

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

П.С. Каневский, канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и социологии политических процессов социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

РОССИЙСКИЕ ЛОББИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И США: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В условиях глобализирующегося политического и экономического пространства перед Россией встает множество вызовов мирового масштаба. От того, насколько успешно страна сможет отстаивать свои интересы в ведущих центрах принятия решений, зависит ее суверенитет, уровень влияния и внутренняя социально-политическая стабильность. Международный лоббизм — сложное и малоизученное явление, затрагивающее вопросы социального представительства, находящееся на стыке политической теории, международных отношений, экономики и права. В статье рассматриваются состояние и перспективы российского лобби в ЕС и США, а также его результативность и эффективность с точки зрения развития российской политической системы и общества в целом.

Ключевые слова: лоббизм, международный лоббизм, регулирование лоббизма, политическая система, транснациональные корпорации, группы интересов, национальная стратегия.

In globalized political and economical space Russia faces multiple challenges. On the ability to advocate its interests in leading decision-making centers depends Russian sovereignty, level of influence and inner social-political stability. International lobbying is a complex and insufficiently studied phenomena, which relies on several subject areas, including social representation, political theory, international relations, economics and law. Current article is dedicated to the analysis and perspectives of Russian lobby in the EU and USA, its impact and effectiveness in terms of development of Russian political system and society in general.

Key words: lobbying, international lobbying, lobbying regulation, political system, transnational corporations, interest groups, national strategy.

Международный лоббизм является сложным и малоизученным явлением в политической теории. Во многих аспектах международный лоббизм представляет собой еще более сложный и многофакторный феномен, чем лоббизм внутренний. Внутрисистемный лоббизм независимо от того институционализирован он в политической системе или нет, регламентируется ли нормами права, так или иначе строится на традициях политического процесса и поли-

* Каневский Павел Сергеевич, e-mail: baggio-18@yandex.ru

тической культуры, которые складываются в обществе в течение долгого эволюционного процесса. Международный же лоббизм не имеет четких границ, так как здесь все зависит от юридического статуса и национальной принадлежности субъектов и объектов лоббизма. Задача индивидов и групп, лоббирующих интересы за рубежом, является особенно сложной, так как они должны учитывать не только юридический и экономический факторы, но и дипломатический фон процесса, нюансы международного права и наднациональных правил игры.

Чем сильнее государство с финансово-экономической точки зрения, тем более разветвленной является сеть его международных лоббистов и тем более привлекательным оно является для внешних групп давления. Чтобы представить себе структуру международного лоббизма в самом простом виде, мы можем условно разделить его субъектов на первичные и вторичные. Первичными субъектами выступают сами государства, вторичными же субъектами являются организации, ассоциации и объединения, отстаивающие как свои, так и государственные интересы на международной арене. В качестве конкретных вторичных субъектов лоббизма в большинстве случаев выступают транснациональные корпорации (ТНК), общественные и культурные объединения, а в ряде случаев — религиозные и этнические группы. Разница между первичными и вторичными субъектами заключается в том, что государства, действуя от своего собственного имени, вынуждены следовать дипломатическим правилам и как следствие заметно ограничены в политических маневрах. Если же государства отстаивают свои интересы через вторичные организации, будь-то общественно-политические или экономические, уровень влияния заметно возрастает. В качестве известного примера можно привести американо-израильский комитет по общественным связям (АИРАС), через который Израиль не просто отстаивает свои интересы в американском истеблишменте — в конгрессе, администрации президента, финансовых и промышленных кругах, — но, как утверждают многие политологи, во многом формирует политику США на Ближнем Востоке. Согласно Н. Хомски, со времен президентства Дж.Ф. Кеннеди, «АИРАС является наиболее влиятельным официальным внешним лоббистом в США, отстаивая как политические, так и экономические интересы»¹.

Однако в данной статье большее внимание будет уделено общественно-политическим, а хозяйственно-промышленным вторичным субъектам лоббизма — ТНК и финансово-промышленным

¹ Chomsky N., Pappé I. Gaza in crisis. Reflections on Israel's war against the Palestinians. L., 2010. P. 38–39.

группам (ФПГ), действующим поодиночке, либо ассоциативно. Хозяйственно-промышленный интерес в международном лоббизме является достаточно неоднозначным явлением с точки зрения его объективного анализа. Надо понимать, что в международном масштабе хозяйственно-промышленный интерес нельзя приравнять исключительно к интересу экономическому, так как данный феномен обладает сложной внутренней структурой и практически всегда включает в себя политические интересы, а зачастую выступает вторичным по отношению к первичным политическим целям тех государств, которые эти субъекты представляют. Более того, при анализе международного лоббизма исследователи абсолютно упускают из вида еще один важнейший фактор — взаимосвязь данного феномена с социальной структурой государств и существующей в них культурой (политической, экономической, правовой). В этом, в частности, заложено одно из отличий лоббизма от коррупции. Потому что чем результативней является лоббизм с точки зрения социального развития того государства, которое осуществляет данную деятельность, чем более открытым он является для общественности, тем скорее мы будем говорить именно о социально значимом лоббизме, а не о продвижении частного интереса в угоду узкого круга лиц, что будет неизбежно приближать данное понятие к коррупции.

Прежде чем переходить к конкретным формам и механизмам международной лоббистской деятельности ТНК и ФПГ, следует отметить, что транснациональный рынок лоббизма весьма неоднороден. В мировой лоббистской практике нет установленных правил игры, ведь все зависит от объектов, на которые осуществляется давление. Чем сильнее развит внутренний суверенитет государства, чем прочнее и стабильнее его законодательная база тем сложнее субъектам транслировать свои интересы. Например, чтобы обладать внешним влиянием в центрах принятия решений, в США нужны не просто ресурсы, а четкое понимание нормативной базы и умение встраиваться в сложные внутренние правила игры. И напротив, чем менее развитым является государство, тем проще применяемая методика лоббизма. Так, крупным ТНК вроде алмазодобывающих гигантов (например, бельгийской компании De Beers) и нефтяных корпораций (Royal Dutch Shell, British Petroleum, Total и пр.) гораздо проще отстаивать свои интересы в богатых ресурсами странах Африки, потому что там достаточно установления плотных экономических связей с местными заинтересованными элитами, которые и являются основными фильтрами для выхода на местный рынок или к местным ресурсам, в то время как законодательная база отсутствует либо ее роль сведена к минимуму. В этом заключается разница лоббистского потенциала и лоббистской привлекательно-

сти между государствами. Чем более развитой является система, тем больше там существует институциональных, групповых и личностных фильтров, без учета которых сложно добиться необходимого решения. Следовательно, тем больше вероятность развития социально значимого и цивилизованного лоббизма в мировых масштабах. Те же Соединенные Штаты, четко регламентируя лоббистскую деятельность, значительно сужают потенциал развития аффилированных межэлитных связей.

Однако даже с этой точки зрения нельзя говорить о том, что лоббизм бывает цивилизованным и нецивилизованным. Лоббизм, скорее, бывает в большей или меньшей степени встроенным в правовые рамки. С одной стороны, международный лоббизм изначально практически всегда инициируется межэлитным взаимодействием, когда представители элит (экономических, правящих, медийных и пр.) одного государства различными способами стараются повлиять на центры и лица, принимающие решения в другом государстве. Таким образом, ТНК владеют и пользуются инструментами влияния на национальные правительства, попадающие в зону их интересов, и выступают ключевыми игроками лоббирования внешнеполитических и внешнеэкономических вопросов². С другой стороны, вопрос здесь в том, кого в реальности представляют лоббисты. Скажем, если мы говорим о представителях отрасли полупроводников либо представителях автомобильной промышленности, то мы автоматически должны ставить вопрос, действуют ли они ассоциативно, стремятся ли представлять в реальности интересы всей отрасли либо заинтересованы лишь в отстаивании своего узкокорпоративного интереса. Это одна из наиболее острых дилемм, которые встают перед государствами в условиях сложного глобализированного рынка.

В данной статье нас интересуют особенности лоббирования интересов российских компаний в Евросоюзе и США — двух наиболее развитых и привлекательных рынках с точки зрения развития инфраструктуры и продвижения хозяйственно-промышленных интересов в мировом масштабе. Еще раз подчеркнем, что из всех форм международного лоббизма мы не случайно выделяем именно хозяйственно-промышленный фактор. В условиях глобализации рыночных отношений крупные международные экономические проекты являются прерогативой не только ТНК, но и частью национальной международной стратегии. Зачастую они являются логичным продолжением внешней политики государства, так как практически никогда ТНК не действуют без оглядки на правящие элиты. В боль-

² См.: Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 81.

шинстве случаев речь идет о единой стратегии внешнего влияния и национальной безопасности. В современном мире экономические факторы по своему потенциалу если не опережают, то как минимум оказывают равнозначное воздействие наряду с дипломатическим и военно-политическим влиянием, а вопрос экономической безопасности становится одним из важнейших для обеспечения целостности государственного суверенитета. Но при этом лоббизм нельзя приравнивать к дипломатии, потому что дипломатия является средством осуществления внешнеполитического курса государства и, в отличие от лоббизма, это официальная и формализованная деятельность, осуществляемая на основании Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Международный лоббизм, как уже было сказано, — это понятие более широкое, не имеющее единой правовой базы. Основа регулирования международного лоббизма — это отдельные межгосударственные (зачастую межэлитные) соглашения, которые и придают этому явлению конкретные очертания.

В качестве примера можно рассмотреть наднациональные процессы взаимодействия между правящими и экономическими элитами разных стран. Так, накануне саммита “Большой восьмерки” на острове Хоккайдо в Японии в 2008 г. Федерация немецких промышленников (BDI) провела бизнес-саммит, целью которого было создание регулирующих норм относительно взаимодействия крупнейших промышленников G8. Саммит объединил ведущие ТНК, ФПГ и бизнес-ассоциации стран “восьмерки”. По его итогам была подготовлена совместная декларация, определявшая некоторые права и взаимные обязательства крупного бизнеса в странах G8³.

Правящие элиты современной России всячески позиционируют страну как ведущего игрока мировой экономики, однако если говорить о международной лоббистской деятельности, то здесь страна достигает лишь локальных успехов в отдельных отраслях, но целостная стратегия продвижения российского бизнеса на ассоциативной основе находится на относительно низкой стадии развития. Для начала рассмотрим в качестве примера ситуацию с реализацией интересов хозяйственно-промышленных субъектов в единой Европе.

Страны Европейского союза в настоящий момент являются одним из наиболее перспективных направлений для российских хозяйственно-промышленных субъектов. В совокупности ЕС — это крупнейший в мире рынок, составляющий 23% от мирового ВВП. Однако при выходе на рынки стран ЕС российские лоббисты стал-

³ См.: *Сеттлз А.* Роль транснациональных корпораций в достижении целей “Группы восьми”: вовлечение частного сектора в систему глобального управления // Вестн. междунар. организаций. 2008. № 5 (20). С. 43.

квиваются со множеством юридических проблем, вызванных недостаточностью их интегрированности в существующую правовую базу и отсутствием налаженных механизмов диалога. В отличие от развитых форм и методов лоббистской деятельности в самом ЕС Россия все еще находится на начальной стадии институционализации данного процесса. В настоящее время направления российского лобби в ЕС можно разделить на три категории: а) взаимодействия предпринимательских объединений России и ЕС; б) прямое давление на политические структуры внутри ЕС; в) привлечение консалтинговых и PR-компаний, специализирующихся на лоббизме в странах ЕС, как, например, GPlus — проводника интересов Газпрома и российской энергетической отрасли. Что касается взаимодействия между ассоциациями, то здесь наибольших успехов достиг Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), который в 2005 г. наладил прямой контакт с крупнейшей общеевропейской ассоциацией “Бизнес-Европа”. И хотя предполагалось, что это станет первым шагом к подписанию более широкого двустороннего соглашения между Россией и ЕС, достижение РСПП так и не было развито.

Можно предположить, что российские элиты и представители отечественных ТНК порой не готовы воспринимать сложную организационную структуру консультативных механизмов, которые являются частью общего механизма лоббизма в ЕС. В то же время следует признать, что данная структура объективно является достаточно сложной. Следовательно, только изучая внутренние правила, можно стать инсайдером и получить возможность выстраивать эффективную внешнеэкономическую (а следовательно и внешнеполитическую) стратегию.

Рассмотрим более подробно структуру лоббистских структур Европейского союза. Сопроводительные и консультативные органы создавались в Европе с момента зарождения ЕС и Совета Европы. На уровне ЕС наиболее влиятельными лоббистскими органами являются интергруппы, существующие в Европарламенте, которые привлекаются к согласованию и разработке проектов актов как самого парламента, так и Еврокомиссии. В настоящее время в Европарламенте действуют 28 интергрупп, занимающихся самыми различными вопросами — от защиты окружающей среды и прав животных до социального обеспечения и финансового регулирования⁴. Членами интергрупп могут быть не только европарламентарии (ЕП), но и представители коммерческих и некоммерческих структур, что установлено правилом № 32 Европарламента. Именно

⁴ List of European parliament intergroups (2012). URL: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00c9d93c87/Intergroups.html>

интегралы во многом задают вектор работы Еврокомиссии и формируют единую политику ЕС, в том числе в области международного экономического взаимодействия.

Нужно понимать, что интегралы различны как по своему составу, так и по политической направленности. Например, Россия сталкивается с этой неоднородностью, когда речь заходит о принятии ключевых решений, касающихся интересов российских энергетических компаний на территории ЕС. Даже будучи способной перетянуть на свою сторону одну интеграл, она может столкнуться с сопротивлением другой. Скажем, путем двухсторонних консультаций Россия—ЕС можно добиться локальных успехов в интеграле “Торговый союз”, однако встретить при этом ожесточенное сопротивление со стороны наименее дружественной к России интегралы “Балтийская Европа”, в которой ведущее слово принадлежит трем балтийским государствам, а также евроэкологов, которые контролируют две интегралы. Так, при лоббировании проектов “Северного” и “Южного потока” основная критика в Европарламенте исходила из этих трех интеграл. По словам В. Ландсбергиса, представителя интегралы “Балтийская Европа” и европейского энергетического аналитического центра “Европейский диалог”, “расширение российского энергетического влияния в Европе является прямой угрозой международной безопасности”⁵.

Однако интегралы — это лишь вершина айсберга, приоткрывающая механизмы лоббистской деятельности в ЕС. Интегралы являются официальными образованиями, а их деятельность строго регламентируется: количество интеграл не может превышать порога, установленного действующим созывом Европарламента; члены интеграл обязаны отчитываться об источниках своего дохода. Однако помимо интеграл в ЕС существует значительное количество лоббистских структур, которые носят теневой и полутеневой характер.

Так, существует значительное количество комитетов и консультативных советов, которые имеют узкую специализацию и создаются под конкретные законодательные и административные акты. По приблизительным оценкам, при Еврокомиссии действуют около 1800 экспертных комитетов, в состав которых включено 80 тыс. человек⁶. Доступом к Еврокомиссии и Европарламенту обладают европейские федерации, объединяющие коммерческие организации по отраслям, транснациональные корпорации, национальные компании и ассоциации. Они осуществляют свою лоббистскую деятель-

⁵ Baltic Europe intergroup statement // European Dialogue. 2009. July. URL: <http://eurodialogue.org/Baltic-Europe-Intergroup>

⁶ См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. М., 2008. С. 35, 44—45.

ность либо напрямую, либо через профессиональных посредников. В Брюсселе существуют сотни консалтинговых и юридических компаний, PR- и GR-агентств, аналитических центров, которые имеют прочные связи с европейскими чиновниками и членами Европарламента. Данные субъекты не только влияют на процесс принятия решений, но также занимаются количественными и качественными исследованиями, способствуют формированию общественного мнения. Из огромного множества подобных организаций можно выделить около 40, которые обладают наибольшим потенциалом влияния.

Эти организации имеют свои собственные постоянные представительства в Страсбурге или Брюсселе. В настоящее время Европарламент и Еврокомиссия активно стараются внедрить систему регистрации лоббистов, которая сделает процесс более прозрачным. В частности, Еврокомиссия обязалась автоматически извещать лоббистов о проведении публичных консультаций, которые затрагивали бы их интерес, — такой механизм рассматривается как поощрение для тех организаций, которые соглашаются официально отчитываться о своей деятельности. Несмотря на то что процесс регистрации является добровольным, при предоставлении неполной или ложной информации нарушители рискуют быть исключенными из реестра лоббистов. Такая участь постигла, в частности, главного представителя интересов Газпрома в ЕС, одну из ведущих лоббистских структур в Брюсселе — GPlus. В 2009 г. компания не смогла полностью отчитаться о своих источниках доходов и была показательно исключена из реестра лоббистов⁷. Правда, спустя всего две недели компания снова вернулась в реестр, что, впрочем, прошло практически незамеченным мировыми СМИ.

Надо сказать, что хотя на уровне ЕС лоббизм и регулируется, но ему все-таки далеко по степени прозрачности до англо-американской модели, которая отличается гораздо более четкой регламентацией лоббистской деятельности. Поэтому в ЕС на первое место выходят ресурсы, которые готовы вложить субъекты лоббизма в продвижение своего интереса. В первую очередь в этой ситуации страдают представители некоммерческого сектора, неспособные в связи с недостатком организационных и финансовых ресурсов конкурировать с бизнес-структурами в сфере продвижения частных интересов⁸.

Однако даже несмотря на то что российские компании обладают серьезной ресурсной базой, их лоббистскую деятельность в ЕС

⁷ Gazprom lobbyist suspended from EU // Financial Times. 23.01.2009. URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/06c4fd02-e8b3-11dd-a4d0-0000779fd2ac.html#axzz1wk6M3T00>

⁸ См.: *Борев А.В.* Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе // Советник Президента. 2008. Март. С. 8, 9.

нельзя назвать скоординированной и плодотворной. Речь идет, скорее, о ряде локальных успехов, которые не складываются в единую систему российского лобби в Евросоюзе. Первичная причина тому — отсутствие четких двусторонних рамочных соглашений, что сильно затрудняет доступ российского бизнеса в Европу. Наиболее эффективным способом внешнеэкономической интеграции по-прежнему остается создание дочерних предприятий, действующих поодиночке и весьма далеких от выработки единой политики, не говоря о создании единого лоббистского органа наподобие Американской торговой палаты в ЕС. В 2010 г. в интервью немецкой газете “Süddeutsche Zeitung” В.В. Путин выдвинул идею создания единого с Европой экономического альянса. Главным препятствием на пути достижения данной цели является отсутствие эффективных инструментов диалога между Россией и ЕС. Формально эту функцию сейчас выполняет “Круглый стол промышленников Россия — ЕС”, однако за 14 лет своей деятельности данная забюрократизированная структура не достигла каких-либо ярких результатов.

Россия пока не ищет системных основ, предпочитая задействовать отдельных агентов влияния — крупные корпорации, либо идет по пути межличностных отношений, обходя стороной размытые правовые рамки европейского лоббизма. Впрочем, именно межличностные связи в последнее время также подвергаются серьезной критике со стороны общественности и ряда ведущих политиков. Показательным в этом смысле стал громкий скандал 2011 г., получивший название “Законы за деньги” (Laws for money), в котором оказались замешаны 14 членов Европарламента, согласившихся на встречах с подставными журналистами “The Sunday Times” изменить некоторые законы за 100 000 долл.⁹ Россия также оказалась замешана в аналогичном скандале, когда британской прессе стало известно о том, что бывший еврокоммисар по торговле Питер Мэндельсон согласился повысить тарифы на импорт алюминия, продвигая таким образом интересы алюминиевой группы компаний своего давнего друга Олега Дерипаски. Однако последовавшие за скандалами призывы ужесточить внутренние правила Европарламента пока не привели к каким-либо серьезным нормативным сдвигам, из чего можно сделать вывод, что лоббизм на уровне Евросоюза остается в значительной мере непрозрачным и слаборегулируемым процессом, в отличие от национального уровня некоторых стран—членов ЕС. Это, к слову, является одним из аргументов евроскептиков, утверждающих, что институты Евросоюза являются гораздо более непрозрачными и девальвируют национальные правовые нормы.

⁹ Fourth Euro MP named in lobbying scandal // BBC News corp. 28.03.2011. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12880701>

Основная проблема здесь заключена в том, что ЕС — надгосударственное образование, и, следовательно, лоббизм также носит надгосударственный характер. Поэтому порой сложно проследить цепочку национальных и международных интересов. Для лоббистов же одной из главных задач становится влияние на общественное мнение через СМИ. Например, нанятая руководством “Северного потока” (51% акций в котором принадлежит Газпрому) компания Hill and Knowlton во главу угла своей пиар-стратегии поставила тесное взаимодействие с британскими СМИ, которые активнее других выступали против продвижения российских энергетических интересов в Европе¹⁰. Компания также организует закрытые встречи между российскими бизнесменами, представителями газовой и нефтяной промышленности с депутатами Европейского парламента.

Подобная схема является классическим примером взаимодействия между национальными (российскими) и наднациональными элитами. Учитывая, что энергетические вопросы в Европе важны для России не только с экономической, но и с геополитической точки зрения, здесь можно говорить о целостной национальной стратегии лоббирования. Перефразировав слова президента американской корпорации “General Motors” Ч. Вильсона можно сказать, что “то, что хорошо для Газпрома, хорошо и для России”. Это является консолидированной точкой зрения руководства Газпрома и тесно аффилированной с компанией российской правящей элиты.

Влияние Газпрома в ЕС действительно крайне значительно. Стратегию российского газового гиганта можно разделить на три составляющие: 1) корпоративное влияние на уровне инстанций Евросоюза; 2) корпоративное влияние на национальном уровне; 3) установление тесных межличностных связей с отдельными представителями политической и промышленной элиты в конкретных государствах. Используя такой комплексный подход, Газпром создал прочную лоббистскую сеть в Европе, которая хоть и подвергается критике со стороны ряда европейских СМИ, политиков, общественных деятелей, но имеет относительно стабильное влияние при формировании повестки дня в энергетической отрасли. Даже смена политических курсов отдельных государств неспособна кардинально изменить ситуацию. Так, А. Меркель в ходе своей первой предвыборной кампании 2003—2004 гг. сделала акцент на критику межличностных отношений бывшего канцлера Г. Шредера с руководством Газпрома и российскими правящими элитами: еще в бытность канцлером Шредер открыто лоббировал интересы Газпрома

¹⁰ Lobby planet. Brussels: the EU quarter. Corporate Europe observer. Brussels, 2011. P. 30.

и амбициозный газовый проект “Северный поток”. В 2005 г. Меркель выступила с требованиями диверсификации поставок энергоносителей в Европу и выработки единой энергетической политики. Однако все последующие годы уже ставшая новым канцлером Меркель и ее правительство планомерно меняли свои первоначальные взгляды, и в итоге к 2008 г. была сформулирована стратегия новой Ostpolitik (Восточной политики), которая гласила, что Россия должна быть частью европейского пространства, в том числе и экономического¹¹. В итоге Меркель не только перестала препятствовать продвижению российских энергетических интересов, но и усомнилась в успехе проатлантической геополитики, выступив против продвижения НАТО на Украину и в Грузию. Это было внушительной победой российских лоббистов как на национальном уровне Германии, без мнения властей которой в единой Европе не принимается практически ни одно важное решение, так и в Евросоюзе.

Несмотря на такой показательный успех, наиболее эффективным способом продвижения интересов бизнеса все же продолжает оставаться прямое давление на лиц, принимающих решения. Значительные результаты были достигнуты в Германии и Италии, где часть правящих и экономических элит активно поддерживает крупные российские корпорации. Тем не менее данные методы продвижения интересов хороши для каких-либо отдельных проектов (например, энергетических), но они не способны наладить целостный межсистемный диалог. Россия должна стараться диверсифицировать свое экономическое присутствие в странах ЕС, развивая не только энергетический сектор, но и сектор инновационных технологий, причем делать это не на узкокорпоративной, а на ассоциативной основе. В настоящий момент РФ является больше импортером, чем экспортером инноваций, а без модернизации научно-технической инфраструктуры невозможно стать весомым игроком на рынке, все сильнее ориентирующемся на высокие технологии.

В то же время, укрепляя воздействие внешнего лоббизма, России нельзя забывать и о собственном законодательстве. В то время как страна с трудом подстраивается под европейские правовые стандарты, зарубежные компании легко получают доступ к российскому рынку, пользуясь системой неформальных связей, т.е. скорее коррупционными механизмами, а не лоббистским. При этом речь идет не об отдельных проектах, а о повсеместной практике. В данном случае главной проблемой является отсутствие не закона о лоббизме как такового, а отсутствие прозрачных экономических

¹¹ *Feifer G.* Too special a friendship: is Germany questioning Russia's embrace? // Radio Liberty. 03.06.2012. URL: http://www.rferl.org/content/germany_and_russia_too_special_a_relationship/24262486.html

механизмов в целом. Показателен пример Южной Кореи, заключившей недавно с ЕС договор о Едином экономическом пространстве: в Южной Корее также нет закона о лоббизме, но там действуют сильные антикоррупционные структуры, которые позволяют рынку развиваться как внутренний, так и внешний потенциал. Именно относительная прозрачность корейского бизнеса помогла стране создать в ЕС системное лобби, которое продвигалось на самом высоком уровне.

Еще более сложная ситуация с продвижением российских хозяйственно-промышленных интересов складывается в США — ведущей экономике мира и главном центре принятия решений, имеющем наибольшее влияние в формировании глобальной повестки. Поэтому американский конгресс и администрация президента — это средоточие не только собственных национальных, но и международных интересов. Кроме того, за счет длительной истории становления лоббизм в США является самым известным примером институционализации данного явления в политической системе.

На первый взгляд мы можем наблюдать присутствие интересов отдельных российских ТНК и ФПГ в американском процессе принятия политических решений. Однако это присутствие само по себе не означает социально значимого и эффективного лоббизма, так как речь идет об узкокорпоративных, а не об общегосударственных интересах, которые должны отвечать принципам национальной и экономической безопасности. Надо сказать, что предпосылки для установления системного и социально значимого взаимодействия существуют. В качестве примера можно привести Всемирный российский форум в конгрессе США, который проводится с 1981 г. К сожалению, в последнее время Форум становится скорее площадкой для развития напряженности между двумя странами, нежели местом налаживания политико-экономических и культурных связей. В центре внимания Форума оказываются скорее геополитические, нежели конкретные хозяйственно-промышленные вопросы. Это особенно остро проявилось в ходе Форума 2011 г., на котором обмен взаимными обвинениями в нарушении договоренностей между бывшим замминистра обороны Р. Перлом и занимавшим тогда пост главы комитета Госдумы по международным отношениям Д. Косачевым свел на нет многочисленные усилия, касавшиеся нормализации российско-американского экономического сотрудничества¹².

Сложность заключается еще и в том, что в США Россия сталкивается с двояким отношением к себе со стороны истеблишмента,

¹² Всемирный российский форум — накал страстей по сценарию холодной войны // Голос Америки. 30.03.2011. URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/ys-russian-forum-discussion-2011-03-30-118935359/229834.html>

прежде всего представителей правящей элиты. Поэтому для России крайне важен дипломатический и геополитический фон межсистемного взаимодействия и лоббирования собственных интересов. Различные политические силы создают также информационный фон, который и формирует в конечном счете общее негативное, позитивное или нейтральное отношение к России. И это отношение пронизывает все слои лоббистских структур — от конгресса до аналитических центров, от окружения сенатора до совета директоров промышленных и финансовых компаний.

Несмотря на то что лоббизм в США строго регламентирован несколькими законами (самые известные от 1946 и 1995 гг.) и правовыми ограничениями, а все лоббисты подлежат регистрации, до конца структуру лоббизма не раскрывают даже самые подробные аналитические доклады. В последние десятилетия, с одной стороны, лоббистская деятельность в США стала более прозрачной, а с другой — рынок лоббизма резко расширился и, следовательно, увеличилось количество неофициальных лоббистов, которые зачастую скрывают свою деятельность. Согласно сенатскому отделу по публичным записям, в 2011 г. в США было зарегистрировано 12 655 лоббистов, что примерно на 2000 превышает показатель 1998 г. При этом объем рынка лоббизма вырос с 1,44 млрд долл. в 1998 г. до 3,32 млрд долл. в 2011 г.¹³ По мнению ряда специалистов, это связано с тем, что лоббистские группы значительно повысили свою и без этого высокую степень влияния в американской политической системе. Однако официальные списки лоббистов в конгрессе являются лишь частью системы.

В целом лоббистов в США делят на несколько категорий: профессиональные лоббисты, зарегистрированные в конгрессе; профессиональные лоббисты, выполняющие эту работу без регистрации; профессиональные лоббисты, работающие без регистрации, но имеющие официальные представительства, например отдел по связи с конгрессом США; профессиональные лоббисты из числа должностных лиц, обладающие большими связями и влиянием; непрофессиональные лоббисты, обладающие связями и влиянием и привлекающиеся к работе эпизодически или по совместительству¹⁴.

Однако лоббисты, находящиеся в прямом взаимодействии с органами власти, конечно, также подвержены влиянию информационного фона, а потому надо понимать, что далеко не каждый из них согласится лоббировать интересы России, будь то интересы деловых кругов или работа на создание альтернативного информа-

¹³ Office of public records data. URL: http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/one_item_and_teasers/opr.htm

¹⁴ См.: *Биниконский Л.Б.* Проблема взаимопонимания России и США и российский лоббизм // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2010. № 1. С. 69.

ционного фона. Неверно было бы считать, что США исключительно враждебно настроены по отношению к России: в этой стране достаточно много симпатизирующих России представителей истеблишмента, объективно оценивающих ее значимость в мире и критикующих консервативную и настроженную политику Белого дома, проводимую им в отношении нашей страны. Например, конгрессмены Д. Уилсон из Южной Каролины и К. Уэлдон из Пенсильвании инициировали создание меморандума “Партнерство Россия — США. Новые времена — новые начинания”, который в итоге подписали 142 члена конгресса. Меморандум обозначил пересечение интересов России и США в целом ряде областей: в сельском хозяйстве, науке, образовании, энергетике, космосе и пр.¹⁵ Именно такие документы должны становиться основой системного взаимодействия и служить базой для проникновения российских интересов в американское политическое, экономическое и информационное пространство. Как отметил конгрессмен Д. Уилсон, подавляющее большинство членов конгресса выступает за сотрудничество с Россией и не разделяет радикальных взглядов ряда консервативных республиканцев, мыслящих категориями холодной войны. Однако с конгрессменами нужно вести постоянный диалог, проводить встречи и консультации наподобие тех, которые Россия достаточно активно практикует в Европарламенте и отдельных странах Евросоюза.

Однако поскольку США, в отличие от Европы (связанной с Россией географической близостью и исторической общностью), не являются сферой прямого экономического влияния, то процесс встраивания российского лоббизма будет затяжным и сложным процессом. Пока Россия не обладает хорошо организованной лоббистской сетью в США, есть лишь предпосылки для ее возникновения. Отдельные российские компании стараются участвовать в статусных российско-американских встречах и форумах. Например, “Лукойл” и “Стройтрансгаз” принимают активное участие во Всемирном российском форуме. Однако этого все еще недостаточно для укоренения российских интересов. Прежде всего, необходимо планомерно преодолевать косность американского истеблишмента, который должен почувствовать, что Россия готова играть по правилам. В то же время нужно помнить, что до конца американский консерватизм устранить будет достаточно сложно, а потому со стороны США всегда будут исходить двойные стандарты. Это хорошо видно на примере попыток отмены архаичной поправки Джексона—Вэника, ограничивающей торговлю между Россией и США.

¹⁵ См.: Лозанский Э. Америка и Россия: никуда друг без друга // Новый Журнал. 2007. № 248.

Так, еще в 2011 г. в интервью “Эхо Москвы” посол США в России М. Макфол сказал, что весной США готовятся отменить поправку Джексона—Вэника. Однако, он не стал уточнять, что во-первых, это связано с вступлением России в ВТО. Согласно докладу вашингтонского Института международной экономики, на одном только экспорте товаров во вступившую в ВТО Россию американские компании будут терять порядка 40–70 млрд долл. в год, если конгресс не отменит поправку, а во-вторых, именно консервативное антироссийское лобби в США до сих пор не позволяет конгрессу отменить данную поправку.

Таким образом, отсутствие четких экономических связей, в отличие от ситуации в Европе, является первым препятствием по выстраиванию Российской системы интересов в США. В то же самое время ряд исследователей, в частности А. Бинецкий, указывают на то, что Россия, в отличие от Израиля, Армении или Китая, совершенно не пользуется этническим фактором при формировании своих лоббистских групп. “Попытки создать из российской диаспоры международную силу” оказались безуспешными¹⁶. Однако есть на этот счет и другой взгляд. Многие представители русской диаспоры в США ориентированы на взаимодействие, особенно на экономическое сотрудничество с Россией. Они являются важнейшим лоббистским ресурсом, которым Россия пока не может всецело воспользоваться.

Исходя из сказанного можно сделать вывод, что лоббирование российских интересов в политико-экономическом пространстве Запада является долгим и поступательным процессом. Россия сталкивается на этом пути с большим количеством трудностей, вызванных объективными проблемами. ЕС и США — это достаточно закрытые системы, допуск к которым является не просто средством реализации конкретных корпоративных процессов, а должен быть частью общенациональной стратегии. В условиях глобального рынка и информационного общества российское государство должно ставить перед собой задачу планомерной интеграции в мировые социально-экономические процессы. Здесь существует множество дилемм. Первая: с одной стороны, продвижение российских интересов все еще встречает настороженность со стороны западных элит и общественного мнения. С другой стороны, российские элиты пока сами далеки от выработки единой стратегии продвижения национальных интересов. Это видно даже на таком ярком примере, как отстаивание интересов российского бизнеса, которые отвечают потребностям отдельных корпораций, но не создают почвы для более всестороннего системного партнерства.

¹⁶ См.: *Бинецкий А.Э.* Лоббизм в современном мире. М., 2004. С. 247.

В российской практике международного лоббизма отсутствует элемент ассоциативности, иными словами, отдельные корпорации действуют в лучшем случае от имени правящих элит, но не от имени отраслей, отсутствует единое внутреннее согласие и сплоченная координация.

Второй важнейший момент — это работа с информационным пространством. Когда речь идет о партнерстве с Западом, надо помнить, что Россия находится в неблагоприятном информационном окружении, настроенном настороженно, а порой и враждебно по отношению к нашей стране. Поэтому России нужно не просто вести активную пиар-работу, направленную на установление межличностных связей ради продвижения конкретного интереса, а системно работать с политиками и общественными деятелями, ведущими СМИ, лидерами общественного мнения над созданием нового информационного фона.

Наконец, третий момент: все эти меры будут неэффективными до тех пор, пока Россия не установит четких правил ведения бизнеса внутри страны. Пока в угоду цивилизованному лоббизму будет развиваться коррупционная составляющая, это будет сказываться и на международном уровне, что будет продолжать настораживать зарубежных партнеров и потенциальных объектов лоббизма.

Феномен международного лоббизма демонстрирует, насколько тесно переплетаются здесь внутренние проблемы с внешним влиянием государства. Чем быстрее российские элиты поймут, что развитие внутреннего потенциала развивает целостность системы и ее позиции на мировой арене, тем быстрее будут созданы возможности для межсистемного взаимодействия и лоббирования российских интересов в ведущих государствах и деловых структурах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М., 2004.

Биниконский Л.Б. Проблема взаимопонимания России и США и российский лоббизм // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2010. № 1.

Борев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе // Советник Президента. 2008. Март.

Всемирный российский форум — накал страстей по сценарию холодной войны // Голос Америки. 30.03.2011. URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/ys-russian-forum-discussion-2011-03-30-118935359/229834.html>

Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. № 8.

Лозанский Э. Америка и Россия: никуда друг без друга // Новый Журнал. 2007. № 248.

Сеттлз А. Роль транснациональных корпораций в достижении целей “Группы восьми”: вовлечение частного сектора в систему глобального управления // Вестник международных организаций. 2008. № 5 (20).

Шохин А.Н. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. М., 2008.

Baltic Europe intergroup statement // European Dialogue. 2009. July. URL: <http://eurodialogue.org/Baltic-Europe-Intergroup>

Chomsky N., Pappe I. Gaza in crisis. Reflections on Israel's war against the Palestinians. L., 2010.

Feifer G. Too special a friendship: is Germany questioning Russia's embrace? // Radio Liberty. 03.06.2012. URL: http://www.rferl.org/content/germany_and_russia_too_special_a_relationship/24262486.html

Fourth Euro MP named in lobbying scandal // BBC News corp. 28.03.2011. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12880701>

Gazprom lobbyist suspended from EU // Financial Times. 23.01.2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/06c4fd02-e8b3-11dd-a4d0-0000779fd2ac.html#axzz1wk6M3T00>

List of European parliament intergroups (2012). <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00c9d93c87/Intergroups.html>

Lobby planet. Brussels: the EU quarter. Corporate Europe observer. Brussels, 2011.

Office of public records data. URL: http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/one_item_and_teasers/opr.htm