

ИСТОРИЯ И ПОЛИТОЛОГИЯ

Соколов Алексей Олегович

студент

Кулакова Татьяна Александровна

д-р полит. наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»

г. Санкт-Петербург

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТОВ GR В США И ЕС

***Аннотация:** в данной статье раскрыта сущность деятельности в сфере GR, особенности ее развития в странах с развитой рыночной экономикой. Авторами дается оценка возможностей использования инструментов GR в российской практике.*

***Ключевые слова:** Government Relations, GR-коммуникации, лоббизм, Public Relations, Public Affairs, регистры, транспарентность.*

Понятие «Government relations» (GR) в последние годы получило широкое распространение. В дословном переводе с английского оно звучит как «взаимодействие с органами государственной власти». В соответствии с современными представлениями Government relations – это сфера деятельности, целью которой является согласование собственных интересов коммерческих и общественных организаций с интересами органов государственной власти различного уровня для обеспечения эффективного развития социально-экономической и политической системы.

GR является принципиально новым уровнем социального взаимодействия, обусловленным профессионализацией деятельности по позиционированию организаций и представления их интересов; развитием структуры современных обществ как на уровне социума, так и на уровне властных структур (формирование новых подходов к политическому управлению); повышением роли информации как ресурса и коммуникаций как инструмента управления.

Деятельность в сфере GR начала оформляться в качестве самостоятельной профессии в послевоенный период. Пионерами в этой сфере стали США и связано это обстоятельство не только с развитостью демократических институтов, но и с высоким уровнем институционализации и правового регулирования различных аспектов общественных отношений.

Одной из форм деятельности, предшествовавшей GR, являлся лоббизм, бурное развитие которого в США началось еще со времен президентства У.С. Гранта (1869–1877). Достаточно быстро лоббистская деятельность в США «профессионализировалась» и стала осуществляться от имени и в интересах различных заинтересованных групп (коммерческих и общественных организаций, ассоциаций, институтов и др.), а лоббизм стал восприниматься как одна из форм бизнеса. Правовой основой лоббизма была признана 1-я поправка к американской Конституции, закрепляющая право народа «обращаться к Правительству с петициями» (Билль о правах, ст. 1).

Все это отнюдь не гарантировало чистоты и прозрачности лоббизма, поэтому legislatures штатов предприняли определенные шаги по законодательному установлению его правил еще в XIX в. Так, уже в 1873 году к конституции штата Алабама была принята поправка, согласно которой запрещался подкуп членов законодательного органа или должностных лиц штата, или муниципальных органов под угрозой штрафа или тюремного заключения. Вслед за этим, штаты Джорджия, Калифорния, ряд других также признали незаконное лоббирование преступлением.

В 1913 г. по инициативе президента В. Вильсона было инициировано расследование лоббистской деятельности Национальной ассоциации промышленников, выявившее многочисленные нарушения, но только в 1946 г. был принят Акт «О федеральном регулировании лоббизма», установивший обязательную регистрацию лобби при Конгрессе, порядок публикации отчетов о зарплате, текущих расходах, источниках финансирования и др. Лоббирование без соблюдения регистрации, отчетности в расходах и доходах квалифицировалось как формы подкупа и коррупции.

Корректируется в послевоенный период и понимание лоббистской деятельности. Американская лига лоббистов дает в частности следующее определение: «лоббисты являются экспертами в вопросах государственного управления – его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Лоббисты обеспечивают информацией, отстаивают политические позиции и защищают экономические, социальные и специальные «философии». Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей» [2].

В этот же период в США происходит и бурное развитие сферы PR: создаются многочисленные PR-агентства, формулируются академические принципы PR и др. Как известно, выделение особых профессиональных групп в процессе разделения труда сопряжено с появлением не только узкоспециализированных, но и многопрофильных структур. Именно на пересечении лоббизма и PR формируются в США организации, специализирующиеся в области корпоративных публичных дел, оказывающие широкий спектр услуг.

Крупные корпорации формируют специализированные структурные подразделения. Так, только в Вашингтоне на регулярной основе к началу 2000-х гг. действовало более 500 представительств «большого бизнеса», численностью около 15 тысяч служащих [6].

Сложившаяся в США к концу XX в. модель организации корпоративных публичных дел обладала и определенными недостатками. Компании легко «обходили» требования обязательной регистрации и отчетов о деятельности. Несмотря на активную работу над совершенствованием правовых основ лоббистской деятельности, только 19 декабря 1995 г. президент США У.Д. Клинтон подписал одобренный Конгрессом «Закон о раскрытии лоббистской деятельности». В своем выступлении на церемонии подписания Клинтон заявил: «Это жесткий закон. Он снимет завесу с мира вашингтонского лоббизма. Он поможет восстановить веру американского народа в свое правительство» [1, с. 8]. В закон были включены нормы о запрещении подарков, о распространении действия закона на

непрямой лоббизм, о создании специального регулирующего управления, уточнен терминологический аппарат, в частности введен термин «охваченное должностное лицо». Содержательный смысл данного, определения состоит в том, что контакты лоббиста только с этими лицами считаются лоббистской деятельностью. Критерий, по которому должностное лицо попадает в число «охваченных» – его возможность принимать решения или реально влиять на их принятие.

Законом 1995 г. была устранена и двоякость толкования лоббистской деятельности. Не только профессиональные организации, но и любые физические или юридические лица, нанимающие кого-либо для занятий лоббистской деятельностью от имени данного клиента или имеющие штатную единицу подлобного толка стали рассматриваться в качестве субъекта лоббизма. Таким образом, была уравнена деятельность в сфере лоббизма и GR, вне зависимости от ее организационного оформления.

Особое внимание было уделено зарубежным лобби. К 90-м гг. XX в. в США действовало около 800 лиц и организаций занимавшихся лоббистской деятельностью от имени 1400 зарубежных политических партий, правительств, частных компаний. Нередки были случаи, когда чиновники увольнялись с федеральной службы для того, чтобы действовать в качестве лоббистов иностранных интересов. В 1993 году Б. Клинтон издал приказ, ограничивающий право сотрудников, занимающих ряд высоких постов, после увольнения работать на зарубежные органы или частных лиц в течение 5 лет, причем высокопоставленные чиновники после отставки вообще лишались права работать лоббистами, представляя иностранные интересы. Закон 1995 г. также внес ряд новелл в «Закон о регистрации иностранных агентов» 1938 г. Он стал распространяться только на агентов иностранных правительств и политических партий, тогда как деятельность лоббистов, продвигающих интересы зарубежных корпораций подпала под действие «Закона о раскрытии лоббистской деятельности».

В 1996 г. сразу же после принятия закона и вступления его в силу в США было зарегистрировано более 12 000 лоббистов, что в два раза превысило число лоббистов, зарегистрированных в 90-х гг. в соответствии с Законом 1946 г. [6].

Политологи отмечают, что «мир, в котором заинтересованные лица действуют в Вашингтоне, изменился за последние десятилетия и превратился из закрытого рынка политического влияния, осуществляемого несколькими заинтересованными группами, в, своего рода, восточный рынок, в котором тысячи групп привлекают внимание правительства как потенциальные доноры» [1, с. 10]. Изменения идут по разным направлениям. Растет членство общественных организаций, а также организаций, представляющих социальную сферу и отраслевые интересы, осознается понимание возможности влияния на решения органов власти. Наиболее распространенными формами лоббирования на сегодняшний день являются: публикация брошюр, книг, воззваний; телефонные звонки (напоминания, запросы избирателей, протесты и т. п.); сбор подписей под петициями, обращениями и т. п.

Кен Колманн отмечает, что сегодня все чаще лоббисты стремятся оказывать влияние в целом на общественное мнение. Подобный подход принято называть косвенным лоббизмом. Мероприятия для этих целей включают в себя использование средств массовой информации, установление контактов с журналистами и редакторами, «поощрение» их писать редакционные статьи, влияющие на общественное мнение в целом, которое, в свою очередь влияет на конгресс [7]. Эти методы в значительной степени сближают деятельность в сферах лоббизма, GR и PR.

Таким образом, лоббистский сектор США постепенно превращается в полноценный коммуникационный канал связи гражданского общества и правительства, а с учетом высокой степени институционализации и регламентации лоббистской деятельности, американский формат лоббизма можно считать одной из национальных моделей GR в широком понимании данного термина.

Модели, аналогичные американской, формируются в ряде стран, входящих преимущественно в систему англо-саксонского права. Так, близкое по смыслу и сути регулирование лоббизма, хотя и не такое детальное как в США существует в Канаде (Акт о регистрации лоббистов, 1988) и Австралии (лоббистская деятельность регулируется уголовным законодательством в части противодействия

коррупции). Интересно, что в самой Великобритании термин «лоббизм» применяется крайне редко, а специальных законодательных актов, регулирующих деятельность, которую можно назвать лоббистской нет вовсе. Подобная деятельность осуществляется, главным образом, на основе обычаев.

Законы о лоббизме приняты в Грузии (1998) и ряде младевропейских стран: Литве (2001 г.), Польше (2006 г.), Венгрии (2006 г.). Конечно, в большинстве этих стран формат лоббизма является своеобразной калькой с американского законодательства, которая слабо «сочетается» со сложившимися моделями политической культуры и характером отношений между гражданским обществом и системой государственной власти.

В странах Старой Европы институт «связей с правительством» прошел несколько иной путь развития. Несмотря на то, что европейская модель социальных коммуникаций уходит своими корнями в глубокое прошлое, их бурное развитие как особой деятельности и, тем более, возникновение их институциональных форм датируется лишь второй половиной XX в., так как первая и вторая мировые войны в значительной степени затормозили развитие публичной сферы на европейском континенте.

В большинстве европейских государств, в отличие от США, в публичной сфере понятие «лоббизм» практически не используется, зато широко распространены термины *Interessengruppen* (заинтересованные группы, нем.), *Interessenverbande* (группы, представляющие интересы, нем.), а также заимствованные из американской практики понятия *Government Relations*, *Public Affairs* и др.

В Европе, в 50–70-е гг. развитие публичной сферы регулировалось на уровне различных регламентов. Например, в ФРГ возможности взаимодействия общественных или бизнес-структур начали определяться такими актами, как Регламент Бундестага, Единое положение о федеральных министерствах, Кодекс поведения депутата Бундестага и др. В 1972 г. был принят закон, предусматривающий обязательную публикацию в специальном издании так называемого «публичного списка» о регистрации ассоциаций и их представителей, желающих

получить официальный доступ к парламенту и федеральному правительству. Этот закон действует до сих пор, список является публичным, а начиная с 2012 г. информация раскрывается и в сети Интернет [3].

Мощным стимулом для развития деятельности в сфере GR стали интеграционные процессы в Европе. Усложнение архитектуры управления формируемым европейским сообществом потребовало адекватной реакции бизнеса и гражданского общества в части отстаивания своих интересов перед такими институтами, как Еврокомиссия, Евросовет, Европарламент, а центром европейских GR стал Брюссель.

Проблема открытости деятельности в сфере GR актуализировалась в 2008 г. К этому времени по официальным данным Еврокомиссии в Брюсселе действовало около 15 тысяч специалистов в исследуемой сфере, причем рынок профессиональных GR услуг складывался параллельно расширению компетенций институтов Евросоюза. Так, по данным на 2008 г. в Брюсселе было зарегистрировано около 300 консалтинговых фирм, специализирующихся в сфере PA/GR с совокупным ежегодным оборотом € 663 млн.

В июне 2008 г. Еврокомиссия предложила ведение добровольного регистра лоббистов. В это же время в Европейский парламент было внесено предложение о введении процедур и правил лоббирования аналогичных требованиям, существующим в США. Обсуждение этого законопроекта продолжалось почти четыре года. Только 23 июня 2011 г. было принято решение о формировании совместного регистра представителей выражающих интересы различных групп в Европейском парламенте и Европейской Комиссии (так называемый Регистр прозрачности).

В регистр должны быть включены все организации, предприятия и самозанятые лица, которые осуществляют деятельность, направленную на прямое или косвенное влияние на процесс принятия политических решений или решений институтов ЕС. Регистрация предполагает раскрытие следующей информации: годовой объем доходов от лоббирования; число Клиентов; относительная доля каждого Клиента в общем объеме доходов от лоббирования и др. [4].

Еще одним документом, содержащим обязательство к раскрытию полной и правдивой информации в Регистре, является Кодекс поведения. Он представляет интерес с точки зрения терминологии, принятой в ЕС, в частности, в нем, как и в подавляющем большинстве документов Европейского Союза не используется термин лоббирование.

Анализ информации, публикуемой на официальном сайте ЕС, позволяет составить представление и о структуре деятельности в сфере GR. Так, в 2014 г. всего было зарегистрировано 6587 субъектов подобной деятельности, разделенных на 6 подгрупп: профессиональные фирмы, действующие в данной сфере; представительства торговых и профессиональных ассоциаций; неправительственные организации; представительства аналитических, научно-исследовательских центров и учебных заведений; организации, представляющие церкви и религиозные общины; организации представляющие местные, региональные и муниципальные власти, другие государственные или смешанные организации.

Некоторые из указанных блоков дифференцированы дополнительно, например, в раздел профессиональных организаций в сфере GR включены специализированные компании (в ЕС использован термин профессиональные консультанты), юридические фирмы, а также фирмы по найму консультантов. Представительства бизнес-структур также разделены на представительства компаний и групп, представительства бизнес и профессиональных ассоциаций, профессиональных союзов и прочие представительства.

Наибольшую активность проявляют бизнес-сообщества (около 51%). Профессиональные консультанты составляют около 12,3% от общего числа зарегистрированных. Сравнительно невелика, с учетом национально-территориального устройства ЕС доля представляющих органы власти более низких уровней управления (4,7%). В тоже время, быстрыми темпами прирастает число заинтересованных во взаимодействии с властью неправительственных организаций, составляющих сегодня уже более четверти от общего числа зарегистрированных.

Не меньший интерес представляет и анализ видов деятельности, осуществляемых регистрантами из числа профессиональных консультантов. Термин лоббизм употребляется в единичных случаях, понятие GR используется преимущественно компаниями американского происхождения, а европейские фирмы используют термины РА, а также различные варианты терминов менеджмент и консалтинг. В числе крупнейших европейских фирм в исследуемой сфере входят Burson-Marsteller, Blueprint Partners, Hill & Knowlton, Weber Shandwic, APCO, FIPRA, EuroRSCG и др.

Проведенный анализ показывает, что деятельность в сфере GR в США и Евросоюзе обладает как определенным сходством, так и отличиями, обусловленными государственным устройством и историей стран. Так, если в США, фактически начавших свою государственность с формирования демократической республики, модель взаимодействия общества и власти не была отягощена традициями, обычаями и даже определенными условностями, то для Европы, государства и народы которой имеют разные исторические судьбы характерно многообразие мнений и большая гибкость коммуникаций. В некоторых европейских исследованиях, посвященных проблеме GR в Евросоюзе, особенности диалога с властью определяются метафорой «Мозаика» и отмечается «параллельное существование и сохранение различных структурных свойств» как групп, имеющих какие-либо интересы, так и государственных структур на различных уровнях, через которые эти интересы продвигаются [7]. Именно поэтому европейский GR можно назвать более разнообразным в приемах и технологиях.

Вместе с тем, используются и общие приемы управления коммуникациями с государственной властью, например, формирование реестров союзов, организаций и их представителей, осуществляющих GR-коммуникации. Заслуживает внимания и, так называемый, клубный GR, позволяющий вербализовать интересы бизнеса на уровне правительств.

В таблице 1 представлена сравнительная характеристика институтов GR в США и Европе, позволяющая выявить сходства и различия в их эволюции, структуре, подходах к регулированию.

Таблица 1

Сравнительная характеристика институтов GR в США и ЕС

Параметр	США	ЕС
Принятое обозначение модели диалога в формате GR	лоббизм	Группы по интересам, политическое консультирование, Government Relations, Public Affairs и др.
История формирования институтов	С конца XIX в. начинает развиваться лоббизм. В начале XX в. – развитие PR, в середине XX в. на стыке этих двух направлений формируются более широкие институты (одна из причин введения различных формулировок – нормативные ограничения в сфере лоббизма)	После окончания второй мировой войны развиваются различные формы диалога с правительством на национальном уровне, и институты PR. В 80–90-е гг. формируются институты GR и РА. Интенсивное развитие совпадает по времени с формированием Евросоюза
История нормативного регулирования	Билль о правах, ст. 1 признается основой возможности продвижения интересов в органах власти 1873 г. – первые законодательные акты об ограничении незаконных форм лоббирования на уровне отдельных штатов 1938 г. Закон «О регистрации иностранных агентов» 1946 г. Закон «О федеральном регулировании лоббизма»	Лиссабонский договор, ст. 11, утверждающая прозрачность правительства и возможность обращения к правительству по вопросам законодательных актов признается основой подобной деятельности. До 2008 г. регулировалась только на субнациональном уровне (регламенты в отдельных государствах ЕС, законы о лоббизме в некоторых государствах-членах). В 2008 г. введена добровольная регистрация при институтах управления ЕС
Действующее нормативное регулирование	Закон «О регистрации лоббистской деятельности» 1995. В законе раскрыты виды деятельности, которые являются лоббизмом и таковым не являются, установлены финансовые ограничения и др.	Решение от 23 июня 2011 г. о формировании совместного регистра представителей, выражающих интересы различных групп в Европейском парламенте и Европейской Комиссии (Регистр транспарентности)
Используемые технологии	Прямой и косвенный лоббизм, технология «вращающейся двери», широкий спектр PR технологий по формированию общественного мнения	Более гибкий инструментарий, учитывающий мозаичность ЕС и более сложные процедуры согласования интересов различных сторон

Территори- альный центр	Вашингтон	Брюссель
Число зарегистрированных участников данной деятельности 2014 г.	12,28 тыс.	17,50 тыс.

Обобщая американский и европейский опыт деятельности в сфере GR можно сделать вывод о том, что развитие социальных коммуникаций, обеспечивающих взаимодействие различных заинтересованных групп со структурами государственной власти и имеющих в качестве цели оказание влияния на процесс принятия политических решений обусловлено общими тенденциями политического развития западного мира: формированием представлений о естественных правах, развитием демократических и либеральных идей, утверждением концепции общественного договора, предполагающей более значимую роль каждого из членов общества в экономических и политических процессах. Иначе говоря, процессы демократизации общественной жизни положили начало к переходу от сосуществования власти и общества на основе одновекторной трансляции норм и правил, требований и условий «сверху – вниз», к новой модели, основанной на диалоге. GR в наиболее общем виде и есть особый формат диалога с властью в условиях демократии.

Европа и США имели общие предпосылки к развитию институтов GR, но каждая из стран (региональных объединений) реализовала свой проект «диалога с властью» и накопленный ими опыт исключительно востребован в современной России, где вопросы взаимодействия с властью до сих пор отличаются крайне низкой степенью транспарентности.

Список литературы

1. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти. Аппарат Государственной Думы Информационно-аналитическое управление. Аналитический вестник. Выпуск 25. Серия: Зарубежный опыт парламентской деятельности. – М., 2003. – С. 8.

2. Зяблук Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. – 1995. – №1 (301).
3. Открытый список зарегистрированных объединений и их представителей на сайте Бундестага / Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter // Официальный сайт Бундестага [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>
4. Руководящие принципы финансовой информации в разделе Регистр транспарентности на официальном сайте ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>
5. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. – М.: РОССПЭН, 2012. – 407 с.
6. Lobbying Database from OpenSecrets.org [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.opensecrets.org/lobby/> (дата обращения: 01.09.2015).
7. Hans-Jörg Schmedes: Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. VS, Verl. für Sozialwiss., Wiesbaden, 2008.
8. Kollman K. Outside Lobbying: Public Opinion & Interest Group Strategies. Princeton University Press, 1998.