

§ 7 ВНЕШНИЙ КОНТУР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Карпович О.Г.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЕ (МЕЖДУНАРОДНОЕ) ЛОББИРОВАНИЕ: ВЗГЛЯД ИЗ ВАШИНГТОНА И БРЮССЕЛЯ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу международного лоббизма и его роли в управлении политическими процессами в условиях глобализации. Международная лоббистская деятельность является взаимодействием юридических или физических лиц со структурами государственной власти и институтами управления, происходящем на глобальном уровне, для влияния на разработку и принятие ими решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов. Основными задачами лоббистской деятельности в международной среде являются: налаживание коммуникаций с национальными государственными структурами и международными организациями, их информирование по вопросам, связанным с предметом лоббирования; мониторинг работы в сферах, затрагивающих интересы страны или организации. Методологическая часть работы включает в себя системный, структурно-функциональный, сравнительно-политический, сравнительно-исторический подходы, методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, наблюдения, моделирования. Кроме того, к основным задачам международного лоббирования следует отнести обеспечение представительства интересов государства или организации другой страны на разных уровнях государственной власти или глобального управления; влияние на законодательство, затрагивающее интересы соответствующих сегментов мирового сообщества; обеспечение осведомленности и понимания законодателями их проблем и деятельности.*

***Ключевые слова:** национальная безопасность, внешняя политика, США, Европейский Союз, лоббизм, международное лоббирование, государство, интересы, ценности, сотрудничество.*

Международный лоббизм видит в глобализации мощный ресурс своего развития, поскольку именно глобализация открывает границы, приближает народы друг к другу, увеличивает количество межправительственных и транснациональных контактов. Национальные правительства и международные организации все чаще при решении внешнеполитических вопросов обращаются к различным группам интересов мирового сообщества, демонстрируя открытость и транспарентность своей внешней политики. Политические организации, включая правительства национальных государств или их агентов, которым это свойственно, вызывают значительно большее доверие и желание сотрудничать, вкладывать инвестиции. «Через порождаемое глобализацией мировой экономики давление, заставляющее повышать конкурентоспособность и проводить модернизацию, — отмечают

немецкие исследователи, — у правительств практически нет сегодня другого выбора, чем поддерживать процесс открытия собственных обществ, или, соответственно, развивать его и тем самым как бы сознательно ограничивать регулятивную способность в собственной стране»¹.

В демократическом контроле за решениями отдельных правительств, международных организаций и других международных субъектов заинтересованы не только граждане этих государств или участники таких субъектов, но и те, кто находится за их пределами. Лоббизм является одним из инструментов влияния и контроля за деятельностью национальных

¹ Глобализация как проблема демократии // <http://www.deutschebotschaft-moskau.ru>; См. также: Карпович О.Г. Глобальные проблемы и международные отношения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

и международных субъектов, решения которых затрагивают интересы мирового сообщества или отдельных ее сегментов.

В структуре международного лоббизма как специфической формы коммуникаций с общественностью можно выделить несколько основных элементов, обеспечивающих его осуществление. Клиентами, которые инициируют коммуникацию и чьи интересы представляют лоббисты, могут быть субъекты разного уровня: национальные фирмы и учреждения, транснациональные корпорации, национальные государства, международные организации и неправительственные институты национального или международного характера, то есть практически все международные акторы и участники глобального управления.

В современной литературе международный лоббизм определяется как система взаимоотношений, с одной стороны, национальных органов, а с другой – органов власти и корпораций зарубежных стран, транснациональных корпораций (ТНК). Задачей международного лоббизма является донесение позиции государства, ее элиты, бизнеса или транснациональной корпорации до органов власти страны лоббирования. Цель такого лоббизма достигается тогда, когда в лоббируемой стране принимается соответствующее политическое решение. В систему международного лоббирования включены также некоммерческие организации (НКО), международные правозащитные, экологические, профессиональные организации и др. В случае отсутствия легального лоббизма в государстве, например в России, Франции, Германии, отстаивание интересов на международном уровне осуществляется на основе определенных нормативных правовых актов, а также путем воздействия на принятие государственных решений через консультации между руководством государств, деятельность экспертных советов и т.д.

Международный лоббизм действует в условиях усиления экономического влияния на национальные экономики. Субъектами экономической дипломатии в международном лоббировании выступают отдельные государства и ТНК. С.В. Васильева определяет следующие механизмы воздействия при лоббировании собственных интересов на международном пространстве: «Иностранное влияние на правящие элиты государства осуществляется путем, во-первых, выстраивания экономической зависимости (кредиты, привязанность к рынкам сбыта сырья, особенно в странах, экономика кото-

рых построена на производстве какой-либо монокультуры, и т.д.), во-вторых, путем присоединения к клубу «избранных» (участие в различных международных элитарных «тусовках», возможность посещать фешенебельные курорты, хранить деньги в западных банках, отправлять детей на учебу в западные учебные заведения и т.д.). Иностранное влияние на граждан государства также является обязательным условием продвижения интересов зарубежных стран и ТНК. Для этого используются различные социальные и политические технологии воздействия на умы и души людей»².

Однако необходимо различать понятия «международный лоббизм» и «иностраный лоббизм». Разграничение этих категорий позволяет определить правовые рамки международного и иностранного лоббизма и правила деятельности субъектов отношений лоббирования.

С.В. Васильева дает следующие определения международного и иностранного лоббирования:

- «Под международным лоббированием можно понимать проталкивание интересов государства или ТНК на уровне функционирования межгосударственных организаций или на национальном уровне власти»³. Международный лоббизм существует параллельно с процедурами согласования интересов в ходе международных договоров, межнациональных согласований и др. Однако это явление не стоит отождествлять с международно-правовыми средствами разрешения международных споров и дипломатической деятельностью;
- «Под иностранным лоббированием можно понимать механизмы интересов органов власти и корпораций иностранных государств, а также ТНК в рамках территории конкретного государства»⁴.

В случае иностранного лоббизма кроме международных норм регулирования процедуры лоббирования может быть использована национальная внутренняя нормативно-правовая база государства лоббирования. С помощью внутренних публичных собственных решений национальные органы власти

² Васильева С.В. Международный лоббизм: правовые очертаия и ограничения // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия // Материалы «круглого стола». Москва. РАГС. 14 апреля 2009 г. / Под ред. П.А. Толстых. М.: РАГС, 2010. С. 142–143.

³ Там же. С. 146.

⁴ Там же. С. 147.

Внешний контур национальной безопасности

могут реализовывать соответствующие меры при «защите» внутренних интересов производителей, то есть использовать определенные правовые ограничения против «агрессивного» иностранного лоббирования. Внутренняя правовая защита национальных бизнес-интересов от иностранного влияния является необходимым условием сохранения государственного суверенитета.

Исследователи считают, что равные условия для национальных и иностранных бизнес-структур в возможностях влияния на политическую жизнь конкретного государства является угрозой государственному суверенитету. Поэтому важное значение имеет способность государства сдерживать продвижение «противоречащих» национальной государственной политике интересов других государств. Отдельные страны принимают внутренние законодательные решения, препятствующие прямому зарубежному влиянию на государственные дела. Например, в России существуют так называемые кадровые запреты и структурные меры, на базе которых иностранные граждане не могут занимать отдельные должности и заниматься определенной деятельностью (например, политической) на территории России.

В данном подходе иностранное лоббирование представляется как продвижение интересов одного государства, организации или ТНК на территории отдельной страны, то есть как иностранное влияние. Однако отечественный специалист В. Нестерович в подходе к определению понятия иностранного лоббирования выделяет две позиции: определение явления иностранного лоббирования как одной из завуалированных форм вмешательства во внутренние дела государства и как легитимной практики представительства и защиты интересов иностранных контрагентов.

История иностранного лоббирования начинается в конце XVIII в., когда 1974 граждан США – выходцев из Ирландии выступили против англо-американского договора «о дружбе и мореплавании» (так называемого договора Джея), который должен был урегулировать старые споры между Англией и США. Протесты ирландских американцев касались не дискриминационных положений договора, а самого факта сделки с Англией, поскольку они относились к ней как к государству, которое подавляет их прежнюю родину.

Первым официальным случаем иностранного лоббирования считается наем в XIX в. американского экс-сенатора российскими властями для лоббиро-

вания вопроса покупки правительством Америки российского острова Аляска.

По мнению В. Нестеровича, возникновению и распространению явления иностранного лоббирования в мире способствовали следующие взаимосвязанные тенденции:

- демократизация государств в мире;
- усиление международного сотрудничества как между государствами, так и их субъектами;
- активизация миграционных процессов в условиях глобализации;
- увеличение гетерогенности современного общества за счет разнообразия его этнического состава;
- рост национального самосознания, особенно среди иммигрантов.

В США как в стране, которая считается родоначальницей и иностранного лоббизма, и лоббизма в целом, в конце 1930-х годов на законодательном уровне был решен вопрос урегулирования иностранного лоббирования. Прозрачность иностранного лоббирования обеспечивается ежегодным обнародованием генеральным прокурором США докладов о лицах, осуществлявших лоббирование в пользу иностранных интересов, об их клиентах, о соглашениях, заключенных между сторонами, о расходах, направленных на лоббирование.

Базовым законом в правовом регулировании иностранного лоббирования в США является Акт о регистрации иностранных фирм 1938 г. (Foreign agents registration act of 1938 (FARA)). Этот закон был принят в первую очередь с целью нейтрализации антиамериканской деятельности внутри страны, им закреплялись основные требования к иностранным лоббистам на территории страны. Данный документ обязывал каждого из агентов другого государства в течение десяти дней заполнить в Министерстве юстиции США регистрационную форму, которая содержала перечень обязательных данных:

- 1) имя зарегистрированного лица, адрес иностранного юридического лица;
- 2) статус зарегистрированного лица: для индивида – гражданство, для партнерства – название, адрес каждого партнера, копия договора об учреждении партнерства и т.п.; требуется также достоверная и полная копия устава и копия свидетельства о регистрации корпорации, информация о структуре ее собственности;
- 3) детальное объяснение содержания деятельности зарегистрированного лица, полный список

сотрудников компании с указанием их должностных обязанностей, название и адрес каждого юридического лица, в интересах которого зарегистрированное лицо работает; описание характера деятельности каждого иностранного юридического лица, копии всех письменных соглашений, сроки и условия каждого устного соглашения и т.п.;

- 4) детальное изложение содержания и методов реализации такого контракта, а также текущей и планируемой деятельности, в которую вовлечены агенты иностранного юридического лица, в том числе подробный отчет о его политической деятельности;
- 5) указание количества денег, полученных зарегистрированным лицом за предыдущие 60 дней от каждого такого иностранного юридического лица, а также форма, время и адресат каждой подобной уплаты;
- 6) детальный отчет о любой деятельности зарегистрированного юридического лица, которую оно осуществляет для себя или для любого другого лица, не являющегося иностранным юридическим лицом, в том числе сведения о политической деятельности;
- 7) имя, отрасль занятости, адрес, гражданство – для индивида и любого другого лица, в интересах которого зарегистрированное лицо работает;
- 8) степень контроля любым правительством иностранного государства или иностранной политической партии;
- 9) количество средств, полученных зарегистрированным лицом в течение последних 60 дней от каждого такого лица;
- 10) подробный отчет о средствах, потраченных зарегистрированным лицом в течение последних 60 дней в связи с данной деятельностью;
- 11) подробный отчет обо всех денежных взносах, сделанных в течение последних 60 дней в связи с избранием любого должностного лица или первичными выборами, или партийным съездом, или собранием, созванным для отбора кандидатов на любую политическую деятельность.

Этот документ США неоднократно совершенствовался. Так, в 1989, 1995 и 1998 гг. Конгресс США принял ряд соответствующих поправок, которые провели правовую границу между политической пропагандой и деятельностью иностранных субъектов хозяйствования в области экономики, выделили как объект лоббирования президентскую администра-

цию, правительственные ведомства и учреждения, а также более подробно регламентировали систему регистрации и отчетности лоббистов и лоббистских организаций, защищавших иностранные интересы.

Таким образом, на базе Акта 1938 г. США четко диктуют правила игры на своей территории иностранным лоббистам в осуществлении их деятельности, а также их субъектам относительно порядка и формы представительства интересов в США.

Однако стоит отметить, что национальные правовые механизмы лоббирования не являются действенными в условиях международного продвижения интересов. Международное лоббирование осуществляется, как правило, в рамках международных организаций и органов. Поэтому в процессе лобби на международном уровне отсутствует единая процедура деятельности лоббистов и контроль над ними. Иными словами, международный лоббизм не имеет конкретных формальных границ. Такой контроль может быть только в случае перехода международной организации на наднациональный уровень, например, в Европейском Союзе.

Но сегодня, по мнению Д.А. Леви, нельзя говорить ни об абсолютной допустимости лоббистских методов в целом для правовой системы Европейского Союза, ни об их абсолютной недопустимости⁵. Не существует и эффективного способа осуществления наднационального европейского лоббирования в ЕС. Европейский Союз предпринимает определенные шаги для регламентирования лоббистской деятельности в институтах ЕС. Кроме того, почти в каждой стране Европейского Союза и в самом ЕС в 1990 г. был провозглашен «кодекс чести» лоббиста, согласно которому деятельность лоббистов ограничивается «белыми» информационными методами честного лоббирования.

Автор работы «Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском Союзе» Д.А. Леви отмечает, что в формировании имиджа ЕС, кроме Брюсселя как «столицы» Европейского Союза, важную роль играют французский Страсбург и немецкий Франкфурт-на-Майне. Эти мировые центры являются местами концентрации внимания лоббистской деятельности в ЕС. «Франкфурт в связи с этим интересен как главный финансовый центр ЕС. Крупнейшая биржа, Европейский центральный Банк,

⁵ Леви Д.А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Еврпейском Союзе: Учеб. – методич. пособие. СПб.: Изд-во СПбУ, 2008. С. 66.

офисы международных ТНК и штаб-квартиры европейских корпораций в основном квартируются здесь и в Брюсселе. Цель этих офисов – формирование положительного финансового фонда для политического лоббирования, финансовое лоббирование, влияние на общие рыночные исследования и показатели, которые затем ложатся в основу развития законопроектов и инициатив, а также близость к тем, кто реально находится в руководстве европейской экономикой»⁶. Задачей представительств компаний в Страсбурге и во Франкфурте является формирование имиджа.

Однако европейской столицей лоббирования является Брюссель. Именно здесь расположены основные институты и органы Европейского Союза. Стоит отметить, что, по мнению ведущих ученых, Брюссель отличается от других лоббистских мировых столиц – Вашингтона, Лондона, Пекина. В центре лоббистской деятельности ЕС стоит клиент. Клиент в условиях лоббирования в Евросоюзе является непосредственным участником наднационального лоббирования, поскольку максимизация эффективности лоббирования в ЕС напрямую зависит от его присутствия.

Лоббирование интересов в Европейском Союзе происходит на уровне каждого из ведущих его институтов: Европейской Комиссии, Европейского Парламента и Европейского Совета.

Европейская Комиссия начиная с 1992 г. пытается контролировать лоббистскую деятельность в условиях ЕС. Комиссия позиционирует себя как открытый институт для диалога с группами интересов. 2 декабря 1992 г. был принят документ, который регулировал лоббистскую деятельность во всех основных секторах Еврокомиссии: «Минимальные требования для Кодекса поведения в отношениях между Комиссией и группами интересов». Обращение к решению проблемы контроля за лоббистами в ЕС Комиссией является необходимым и важным условием деятельности данного широкопрофильного экономического и политического института.

Сотрудники Еврокомиссии требуют дополнительного консультирования, обобщенных материалов и экспертной оценки при решении определенных вопросов. Данные услуги им предоставляют лоббистские группы, выполняя таким образом собственные функции – представление определенных интересов. «Плюс общеевропейские лоббисты обладают уникальными готовыми материалами, которые обобщают общеевропейские или, на худой конец,

национальные данные. Комиссия не может изучать выводы одной организации, она требует обобщения, а комбинированные и групповые лоббисты предусматривают именно это, как правило, утрируя и стусая краски; они выполняют часть работы Комиссии, причем бесплатно для европейского бюджета»⁷.

Европейская Комиссия постоянно предпринимает определенные шаги по определению правовых границ лоббирования. Например, в 2007 г. по каждому из институтов ЕС существовал свой обязательный реестр лоббистов. Комиссия Европейского Союза настаивала на необходимости объединения всех реестров в один консолидированный список. В результате этой деятельности Еврокомиссия в 2008 г. добилась запуска нового единого реестра лоббистов ЕС.

Еще одним европейским институтом, интересным для лоббистов, является Европейский Парламент; он наиболее открыт для различных групп интересов. В стенах Европарламента особую роль играют лоббисты, защищающие универсальные общегражданские интересы: защита окружающей среды, отстаивание равенства и права национальных меньшинств и др. Парламент, так же, как и Комиссия, пользуется аналитическими исследованиями лоббистских групп, поскольку «Высокий темп принятия решений и относительно короткий срок депутатских полномочий не оставляют члену Европейского Парламента времени для участия в исследованиях и редко позволяет разрабатывать отдельные темы»⁸. Еще одним фактором, который побуждает парламентариев ЕС обращаться к мнению социальных групп и групп интересов, является отсутствие партийной мотивации. В связи с этим депутаты Европейского Парламента также сильно зависят от лоббистов.

Ключевым фактором на поле Европейского Союза считается Совет Европейского Союза. Одной из его важных функций является решение вопросов согласования национальных интересов стран-участниц, государств, входящих в ассоциацию, и прочих акторов с интересами всего европейского объединения. Таким образом, Совет ЕС и его главный экспертный орган – Комитет постоянных представителей являются крупным ресурсом для национальных и наднациональных лоббистов. Выступая в качестве конкурентов, они пытаются с разных сторон

⁶ Там же. С. 67.

⁷ Там же. С. 75.

⁸ Там же. С. 77.

влиять на принятие решений. Поэтому в Совете ЕС постоянно пересекаются интересы различных национальных и наднациональных групп лоббистов, что предполагает высокую степень их ответственности за свою деятельность. Эффективность деятельности той или иной национальной лоббистской группы определяется в Совете при обсуждении отдельных вопросов.

Анализ лоббизма на уровне ЕС позволяет выделить три основные группы интересов. Однако, по нашему мнению, эти группы представлены не только в европейском пространстве, они существуют и на национальном, и на международном уровнях.

Первая группа – интересы производителей (коммерческие), лобби выступают от имени предпринимателей и лоббируют максимально благоприятные условия для постепенного экономического развития ЕС, увеличения конкурентоспособности и получения прибыли.

Вторая группа – интересы непроизводственного характера (некоммерческого) сектора, в составе которого представлены общественные организации и ассоциации по профессиям, и лоббируются или широкие общественные или групповые интересы членов групп (экологи, мигранты и т.д.), или непосредственные интересы членов групп (например, льготы для профессий, которые они представляют).

Третья группа – интересы регионов, сочетающих оба типа мотиваций (и непосредственную материальную заинтересованность, например, в продвижении тех или иных проектов, и увеличение удельного веса региональной составляющей в европейском строительстве в целом).

Кроме того, видимо, было бы ошибкой игнорировать еще одну, четвертую группу – политические интересы, которые в европейском пространстве представляют государства и политические партии и движения. Не секрет, что национальные интересы государств и идеологические ориентации политических лидеров пока остаются существенными рычагами при решении проблем на региональном и международном уровнях.

Но самые заметные позиции, естественно, занимают коммерческие интересы. И это не случайно, поскольку основной объем законодательного регулирования ЕС (до 60%) касается бизнеса. По некоторым данным, количественное соотношение групп, представляющих коммерческие и некоммерческие интересы, составляет примерно 100 к 1. К тому же предпринимательские интересы лучше объединены,

имеют отраслевые и межотраслевые ассоциации, способные направлять значительные материальные ресурсы на представительство.

Важную роль в лоббировании интересов бизнеса на европейском уровне играет Европейский «круглый стол» промышленников, который объединяет более 40 крупнейших промышленных европейских и транснациональных групп и выступает за то, чтобы Еврокомиссия защищала единые интересы всех стран-участниц. Его члены предостерегают от эрозии полномочий исполнительного органа ЕС в экономической сфере в интересах отдельных стран, или использования принципа «разделенной ответственности».

Кроме того, исследователи обращают внимание на заметный рост негосударственных и некоммерческих групп интересов как на национальном, так и на международном уровнях, что приводит к увеличению числа лоббистов, которые их представляют. Так, в конце 1960-х годов в США наблюдался взрыв активности лоббирования вопросов организациями, которые занимаются такими проблемами, как гражданские права, экология, защита потребителей, здравоохранение и т.д. Это побудило федеральное правительство активизировать свою деятельность в данных сферах. Крупнейшими и самыми влиятельными стали две организации – «Общее дело», имевшей различные цели, в частности, усовершенствование этики правительства и реформирование Конгресса, а также «Член общества» – конгломерат групп особых интересов, стремившихся влиять на государственную политику во всех направлениях. Подобную тенденцию можно сейчас наблюдать и на европейском уровне.

Субъектами международного лоббирования могут быть как отдельные лоббисты (нанятые для лоббирования конкретных вопросов государствами, международными организациями, ТНК, фирмами или штатные специалисты по связям с общественностью транснациональных корпораций), так и организованные группы: PR-агентства или фирмы, специализирующиеся в этой области.

По мнению специалистов, эффективно коалиционное лоббирование, поскольку каждое решение властных институтов касается нескольких групп интересов. И было бы стратегической ошибкой не координировать усилия лоббистов, которые выдвигают похожие предложения по определенной проблеме.

Исследователи отмечают, что европейские PR-агентства, которые специализируются на лоббизме,

Внешний контур национальной безопасности

постоянно расширяют спектр услуг по повышению эффективности лоббирования общеевропейских институтов. Например, предлагается «обзор политических биографий» с анализом взглядов ответственных брюссельских функционеров, или «политический аудит», в котором рассматривается возможное влияние готовящихся решений на положение компании. Их экспертиза состоит не только из отчетов, она содержит анализ событий и тенденций в Еврокомиссии и на парламентском уровне. Такой анализ представляет большой интерес для ведущих промышленных, коммерческих и финансовых структур. Так, английские фирмы, которые уже давно не новички в европейских делах, охотно обращаются к услугам брюссельских PR-специалистов. Иногда PR-компании выполняют задания своих лондонских клиентов, а в других случаях – лондонские фирмы открывают свои представительства в столице Бельгии. Вопрос не в том, считают специалисты, нужно ли присутствие в ЕС, а в том, как этого добиваться, поскольку единого решения здесь не существует⁹.

Существенное значение для повышения уровня прозрачности и открытости деятельности любых международных структур, а также лоббистов, которые при них работают, должно иметь широкое привлечение к подготовке и выработке решений всех заинтересованных сторон. Альтернативой лоббистским формам воздействия в рамках Евросоюза стали дискуссии о конституции и реформировании ЕС, к которым присоединяются различные европейские и национальные организации, национальные парламенты, академические круги и представители общественности. Комиссия ЕС способствует этому диалогу с помощью собственного интернет-форума – страницы Futurum (на нескольких языках), где все политические организации и отдельные граждане могут опубликовать свои статьи, тезисы, рассуждения.

Как сообщал журнал ЕС «Европа», принято также решение сделать часть заседаний Совета министров открытыми для общественности. Кроме того, В.Ж. д'Эстен предложил сделать систему управления в ЕС и термины, используемые при этом, более понятными для рядовых граждан. Он считает, что стоит упростить некоторые названия и понятия, допускать их дублирование, сформулировать в новой, доступной редакции многие положения Договора о создании ЕС.

Объектами международного лоббирования являются организации и учреждения, принимающие решения, которые затрагивают интересы всего мирового сообщества или отдельных сегментов. Несмотря на рост наднациональной и региональной составляющей процесса принятия решений, национальный уровень по-прежнему остается приоритетной сферой лоббистских усилий. В то же время если самоидентификация участников процесса разработки и принятия решений привязана к национальному уровню, то содержание этих решений имеет наднациональный характер.

Существует еще одна, на наш взгляд, положительная тенденция, свойственная евролоббизму, – институты ЕС, которые являются объектами лоббирования, сами стимулируют подключение групп интересов, представляющих некоммерческие интересы, к обсуждению актуальных проблем. Заинтересованным группам предоставляются места в консультативно-совещательных органах, создаются фонды для финансовой поддержки таких Еврогрупп.

По некоторым данным, в конце 1990-х годов под эгидой ЕС работало около тысячи комиссий, которые имели совещательный, экспертный или консультативный статус. Они сводили вместе экспертов, представлявших различные интересы (частные и государственные, коммерческие и некоммерческие, хозяйственные и общественные). В процессе их формирования и финансирования предпочтение отдавалось Еврогруппам, структурно организованным на наднациональном уровне (наднациональные ассоциации бизнеса, профсоюзов и т.д.). «Сверху» поощрялась тенденция групп интересов к самоорганизации и институционализации. Некоторые исследователи считают, что в результате этого на уровне ЕС состоит «комитетская система» подготовки решений, активно взаимодействующая с наднациональными институтами.

Согласно объектам лоббирования можно говорить о трех уровнях международного лоббизма – *национальном, региональном и глобальном*. Первый связан с продвижением интересов других государств представителями определенной страны (внутренний лоббизм), а также давлением транснациональных корпораций или отдельных государств на правительства других стран с целью принятия решений, отвечающих их интересам (внешний лоббизм). Два последних уровня связаны с влиянием на решение региональных и международных организаций.

Предметом лоббирования является решение, имеющее наднациональный характер или затра-

⁹ Пашенцев Е.Н. Паблик рилейшнз: от бизнеса до политики. М., 2000.

гивающее интересы отдельных групп сегментов мирового сообщества (чаще, по нашему мнению, все же превалирует попытка защитить национальные интересы на международном уровне).

Важной составляющей международного лоббирования является лоббирование интересов отдельных стран или групп стран в региональных и международных организациях и союзах. Как отмечала еще в середине 1990-х годов «Нью-Йорк таймс», компании повсюду в мире ищут новые пути, чтобы «вступить в контакт» с правительственными должностными лицами. Каждый раз, когда правительственный орган руководит ресурсом, который необходим бизнесу (разрешает, лицензирует, выделяет субсидии), или устанавливает правила, согласно которым бизнес может функционировать, возникает лоббирование, чтобы влиять на процесс управления. Не случайно, что и ЕС встретился с явлением лоббизма. Особое влияние испытывает Еврокомиссия, законодательный и административный орган ЕС со штаб-квартирой в Брюсселе. Здесь, согласно исследованиям 1994 г., насчитывалось более трех тысяч групп, которые использовали более 10 000 лоббистов для воздействия на членов Комиссии и чиновников.

Лоббисты защищают много разных интересов – почти всех крупных европейских корпораций, торговых групп и профсоюзов лоббистов. Это же касается и японских торговых ассоциаций и компаний. Торговая палата США представляет американские компании, а некоторые из них имеют здесь собственных лоббистов. Поскольку Еврокомиссия устанавливает правила, по которым развивается общеевропейский рынок, ставки очень высоки. По нашим наблюдениям, в Брюсселе лоббисты действуют иначе, чем в США. Они могут, например, готовить справку для чиновников комиссии и сотрудничать открыто с ее членами. Изучение «евролоббизма» требует времени, денег и людей. Прогнозируется увеличение числа лоббистов в Брюсселе до конца века почти вдвое.

Исследователи отмечают, что в условиях демократического дефицита принятия решений на уровне различных международных институтов можно ожидать расширения каналов доступа к этому процессу групп интересов, представленных лоббистами. Уже сегодня представители общественных организаций считают, что институты ЕС открыты для лоббирования извне, хотя голос общественного сектора, по их мнению, далеко не такой сильный, как правительственных, коммерческих и промышленных

лоббистских групп. Однако организации, связанные с защитой окружающей среды, эффективно используют евролоббизм уже достаточно давно.

На уровне ЕС наблюдается не только признание, но и благосклонное отношение к лоббизму как способу продвижения интересов и доведения мнений заинтересованных групп до участников процесса принятия решений. Доступ лоббистов прямо поощряется самими органами ЕС, которые в условиях кадрового дефицита захлебываются от огромного объема текущей работы. При этом исследования лоббистской деятельности в ЕС свидетельствуют, что лоббирование способствует высокому уровню разработки технических аспектов законопроектов за счет их квалифицированного экспертного обеспечения, открывает доступ к нормотворчеству многим участникам.

Национальный уровень международного лоббирования обеспечивается двояко: влияние на властные структуры той или иной страны могут инициировать или осуществлять как собственные лоббисты, так и зарубежные. Внутреннее лоббирование направляется на поддержку тех или иных стран и их компаний в собственной стране. Внешнее лоббирование, которое инициируется зарубежными клиентами, направлено, прежде всего, на формирование положительного к ним отношения, которое может обеспечить принятие выгодных им решений. Политика лоббирования на государственном уровне – нормальная мировая практика. Это своеобразный язык международного общения, владение которым даже при наличии у страны авторитета или экономической мощи играет значительную роль для ее внешнеэкономических успехов.

Лоббизм на национальном уровне может использоваться как одна из технологий в PR-кампании. При осуществлении такой кампании 1996 г. нигерийским военным правительством, имевшим целью изменить негативный международный имидж, который ухудшился после казни одного из лидеров оппозиции, наряду с другими средствами было применено лоббирование американского парламента. Нигерийские власти направили в Вашингтон делегацию, которая должна была повлиять на Конгресс США, убедить его в правомерности действий правительства Нигерии – якобы оно все делало согласно законодательству. Делегацию возглавили два афроамериканца. Задачи делегации были сформулированы так: во-первых, путем детального обоснования судопроизводства по делу казненного лидера оппозиции

опорочить его и создать ему имидж «каннибала» и одновременно поднять имидж лидера военного правительства как «человека чести»; во-вторых, убедить Конгресс проявить терпимость к существующему режиму, к передаче власти демократически избранному правительству.

Считают, что маневр нигерийцев, несмотря на сложность задач, не был бесполезным – администрация Б. Клинтона воздержалась от таких радикальных санкций, которые она применяла для воздействия на Иран, Ливию и Кубу. И хотя PR-кампания в целом не достигла цели, она помогла избежать введения нефтяного и экономического эмбарго.

В свою очередь, США также постоянно лоббируют собственные интересы в других странах. Так, в конце 1994 г. Торговая палата США организовала в Японии встречи с лидером правящей партии и членами кабинета министров, включая премьера. Это была попытка выйти непосредственно на людей, которые «делают политику». Нередко американская администрация применяет для влияния на решения других

государств визиты госсекретаря, бывших президентов, конгрессменов. Распространенной американской практикой международного лоббирования является не прямое, а опосредованное лоббирование, которое связано с влиянием на общественное мнение в других странах при помощи информационных средств или финансирования гуманитарных проектов.

В целом лоббизм – это важный фактор формирования имиджа любой страны в международной среде и защиты ее интересов. Однако до сих пор, по нашему убеждению, лоббистская деятельность не стала эффективным средством продвижения интересов России ни в определенных странах мира, ни на уровне международных организаций. Теоретическая разработка этой проблемы вообще и, в частности, исследования технологий международного лоббирования¹⁰, с нашей точки зрения, могут способствовать активизации пророссийского лобби, что позволит обеспечить положительный имидж России и ее вхождение в мировое экономическое, политическое и социокультурное пространство.

Библиография:

1. Глобализация как проблема демократии // <http://www.deutschebotschaft-moskau.ru>
2. Васильева С.В. Международный лоббизм: правовые очертания и ограничения // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия // Материалы «круглого стола». Москва. РАГС. 14 апреля 2009 г. / Под ред. П.А. Толстых. М.: РАГС, 2010.
3. Леви Д.А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском Союзе: Учебно-методич. пособие. СПб.: Изд-во СПбУ, 2008.
4. Пашенцев Е.Н. Паблик рилейшнз: от бизнеса до политики. М., 2000.
5. Рзаев В. Этнический лоббизм: танцы на льду // PRonline. 22.10.2001 / <http://www.PRonline.ru>
6. Т. П. Петрова Дипломатические отношения между Россией и Перу: современное состояние и динамика развития // Международные отношения. – 2012. – 1. – С. 46 – 53.
7. Манойло А.В. Роль цветных революций в демонтаже современных политических режимов // Национальная безопасность / nota bene. – 2014. – 3. – С. 406 – 414. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.12058.
8. А. Э. Галумов Перспективы публичной дипломатии и имиджа ЕС в России // Международные отношения. – 2012. – 1. – С. 118 – 127.
9. Карпович О.Г. Миротворческая деятельность в контексте трансформации системы международных отношений // Национальная безопасность / nota bene. – 2014. – 1. – С. 79 – 85. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.1.9140.
10. Карпович О.Г. Международные организации и их роль в предупреждении, урегулировании и разрешении этнополитических конфликтов // Национальная безопасность / nota bene. – 2014. – 3. – С. 398 – 405. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.11786.
11. Фельдман П.Я. Геополитический клиентелизм в международных отношениях: стратегия и тактика Запада. // Международные отношения. – 2014. – 2. – С. 189 – 193. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.2.11365.
12. Байректаревич А.. Future of Europe (of Lisbon and generational interval) // NB: Международные отношения. – 2013. – 4. – С. 16 – 26. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.4.9399. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_9399.html

¹⁰ Рзаев В. Этнический лоббизм: танцы на льду // PRonline. 22.10.2001 / <http://www.PRonline.ru>

13. Манойло А.В. Роль стратегий управляемого хаоса в формировании нового миропорядка // *Право и политика*. – 2014. – 5. – С. 638 – 651. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.5.11816.
14. Филиппов В.Р. Буркина Фасо: политический кризис 2011 года // *Международные отношения*. – 2013. – 4. – С. 424 – 438. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9721.
15. Карякин В.В. Цивилизационная антропология американского экспансионизма: от доктрины Монро к глобальному лидерству // *Международные отношения*. – 2013. – 4. – С. 487 – 468. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9722.
16. Егоров В.Г. Постсоветские независимые государства: поиск формы правления // *Международные отношения*. – 2014. – 1. – С. 31 – 46. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.1.9798.

References:

1. Globalizatsiya kak problema demokratii // <http://www.deutschebotschaft-moskau.ru>
2. Vasil'eva S.V. Mezhdunarodnyi lobbizm: pravovye ochertaniya i ogranicheniya // *Biznes i vlast' v sovremennoi Rossii: teoriya i praktika vzaimodeistviya* // Materialy «kruglogo stola». Moskva. RAGS. 14 aprelya 2009 g. / Pod red. P.A. Tolstykh. M.: RAGS, 2010.
3. Levi D.A. Gruppy interesov i osobennosti mekhanizmov lobbirovaniya v Evrpeiskom Soyuze: Uchebno-metodich. posobie. SPb.: Izd-vo SPbU, 2008.
4. Pashentsev E.N. Pablik rileishnz: ot biznesa do politiki. M., 2000.
5. Rzaev V. Etnicheskii lobbizm: tantsy na l'du // PRonline. 22.10.2001 / <http://www.PRonline.ru>
6. T. P. Petrova Diplomaticheskie otnosheniya mezhdru Rossiei i Peru: sovremennoe sostoyanie i dinamika razvitiya // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2012. – 1. – S. 46 – 53.
7. Manoilo A.V. Rol' tsvetnykh revolyutsii v demontazhe sovremennykh politicheskikh rezhimov // *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene*. – 2014. – 3. – S. 406 – 414. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.12058.
8. A. E. Galumov Perspektivy publichnoi diplomatii i imidzha ES v Rossii // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2012. – 1. – S. 118 – 127.
9. Karpovich O.G. Mirotvorcheskaya deyatel'nost' v kontekste transformatsii sistemy mezhdunarodnykh otnoshenii // *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene*. – 2014. – 1. – S. 79 – 85. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.1.9140.
10. Karpovich O.G. Mezhdunarodnye organizatsii i ikh rol' v preduprezhdenii, uregulirovanii i razreshenii etnopoliticheskikh konfliktov // *Natsional'naya bezopasnost' / nota bene*. – 2014. – 3. – S. 398 – 405. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.11786.
11. Fel'dman P.Ya. Geopoliticheskii klientelizm v mezhdunarodnykh otnosheniyakh: strategiya i taktika Zapada. // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2014. – 2. – S. 189 – 193. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.2.11365.
12. Bairektarevich A.. Future of Europe (of Lisbon and generational interval) // NB: *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2013. – 4. – S. 16 – 26. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.4.9399. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_9399.html
13. Manoilo A.V. Rol' strategii upravlyaemogo khaosa v formirovanii novogo miroporyadka // *Pravo i politika*. – 2014. – 5. – S. 638 – 651. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.5.11816.
14. Filippov V.R. Burkina Faso: politicheskii krizis 2011 goda // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2013. – 4. – S. 424 – 438. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9721.
15. Karyakin V.V. Tsvivilizatsionnaya antropologiya amerikanskogo ekspansionizma: ot doktriny Monro k global'nomu liderstvu // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2013. – 4. – S. 487 – 468. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9722.
16. Egorov V.G. Postsovetskie nezavisimye gosudarstva: poisk formy pravleniya // *Mezhdunarodnye otnosheniya*. – 2014. – 1. – S. 31 – 46. DOI: 10.7256/2305-560X.2014.1.9798.