

СЕРГЕЙ БОЛЬШАКОВ, ЮЛИЯ БОЛЬШАКОВА

Лоббизм в системе публичных коммуникаций Европейского союза

Лоббизм, имея экономическую основу, достаточно распространен как общественно-политическое явление в различных странах мира. Это важная составляющая политического процесса, институциональный, нормативный, коммуникационный, социокультурный элемент, при оценке которого важен комплексный подход. По мнению А.В. Малько, лоббизм представляется своего рода архетипом технологии давления, политологическая интерпретация которого весьма плюралистична [Малько, 1995. С. 58].

Лоббизм дополняет институциональную систему демократического представительства, позволяя группам интересов, не имеющим другой возможности, участвовать в принятии государственных решений или, в обход легитимных процедур, ускорять его.

Эффективность взаимодействия органов государственной власти и бизнеса возможна, если они реализуют свои интересы свободно, но соблюдая определенные границы, чтобы не допустить подчинение интересов одного субъекта интересам других. О. Харт и Б. Хольстрем пишут, что именно теория рационального выбора актора происходит из микроэкономики и рассматривает фирмы, как если они были бы любым другим участником рынка. Применимо к политике, теория предполагает, что фирма как таковая является индивидуальным актором, который знает, чего он хочет от политики (увеличить прибыль), обладает всей информацией, которая требуется для того, чтобы определить добавочную себестоимость и выгоды альтернативного политического курса, и может вычислять и нести расходы, необходимые для осуществления желаемой политики. Предполагается, что расчеты выгоды и издержек останутся неизменными [Hart and Holmstrom, 2010. P. 483]. Этот подход наиболее широко используется для изучения поведения фирмы в публичной политике. Например, Х. Брашер и Д. Ловери считают, что обычно данный подход применяется в исследованиях процесса лоббирования и ренториентированного (rent-oriented) поведения корпораций [Brasher and Lowery, 2006. PP. 1–23].

В отличие от теории рационального выбора, внутренние процессы фирмы столь же важны для изучения, как и ее среда. Такой подход не разрешает проблему владения информацией, свойственную теории рационального выбора, даже приумножая ее. Предполагается, что уже отдельные лица внутри фирмы, а не сама фирма, обладают всей необходимой для принятия рациональных решений информацией. Те немногие исследователи, которые используют такой подход для изучения публичной политики, пытаются выяснить, в чьих интересах (фирмы или отдельных действующих лиц) действуют департаменты отношений с государством и нанятые лоббисты, как, например, в работе Р. Керша [Kersh, 1998].

Существуя в большинстве стран, во многих лоббизм юридически не признан, а в ряде – запрещен. Нельзя не согласиться с А.А. Васецким [Васецкий, 2008. С. 80], что лоббистские организации выполняют функцию посредника между гражданами и государством. Анализ А. Баррона убедительно показывает, что общественное представление отдельных экономических интересов в Европе укрепляет процесс дифференциации лоббистского ландшафта, особенно если наблюдается рост трансграничных бизнес-интересов. Если сильны разногласия между мелкими и средними компаниями и крупным биз-

СЕРГЕЙ БОЛЬШАКОВ, доктор экономических наук, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета (199004, Санкт-Петербург, 1-я линия Васильевского острова, 26). E-mail: snbolshakov@mail.ru

ЮЛИЯ БОЛЬШАКОВА, кандидат политических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного экономического университета (191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21), научный сотрудник Коми Республиканской академии государственной службы и управления (167982, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11). E-mail: 82abdulaeva@rambler.ru

Аннотация: В статье анализируется феномен лоббизма как формы политических коммуникаций органов государственной власти, бизнеса и общественно-политических акторов. На основе репрезентативного социологического опроса представлена обобщенная картина положения лоббизма в европейском политическом ландшафте, раскрыт европейский опыт реализации процесса лоббизма на национальном и наднациональном уровне. Анализируются положительные и отрицательные данные об эффективности лоббирования, положительные и негативные явления лоббизма в оценках ведущих политических деятелей, экспертов и представителей парламентского корпуса.

Ключевые слова: лоббизм, политический процесс, власть, политические коммуникации, формирование политики, интересы.

несом на национальном уровне, то зачастую это сопровождается консолидацией интересов крупных компаний из разных стран на едином европейском уровне, что позволяет говорить о пролиферации [Barron, 2011. P. 487].

Стратегически для повышения эффективности лоббирования важно знать, кого политический актор представляет и каковы его интересы и мотивации. Европейские объединения лоббистов стараются использовать наиболее эффективные методы воздействия и устанавливать лучшие стандарты профессионального и этичного поведения на уровне стран Европейского сообщества, аналогичные правилам и институциям общеевропейского пространства.

Данным целям может служить разработанный и принятый в 2011году Европейской комиссией «Объединенный реестр лоббистов», призванный обеспечить прозрачность деятельности Европейской комиссии и Европейского парламента. Принятый реестр информирует граждан обо всех лоббистах и группах влияния, которые пытаются оказывать политическое воздействие на процесс принятия решений в ЕС, и требует от них соблюдать профессиональный кодекс поведения. В 2013 году в ЕС было зарегистрировано уже 5 600 организаций лоббистов, и это хороший признак готовности профессионального сообщества стать прозрачным.

Особенности экономических и политических отношений ЕС в целом, и лоббистской практики в частности, определяются прежде всего исключительной сложностью системообразующих политических структур и наднациональных институтов Евросоюза. Множественность самостоятельных политических акторов, взаимодействующих как на межнациональной, так и наднациональной основе, обусловливает весьма своеобразную систему отношений, которые, имея определенные черты иерархии, в основном функционируют на согласительной основе, как сложная сетевая структура.

Система власти в Европейском союзе многоуровневая, лоббизм осуществляется при сильной конкуренции различных групп интересов. Институтами власти ЕС, являющимися центрами работы лоббистов, являются Европейский совет, Совет министров, Европарламент и Еврокомиссия. Примечательно, что в Брюсселе лоббисты обладают куда большим влиянием, чем в политических культурах государств-членов.

Европейские исследовательские фирмы в области лоббизма («Burson-Marsteller», «Penn, Schoen&Berland (PSB)») проводят регулярные социологические исследования и опросы касательно восприятий и мнений политических акторов, которые сосредоточены на анализе действий лоббистов в Европейском парламенте. Социологический опрос «Burson-Marsteller» 2013 года подкрепляет многие данные ранее полученных результатов, включая усиленную поддержку прозрачности политических решений и процесса лоббирования, выраженную административными регуляторами и активными политическими деятелями [1]. Социологические исследования феномена лоббизма в 2013–2014 годах выявили активную поддержку респондентами (в среднем по Европе – 75%) создания обязательного общеевропейского реестра лоббистов, особенно в сосредоточении политического общеевропейского центра ЕС – Брюсселе, где обязательную регистрацию поддержали 80% респондентов. Также интересно отметить рост прозрачности политических решений и процесса лоббирования во внутренней культуре общественных организаций: 89% лиц, принимающих решения на уровне ЕС, сообщают своему руководству о любой встрече с лоббистами; среднее количество в Европе немного ниже – 50% респондентов.

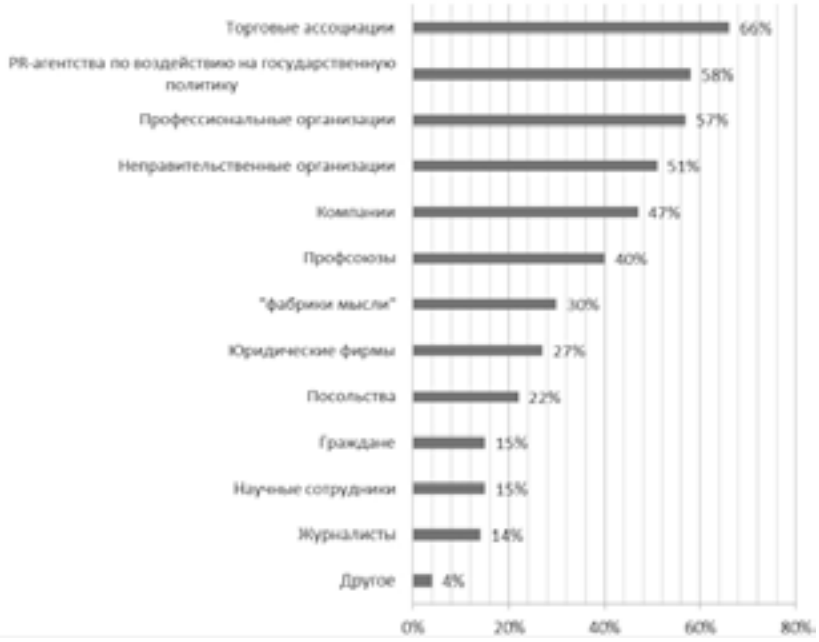
По сравнению с предыдущими, исследование 2013 года включает в себя дополнительно пять стран ЕС. В процессе социологического исследования политикам и экспертам, принимающим решения в 19 странах Союза, было предложено ответить на 22 вопроса по восприятию социально-политического феномена лоббирования и лоббистов. Респонденты являются действующими политическими деятелями (члены национальных парламентов, Европейского парламента) и высшими должностными лицами национальных правительств и европейских официальных учреждений. Всего было проведено почти 600 интервью в странах Европы. Полученные результаты позволяют констатировать, что наибольшее опасение вызывает прозрачность социально-политического лоббирования. Более 26% респондентов (самый высокий показатель для отдельного ответа) отметили, что недостаток информационной открытости является самым отрицательным аспектом лоббирования. Ответы о предоставлении чрезмерного влияния интересам элит и состоятельных групп населения дали 24% респондентов и непредоставлении нейтральной, объективной информации – 23%.

Однако 89% респондентов соглашались с утверждением, что «этичное и прозрачное лоббирование способствует развитию политического процесса», а большинство лоббистских групп воспринимались, как прозрачные (особенно бизнес и торговые ассоциации, профессиональные отраслевые организации, компании, профсоюзы и неправительственные организации). Эти пять групп находились среди тех акторов социально-политического процесса, которые обычно воспринимаются общественным мнением как лоббисты. Еще одна группа влияния, которая обычно воспринимается как лоббисты, – PR-агентства по воздействию на государственную политику – считается менее прозрачной.

37% респондентов считали самым положительным аспектом социально-политического процесса лоббирования его возможность обеспечить участие

1 A guide to effective lobbying in Europe.The View of Policy-Makers.«Burson-Marsteller». 2013. Pp.76 URL: http://lobbying-survey.eu (дата обращения: 17.11.2015).

Рисунок 1. Результаты ответа на вопрос «Какие группы, по вашему опыту, больше соответствуют описанию «лоббиста»?» (N=600.EC. Данные: A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers. «Burson-Marsteller». 2013. Pp. 9-10)



представителей социально-экономической сферы и граждан в политическом процессе. 28% опрошенных указали на «предоставление полезной и своевременной информации» и 20% (около 50% в Финляндии и Великобритании) указали на «возможность поднять вопрос о важности проблемы на местном или национальном уровнях».

Больше половины опрошенных респондентов считали, что обязательное регистрирование в реестре лоббистов будет полезно в их стране, при этом 23% не согласились с данной позицией.

Бизнес и торговые ассоциации воспринимаются как самые эффективные лоббисты, за ними следуют профессиональные и НКО, неправительственные организации. Однако кросс-национальные сопоставления между странами выявили существенные различия: например, в Германии неправительственные организации и PR-агентства считались самыми эффективными.

«Корпоративные» лоббисты (представители промышленных компаний, торговых ассоциаций и других субъектов предпринимательской деятельности) считаются самыми эффективными в отраслях здравоохранения и энергетики. При этом респонденты отметили, что им часто не хватает прозрачности. НКО и неправительственные организации показали себя наиболее эффективными в проблемах охраны окружающей среды, прав человека, хотя, как следует из ответов, они чаще основывают свои действия, усилия, доводы на эмоциях, а не на фактах. Около 30% респондентов критиковали обе эти группы («корпоративный» сектор и сектор неправительственных организаций) за непонимание политических процессов и процедур, за чрезмерную «технологическую» агрессивность, или за слишком раннее или слишком позднее появление в социально-политическом процессе. Лоббисты спектра национальных экономик (розничной торговли и потребительских товаров) воспринимаются в целом по странам ЕС, как особенно неэффективные.

На вопрос, какие группы соответствуют определению «лоббист» (**рисунок 1**), две трети опрошенных респондентов ответили – торговые ассоциации. Среди других, наиболее популярных ответов были – PR-агентства по воздействию на государственную политику (58%) и профессиональные организации (57%). Неправительственные организации были названы лоббистами более чем половиной респондентов (51%), а компании – менее чем половиной (47%). Всего 40% респондентов считают профсоюзы лоббистами.

На национальном уровне торговые ассоциации считались лоббистами более чем 90% респондентов (в Эстонии 100%, Финляндии 97%, Нидерландах 94% и Латвии 93%).

Разнообразные национальные PR-агентства по общественным связям и воздействию на государственную политику наиболее воспринимаются как явные лоббисты во Франции (93%), Нидерландах (89%), Эстонии (87%) и Великобритании (87%).

Спектр различных НКО и неправительственных организаций гораздо больше считается лоббистами в Эстонии (100%), Финляндии (93%), Латвии (80%) и Нидерландах (78%). В этих странах, казалось, бы-

Рисунок 2. Результаты ответа на вопрос «Какой, по вашему мнению, самый положительный аспект лоббирования?» (N=600. ЕС. Данные: A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers «Burson-Marsteller».2013. Pp. 10-11)

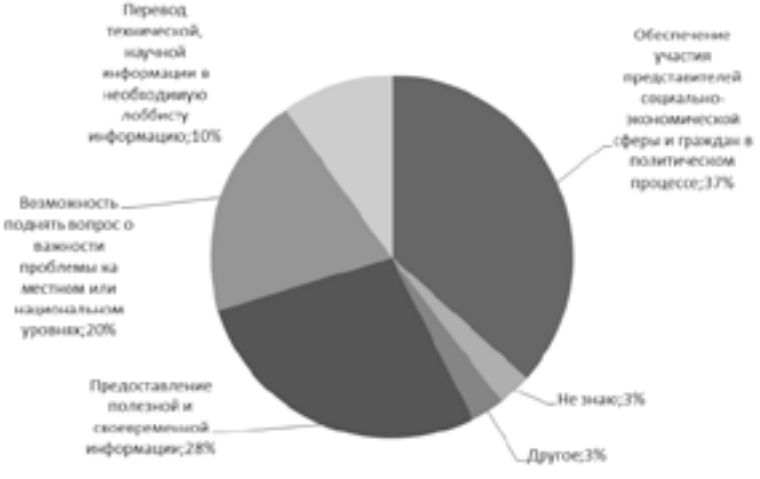


Рисунок 3. Результаты ответа на вопрос «Какой, по вашему мнению, самый отрицательный аспект лоббирования?» (N=600, ЕС. Данные: A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers. «Burson-Marsteller». 2013. Pp. 11)

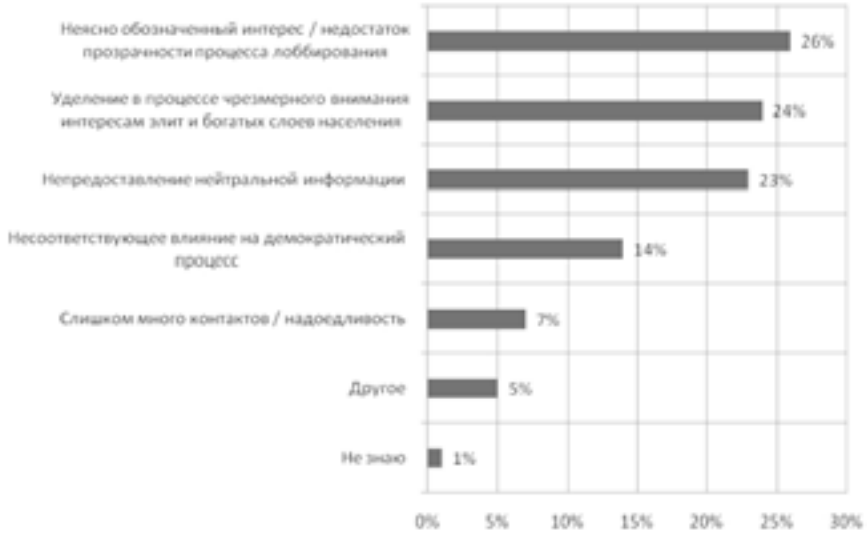


Рисунок 4. Результаты ответа на вопрос «Насколько прозрачны лоббисты?» (N=600, ЕС. Данные: A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers. «Burson-Marsteller». 2013. Pp. 12)



ла общая готовность считать лоббистами широкий диапазон групп и акторов политического процесса. В целом 73% респондентов на уровне ЕС также посчитали, что профсоюзы являются лоббистами, что намного выше, чем в среднем по странам Европы для этой исследовательской категории.

По результатам анализа социологического опроса «Burson-Marsteller» можно сказать, что в существующей политической практике Европы нет однозначного согласия касательно положительных аспектов социально-политического процесса лоббирования (**рисунок 2**). Преобладающими позитивными чертами 37% респондентов назвали возможность лоббирования обеспечить участие бизнеса, социально-экономических представителей и граждан в политическом процессе.

Вторым самым положительным аспектом лоббирования, согласно опросу, является способность предоставлять общественно-значимую и своевременную информацию – так ответили 28% опрошенных. Респонденты в Нидерландах (61%), Норвегии (55%) и Швеции (50%) посчитали это, безусловно, самым важным положительным аспектом. Этот же ответ преобладал среди респондентов Чешской Республики, Дании и Германии.

Только в Италии (30%), Польше (33%) и Греции (23%) более одного из каждых пяти респондентов считают, что процесс социально-политического лоббирования может играть положительную роль в переводе экспертной, научной информации в важную, соответствующую общественным запросам информацию.

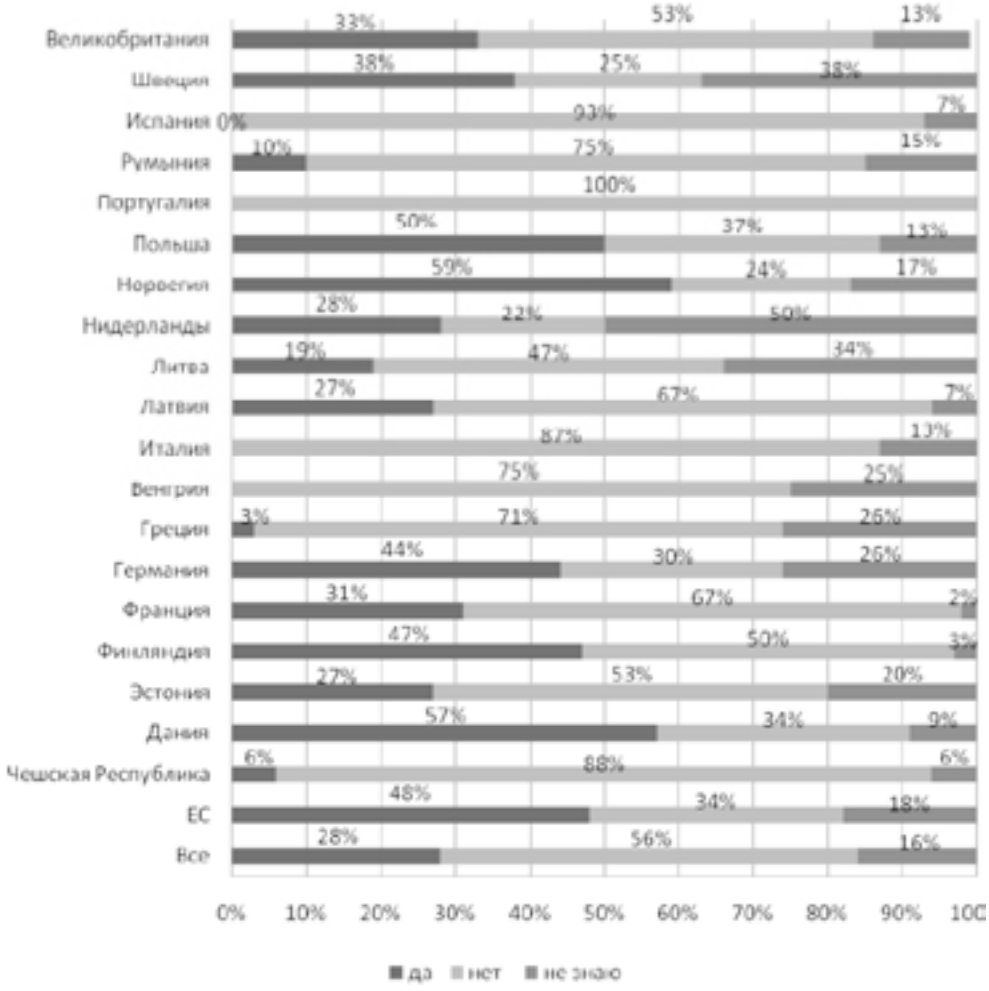
Возможность поднять вопрос о важности общественно-политических проблем на местный или национальный уровень, похоже, стала считаться менее положительной стороной лоббирования, чем в предыдущих опросах 2004–2009 годов. Всего 20% респондентов ЕС в 2013 году думают так. Однако в Великобритании (53%) и Финляндии (47%) приблизительно половина респондентов посчитала это самым положительным аспектом лоббирования.

Самыми негативными аспектами процесса лоббирования на наднациональном уровне ЕС респонденты назвали недостаток прозрачности (30%) и непредоставление нейтральной информации (34%) (**рисунок 3**).

Недостаток информационной открытости и прозрачности процесса лоббирования считался самым отрицательным аспектом в Эстонии (60%) и наименее отрицательным – в Румынии (5%).

Около четверти респондентов во Франции и Греции считают самым отрицательным аспектом лоббирования его несоответствующее влияние на развитие демократических процессов. В Чешской Республике (как и в Греции, этот ответ был на первом месте) так считали 33% опрошенных.

Рисунок 5. Результаты ответа на вопрос «Как вы считаете, достаточно ли регулируется лоббирование в вашей стране?» (N=600, ЕС. Данные: A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers. «Burson-Marsteller». 2013. Pp. 12)



Чрезмерное лоббирование («слишком много контактов») не считалось большой проблемой в странах ЕС в целом (7%) и в отдельных странах, достигнув максимума ответов в Великобритании, Италии и Латвии (в каждой по 13%) [2].

Анализируя степень транспарентности и информационной открытости, можно говорить о следующих результатах: почти девять из десяти респондентов в Европе «уверенно выражают мнение» (25%) или «считают» (64%), что «этичное и прозрачное лоббирование способствует положительному развитию политического процесса».

Самый высокий уровень несогласия с утверждением о прозрачности процесса социально-политического лоббирования был во Франции (31%) и Греции (26%). Наименее прозрачными лоббистами в странах Европы считаются журналисты (41%) и юридические фирмы (38%).

Что касается регулирования процесса социально-политического лоббирования, то результаты проведенного агентством «Burson-Marsteller» социологического опроса [3], продемонстрировали следующее. Большинство – 56% респондентов – в странах Европы считает, что лоббирование регулируется недостаточно в их стране (в Португалии – 100%, Испании – 93%, Чешской Республике – 88%, Италии – 87%). 28%, наоборот, считают, что обеспечивается достаточное регулирование (в Норвегии – 59%, Дании –57% и Польше – 50%). Самый низкий уровень осведомленности продемонстрирован в Нидерландах, где половина респондентов не знает, достаточно ли регулируется процесс лоббирования.

На общеевропейском уровне больше респондентов думают, что лоббирование регулируется достаточно (48%), чем тех, кто считает, что недостаточно (34%).

Мнения о ближайшей перспективе этой сферы разделились: 38% респондентов в Европе ожидают, что регулирование лоббирования в течение ближайших трех лет улучшится, 35% не ожидают этого и 27% не знают. Около двух третей респондентов в Эстонии (67%), Латвии (67%) и Румынии (65%) ожидают улучшения регулирования лоббирования в течение ближайших трех лет. Этого же мнения придерживается и большинство респондентов в Великобритании и Германии. А вот в Польше (60%), Франции (50%) и Швеции (50%) не ожидают улучшения регулирования лоббирования в течение ближайших трех лет.

Результаты опроса подчеркивают, что европейская общественность испытывает определенный не-

2 A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers. «Burson-Marsteller». 2009.// burson-marsteller.com/Innovation_and_insights/blogs_and_podcasts/BM_Blog/Lists/Burson-Marsteller's guide to effective lobbying in Europe. URL: http://www.Posts/Post.aspx?ID=143 (дата обращения: 17.11.2015).

3 A guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers .«Burson-Marsteller». 2013. Pp. 76 URL: http://lobbyingsurvey.eu (дата обращения: 17.11.2015).

достаток знаний относительно типа регулирующего воздействия на процесс лоббирования в отдельных европейских странах. Это наиболее ярко было продемонстрировано в Литве, где 28% опрошенных считают, что лоббирование не регулируется, 16% считают, что существует добровольный реестр, 38% – обязательный реестр и 19% – не знают.

Таким образом, следует отметить, что методы лоббирования в Европе имеют свои континентальные особенности, лоббизм ЕС носит долгосрочный и нежесткий характер. Европейская власть дифференцирует различные группы интересов и в различной степени допускает их к принятию тех или иных решений. Примечательно, что особенности этой модели определяют не сами лоббисты, а носители власти.

При исследовании лоббизма необходимо в дальнейшем исходить из предпосылок трансформации последнего в GR-менеджмент как стратегического направления взаимодействия национальных органов власти, бизнеса, НКО и политических организаций. Сценарии раскрытия общественных проблем в политическом процессе однозначно требуют информационной открытости, использования всех коммуникационных возможностей для общественного подтверждения профессиональной значимости лоббизма.

Проведение социологических исследований создаёт возможность реально контролировать ход экономических и социально-политических процессов, раскрывать их коммуникативный потенциал, давать его независимую экспертную оценку, опираясь на результаты изучения изменений политических интересов групп влияния. Накопленная европейская практика убеждает в том, что каждый крупный экономический и социально-политический проект, задевающий интересы соответствующих лоббистских групп, должен подвергаться социологической экспертизе.

Та или иная сложившаяся кросс-национальная модель лоббизма зависит от нескольких ключевых составляющих: политических традиций и политической культуры, соотношения между законодательной и исполнительной властью, уровня развития СМИ и, наконец, от развитости групп интересов гражданского общества, выступающих за более прозрачный и свободный доступ к лицам и центрам принятия решений.

Литература

Васецкий А.А. Лоббизм в политическом процессе современной России // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 80–97.

Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 58–65.

Barron Andrew. The Impact of National Business Cultures on Large Firm Lobbying in the European Union: Evidence from a Large-Scale Survey of Government Affairs Managers. Journal of European Integration.33 (2011) No. 4. s. 487.

Brasher Holly and Lowery David. 2006. The Corporate Context of Lobbying Activity. Business and Politics.8 (1): s.1-23.

Hart Oliver & Bengt Holmstrom, 2010. A Theory of Firm Scope,» The Quarterly Journal of Economics. MIT Press, vol. 125(2).s. 483-513.

Kersh R. The Evolution of Separated Powers" (with S. Mettler), Roger Williams Univ. Law Rev. 4:1 (1998).

LOBBYISM IN THE SYSTEM OF THE PUBLIC COMMUNICATIONS IN THE EUROPEAN UNION

SERGEY BOLSHAKOV, Doctor of Economic Sciences, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Chair of Mass Communications Management, the Saint Petersburg State University (199004 Saint Petersburg, 1st line of Vasilevsky Island, 26). E-mail: snbolshakov@mail.ru

JULIA BOLSHAKOVA, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the St. Petersburg State University of Economics (191023, Saint Petersburg, Sadovaya st., 21), Researcher of the Komi Republican Academy of State Service and Administration (167982 Syktyvkar, Kommunisticheskaya st., 11). E-mail: 82abdulaeva@rambler.ru

Summary: The lobbyism phenomenon as a form of political communications of the government authorities, business and socio-political actors is analyzed in the article. The summarized picture of the lobbyism in the European political landscape is presented on the basis of the representative sociological survey; European realization experience of the lobbyism process on the national and supranational level is discovered. Positive and negative data about the effectiveness of the lobbyism, positive and negative events of the lobbyism estimated by the leading politicians, experts and the representatives of the parliament are analyzed.

Keywords: lobbyism, political process, power, political communication, policy formation, interests.

References

Vaseckij A.A. (2008) Lobbizm v politicheskom processe sovremennoj Rossii [Lobbyism in political process of modern Russia// Administrative consultation]. Saint-Petersburg. Academy of public administration

Malko A. V. (1995) Lobbizm [Lobbyism] Moscow: IE RAN

Barron Andrew. The Impact of National Business Cultures on Large Firm Lobbying in the European Union: Evidence from a Large-Scale Survey of Government Affairs Managers. Journal of European Integration.33 (2011) No. 4. s. 487.

Brasher Holly and Lowery David. 2006. The Corporate Context of Lobbying Activity. Business and Politics.8 (1): s.1-23.

Hart Oliver & Bengt Holmstrom, 2010.A Theory of Firm Scope,» The Quarterly Journal of Economics.MIT Press, vol. 125(2).s. 483-513.

Kersh R. The Evolution of Separated Powers" (with S. Mettler), Roger Williams Univ. Law Rev. 4:1 (1998).