

А.В. Павроз

GOVERNMENT RELATIONS КАК ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Доминирующей тенденцией политического развития современных демократических государств является становление **общественно-политической модели правления** (“social-political governance”). Данная модель правления основывается на идеях ведущих ученых (Р. Даль, А. Этциони, Ф. Кауфман, Г. Мэйджон, В. Остром, Дж. Куман и др.) (см.: Dahl, Lindblom, 1953; Etzioni, 1986; Kaufmann, 1986; Koorman, 1993) и представляет собой новую форму взаимодействия государства и гражданского общества в процессе выработки и реализации государственной политики, в рамках которой происходит переплетение государственного и частного секторов, сотрудничество, со-регуляция, со-производство и со-руководство представителей государственных и частных организаций на национальном, региональном и местном уровнях. Подобное взаимодействие строится на признании всеобщей взаимозависимости: никто — ни отдельный человек, ни организация, ни государство в целом — не владеют всей информацией, необходимой для того, чтобы разрешать комплексные и разнообразные проблемы, никто не может в одиночку провести принятое решение в жизнь, никто не обладает достаточным потенциалом к действию, чтобы доминировать безусловно в процессах выработки и реализации политического курса. Принцип минимального вмешательства государства и лозунг «чем меньше централизованного управления, тем лучше, и пусть проблемы решаются сами собой», используемый нередко некоторыми представителями как государственного, так и частного секторов, теперь сменяется новым — «давайте сотрудничать». Таким образом, управление становится не односторонним, а двухсторонним и даже многосторонним процессом. Изменяются не просто границы между государством и обществом, но и сама природа их взаимодействия. Уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое (Кооиман, 2001, с. 330–333).

Важно подчеркнуть, что становление модели общественно-политического правления предполагает формирование эффективной системы социально-политического взаимодействия, которая не ограничивается традиционными институтами репрезентативной демократии (выборы, партии), но предполагает постоянное и максимально активное включение субъектов гражданского общества в процессы выработки и реализации политических решений. В этой связи особую актуальность приобретает **GR как институт социально-политического взаимодействия**.

GR (связи с правительством – от англ. “Government Relations”) представляет собой деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (бизнес-структурами, профессиональными союзами, добровольческими организациями и пр.) и государственной властью, включающую в себя сбор и обработку информации о деятельности правительства, подготовку и распространение информации о позициях представляемых групп, влияние на процессы принятия политических и административных решений (лоббизм) (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2004, с. 362–363).

Появление и актуализация связей с правительством (GR) как сферы социального взаимодействия объясняются двумя взаимосвязанными процессами: во-первых, усложнением внутренней структуры современных обществ (социальная дифференциация, специализация и т. д.), сопровождающимся выявлением множества партикулярных интересов и формированием на их основе различных групп интересов, и, во-вторых, усилением государственного вмешательства во все сферы жизни общества, расширением законодательной и административной активности правительства, которая стала непосредственно затрагивать интересы подавляющего большинства общественных групп. На этой основе сформировалась проблематика связей с правительством (GR), т. е. взаимодействия указанных групп интересов и органов государственной власти, влияния групп интересов на формирование государственной политики.

Социальное значение института связей с правительством (GR) заключается в том, что он, дополняя традиционные для репрезентативной демократии системы территориального и партийного представительства, способствует вовлечению в процессы выработки и принятия политических решений всего множества самых разнообразных общественных групп интересов, что обеспечивает формирование гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики.

Партикулярное значение института связей с правительством (GR) состоит в том, что в условиях все возрастающего влияния государства на все сферы жизни общества реализация целей тех или иных общественных групп возможна лишь при условии выстраивания системы эффективного взаимодействия с органами государственной власти. В этой связи постоянно растет спрос на профессиональные услуги в сфере связей с правительством (GR). Указанные услуги предоставляют самые различные организации: юридические фирмы, PR-агентства, агентства по общественным делам (“public affairs agencies”), профессиональные лоббистские структуры и т. д. Данная сфера превратилась в полномасштабную индустрию. Так, в США в области связей с правительством и лоббирования занято 80–100 тыс. человек (Лозанский, 2004, с. 196; Харрисон, 2003, с. 300), а суммарные затраты на данную деятельность превышают 1,5 млрд дол. в год (Секват, 2001, с. 280).

Основные задачи, стоящие перед организациями, специализирующимися на связях с правительством (GR), сводятся к следующему: совершенствовать отношения с сотрудниками правительственных учреждений; наблюдать за работой правительственных органов, которая может затронуть интересы представляемых групп; оказывать влияние

на формирование законодательства, которое может отразиться на интересах представляемых групп; способствовать участию представляемых групп в работе правительства на всех уровнях; разъяснять представителям правительственных учреждений, в чем состоит деятельность представляемых групп (Сайтэл, 2002, с. 503).

Характерной особенностью фирм, занимающихся GR, является то, что они создаются, в основном, лицами, ушедшими с государственной службы и намеренными использовать приобретенный там опыт и связи на лоббистском поприще. Подобные связи часто определяют и специализацию данной фирмы, что, в свою очередь, привлекает соответствующую клиентуру (Лозанский, 2004, с. 197). Так, хорошим примером может служить влиятельная американская фирма по работе с общественностью "Powell Tate". Президент данной фирмы — Шила Тейт, работавшая пресс-секретарем Н. Рейган и временным пресс-секретарем президента Буша-старшего после избрания в 1988 г. Партнер Тейт — Джоди Пауэлл, бывший пресс-секретарь президента Картера. «Вместе они близко и неформально знают ключевых законодателей как из числа республиканцев, так и из демократов, а также основных журналистов, освещающих дела Капитолия» (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2004, с. 365).

Участие бывших политиков, чиновников и просто близких к властным структурам людей в деятельности фирм, специализирующихся на связях с правительством, не является удивительным. Данное обстоятельство объясняется тем, что выстраивание эффективных отношений с правительством невозможно без знания принципов организации и функционирования основных политических и административных институтов (как формальной, так и неформальной практики). Можно сказать, что **эффективность GR** основывается на двух базовых компонентах: **понимании процессов выработки государственной политики и знании** (в том числе и практическом) **механизмов влияния на процессы выработки государственной политики** (технологий лоббирования).

Государственная политика выступает как результат функционирования политической системы и включает в себя все властные решения. Выработка государственной политики, являясь ключевым моментом политического процесса, представляет собой преобразование социальных интересов и требований во властные государственные решения. Общая схема выработки государственной политики может быть представлена следующим образом: на первом этапе производится артикуляция интересов различными общественными группами; на втором этапе происходит агрегация (объединение) интересов в альтернативные политические (как правило, в партийные) программы; на третьем этапе осуществляется определение политического курса в рамках государственных институтов; четвертый этап предполагает реализацию выбранного курса государственной бюрократией.

В целом указанный процесс осуществляется в соответствии с установленными в конкретном обществе принципами и правилами, которые определяют, каким образом должны приниматься политические решения, учреждают институты, наделенные властными полномочиями в той или иной сфере, в том или ином объеме, предоставляют

особым институтам или группам возможность влиять на процесс выработки политического курса и т. д. (Алмонд, Пауэлл, Стром, Далтон, 2002, с. 81–82, 187–189, 239; Аг, 1995, с. 61).

Характер процесса выработки государственной политики в наибольшей степени определяется следующими факторами.

1. Специфика разделения властных полномочий между основными политическими институтами. В авторитарных политических режимах монополия по принятию политических решений присваивается определенными социальными институтами или общественными группами (доминирующая партия, военная хунта, правящая династия и т. п.). В демократических странах процесс выработки государственной политики строится на рассредоточении властных полномочий по принятию политических решений между основными политическими институтами.

Существует несколько моделей подобного разделения полномочий: парламентский режим (парламент наделен широкими властными полномочиями, правительство подотчетно парламенту, глава государства имеет весьма ограниченные полномочия), президентский режим (глава государства имеет широкие властные полномочия, правительство подотчетно главе государства), полупрезидентский режим (сохраняется баланс полномочий между главой государства и парламентом, правительство подотчетно парламенту и главе государства) (Алмонд, Пауэлл, Стром, Далтон, 2002, с. 196–201; Политическая социология, 2000, с. 199–200). Кроме того, необходимо учитывать и вертикальный срез разделения властных полномочий, в рамках которого выделяются унитарные, федеративные и конфедеративные системы.

2. Принципы организации и функционирования основных политических институтов. Специфика выработки государственной политики определяется не только формулой разделения властных полномочий между основными политическими институтами, но и правилами принятия политических решений внутри данных институтов. Так, например, «в большинстве современных законодательных палат используются эгалитарные правила голосования, другими словами, голоса каждого из членов законодательного органа равны... в правительственных департаментах... процесс принятия решений носит иерархический характер, причем предполагается, что каждый поступает согласно указанию своего вышестоящего начальника», зачастую «в расчет принимается лишь голос человека, находящегося на самом верху (скажем, министра)» (Алмонд, Пауэлл, Стром, Далтон, 2002, с. 189–190). В этой связи крайне важно учитывать при анализе процессов выработки государственной политики такие факторы, как структуру и принципы организации парламента, правила парламентской процедуры, структуру и порядок организации правительства и т. д.

3. Параметры партийной системы. В современных обществах политические партии, занимая позицию посредника между обществом и государством и осуществляя функцию агрегации интересов (т.е. согласования и соединения политических требований индивидов и групп в партийные программы), оказывают существенное (в некоторых

случаях и доминирующее) влияние на процессы выработки государственной политики. Еще М. Дюверже писал о том, что «развитие партий коренным образом видоизменяет структуру политических режимов», указывая на то, что классические различия между президентскими и парламентскими режимами «имеют тенденцию уйти в прошлое», так как «понятия кабинета министров, вопроса о доверии, политической ответственности, роспуска парламента больше не имеют одного и того же значения в двухпартийной и многопартийной системах» (Дюверже, 2000, с. 427–428). До настоящего времени считается практически общепризнанным положение о фундаментальном различии в процессах выработки курса в однопартийных, двухпартийных и многопартийных политических системах. Современные исследователи развивают указанное положение, подчеркивая, что наряду с количеством партий важным является и характер межпартийного взаимодействия (в консенсусных и конфликтных партийных системах, картельных партиях и т.д.).

4. Правила включения групп интересов в процессы выработки государственной политики. В условиях современных обществ группы интересов оказывают значительное воздействие на процессы выработки государственной политики. Специфика указанного воздействия определяется характером взаимоотношений государства и групп интересов. Традиционно выделяются две основные модели взаимодействия государства и групп интересов в процессах выработки политического курса: плюралистическая и корпоратистская.

Плюралистическая модель представительства интересов предполагает наличие множества свободно возникающих, независимых от государства, не обладающих монополией на представительство интересов в той или иной сфере, конкурирующих между собой и не организованных в иерархическую систему групп интересов (Лоббизм в России, 1995, с. 9). В рамках данной модели происходит «рассредоточение центров аккумуляции и артикуляции разнообразных интересов внутри гражданского общества и представительства этих интересов в политической сфере» (Политический плюрализм, 1992, с. 51).

В результате этого «неопределенное множество сложных, добровольных, конкурирующих, неиерархичных и самоопределяющихся (как относительно типа, так и сферы интересов) образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются или каким-либо образом не контролируются (в отношении выбора лидерства или выражения интересов) государством и которые не стремятся к монополии репрезентационной активности среди соответствующих образований» (см.: Сморгун, 2002, с. 97), конкурируют друг с другом и борются за политическое и общественное влияние в форме «конструктивной деятельности, строящейся на компромиссах с целью достижения удовлетворяющего всех результата» (Что такое демократия, 1992, с. 45), где решения власти есть лишь равнодействующая влияния разных групп. В случае если «политическое влияние отдельных групп возрастает несоразмерно с их реальной общественной значимостью, а политика, которую проводит правительство под давлением этих групп, не соответствует воле большинства... автоматически возрастает числен-

ность оппозиционно настроенных групп, ставящих правительство перед выбором — либо изменение или корректировка официального курса, либо утрата общественной поддержки и отстранение от власти» (Золотарева, 1999, с. 68). Таким образом, в плюралистической модели представительства интересов «государственные институты являются выразителями баланса интересов различных групп, пронизывающих общество сверху донизу» (А. Бентли), и «ни одна из групп не в состоянии полностью подчинить своим интересам государственную политику» (Д. Трумэн) (см.: Бакун, 1999, с. 164–165).

Корпоратистская модель представительства интересов предполагает наличие немногочисленных функционально упорядоченных, выстроенных по иерархическому принципу групп интересов. В рамках данной модели государство заключает соглашение с отдельной группой, делегируя ей монопольное право на представительство определенного интереса в обмен на лояльность указанной группы и возможность влиять на определение представляемого данной группой интереса (Лоббизм в России, 1995, с. 9). В результате происходит «соучастие» организованных интересов в процессах государственного управления, в рамках которого принятие и реализация государственных решений «не сводится к чисто внешнему воздействию организованных групп на государственную власть», но «имеет место гораздо более сложное взаимодействие сторон, в ходе которого каждая из них не просто участвует в выработке и принятии того или иного решения, но и берет на себя обязательства непосредственно содействовать его реализации» (см.: Перегудов, 1994). Корпоратистская модель представительства интересов представляет собой «особый тип участия больших организованных групп в выработке государственной политики ... [отличающийся] высоким уровнем межгрупповой кооперации» (Г. Лембрух) (см.: Шмиттер, 1997, с. 15), где составные части системы представительства интересов «организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей» (Шмиттер, 1997, с. 15).

5. Принципы организации и функционирования бюрократического аппарата. Бюрократия, являясь «правительственной машиной, с помощью которой осуществляется политика» (Административное право..., 2003, с. 29), не имеет отношения к процессам выработки политического курса. Но очевидно, что недостаточно принять то или иное политическое решение, его необходимо осуществить. Еще В. Вильсон писал, что проблема состоит не только в том, «кто будет писать закон и каким он будет», но и в том, «как закон будет проводиться в жизнь научными методами, без проволочек и в кратчайшие сроки, одинаково для всех...». В. Вильсон подчеркивал, что «становится все труднее и труднее заставить конституционные законы работать, чем их разрабатывать» (Вильсон, 2003, с. 26). В большинстве современных обществ данная проблема приобрела еще более острый характер. Так, практически исключительно бюрократия занимается проведением в жизнь государственной политики. При исполнении данной функции

она обладает определенной (весьма большой) свободой действий. Дело в том, что политическое решение имеет самый общий характер и может «эффективно осуществляться только в том случае, если чиновники проработают его детали и определяют пути воплощения. Проведение и претворение в жизнь политического курса обычно зависит от того, как он будет проинтерпретирован бюрократией, а также от того, насколько активно и эффективно она будет реализовывать этот курс на практике» (Алмонд, Пауэлл, Стром, Далтон, 2002, с. 219). Итак, характеристики бюрократического аппарата сильнейшим образом влияют на процессы выработки и осуществления государственной политики.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что доскональное знание процессов выработки государственной политики крайне важно для построения эффективных связей с правительством, так как позволяет, во-первых, выявить ключевые субъекты (персоны, институты) в процессах формирования и реализации политического курса по интересующему вопросу, и, во-вторых, выбрать наиболее адекватные формы и методы лоббирования указанных субъектов для достижения своих целей.

Лоббирование представляет собой «воздействие на формирование или осуществление государственной политики» (Политика, 2001, с. 301) и включает «любую деятельность организаций, влияющую на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам, причем эти организации, в противоположность партиям, не готовы сами принять ответственность за власть в стране» (Ильичева, 2000, с. 100).

Возможности той или иной группы эффективно лоббировать свои интересы определяются как общим политическим весом данной группы (очевидно, что крупные бизнес-ассоциации, общенациональные профсоюзы политически более значимы, чем спортивные союзы или общества коллекционеров), так и наличием:

- организационных ресурсов (крупные группы сильнее мелких, хорошо организованные и сплоченные сильнее аморфных и недисциплинированных и т. д.);
- экономических ресурсов (современный лоббизм требует больших финансовых вложений (в США в 1998 г. группы интересов израсходовали на лоббирование 1,42 млрд дол.; только производители сигарет и табака затратили на указанные цели более 67 млн дол.) (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2004, с. 365; Сайтэл, 2002, с. 503);
- информационных ресурсов (в последнее время лоббизм приобретает все более публичный характер, проявляясь в виде давления через СМИ);
- набора санкций против правительства и конкурирующих групп (для профсоюзов это возможность организовать забастовку, для ассоциаций бизнеса — дезорганизация экономических процессов и т.д.) (Голосов, 2001, с. 140–141; Лоббизм в России, 1995, с. 7).

Наиболее влиятельными лоббирующими группами в Вашингтоне, согласно данным журнала «Fortune», признаны Американская ассоциация пенсионеров, Американско-израильский общественный комитет, Национальная федерация независимого бизнеса и Национальная стрелковая ассоциация (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2003, с. 364).

Традиционно типология лоббирования предполагает выделение правотворческого (лоббизм в законодательных органах через нормативные акты) и правоприменительно-

го (лоббизм через акты применения права) лоббизма; политического, социального, экономического, правового и т. п. лоббизма (исходя из характера представляемых интересов); краткосрочного и постоянного лоббизма (исходя из времени действия) и т. п. (Малько, 1995, с. 60–61). Однако наиболее важным является разграничение **трех форм лоббизма**: «прямого», «косвенного» и «внутреннего».

«Прямой» лоббизм предполагает непосредственные («лицом к лицу») контакты представителей групп интересов с представителями институтов государственной власти в целях достижения нужных лоббирующей стороне решений. Прямое лоббирование включает самые разнообразные формы: организацию каналов связи для общения, назначение и проведение встреч с законодателями и представителями администрации, персональные письма и телефонные звонки, налаживание неформальных отношений, установление клиентелистских и коррупционных связей и пр. (Секват, 2001, с. 278). Доминирующей тенденцией в сфере представительства интересов является переход от «коррупции к информации» (см.: Дюверже, 2000), в результате чего основным методом прямого лоббирования на сегодняшний день стало информирование тех людей, которые ответственны за принятие решений. К. Миллер пишет по этому поводу: «Нельзя ожидать от законодателей того, чтобы они были экспертами во всех сферах деятельности, на которые оказывают влияние принимаемые ими решения. Поэтому законодатели часто бывают благодарны лоббистам за то, что те предоставляют им достоверную информацию, на основании которой они могут выработать свою позицию по отношению к предложенному законопроекту» (см.: Харрисон, 2003, с. 301).

Фактически «конкурирующие лоббистские усилия часто взаимно уничтожают друг друга», в результате чего «лоббисты, представляющие все стороны вопроса, “в действительности даже приносят пользу, демонстрируя занятым законодателям достоинства и скрытые изъяны сложного законопроекта”» (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2004, с. 365). Таким образом, «владение уникальной, специфической, почерпнутой из новейшей социальной практики информацией», близость к «важнейшим сферам жизни общества, к реальным профессиональным, экономическим, социальным и иным заботам» членов тех групп, интересы которых они представляют, делает лоббистов «желанными партнерами по переговорам для всех представителей государственной власти» (Вяткин, 1993, с. 180).

«Косвенный» лоббизм предполагает влияние на процесс принятия политических решений посредством мобилизации общественного мнения в пользу (или против) той или иной позиции. Косвенное лоббирование включает следующие формы: реклама в поддержку своей позиции; организация кампаний телефонных звонков; массовая рассылка писем, факсов, сообщений по электронной почте; организация публикаций в средствах массовой информации; мобилизация профсоюзов, религиозных организаций и местных ассоциаций в поддержку своих взглядов; организация пресс-конференций, публичных встреч, сбора подписей, демонстраций, пикетов и т. д. (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкоккс, 2004, с. 367–368; Харрисон, 2003, с. 301; Секват, 2001, с. 278–279; Семенов, 2001, с. 51–52).

Значение косвенного лоббизма в современной политике трудно переоценить. Так, Торговая палата США еженедельно выпускает радиопрограмму «В чем проблема?» (ее транслируют более 90 станций) и ежемесячную телепередачу «Предпринимательство», которая идет по 100 телевизионным каналам. 500 периодических изданий публикуют еженедельные обзоры «Голос бизнесмена» за подписью президента Торговой палаты (Почепцов, 1999, с. 375). Американская ассоциация банкиров наняла фирму “Bonner and Associates”, которая создала чрезвычайно сложную систему коммуникаций, включающую телефонные и компьютерные базы данных, способную в течение нескольких часов позвонить или разослать письма тысячам граждан, чтобы провалить билль Конгресса, понижающий уровень процентов по кредитным картам. Фирма инициировала 10 тыс. телефонных звонков от граждан и лидеров местных общин десяти членам Банковского комитета Палаты, в результате чего билль «умер» в стенах комитета (Аги, Кэмерон, Олт, Уилкокс, 2004, с. 368).

Хрестоматийным примером успешного применения косвенного лоббизма стала информационная кампания против реформы здравоохранения в США, инициированная Б. Клинтонем. Первоначально программа указанной реформы нашла широкую общественную поддержку. По данным Института Гэллапа, 68% респондентов сказали, что они были «совершенно уверены или скорее уверены», что план Клинтона «сделать здравоохранение доступным каждому» будет успешно осуществлен. Но нашлась группа специальных интересов, которая выявила проблемы и опасности реформы. Реализация плана оставила бы не у дел около 300 средних и мелких компаний медицинского страхования. Через свой профсоюз (Американскую ассоциацию медицинского страхования) эти структуры начали кампанию по защите своего бизнеса. Оценив традиционные усилия по лоббированию как бесперспективные, ассоциация решила мобилизовать на местах поддержку населения всей страны, чтобы надавить на политиков и изменить или отменить предложение Клинтона.

Предпринятые усилия включали телефонные контакты, прямую почтовую рассылку и сплочение лидеров общественного мнения на местном уровне. Но самым важным и заметным компонентом кампании была серия телевизионных роликов, стоившая 17 млн дол., которая изображала неких Гарри и Луизу (мифическую американскую пару), узнавших, как неблагоприятно повлияет на их жизнь план Клинтона. Избранная стратегия принесла свои плоды. Проведенная ассоциацией кампания снизила поддержку плана Клинтона до 30% и подняла оппозицию плану до 60%. В результате реформа здравоохранения так и не была осуществлена (Годдард, 2002, с. 211–213).

«Внутренний» лоббизм предполагает, что групповые интересы отстаивают те, кто работает или имеет непосредственный доступ к органам государственной власти. Данный тип лоббизма возникает, когда та или иная группа интересов имеет устойчивые отношения с действующими или бывшими политиками и чиновниками, которые делают капитал на своих связях и берут большие деньги за то, что обычно называют «торговлей влиянием в розницу» (“influence pedding”). К сожалению, в нашей стране такой тип

лоббизма весьма распространен. В этой связи симптоматично заявление одного крупного российского предпринимателя о том, что «все те, кто сегодня успешен в бизнесе, все без исключения находятся в тех или иных взаимоотношениях с властью, с конкретными людьми» (см.: Бунин, 1996, с. 18). Да и само значение термина «олигарх» в условиях современной России подразумевает не столько просто представителя крупного бизнеса, сколько предпринимателя, как точно подметил Б. Немцов, «который разбогател не потому, что хорошо работает, а потому, что имеет неофициальные контакты с властью либо в форме ее злоупотреблений, либо еще в более криминальной (форме. — П. А.)» (цит. по: Мухин, 2001, с. 4). Критерием принадлежности к «олигархии» является «использование приближенности к власти — на постоянной основе или временно» (Мухин, 2001, с. 5).

Мы можем говорить о внутреннем лоббизме, когда бюрократические группы отстаивают свои интересы в процессе выработки политического курса. В качестве примера можно привести влияние военно-промышленного комплекса США на процессы выработки национальной оборонной политики и определение военных расходов (Современные США, 1988, с. 368–369). Однако наиболее остро проблема представительства интересов институциональных бюрократических структур встает в авторитарных режимах, где различные фракции бюрократического аппарата и группировки военных контролируют значительные административные и экономические ресурсы и, как следствие, приобретают громадное политическое влияние (см.: Алмонд, Пауэлл, Стром, Далтон, 2002, с. 133–134).

Указанная проблема была характерна и для коммунистических режимов, где политические решения принимались в рамках системы бюрократического корпоративизма в результате согласования («торга») между представителями организованных интересов (частями бюрократического аппарата) и центральной партийно-государственной властью (Перегудов, Лапина, Семененко, 1999, с. 44–53, 60–69; Перегудов, 2003, с. 37–38).

На практике для отстаивания групповых интересов применяются самые разнообразные сочетания форм и методов лоббизма. Так, наиболее распространенными методами лоббирования в США являются: выступление на слушаниях в комитетах Конгресса с изложением позиций заинтересованных сторон; предоставление информации по обсуждаемому вопросу с акцентом на ожидаемых последствиях принятого или отклоненного законопроекта; составление и предложение проектов законов; организация пропагандистских кампаний в пользу или против готовящегося решения и кампаний «давления с мест» (потoki писем, телеграмм, телефонных звонков в адрес законодателей, личные визиты влиятельных местных избирателей к своим депутатам); финансирование избирательных кампаний кандидатов в Конгресс; предоставление возможности нужным конгрессменам выступить с публичной лекцией и получить взамен щедрый гонорар; организация для должностных лиц органов государственной власти различного рода развлечений за счет заинтересованной организации, и т. д. (Современные США, 1988, с. 84).

В Великобритании используются преимущественно следующие методы лоббирования: представление петиции правительству; выявление отдельных влиятельных представителей или официальных лиц и организация неформальных встреч с ними для обсуждения интересующего вопроса; привлечение членов своей организации и организаций союзников к написанию писем представителям власти на местном и общенациональном уровнях, чтобы заявить о своей точке зрения; организация дебатов на уровне парламента по интересующему вопросу через представителя или члена правительства; выражение ответной реакции на документы, законопроекты и предложения, представляемые правительством на обсуждение общественности; лоббирование с целью вынесения предлагаемого законодательства или политической линии на обсуждение общественности; лоббирование партийных съездов и конференций; лоббирование заседаний местных советов, на которых обсуждаются интересующие вопросы (путем их посещения, организации демонстраций и т. д.); подготовка вопроса, который может быть задан представителям правительства (в Великобритании парламентские заседания проводятся регулярно по графику, на данных заседаниях министры, включая премьер-министра раз в неделю, отвечают на вопросы выборных представителей); лоббирование частных лиц, членов Парламента (в Великобритании ограниченное количество времени, предназначенное для рассмотрения законодательных актов, отводится для предложений, исходящих от отдельных членов Парламента) и др. (Лоббирование правительства, 1997, с. 2–4).

Анализ средств и методов воздействия представителей групп интересов на процессы выработки и осуществления государственной политики привел многих исследователей к формулированию **принципов эффективного лоббизма**. Так, в статье немецких ученых «Союзы и группы интересов» предлагаются следующие **двадцать правил для лоббистов** (Союзы и группы интересов, 1995, с. 53–55).

1. **Отдавать и брать.** Лоббист должен не только просить и требовать, но и демонстрировать свои знания.

2. **Восполнять недостаток информации.** Если представитель группы интересов дает чиновникам и парламентариям устную или письменную информацию, то эта информация должна пополнять их багаж знаний.

3. **Опережать других в получении информации.**

4. **Сокращать пути получения информации.**

5. **Всегда быть «под рукой».** Лоббист всегда должен быть в распоряжении своих партнеров в правительстве и парламенте, чтобы они могли в любое время востребовать необходимую им информацию.

6. **Начинать раньше, чем все остальные.** Лоббисты не должны терять время. Они должны своевременно узнавать о происходящем и незамедлительно действовать.

7. **Совершенство и осторожность.** Лобби можно назвать сложившимся только в том случае, если лоббисты учитывают свое влияние на общество в целом и отдельные его группы и если они проявляют при защите интересов политическую осмотрительность.

8. **Требования должны быть умеренными.** Представитель групп интересов должен сдерживать стремление требовать и выражать желания. Он не должен только требовать и тем более требовать слишком много.

9. **Внушать доверие.** Прежде всего лоббист, начинающий свою деятельность в парламенте, должен вызывать к себе доверие, чтобы к его словам прислушались.

10. **Достоверность.** Представители групп интересов должны быть достоверными и убедительными, не говорить «на двух языках».

11. **Действовать открыто, без обмана.** Ничто не представляет для лоббиста большей угрозы, чем попытки действовать обманом, с помощью махинаций.

12. **Ясность и открытость.** Группа интересов должна открыто заявить о том, каковы ее цели, что для нее важно, в каком направлении она действует.

13. **Уверенность в себе, самосознание.** Чтобы играть роль представителя определенных интересов, необходима большая уверенность в себе и самосознание.

14. **Компетентность.** Тот, у кого лучшие аргументы, кто обладает компетентностью, творческим подходом и по возможности особыми талантами, тот показывает себя на деле как лоббист.

15. **Точность и четкость.** Все высказывания представителей групп интересов — письменные или устные — должны быть сформулированы точно и четко.

16. **Нейтральное отношение к политике партий.** Заверения групп интересов в том, что они стремятся предложить конкретную деловую помощь, разумные решения проблем, будут несостоятельными, если их отношение к политике партий не будет как можно более нейтральным.

17. **Гласность.** Если представители групп интересов не найдут поддержки среди общественности, то им трудно будет найти свое место в решении политических проблем.

18. **Объединить нужных людей.** Успех лоббиста в большой степени зависит от того, знает ли он людей, компетентных в определенных вопросах, и может ли объединить их в нужный момент.

19. **Работать, не привлекая к себе внимания.**

20. **Не злоупотреблять знаками внимания.** Нелегко делать подарки и оказывать различные одолжения. Нужно знать, что разрешено, а что запрещено. Профессия лоббиста предполагает «накладные расходы», но вести себя при этом он должен чрезвычайно осмотрительно.

Американские исследователи предлагают следующие **восемь рекомендаций для эффективного лоббирования** (см: Сайтэл, 2002, с. 508).

1. **Независимость.** Те, кто формирует политику, ценят независимый подход.

2. **Знания.** Информация — залог процветания правительства. Вовремя предоставленные факты, глубокое знание предмета и конкретные примеры не имеют цены.

3. **Беспристрастность.** Вы скорее добьетесь успеха, если будете представлять суть своего дела, не отдавая предпочтения ни одной партии. Хотя необходимо различать политические оттенки, но в целом лучше оставить политику политикам.

4. **Публикации.** Ясное и здоровое мышление, изложенное в статьях и комментариях, произведет впечатление.

5. **Широкий кругозор и терпимость.** Не старайтесь сосредоточиться на мелких корыстных интересах. Обращайте внимание на серьезные вопросы, и к вашему совету будут прислушиваться.

6. **Настойчивость.** Настойчивая долговременная работа необходима при взаимодействии с законодателями.

7. **Практическое применение.** Политики ценят практические советы, суть которых они могут с успехом разъяснить своим избирателям.

8. **Честность.** Политики и журналисты хорошо научились распознавать подделки. Честность — на самом деле лучшая политика.

Мы считаем, что в современных обществах организация эффективных связей с правительством играет ключевую роль в системе социально-политического взаимодействия и является жизненно необходимым условием для достижения целей любой организации или общественной группы.

Литература

- Аг А. Организованные группы интересов и формирование государственной политики // Государственная служба: Группы интересов. Лоббирование (взгляд из-за рубежа). 1995. Вып. 4.
- Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкокс Д. Самое главное в PR / Пер. с англ. СПб., 2004.
- Административное право зарубежных стран. М., 2003.
- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002.
- Бакун Л.А. Группы в политике (К истории развития американских теорий) // Полис. 1999. №1. С. 162–167.
- Бунин И.М. Бизнес-элита и российское общество // Власть. 1996. № 9. С. 9–19.
- Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления. Американская школа. М., 2003. С. 24–43.
- Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. № 1. С. 179–183.
- Годдард Б. Компании поддержки политических решений / Справочник по политическому консультированию / Под ред. Д.Д. Перлматтера. М., 2002. С. 211–220.
- Голосов Г.В. Сравнительная политология. СПб., 2001.
- Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4.
- Дюверже М. Политические партии. М., 2000.
- Золотарева Е.В. Группы интересов в политике // Вестник российского университета дружбы народов. Серия политология. 1999. № 1. С. 63–75.
- Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. М., 2000.
- Кооиман Я. Общественно-политическое правление // Государственное управление. Словарь-справочник. М., 2001. С. 330–333.
- Лоббизм в России: Этапы большого пути. М., 1995.
- Лоббирование правительства. М., 1997.
- Лозанский Э.Д. Этнос и лоббизм в США. М., 2004.
- Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 58–65.
- Мухин А.А. Бизнес-элита и государственная власть: Кто владеет Россией на рубеже веков? М., 2001.
- Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. М., 2003.
- Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: Смена парадигм // Полис. 1994. № 2.
- Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999.

ПОЛИПЭКС. 2005. Выпуск 2

- Политическая социология и современная российская политика: Сб. учеб. материалов / Ред. Г.В. Голосов, Е.Ю. Мелешкина. СПб., 2000.*
- Политический плюрализм: история и современные проблемы. СПб., 1992.*
- Политика: Толковый словарь. Русско-английский. М., 2001.*
- Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз для профессионалов. М., 1999.*
- Сайтэл Ф. Современные паблик рилейшнз. М., 2002.*
- Секват А. Лоббирование // Государственное управление: Словарь-справочник. М., 2001.*
- Семенов И.С. Группы интересов на Западе и в России: Концепции и практика. М., 2001.*
- Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. М., 2002.*
- Современные Соединенные Штаты Америки: Энцикл. справочник. М., 1988.*
- Союзы и группы интересов // Государственная служба. Группы интересов. Лоббирование (взгляд из-за рубежа). 1995. Вып. 4.*
- Харрисон Ш. Связи с общественностью: Вводный курс. СПб., М., 2003.*
- Что такое демократия? Парламентаризм и правительственная система — определение и разграничение // Полис. 1992. № 3. С. 38–45.*
- Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. № 2.*
- Dahl R. A., Lindblom C. E. Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper & Row, 1953.*
- Etzioni A. Active Society. N.Y.: Free Press, 1986.*
- Kaufmann, F. X., Majone G., and Ostrom V. Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. N.Y.: de Gruyter, 1986.*
- Kooiman, J., ed., Modern Governance: New Government – Society Interactions. L.: Sage, 1993.*