пониманием необходимости сохранить связи власти и общества, интересы которого, или точнее, частей которого, и представляют эти самые лоббисты.

Российская ситуация содержательно несколько иная. Проблема экспертности власти в России стоит гораздо более остро, чем в США. Власть в России всеми способами и на всех уровнях, начиная с местного самоуправления и заканчивая федеральными министерствами и Администрацией Президента Российской Федерации, демонстрирует свою заинтересованность в продвижении отдельных интересов. Экспертность власти лишь декларируется, но не реализуется. Государственное вмешательство в экономику по-прежнему остается чрезвычайным. В этих условиях более важной задачей становится урегулирование лоббистских контактов, ограничение власти, нежели обеспечение свободы «властного действия». Соответственно, принципиально важной задачей становится обес-

печение равного доступа к власти всем заинтересованным сегментам социального организма, формализация и институционализация каналов доступа.

Таким образом, технологически эта ситуация выглядит следующим образом: наиболее эффективными до сих пор являются инструменты, связанные с *неформальными прямыми контактами* лоббистов с субъектами власти:

- использование дружеских, родственных, земляческих и иных связей;

- организация неформальных встреч, обедов, праздников с приглашением лиц, принимающих решения;

- оказание различных услуг лицам, принимающим решения (предоставление билетов на различные мероприятия, обеспечение транспортом и т.п.);

- организация и проведение конференций, симпозиумов, круглых столов и т.п.

Более того, наиболее эффективным лоббистом является лоббист *встроенный*, заинтересованный в принятии определенных решений изначально, по определению. А потому, все большее внимание лоббисты уделяют выборам соответствующего их интересам уровня: финансированию кампаний, выдвижению кандидатов и т.п.

Однако более перспективными, устойчивыми в лоббировании являются *институционализированные, формализованные инструменты*, но связанные также с *прямыми контактами*:

- консультирование представителей власти, в том числе организация экспертиз принимаемых решений;

- разработка проектов нормативных правовых актов и организация их обсуждения;

- предоставление и анализ информации;

- участие в работе органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований и их структурных подразделений;

- участие в работе консультативных (совещательных) органов, рабочих группах по выработке решений;

- участие в парламентских слушаниях;

- помощь в организации мероприятий, проводимых представительными или исполнительными органами власти и местного самоуправления; и т.д.

При этом, если эффективность формализованных инструментов только лишь нарастает, то сегодня чрезвычайную роль в лоббировании, при отсутствии неформальных связей с субъектом власти, играют *косвенные контакты*, которые не предусматривают личного общения, но оказывают принципиальное воздействие:

- организация массовых акций, в том числе митингов, демонстраций, пикетов и т.п.;

- организация массовых обращений к власти (кампании писем);

- организация кампаний в СМИ;

- организация судебных процессов; и т.п.

Эти контакты являются наиболее дорогостоящими, наименее предсказуемыми по результатам, но чрезвычайно эффективными в случае их успешной реализации с точки зрения скорости принятия решений, радикальности этих решений. Технология реализации таких контактов в большинстве случаев сложна, масштабна, но только они

сегодня способны нейтрализовать непотизм, коррупционные и иные неформальные связи групп интересов и власти, ибо являются «внешними» для сложившейся системы переплетенных и взаимообуславливающих отношений.

Выбор технологии осуществления лоббистских контактов зависит от клиента, задач и отношений клиент-власть, характера и структуры субъекта власти, многих иных факторов, но уже сегодня можно говорить о некоторых тенденциях в развитии этих технологий.

Во-первых, благодаря действиям федерального правительства, происходит постепенное движение власти в сторону экспертности (См. например: Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. — М.: Наука, 2003.), хотя, в общем и целом, до сих пор саму субстратную основу власти в России можно представить как совокупность встроенных лоббистов. Соответственно, растет степень осознания необходимости лоббизма, как механизма связи власти и общества.

Во-вторых, происходит все большая формализация лоббистских контактов, возникает все больше институтов, опосредующих отношения «общество — власть». Особенно бурно процесс институционализации развивается на федеральном уровне, и можно ожидать, что подобные тенденции в скором времени начнут действовать в регионах. Соответственно, происходит некоторое смещение в пользу открытых форм лоббизма.

В-третьих, рекламное и PR-сопровождение лоббистских кампаний стало нормой для лоббистов

всех уровней, однако возможностей для проведения масштабных федеральных и региональных PR-акций стало меньше из-за лавинообразного нарастания уровня подконтрольности СМИ, выстраивания системы сдержек и противовесов в системе власти и укрепления пресловутой «вертикали власти», которая постепенно превращается из абстрактного пожелания в реальность.

В-четвертых, стоимость лоббистских проектов постоянно возрастает, ибо власть постепенно начинает приобретать профессиональные черты и требует от своих контрагентов-лоббистов такого же профессионализма, который стоит недешево. Причем, этот рост опережает стоимость коррупционных связей, которые в этом отношении остаются как более дешевым, так и более эффективным средством продвижения интересов.

Названные тенденции свидетельствуют о том, что общее направление технологической эволюции лоббизма все более настоятельно требует законодательного урегулирования его различных сторон: совершенствования законодательства о государственной и муниципальной службе, правового обеспечения открытости деятельности органов государственной власти, совершенствования механизмов финансирования выборов и т.д. Причем, если эти проблемы не начнут решаться в ближайшее время, то цивилизованный лоббизм так и останется благим пожеланием на период еще одного электорального цикла, окончательно уступив только-только отвоеванные с большим трудом позиции банальной коррупции.

ЭФФЕКТ УСТАНОВЛЕНИЯ ПОВЕСТКИ ДНЯ КАК ПРЕДВЫБОРНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

Е.Г. Дьякова



Дьякова Елена Григорьевна — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН

Эффект установления повестки дня был открыт американскими исследователями М. Маккоумзом и Д. Шоу, по мнению которых главное воздействие СМИ на аудиторию состоит не во внушении тех или иных взглядов и идей, а в «строительстве повестки дня» («agenda-building»). Когда СМИ обращаются к освещению тех или иных событий и проблем, эти проблемы начинают восприниматься аудиторией в качестве наиболее важных и заслуживающих внимания. У них в сознании происходит «воспламенение» («priming») соответствующей проблемной зоны за счет остальных зон и формируется соответствующая «повестка дня», т.е. представление о том, что в данный момент является важным и чему следует уделять особое внимание. Особенно успешно средства массовой информации формируют повестку дня, когда речь идет о мире, находящемся за пределами непосредственного личного опыта аудитории. Поэтому «эффект установления повестки дня» иначе определяется как «акт веры в суждения средств массовой информации» (McCombs M., Eyal Ch.,