

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

Леви Дмитрий Андреевич

**ПРОБЛЕМЫ ЛОББИРОВАНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ  
И НАДНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ  
(НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА)**

Специальность: 23.00.04. – Политические проблемы  
международных отношений и глобального развития

Автореферат  
Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
- 2006 -

Работа выполнена на кафедре европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

**Научный руководитель** - доктор исторических наук,  
профессор, **Худoley Константин Константинович**

**Официальные оппоненты** - доктор политических наук,  
профессор, **Лабuш Николай Сергеевич**

- кандидат политических наук,  
доцент, **Михальченко Ирина Алексеевна**

**Ведущая организация** - Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России.

Защита диссертации состоится «21» марта 2006 г., в 17:00 часов на заседании диссертационного совета К 212.232.02 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191060, Санкт-Петербург, ул. Смольного д. 1/3, подъезд 8, ауд. 101.  
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «22» февраля 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат исторических наук,  
доцент

  
Шамгунов Руслан Габдрашитович

2006А  
4228

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Роль лоббирования в системе принятия решений получает все большее признание не только в научной среде со стороны политологов и специалистов в области изучения внутренних государственных процессов и международных отношений, но и в среде представителей деловых кругов. В профессиональных изданиях все чаще можно встретить отсылки в обсуждении принятия решений в сторону возможностей лоббирования. Однако усиление глобализационных процессов в мире существенно модифицировало схему традиционного национального лоббирования, заставив представителей групп интересов смещать свое внимание на новые уровни вслед за смещающимся на новые уровни центром принятия решений, тем самым формируя двухуровневую систему лоббирования. Наиболее явно эта тенденция проявилась в рамках Европейского Союза (ЕС), что было обусловлено особенностями институционального развития и расширения сферы ответственности институтов Союза, начиная со времени Единого Европейского Акта и Маастрихтского договора. Свое выражение эта актуальная тенденция нашла в формирующейся в наше время системе параллельного и смешивающегося национального и наднационального лоббирования в ЕС, которое, с учетом роста интеграционного движения в разных регионах мира, содержит в себе модельные или образцовые элементы для других регионов.

Особая актуальность темы исследования вопросов лоббирования для российской науки связана еще и с повышенным интересом к этой проблематике со стороны политического истеблишмента и средств массовой информации на фоне разрабатываемого российского закона о лоббировании и тесно связанного с темой лоббирования вопроса о национальном имидже. Для лоббирования российских интересов в государствах и институтах ЕС этот вопрос является особенно актуальным, что демонстрируется в настоящей работе через призму превентивного лоббирования и конструирования позитивного имиджа, на что неоднократно указывал президент РФ В.В.Путин в обращениях к российскому внешнеполитическому ведомству и дипломатическому корпусу. С точки зрения



развития политической науки представляется актуальным проанализировать степень участия лоббизма в системе принятия решений в Европейском союзе, а также оценить возможности лоббирования по управлению реформированием самой системы разрешения лоббистской деятельности в европейском обществе.

С практической точки зрения, необходимо оценить возможности анализа эффективности лоббистской активности национального и наднационального уровней, а также основные цели и стратегические приемы отдельного национального и наднационального или совместного национально-наднационального лоббирования. Хотя последнее расширило и модернизировало баланс лоббистских сил в ЕС, потенциал лоббизма во многих новых странах Союза еще находится в «спящем» состоянии. Представляется актуальным и с практической и с теоретической стороны установить основные факторы, прежде всего общественно-политологической природы, определяющие существующее нестабильное состояние.

Наконец, актуальной представляется разработка спектра типовых услуг лоббистов, наиболее общих типовых сценариев национального лоббирования, а также выработка модели поведения лоббистов для достижения типовых тактических целей на современном уровне развития ЕС и стран Союза. Актуальным является также рассмотрение спектра стратегий лоббирования, включающего в себя изучение не только вопросов востребованности информации, но и проблемы доставки и предварительной имиджевой подготовки источника представления информации в рамках стратегии превентивного лоббирования.

Традиционно именно правовое урегулирование возможностей лоббирования является одним из наиболее важных и определяющих компонентов открытого и легального диалога власти и, в первую очередь, деловых и других групп интересов. Отдельно следует указать актуальность рассмотрения лоббирования с точки зрения трансформации правовых условий работы лоббистов на наднациональном уровне в свете провозглашенной инициативы Европейской Комиссии весной 2005 года и проекта ее реализации осенью 2005 года. Представляется актуальным оценить существующее мнение об эффективности саморегулирования лоббирования на наднациональном и объединенном

(средствами единого общеевропейского закона о лоббировании) уровне. Поэтому рассмотрение возможностей многоуровневого лоббирования в современных реформирующихся условиях является своевременным и необходимым.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Говоря об изучении вопросов лоббирования, следует отметить, что само понятие процесса лоббирования выходит из двух связанных и развивавшихся параллельно направлений теоретической политической мысли – концепции демократии и теории групп интересов. Первая из которых, применительно к истории лоббирования, исходит из концепции Джеймса Мэдисона («концепция фракций и правления большинства») Артура Бенгли («концепция управления, как групповой борьбы») и др., а вторая черпает свои истоки из концепций, восходящих к эпохе реформирования корпоративной исторической формы социальной и экономической общности: цехов, гильдий, ганза - Г. Гегеля, Л.Блана и Г.Морэна и др. К группе основателей изучения лоббирования следует также относить более поздних авторов, чьи исследования посвящены анализу деятельности американских групп интересов: работы В. Кея, Д. Трумана, С. Майлза, Е. Шатсшнейдер, Р. Дала и ряда других исследователей. В их работах задается едва ли не самый главный вопрос теоретического анализа лоббирования, и здесь же лежит ключевое различие в подходах к американской теории лоббирования и европейской. В основе первой – оглядка на демократичность общества, словно сомнение – «а не нарушает ли лоббистская деятельность принципы демократии», в основе второй – принятие лоббирования как свершившегося факта и составляющей демократического процесса принятия решений, пускай и на фоне неоднозначного отношения к нему. Заключение исследователей не совпадали в выводах, но в своем плюрализме они сходились в том, что действие групп интересов служит усилению соревновательности в демократии и служит, следовательно, в конечном счете, благу. Главное, чтобы в рамках существующей демократии, по определению Роберта Дала, «услышаны были все группы». Но были и те, кто под другим углом смотрел на проблему

лоббирования: например, Г.Макконел, Т.Лови и Ч.Линдблом переиначили основной вопрос: Вносят ли что-нибудь демократичного в общество лоббистские группы своими взаимоотношениями с правительством? И в своих работах приводили лоббистские группы к положению вне духа демократии.

Основу второй большой группы авторов составляют работы исследователей середины 1960-х гг. – начала 1990-х, которые ставили перед собой скорее практические вопросы, не лишённые элементов тактического и типологического анализа структуры групп интересов и лоббистских акторов. Среди них Манкур Ольсен, Г.Алмонд, Дж. Пауэлл, М.Дюверже, Г.Лимбрух и У. фон Алеман.

В эту же группу следует отнести работы по изучению возможностей оценки степени преобразования формальной заинтересованности в реализации проекта в политически осязаемый результат, конвертируемый в конечном счете во влияние на принимаемое решение, в зависимости от тематического содержания проекта. Иными словами, речь идет о неавтоматическом преобразовании вложенных усилий в эффект, о необходимости поправки на проблематику продвигаемого проекта, или, еще очевиднее, о том, что, по мнению Г.Муккиарони, «экономическая власть не всегда транслируется в способность управлять версткой и ходом обсуждений в важной политической сфере». Такой подход культивируется под разными углами зрения в многочисленных работах: Р. Холла в соавторстве с Ф. Вейманом, Дж. Хансена, Дж. Волкера, уже упомянутого Ф. Баумгартнера в соавторстве с Б. Джонсом, Дж.Хейнса в соавторстве с Е.Лауманном, Р. Нельсона, Р. Салисбури, К. Кольмана, М. Хойнаки в соавторстве с Д. Кимбаллом и, наконец, Дж. Берри.

Третью группу составляют исследования, посвященные изучению непосредственно вопросов внутреннего устройства и функционирования Европейского Союза преимущественно с точки зрения правовых основ его деятельности и непосредственно изучению лоббирования национального и наднационального с точки зрения системы принятия решений в ЕС и странах ЕС. Следует обратить внимания на совокупность работ, показывающих динамику развития групп интересов в ЕС. Среди них работы Р.Эйзинга, Р.Уотсона, С.

Андерсена и К. Элиасен, Филиппа и М. Портера и др.

Европейская теоретическая мысль заимствовала для анализа лоббирования уже готовые элементы и модели у исследователей американских внутриполитических процессов. Однако специфика ЕС заставляла исследователей на столько существенно преобразовывать заимствованные концепции, что моделирование лоббистской деятельности в ЕС превратилось в совокупности в оригинальный пласт политического анализа, иногда лишь частично сопоставимый с некогда исходной американской моделью.

В 1980-1990-х гг. были предприняты попытки целостного анализа процесса принятия решений в ЕС с учетом возможностей лоббирования: работы Т.Хартли, Х. Воллас, Н.Наггента, Дж.Гринвуда, П.Гордона, Е.Хааса, Дж.Петерсона и др. закладывают основы таких исследований. Их разработки нашли продолжение в работах авторов последних лет, обративших внимание на соотношение институциональной заинтересованности в получаемой информации с качеством и методом работы лоббистских акторов. Здесь можно выделить отдельную подгруппу/направление исследования подходов к оценке эффективности лоббирования. Это направление исследований в настоящее время находится в состоянии становления. Одна из самых авторитетных работ такого плана – исследование Петера Боуэна и разработанная им производная из экономической «теории услуг» - «теория доступа».

Также в отдельный подраздел следует выделить общие работы, узко посвященные отдельным аспектам лоббирования в ЕС и составляющие во многом теоретическую основу исследования: Дж.Блом-Хансена, Т. Борзела, Д.Остин-Смита и Дж.Райта, И.Бэйли, Д.Коэна, Л.Крама, М.Эгеберга, М. Поллака, Ф.Шмиттера, В.Стрека, Д.Ненашева и др.

Следует также дополнить третью группу работами, затрагивающими некоторые аспекты внешнеполитической деятельности ЕС, связанные с активностью групп интересов (Ю.А. Борко, В.В. Журкин, М. Холланд и др.). Среди российских исследователей следует выделить экономические и правовые работы: В. Барановского, В. Безбаха, А.А.Вишневого, Л. Глухарева, А Капустина, А.Кашкина, И.Крыловой, Н Кишилова, В. Княжинского, Г.

Толстопятенко, С. Ткаченко, А. Чубарьяна и М. Энтина и другие. Особо следует отметить многочисленные исследования сотрудников Институтов РАН Ю. Борко, М. Каргаловой, В. Шемятенкова.

Третью группу, с точки зрения теоретического компонента работы, также дополняют материалы преимущественно российских исследователей, посвященные современной оценке состояния лоббирования и изучению становления лоббирования в России и странах Восточной Европы: А.Бинецкого, М.Афанасьева, С.Перегудова, И.Семененко, Р.Роуза, И. Фортескью, В.Ачкасова, И.Барыгина и др.

Четвертая группа включает в себя работы, посвященные механизмам информационного взаимодействия между лоббистом и его целью. Работы преимущественно анализируют современные PR, рекламные и информационные подходы к созданию целевого имиджа прорабатываемого проекта. Следует назвать преимущественно работы Дж.Уайта, М.Пинздорфа, Р.Ласрмаера, М.Горкиной, А.Мамонтова, И.Манна, Г. Грачева, И.Мельника, А.Ольшевского, А.Ольшевской и др. При этом в отечественной и иностранной литературе не встречается отдельных работ, посвященных рассмотрению скорректированных моделей лоббирования, объединяющих с политологической точки зрения теоретические составляющие процесса лоббирования как части процесса принятия решений с технологиями самого лоббирования и близких им по духу технологиями PR и рекламно-информационного дела.

Таким образом, анализ научной разработанности позволяет заключить, что в целом разработка вопросов европейского лоббирования и диалектики наднационального и национального лоббирования в частности находится в стадии активного изучения.

### **Цель и задачи исследования**

Целью исследования является динамический анализ процесса и технологий реализации национального и наднационального лоббирования, развивающегося в условиях существующего и изменяющегося политического поля в ЕС.

Достижение цели связано с решением ряда исследовательских задач, из которых основными являются:

- анализ и оценка развития рынка лоббирования в ЕС, выделение основных тенденций;
- построение многокомпонентной модели характеристики лоббистского актора применительно к институтам и государствам Европейского Союза для выделения сильных и слабых сторон в лоббировании конкретных институтов с использованием критериального разделения системы востребованной информации европейскими институтами;
- выделение основных и характерных точек воздействия национального и наднационального лоббирования на систему принятия решений в ЕС и странах ЕС;
- оценка кооперативных и конфликтных сторон комбинированного использования национального и наднационального лоббирования с учетом критериев востребованности конкретных типов информации об интересах;
- построение модели трехэтапного лоббирования (превентивного, активного и реактивного) для выделения свойств применения отдельных этапов и логики развертывания лоббистской деятельности;
- выделение и анализ конкретных тактических задач лоббирования и особенностей их достижения в контексте сочетания наднационального и национального лоббирования.

### **Научная новизна**

Научная новизна заключается в разрешении вопроса о взаимоотношении национального и наднационального лоббирования и перспективах их взаимного развития в правовом поле Европейского Союза и стран ЕС в контексте расширяющегося информационного взаимодействия и проблемы эффективности лоббирования как способа взаимодействия общества и власти.

Новой является разработка конкретных моделей поведения и выделение основных целей лоббирования, сформулированных через синтезированную многокомпонентную систему оценки возможностей лоббиста для работы в

конкретном институте.

Работа представляет одну из первых в отечественной литературе попыток рассмотреть и систематизировать двойственность национального и наднационального лоббирования в ЕС с учетом последнего расширения Европейского Союза.

Наконец, новаторской является и оценка роли этапности лоббирования в сочетании с реалиями лоббистского процесса в ЕС. Формулируется понятие «превентивного лоббирования», дается оценка его роли в общем механизме лоббирования и характеристика методов его реализации, подходов к информационному продвижению.

### **Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования является процесс социально-политического и экономического лоббирования основных структур Европейского Союза с учетом характерной «модельной» роли Европейского Союза для ряда других международных образований и организаций.

Предмет исследования – институт лоббирования национального и наднационального уровня ЕС. Приоритет экономической и социальной сфер обусловлен доминирующим положением этих сфер на рынке европейских и в целом национальных групп интересов.

### **Методологическая основа исследования**

Из общенаучных методов использовались индукция, дедукция, анализ, синтез, диагноз, прогноз, наблюдение.

Концепция лоббирования базируется на работах по теории групп интересов и теории демократического управления. При построении моделей использовался метод системного исследования. Во-первых, был осуществлен анализ среды осуществления лоббирования. Во-вторых, метод использовался для построения многокомпонентной модели устройства лоббистских акторов. Анализ позволил выделить основные характеристики, определяющие ценности и особенности информационной востребованности отдельных типов лоббистов.

Неофункциональный метод использовался для оценки востребованности отдельных типов лоббистских акторов на различных уровнях принятия решений различными институтами. Метод также привлекался для выделения мотивационных стратегий (имиджево-превентивная, активная и реактивная) поведения лоббистов.

При написании отдельных положений исследования приоритетными методами исследования были анализ правовых документов ЕС и стран ЕС, системный анализ тактических задач лоббистов, а также методы инвент-анализа и интервьюирования сотрудников лоббистских организаций и институтов ЕС и стран ЕС. Следует отметить также применение метода построения сценариев (сценариотехнический метод).

В ходе работы автор оперировал понятиями современной политической науки. В частности, основу работы составляет определение понятия «лоббирование». Несмотря на наличие широкого спектра определений, автор работы использует по своему мнению наиболее удачную трактовку термина, сочетающую одновременно многообразное общеязыковое значение и политологический смысл, предложенное англоязычным вебстерским толковым словарем. Использовался также термин «лоббистский актор», обобщающий групповых, индивидуальных, прямых и опосредованных представителей групп интересов. Более того, в исследовании акцентируется, что политическое восприятие технологий лоббирования как компонента процесса принятия решения так же важно, как и правовая легитимация и транспарентность вырабатываемых решений.

Для обозначения различных уровней процесса принятия решений в ЕС используются принятые в исследовании ЕС для обозначения других процессов, составляющих процесс принятий, термины: национальный (как обобщение местного, регионального и государственного) и наднациональный или общеевропейский. Они же спроектированы автором на систему лоббистских технологий и в целом лоббистского процесса.

### **Источниковая база**

Специфика лоббистской деятельности состоит в том, что процесс лоббирования сохраняет в себе элементы «кулуарности» и, как правило, слабо или редко документируется, что является поводом для современных дискуссий и споров. Между тем источниковая база настоящей работы представлена тремя основными группами документов.

Во-первых, это основополагающие документы ЕС (Парижский, Римский договоры, Единый Европейский Акт, Маастрихтский, Амстердамский, Ниццкий договоры и др.). К числу документов первой категории следует также отнести документы институтов ЕС и официальные документы национальных институтов власти по вопросам внутреннего регулирования деятельности сотрудников и вопросам лоббирования.

Во-вторых, активно использовались тексты пресс-релизов, комментариев и экспертных оценок лоббистских групп и общественных движений, а также речи политиков, брифинги различных институтов Евросоюза.

В-третьих, автор интервьюировал ряд должностных лиц ЕС, вовлеченных в процесс принятия решений, представителей частных компаний, экспертов.

Активно использовались российские и зарубежные периодические издания, аналитические порталы, общедоступные и ограниченного доступа электронные библиотеки информационной сети интернет.

### **Основные положения, выносимые на защиту**

1. В связи с изменением приоритетов в процессе принятия политико-правовых решений в ЕС на надгосударственный европейский уровень начали смещаться и те группы интересов, которые стремятся влиять на этот процесс.
2. Описанное многокомпонентной моделью устройство и внутренняя организация лоббистских акторов, представляющих группы интересов, оказывает существенное влияние на эффективность лоббирования в силу разных информационных возможностей лоббирования разных институтов
3. Единый типовой закон о лоббировании на сегодняшний момент

не может быть эффективным из-за «разницы в скоростях» понимания лоббистской деятельности не только в рамках большого ЕС, но и ЕС-15. В перспективе, в случае сближения, практическая эффективность этого закона может, безусловно, увеличиваться для достижения большей прозрачности в ЕС. Но сегодня основная сфера применения закона состоит в формулировании общеевропейского единого определения «лоббирования».

4. При наличии ресурсных возможностей необходимо сочетать лоббирование на национальном и наднациональном уровнях. Неиспользование ресурса наднационального лоббирования при национальном лоббировании и национального лоббирования при наднациональном лоббировании существенно снижает общую эффективность взаимодействия с институтами власти как в условиях глобализации, так и в рамках ЕС.

5. Активное и реактивное лоббирование всегда происходят не отдельно от среды, а развиваются на фоне реализуемой управляемо или хаотично превентивной составляющей процесса лоббирования. Роль превентивной или имиджевой стратегии следует рассматривать наравне с ролью активных/реактивных стратегий.

6. Задача оценки и увеличения эффективности лоббирования тесно связаны со свойствами актора, условиями информационной конкуренции, распределением информационных и иных ресурсов, а также корректной постановкой цели. Подлинной целью лоббирования может не быть декларируемая цель.

7. Понимание протекающих в ЕС и в отдельных странах ЕС процессов необходимо для построения адекватных отношений с Союзом для проведения лоббирования как в отдельных странах ЕС, так и на общеевропейском уровне.

#### **Практическая и теоретическая значимость работы**

В работе раскрыт процесс функционирования системы технологий национального и наднационального лоббирования, действующих отдельно и совместно на национальном и наднациональном уровнях в условиях актуальной и

изменяющейся среды. Выделены точки соприкосновения и конфликта между двумя уровнями. Установлена взаимосвязь между использованием технологических приемов национального и наднационального лоббирования с эффективностью лоббирования. В диссертации сформулирована система стратегий и тактических задач лоббирования, которая может использоваться для теоретического построения оптимальных моделей и анализа существующего взаимодействия лоббистских групп. В диссертации оценивается роль современных средств доставки информации и информационных возможностей по формированию образа принимаемого решения.

Выводы работы могут использоваться для анализа проведения лоббистской деятельности в ЕС, странах ЕС, а с некоторыми коррективами и в России. Положения диссертации могут быть применены при дальнейшей разработке данной темы в рамках научных исследований. Результаты могут использоваться при подготовке курсов лекций по лоббированию, информационной дипломатии и процессам принятия решений.

В рамках работы выдвигается и обосновывается гипотеза о включении имиджевых стадий лоббирования в процесс лоббирования в качестве этапа или компонента, получившего название в рабочем порядке «превентивное лоббирование».

### **Апробация работы**

Результаты исследования изложены автором в четырех научных статьях и двух докладах, представленных в ходе ежегодной международной научной конференции «Россия и ЕС» (Санкт-Петербург, СПбГУ, октябрь 2003 и 2004 годов). По результатам исследования разработан учебный курс.

## **II. СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Структура работы определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка

использованных источников и литературы, 5 приложений и комментариев. Объем диссертации 185 страниц.

**Во введении** рассмотрены: актуальность темы, цель и задачи работы, степень научной разработанности проблемы, научная новизна, объект и предмет исследования, источниковая база. Представлена теоретико-методологическая основа диссертации, ее теоретическая и практическая значимость, а также практическая апробация.

**Первая глава** «Специфика лоббистской деятельности и понятие многоуровневого лоббирования как части процесса принятия решений» состоит из двух разделов. В разделе «Специфика понятия «политический процесс лоббирования интересов» рассматриваются основные специфические аспекты лоббистской деятельности и формулируется понятие «лоббирование» с рабочими оговорками и ограничениями для данного исследования. Лоббирование понимается как «совершение действий, направленных на осуществление влияния на должностных лиц и особенно государственных должностных лиц, членов законодательных органов, занимающихся разработкой законодательства» с выделением правового и не правового лоббирования. В данном исследовании рассматриваются аспекты лоббирования правового характера. Анализируется роль общественной оценки лоббирования исходя из культурной и правовой памяти общества в различных государствах мира: США, Великобритании, Польше, Казахстане, Украине и России. Приводится оценка процесса со стороны ООН. Оценивая процесс лоббирования, автор исследования обращает внимание на особенности внутренней организации участников процесса, мотивационные сюжеты и элементы взаимодействия со средой. Автор высказывает мнение о возможностях трансформации организованных групп интересов в лоббистских акторов и проводит исторический и теоретический анализ причин прихода групп интересов в лоббирование и этапов развития лоббирования с позиции теоретического изучения и через призму выделение типовых политических моделей «плюралистического» и «корпоративистского» лоббирования. Автор исследования приводит аргументы в пользу не автоматичности вовлечения групп интересов или их представителей в выражение своих интересов посредством

лоббирования.

Обращаясь к анализу процесса принятия решений в рамках ЕС, автор утверждает о наличии двуединого лоббирования на национальном и наднациональном уровне в ЕС и странах ЕС. Автор настаивает на присутствии терминологического отличия «национального лоббирования» от «местного» или регионального, которые в контексте вопросов связанных с ЕС следует применять для обозначения лоббирования на местном и региональном (земельном, провинциальном и т.п.) уровнях. Исходя из терминологических отличий, автор устанавливает базовые причины различий в отношении общества к лоббированию как к политическому процессу. В главе обосновывается тезис об уникальности ЕС-модели лоббирования и невозможности наложения понятийной системы «национального и наднационального лоббирования» на государственную федеративную модель, например, США, хотя автор указывает на ряд общих и универсальных черт.

Исходя из необходимости анализа лоббистских акторов для оценки эффективности и построения сценариев поведения лоббистов, автор выделяет наиболее доминирующие и типобразующие свойства лоббистских акторов и утверждает о необходимости учета всех характеристик, влияющих на возможности эффективного лоббирования. Для описания и оценки последнего используется выводимая в главе многокомпонентная система профессиональных критериев:

*Критерий: внутренняя организация.* Лоббисты подразделяются на индивидуальных, групповых и комбинированных (в последнее время получило распространение другое наименование термина - «федеративных»). Оценивается пропорциональность представленных альтернатив на основе разработок автора. В приложении приводится таблица классификации.

*Критерий: национальное происхождение.* Критерий носит формальный характер, характеризует национальное происхождение интересов и национальную принадлежность лоббистов. Учитывается как культурный и языковой компонент в лоббировании.

*Критерий: профессиональная ориентация.* Лоббисты подразделяются на

профессиональные организации, занимающиеся лоббированием и нанимаемые для представления интересов, и общественные организации, а также вводится характеристика, позволяющая установить наличие на рынке лоббирования организаций, занимающихся «около-лоббистской» деятельностью.

*Критерий: секторальная принадлежность.* Выводится 3-х альтернативная классификация, допускается расширение классификации, при необходимости анализа с использованием авторского подхода конкретных процессов. Приводятся альтернативные классификации. Авторская классификация включает 3 альтернативы: группы интересов подразделяются на экономические, территориальные и общественно-социальные интересы/лоббируемые сферы. В приложении приводится таблица классификации.

Автор обращает внимание на зависимость вероятности участия в конфликтном или бесконфликтном лоббировании от структуры лоббистских акторов и сферы деятельности. Исходя из наблюдений и интервью с лоббистами и сотрудниками аппарата институтов ЕС, автор определяет отличительные характеристики лоббирования в отдельных секторах рынка. Так, в секторе экономических интересов выводится утверждение о главном свойстве экономического лоббирования – вероятном наличии «противника». Сопоставляются возможности перевода полемики из сектора в сектор, анализируются особенности PR деятельности и роль ассоциаций в лоббировании. Также приводятся исторические и актуальные примеры роста сектора, утверждается тезис о важности наднационального лоббирования для системы национального-наднационального принятия решений в экономической сфере. Выводятся мотивы выхода коммерческих компаний на лоббистский уровень. Относительно территориального лоббирования автор отмечает наличие современной тенденции снижения роли территориального лоббирования, связанного с историческим развитием ЕС. Полемика ведется о роли регионов в ЕС, автор приходит к выводу о затухающей роли лоббистских территориальных движений, но оставляет возможность для повторного ренессанса территориального лоббирования за счет новых членов ЕС.

Исследуя область лоббирования в сфере общественных интересов, автор

останавливается на подробном рассмотрении одного из наиболее характерных аспектов: примерах в сферах защиты прав потребителей и защиты окружающей среды». Автор указывает на наличие уникальных европейских традиций особо бережного отношения к правам потребителей и экологическим нормам и обращает внимание на правовые стороны экологического и в целом социально-значимого направления деятельности общественных групп. Другая характерная область лоббирования касается вопросов, связанных с обеспечением равных гражданских прав, легитимности и демократической представленности на национальном и наднациональном уровнях. Автор анализирует роль общественных групп и особенностей работы лоббистов с точки зрения вопросов, связанных с обеспечением социально важных для ЕС аспектов. Автор приходит к выводу о наличии сегодня исторического подъема в этой области интересов. Автор утверждает о наличии высокой потенциальной эффективности лоббирования на этом срезе интересов и постулирует факт эффективности смещения акцента в лоббировании и сотрудничества экономических лоббистов с этим сектором лоббирования.

По результатам анализа особенностей работы лоббистских акторов различных уровней автор указывает на наличие спектра профессиональных лоббистских услуг европейского уровня и приводит схему непосредственных типовых услуг, предлагаемых лоббистскими компаниями. Анализ спектра позволяет сделать вывод о работе в лоббистском секторе не только лоббистов, но и представителей смежных сфер деятельности от PR специалистов до узких экспертов. Это имеет большое значение для доказательства необходимости учета факторов превентивного лоббирования.

**Вторая глава** «Особенности реализации лоббистской деятельности в Европейском Союзе на национальном уровне» состоит из трех разделов.

В разделе «Специфика современных правовых подходов к регулированию лоббистской деятельности в национальных государствах» формулируется и анализируется проблема национальной разнородности правового поля в плане лоббирования. Автор увязывает усугубление проблемы с вопросом расширения ЕС на еще более «чуждые» европейскому праву и правовым

традициям национальные системы В последующих разделах автор исследует правовую разнородность национального уровня в плане определения и регулирования лоббирования. Автором исследования выводится оригинальная проблематико-историческая трех-альтернативная классификация последовательного развития правовой проработанности лоббирования в отдельных государствах. Приводятся примеры и общая характеристика уровня правового развития лоббирования в отдельных странах. В рамках анализа формулируется тезис об идентичном восприятии лоббирования и коррупции в странах новых-членах ЕС.

Изучая политический процесс сближения правовых походов на национальном уровне, автор использует элементы проектирования концепции конкурирующих правопорядков на процесс европейского национального лоббирования. Автор обосновывает тезис о потенциале конкуренции лоббистов за возможность национального лоббирования с учетом норм и правил наиболее выгодных правовых порядков. Автор анализирует потенциальные возможности принятия типового единого закона о лоббировании в ЕС и приходит к выводу о его ограниченной эффективности.

В разделах «Проблемы формирования практико-теоретической модели национального лоббирования в странах ЕС» и «Модель практического поведения лоббистских акторов на национальном уровне в странах ЕС. Специфика основных задач и проблем» оцениваются основные компоненты и проблемы формирования практико-теоретической модели национального лоббирования с точки зрения латентного политического поведения лоббистских акторов. Автор изучает возможность построения модели национального лоббирования с использованием системы институтов (каналов) власти: исполнительной, законодательной и судебной. В частности рассматривается возможность лоббирования национальных законодательных, исполнительных и судебных ветвей власти. Делается оговорка об ограничительном характере лоббирования судебной ветви власти и возможности ее лоббирования исключительно средствами рекламы и PR. В отношении остальных допустимо лоббирование средствами рекламы, PR, собственно лоббирования и GR.

Анализируя процесс национального европейского лоббирования, автор приходит к выводу об ограниченной роли национальных партий в лоббировании в канале законодательной ветви власти с учетом плюралистического или корпоративистского подхода к оценке взаимодействия общества и власти. Исполнительная ветвь власти рассматривается как канал преференциального выполнения решений. Лоббирование нацелено в основном не на непосредственное формирование права, а на его толкование или применение. Автор утверждает о существенной роли превентивного лоббирования на национальном уровне в исполнительной власти. Важной составляющей в этой связи является особенность исполнительной власти – распространенная зависимость от мнения активной мобилизуемой группы общества. Помимо этого, анализируя возможности исполнительной национальной власти, автор утверждает, что именно в канале исполнительной власти сосредотачивается обобщенная информация о потребностях отрасли или, пользуясь терминологией П.Боузена, «национальный обобщенный интерес».

Собранная аналитическая информация о свойствах лоббистов национального уровня позволяет поставить задачу определения типовых действий в рамках латентного политического участия лоббистов в процессе принятия решений. Автор выделяет наиболее общие компоненты лоббистской деятельности и выстраивает систему из 4х типовых сценариев поведения лоббистского актора. Некоторые аспекты каждого из сценариев применимы и на национальном и на наднациональном уровнях.

*Сценарий 1.* Лоббирующий актер инициирует появление новой правовой нормы. В рамках реализации данного сценария, лоббистский актер стремится к завоеванию авторитета в рамках превентивной стратегии, позиционирует себя как лидер и как экспертный элемент, после чего приступает к поиску путей входа в систему принятия решений. В рамках сценария анализируются наиболее сильные возможности и потенциальные ошибки лоббистов.

*Сценарий 2.* Лоббирующий актер инициирует изменение ранее действовавшей нормы. Сценарий характеризуется конфликтностью и развивается в условиях информационной конкуренции. Отдельное внимание заслуживают

возможности формирования противостоящего общественного мнения и использования канала исполнительной власти как авторитетного эксперта.

*Сценарий 3.* Лоббирующий актер реагирует на попытки принять новую норму или модификацию, которая затрагивает интересы актора или его нанимателя. Лоббист в этом случае имеет дело с институциональной инертностью, с одной стороны, и общественным мнением, с другой. Задача лоббиста – реэмпринтинг законодательного канала для получения отсрочки в принятии решения. Эффективным может быть прием переноса обсуждения в сферу социальных или национальных интересов или из компетенции национальных законодательных органов. Затем задача лоббирования сводится к нейтрализации общественного мнения.

Наконец, *сценарий 4.* Лоббирующий актер стремится навязать альтернативные государству нормы и подменить процесс формирования права. Наиболее трудоемкий сценарий, редко реализующийся на национальном уровне. Задача лоббиста – сформировать единый секторальный фронт не вызывающий сомнений в собственной экспертизе. Традиционный прием – введение самоограничительных обязательств без института проверки и кодексов поведения без института контроля.

В целом, во второй главе приводятся аргументы за использование средств национального лоббирования в рамках общеевропейского лоббирования. Установлена взаимосвязь между национальными особенностями лоббирования и эффективностью реализации подходов лоббирования в странах ЕС. Предложена оригинальная схема подразделения стран по вопросу правового регламентирования лоббирования. Сформулированы базовые послы относительно возможности единого европейского закона.

**Третья глава** «Лоббирование на наднациональном уровне в Европейском Союзе» состоит из четырех разделов и посвящена анализу и оценке современной ситуации и особенностям наднационального лоббирования.

В разделе «Территориальные особенности наднационального лоббирования в Европейском Союзе» раскрывается проблема территориальных и культурных особенностей лоббирования в Европейском Союзе. В центре

внимания раздела анализ многоязыковой и межнациональной субкультуры институтов ЕС и евро-кварталов. Особое внимание уделено Брюсселю. В разделе анализируются особенности рынка лоббирования, финансовая стоимость лоббирования в зависимости от свойств актора на основе выведенной ранее многокомпонентной модели. В разделе делаются выводы о проблемах выхода на наднациональный уровень с национального и наоборот. Автор анализирует предпочтения по организации лоббирования с учетом возможностей национального и наднационального уровней. Акцентируется внимание на особенностях институциональной схемы ЕС.

В разделе «Формирование институциональной схемы наднационального лоббирования» анализируются возможности и уязвимости процесса принятия решений в Европейском союзе с точки зрения лоббирования. В разделе анализируется современное состояние реформы лоббирования и элементы отчасти противоречивой политики Комиссии, реализуемой Симом Калласом. Особое внимание уделяется инициативе 2005 года, реакции и изменению мнений сторон и практическому развитию ее норм по декабрь 2005 года включительно. Приводятся выводы о возможности имплементации на европейском уровне элементов норм законодательства о лоббировании других регионов, в частности, наиболее вероятных правовых образцов – законодательств США и Канады

Вместе с тем особое внимание уделяется анализу системы построения отношений между лоббистом и институтами ЕС, в первую очередь Советом, Комиссией и Парламентом. Так рассматривая особенности принятия решения в Совете, автор утверждает об особой роли Совета как проводника национального лоббирования в системе институтов ЕС. Это обуславливает тесную связь между национальными и наднациональными лоббистами и объединяет их в единую систему лоббирования. В параграфе акцентируется внимание на нормах Правил процедур, системе Повесток дня (Agenda A,B) и особенностях COREPER. При этом автор заключает, что Совет является скорее продолжением исполнительной ветви национальной власти для лоббиста, чем лоббируемым на наднациональном уровне институтом. Рассматривая механизм сотрудничества между Комиссией и лоббистскими группами, автор делает акцент на фактическом изменении норм

сотрудничества осенью 2005 года. В рамках вопроса внимание уделяется внутренним правилам работы Комиссии и возможностям лоббистов. Отдельно сформулирована проблема национального представителя в Комиссии как агента лоббирования национальных интересов на наднациональном уровне. Обращается внимание на психологическое предпочтение работы с родным языком, несмотря на многоязычную среду в ЕС. Выводы об имиджевых возможностях строятся на основе концепции Кристоферсена Дж. и Трондала Дж.

Автор называет ключевыми для лоббирования аспекты внутринституционального подготовки и принятия решений. Анализ внутренних процедур принятия решений в Комиссии также является стержневым компонентом, позволяющим проследить взаимосвязь между эффективностью лоббирования, возможностями лоббистского актора и реализуемыми стратегиями. В работе приводятся выводы о предпочтениях Комиссии и ее служащих по работе с конкретными типами лоббистских акторов. Отдельно оговаривается важность лоббирования при трактовке проекта для определения процедуры принятия решений.

При анализе лоббирования в Европейском Парламенте автор выделяет основное свойство Парламента с точки зрения лоббирования – особая чувствительность к проектам обладающим социальной значимостью. Автор делает вывод о возможности трактовки нежелательных проектов для рассмотрения в Европейском парламенте с целью их реформирования или пересмотра. В главе отдельное внимание уделено вопросам партийности в Европейском парламенте с точки зрения возможностей лоббирования. Анализ параллельной развитию лоббирования в Европейском парламенте проблемы «корпоративизации» процесса принятия решений в ЕС позволяет автору дать свою оценку тенденции увеличения количества и сложности лоббирования. При этом важно отметить, что компании, в отличие от общественных групп, готовы платить за изобретательность и креативность лоббистских проектов, общественные движения, несмотря на свою многочисленность, все же не массово обладают такими возможностями.

Наконец, ключевые выводы для анализа эффективности лоббирования содержатся в разделе, посвященном вопросу неравномерности вовлечения

институтов Европейского Союза в процесс лоббирования. В разделе дается комплексная оценка картины европейских институтов с точки зрения участия в лоббировании. Дается оценка целостному отношению институтов к лоббированию в ЕС. Большое внимание уделено разобщенности правового регулирования и отсутствию реально действующего механизма перекрестной обработки информации о группах интересов в отдельных государствах и на уровне институтов ЕС.

В целом, в третьей главе подведены итоги развития системы европейских институтов с точки зрения лоббирования. Сделан вывод о необходимости продолжения развития инициативы Калласса в 2006 году, при этом автор утверждает необходимость расширения инициативы на остальные институты с целью создания единой информационной базы. В третьей главе также предлагаются элементы анализа эффективности работы институтов, непосредственно затрагиваются аспекты возможностей лоббистов, на которые оказывает существенное влияние не только механизм внутренней работы ЕС, но и конкурентная среда и взаимодействие с национальными коллегами.

**Четвертая глава** «Оценка эффективности лоббирования в институтах ЕС» посвящена оценке подходов расчета эффективности лоббирования на наднациональном уровне. Один из основных вопросов главы - проблема реформирования системы принятия решений в Европейском Союзе с точки зрения задач количественной оценки эффективности лоббирования. Акцент сделан на необходимости реформирования системы принятия решений в ЕС с целью защиты Союза от неправового или аморального поведения служащих ЕС, а также защиты от чрезмерного влияния лоббистов, что может привести к замусориванию информационных потоков. При анализе возможностей оценки эффективности латентного консолидированного наднационально-национального лоббирования автор уделяет особое внимание основным «видимым» компонентам процесса: интенсивности контактов, возможности «доступа» к институтам, структурным возможностям групп и их взаимодействию, информационному шуму в оценке эффективности лоббирования. Автор осуществляет обзор подходов к оценке эффективности: количественных методов, институциональных, внутри-

структурных. Выводится неэффективность каждого из методов, автор предлагает использовать группу методов соразмерно, чтобы нивелировать их неточность. При этом автор утверждает, что анализ следует основывать на конкретной деятельности институтов, акцент в рассуждениях делается на формулировании конкретных тактических приемов лоббирования национально-наднационального уровня. Также выводится взаимосвязь между внутренними особенностями институтов ЕС, государственным уровнем и системой потребляемой и предлагаемой информации. Содержательной целью исследования эффективности лоббирования автор называет задачу увеличения эффективности лоббирования в условиях неравного положения при старте: проработку системы построения стратегий лоббирования. При этом автор заключает, что при работе на любом уровне лоббистская деятельность включает 3 стратегии-этапа: превентивное, активное и реактивное лоббирование. Содержание и область применения стратегии превентивного лоббирования рассматривается автором как обязательные компоненты, поскольку превентивное лоббирование реализуется даже без участия лоббиста в силу индивидуальной и массовой психологии. Автор полемизирует с принятой в западной среде содержательной базой имиджевого лоббирования, противопоставляя их более сложными российскими приемами из сферы социальных «манипулятивных технологий». В свою очередь содержание стратегий активного и реактивного лоббирования раскрывается как этапы непосредственного взаимодействия лоббистов с институтами и продолжение превентивной фазы лоббирования. В рамках рассмотрения латентного политического поведения лоббистов, автор приходит к выводу о значительной роли СМИ и приемам использования особенностей институтов и структурных особенностей лоббистских акторов. Делается вывод об эффективности комплексного и многоуровневого подхода.

Выделение разноэтапного развития лоббистской деятельности позволяет автору сформулировать набор конкретных типовых тактических приемов: тактический прием, направленный на достижение цели принятия решения, тактический прием, направленный на достижение цели непринятия решения, тактический прием, направленный на достижение цели задержки принятия

решения. Автором сформулированы оптимизированные типовые решения поставленных задач и предложен типовой план действий для увеличения потенциальной (на старте) и фактической (конечной) эффективности. Типовые приемы сформулированы на основе анализа практических прецедентов лоббирования.

В целом, в рамках четвертой главы утверждается, что адекватная система оценки эффективности исходит из двух альтернатив: из изменяющейся ситуации и положения, в котором необходимо развертывать лоббирование и из целеполагания заказчика. Кумулятивная эффективность может быть выявлена на основе сочетания методов оценки эффективности. Типовые средства анализа эффективности описаны в факторной модели, на ее основе сгруппированы и проанализированы конкретные шаги по ее увеличению. На основе анализа сделан вывод об оптимальном использовании смешанного лоббирования на обоих уровнях принятия решений в ЕС.

**В заключении** процесс лоббирования охарактеризован как один из основных демократических компонентов принятия решений и изложены основные выводы по теме исследования, соответствующие выносимым на защиту тезисам. Так, утверждается, что рост активности лоббистов в ЕС явился следствием смещения на наднациональный уровень приоритетов в процессе принятия политико-правовых решений. Эффективность лоббирования находится в тесной взаимосвязи с устройством и внутренней организацией, а также их информационными возможностями, условиями информационной конкуренции, распределением информационных и иных ресурсов, а также корректной постановкой цели. Это приводит к тому, что наибольшей эффективностью обладают те лоббистские акторы, которые при реализации технологических приемов лоббирования предпринимают многоуровневые действия. При этом реализация конкретных активных/реактивных приемов или стратегий происходит не отдельно от политической среды, а на фоне реализуемой управляемо или хаотично превентивной составляющей процесса лоббирования.

Основным препятствием для развития европейского лоббирования автор называет разнородность правового и культурного восприятия и регулирования

лоббирования в странах ЕС и в отдельных институтах ЕС. По этой причине автор называет Единый типовой закон о лоббировании потенциально малоэффективным и с практической точки зрения преждевременным. Однако изучение тенденций развития вопросов принятия решений и понимание протекающих в ЕС и в отдельных странах ЕС процессов автор называет критически необходимым для построения адекватных отношений с Союзом и для проведения лоббирования, как в отдельных странах ЕС, так и на общеевропейском уровне.

**В приложениях** представлены:

1. Таблица секторального подразделения групп интересов.
2. Таблица группового/индивидуального подразделения групп интересов.
3. Вес голосов при голосовании в Совете.
4. Изображение-схема условного «коэффициента полезного действия» от вложенных ресурсов.
5. Система факторов, оказывающих существенное влияние на эффективность лоббирования.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Леви Д.А. О геометрии лоббирования в Европейском Союзе. // Россия в глобальном мире. Социально-теоретический альманах N7 (под ред. В.Горюнова, С.Погодина). – Спб: СПбГПУ, 2004. – С. 155-161.
2. Леви Д.А. Перспективы развития возможностей лоббирования, как части правового порядка в России и ЕС. В поисках точек соприкосновения. // Партнерство России и ЕС после расширения: стратегическое планирование и повседневная реальность. (Материалы конф. Октябрь 2003). Библиотека Европейских исследований. Вып. 16. – Спб.: СПбГУ, 2004. - С. 168-177.
3. Леви Д.А. О стратегиях лоббирования частных и государственных компаний России и Европейского Союза. // Современные отношения России и европейского Союза: 10 лет после подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. (Материалы конф. 1.10.2004). Библиотека

Европейских исследований Вып. 18. – Спб: СПбГУ, 2005. – С. 151-160

4. Levi D. Introduction to lobbying strategies for Private and public in Russian Federation and European Union countries. // European union and Russia: 10 years after signing of Partnership and Cooperation agreement. (Proc. of the conference 01 Oct. 2004). Library of European Studies Issue 19. – Spb: St.Petersburg University Press, - 2005. – pp. 129-136.





Подписано в печать 20.02.2006  
Формат 60x84 1/16 Бумага офсетная. Печать цифровая.  
Усл. печ. л.: 1,25. Тираж 150 экз. Заказ N 23

НПФ Ника.  
194044, С.-Петербург, Гельсингфорсская ул. 4 корп. 1

2006A

W-422R

---

4228