

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ**

**С.П. ПЕРЕГУДОВ
А.И. УТКИН
С.С. КОСТЯЕВ**

**ЛОББИЗМ РОССИЙСКОГО БИЗНЕСА
В США И ЕС:
ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Москва
2009**

Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Российское лобби в США и ЕС: эволюция и перспективы», № 07-03-02039а

Руководитель проекта:

доктор исторических наук, профессор **С.П. Перегудов**

Авторский коллектив:

доктор исторических наук, профессор **С.П. Перегудов;**

доктор исторических наук, профессор **А.И. Уткин;**

кандидат политических наук **С.С. Костяев.**

В докладе суммируется содержание и подводятся итоги исследовательской работы по проекту РГНФ, посвященному эволюции и перспективам лоббизма российского бизнеса в США и ЕС. Подчеркивается его значимость для укрепления внешнеполитических позиций России в Североатлантическом регионе. На основании проведенных изысканий формулируются выводы и рекомендации, нацеленные на совершенствование лоббистской практики деловых и политических кругов РФ и повышение ее эффективности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Лоббизм в политической системе западных стран	6
1.1. Институциональная структура лоббизма в США	6
1.2. Внутренний и внешний лоббизм в ЕС	14
Глава 2. Лоббизм российского бизнеса в США	23
2.1. Российский бизнес в американской экономике	23
2.2. Основные направления лоббистской деятельности	27
2.3. Формы и методы представительства интересов	31
Глава 3. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском Союзе	40
3.1. Российский союз промышленников и предпринимателей как коллективный лоббист	40
3.2. Круглый стол промышленников ЕС и России	45
3.3. Разность лоббистских потенциалов: ключевая проблема в отношениях российского и европейского бизнеса	48
Глава 4. Лоббизм американского бизнеса в России	54
4.1. Американский бизнес в российской экономике	54
4.2. Формы представительства интересов	57
4.3. Исследование отдельного случая: табачная промышленность	61
Заключение	63

С распадом СССР, отказом от модели командно-административной экономики, появлением частного сектора, ликвидацией монополии государства на внешнеэкономическую деятельность появилась возможность внедрения российского бизнеса на зарубежные рынки и лоббирования своих интересов в органах власти других стран для облегчения этого процесса.

Среди причин внедрения российских компаний в мировую экономику можно отметить: поиск новых рынков сбыта, расширение сырьевой базы – для корпораций, работающих в ресурсно-ориентированных отраслях, получение доступа к новейшим технологиям через покупку предприятий в странах с более развитой экономикой. Все это позволяет снижать экономические риски хозяйственной деятельности: спад на рынке одной страны может быть компенсирован более стабильной ситуацией на рынке другой.

Объектом исследования коллектива авторов научного доклада явился процесс интернационализации российского бизнеса на примере США и ЕС, предметом – лоббистская деятельность корпораций по облегчению этого процесса. Авторами принято на вооружение широкое, политизированное понятие лоббизма и его сущности; он рассматривается не только как фактор, способствующий экономической экспансии отдельных компаний и корпораций, но и как серьезнейший политический фактор, влияющий на всю систему отношений России со странами Запада.

Существенным моментом, стимулирующим лоббистскую деятельность российского бизнеса и российских властей, является стремление укрепить экономическое сотрудничество отечественных и зарубежных корпораций с тем, чтобы позитивный эффект этого сотрудничества положительным образом сказывался на политических отношениях с ними, облегчая интеграцию России в глобальную экономику и политику. Учитывая достаточно тесные связи американских и европейских корпораций в других странах и регионах мира, такого рода отдача лоббистской деятельности нашего бизнеса выходит далеко за рамки тех чисто экономических дивидендов, которые она приносит и самим корпорациям, и государству. Отсюда далеко не маргинальная роль российских властей в этом процессе, то содействие, которое они оказывают зарубежной экспансии корпораций.

Связь экономики и политики характерна и для лоббистской активности зарубежного, в данном случае американского и европейского, бизнеса в России, и это послужило одной из причин интереса авторов к формам и методам лоббистской деятельности США и ЕС и ее роли в экономике и политике этих стран (гл. 1). Одновременно авторы сочли целесообразным помимо

изучения основной темы проекта – лоббизм российского бизнеса в США и ЕС – посвятить специальную главу анализу форм и методов лоббизма американского корпоративного бизнеса и его организаций в России, а также осветить этот сюжет в разделе о внутреннем и внешнем лоббизме в ЕС.

Такого рода структура доклада позволила авторам не только исследовать насколько далеко продвинулся российский лоббизм в наиболее значимых для России странах Запада, но и выявить те проблемы, которые ждут своего решения. Причем сделать это не только в общем виде, но и попытаться определить те конкретные пути и направления, которые представляются авторам наиболее важными для преодоления существующих «узких мест» и для дальнейшего развития лоббистского аспекта внешнеэкономической деятельности российского бизнеса.

Одним из побудительных мотивов изучения темы явилась ее слабая изученность в отечественной литературе. Из наиболее близких к теме работ отечественных авторов следует отметить монографию А.В. Кузнецова¹ и монографию коллектива американских исследователей², отдельные экономические аспекты проанализированы в статьях В.Б. Супяна³, Р.И. Зименкова и Е.М. Романовой⁴. Собственно российскому лоббизму в США посвящена статья С.С. Костяева⁵.

Для сбора информации по теме научного доклада использовались следующие типы источников: нормативно-правовые акты, парламентская документация, материалы прессы, мемуары и интервью.

Нормативно-правовые акты как источник по лоббизму представляют собой законы по разным сферам государственного управления. Следующий тип источников – это парламентская документация: доклады профильных комитетов, материалы слушаний в комитетах парламента. Сюда же с определенной долей условности можно отнести отчеты лоббистов, представляемые Клерку Палаты представителей и Секретарю Сената. В материалах слушаний особый интерес представляют разделы «внешние показания» (*non-departmental witnesses*), где заинтересованные группы излагают свои аргументы.

Но самым важным источником является отчетная документация, заполняемая лоббистами в соответствии с требованиями Закона 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» (с поправками 1998 и 2007 гг.), Закона 1938 г. «О регистрации иностранных агентов», статей 4911 и 162(e), Налогового кодекса 1986 г. и статьи 1352 Свода законов США. Эти материалы важны как для количественного анализа участников лоббизма, так и для качественного анализа – идентификации конкретных интересов, которые преследуют заинтересованные группы.

¹ Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики. Инвестиционный аспект. М., 2007.

² Russian-Eurasian Renaissance? US Trade and Investment in Russia and Eurasia. Ed. by J.H. Kalicki and E. Lawson. Wash., 2003.

³ Супян В.Б. США и Россия: мирохозяйственные позиции и перспективы экономических отношений. – «МЭиМО», 2008, № 7.

⁴ Зименков Р.И., Романова Е.М. Американские ТНК за рубежом: стратегия, направления, формы. – «МЭиМО», 2004, № 8. Зименков Р.И. США и Россия в мировых инвестиционных процессах. – «США ♦ Канада», 2008, № 1, с. 16.

⁵ Костяев С.С. Российское лобби в США: структура, цели, посредники. – «США ♦ Канада», 2005, № 10.

Для анализа политической борьбы использовался такой тип источников, как материалы прессы, в частности, газет *The Washington Post*, *The New York Times*, *The Times*, *The Financial Times*, «Ведомости». В них детально отслеживаются различные аспекты политического процесса во взаимосвязи с интересами бизнеса. Кроме того, ряд статей в этих изданиях сами являются инструментами непрямого лоббизма, такого как кампании в СМИ. Выявление и анализ таких материалов дают богатую пищу для размышлений о различных приемах пропаганды в прессе.

Мемуары политических деятелей – М. Олбрайт, У. Клинтона, С. Тэлботта⁶ также заслуживают внимания в качестве источника по политической истории США 1990-х годов, без которой невозможно адекватное понимание политической системы США.

Личные интервью с Робертом Элсуортом, сотрудником аппарата Палаты представителей Конгресса США, Джеймсом Коллинзом, бывшим послом США в России, Лин Розз, бывшей сотрудницей Административно-бюджетного управления при президенте США, Элизабет Розман, директором департамента по связям с правительством корпорации «Хонейуэлл», в прошлом заместителем директора АБУ по связям с Конгрессом, Александром Квасневским, бывшим президентом Польши, дополнили представления авторов научного доклада о точках доступа к политическому процессу США, методах лоббирования подрядчиками Пентагона. Оценить эффективность усилий российского бизнеса по продвижению своих интересов в органах государственной власти США помогли интервью с Дж. Коллинзом и А. Квасневским.

При рассмотрении лоббизма российского бизнеса в США выделяются четыре периода эволюции этого феномена, которые отражают изменения политической и экономической систем нашей страны в постсоветский период.

В анализе деятельности российского бизнеса по отстаиванию своих интересов в ЕС акцент сделан на коллективных формах представительства, что связано как с особенностями функционирования европейской модели лоббирования, так и со спецификой источниковой базы: в ЕС отсутствует лоббистское законодательство, предписывающее в обязательном порядке всем лоббистам отчитываться о своей деятельности путем заполнения регистрационных форм, доступных широкой публике.

В обзоре лоббизма американского бизнеса в России выделяются основные формы представительства интересов, проводится исследование отдельно по случаю на примере табачной промышленности и т.п.

Коллектив авторов выражает благодарность Российскому гуманитарному научному фонду за финансовую поддержку проекта «*Российское лобби в США и ЕС: эволюция и перспективы*», 2007–2009, № 07-03-02039а, а также программе Фулбрайта в России, предоставившей возможность одному из участников проекта – С.С. Костяеву – пройти научную стажировку в Джорджтаунском университете, г. Вашингтон, США в 2007–2008 гг.

В заключении доклада подводятся основные итоги исследования и вытекающие из него выводы и рекомендации.

⁶ Albright M. Madam Secretary. – N.Y.: Miramax Books, 2003, 720 p., Clinton W.J. My Life. N.Y., «Vintage Books», 2005, 969 p., Talbott S. The Russia Hand. A Memoir of Presidential Diplomacy. N.Y., «Random House», 2003, 478 p.

1.1. Институциональная структура лоббизма в США

Роль лоббизма в политической системе США трудно переоценить. Несмотря на то, что политологи не смогли измерить его количественными методами, сотни тысяч разнообразных структур, продвигающих собственные интересы в Вашингтоне, исходят из того, что лоббизм – это эффективный способ достичь своих целей в органах государственной власти. Лоббизм в США играет исключительную роль в законодательном процессе как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, временами он определяет содержание и формы принятия административных решений, особенно в социально-экономической сфере. Наиболее значимые, влиятельные лоббисты в США, как впрочем и в других странах, – это крупные компании и их организации. По своей сути, «лоббизм – специфическая система функционального представительства групповых интересов в органах государственной власти, дополняющая и в разнообразных направлениях перекрывающая систему географического представительства интересов, осуществляемого депутатами парламента»⁷.

В странах Запада выделяются следующие стадии лоббирования: формирование конкретного интереса, определение лоббистской цели, организационное оформление субъекта, осуществляющего лоббистскую деятельность, выявление адресата давления, организация лоббистского давления, определение форм, методов и способов осуществления лоббистской деятельности, результат, последствия от принятия решения⁸.

Одной из важнейших предпосылок развития американского лоббизма является рост государственного регулирования экономики и социальной сферы в XX веке, вследствие которого разнообразные группы давления развили бурную деятельность по отстаиванию своих интересов⁹.

Специфически американская предпосылка роста роли лоббизма – высокий уровень разрешающих способностей политической системы. Этот уровень определяется количеством и качеством точек доступа. Точка доступа – одна из ключевых категорий в нашем анализе, под которой понимается «любой элемент политической системы (государственный орган или его подразделение, фракция в парламенте, выборы, депутат или другое должностное лицо, юрисдикция, полномочия и т.п.), который обладает качествами, делающими его способным в совокупности с несколькими другими элементами или даже самостоятельно сыграть существенную или определяющую, а то и

⁷ З я б л ю к Н.Г. Практика лоббистской деятельности в США. М., ИСКРАН, 1994, с. 4.

⁸ Л ю б и м о в А.П. Профессиональный лоббизм. Технологии лоббирования. М.: издание Государственной Думы, 1998, с. 13.

⁹ З я б л ю к Н.Г. Ук. соч., с. 4.

решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта»¹⁰.

Основные точки доступа к политическому процессу, используемые заинтересованными группами, можно подразделить на две категории: первые относятся к органам исполнительной власти и контролируются президентом, вторые представляют собой элементы власти законодательной. Для первой группы характерно значительное количество встроенных лоббистов. Дело в том, что после выборов Президент США назначает около 40 тыс. федеральных чиновников, значительную часть которых составляют представители местных элит, особо отличившихся в предвыборной кампании. Основную задачу эти люди видят в финансировании местных бизнес-проектов¹¹. Для них излюбленными местами являются, *во-первых*, бюджетные подразделения министерств и ведомств, разрабатывающие проекты бюджетов своих структур. Например, Дональд Пурди, директор Национального управления компьютерной безопасности Министерства внутренней безопасности США выдал 19 млн. долл. в виде подрядов Университету Карнеги Мелона, где ранее «имел честь» работать¹². В целом же, в 2004 г. 23% бюджета этого министерства ушло в национальные лаборатории, сотрудники которых были годом ранее приняты туда на работу¹³. Кроме того, Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью авторам исследования отметил, что директора бюджетных подразделений министерств и ведомств порой дают знать членам Конгресса США, что одни программы можно сократить в ходе утверждения бюджета в парламенте, а другие являются крайне приоритетными для ведомства. Элизабет Розман, директор департамента по отношениям с правительством корпорации *Honeywell* и в прошлом заместитель директора по отношениям с Конгрессом АБУ при президенте США, отметила в интервью авторам исследования, что иногда удается обеспечить включение необходимого финансирования еще на этапе разработки заявки в бюджетных подразделениях Пентагона и НАСА, и далее остается лишь заниматься мониторингом бюджетного процесса с тем, чтобы исключить сокращение или ликвидацию программы. Однако такое случается далеко не всегда. Более того, Э. Розман отметила, что в период ее работы в управлении бюджета Министерства внутренних дел она воочию могла наблюдать правомерность утверждения А. Вильдавски о том, что чем более влиятельную клиентелу имеет ведомство в лице различных заинтересованных групп, тем сильнее переговорная позиция в торге с АБУ. Например, Национальный фонд парков с множеством знаменитостей в своем наблюдательном совете был очень полезен в выколачивании нужных бюджетных показателей.

Во-вторых, важной точкой доступа является Административно-бюджетное управление (АБУ) при Президенте США, сводящее к началу февраля все проекты воедино в соответствии с «национальными» (и групповыми) приоритетами, урезая или увеличивая планируемое финансирование тех или иных ведомств по собственному усмотрению. Во время этого процесса АБУ проводит слушания, на которых конгрессмены и различные заинтересован-

¹⁰ Зяблук Н.Г. Лоббизм в политической системе // Политическая система США: актуальные измерения. М.: Наука, 2000, с. 59.

¹¹ Mebane W.R., Wawro G.J. Presidential Pork Barrel Politics. Work Paper. Cornell University. 2002, p. 2.

¹² «The New York Times», 28.06.2006.

¹³ «The Washington Post», 02.10.2006.

ные группы пытаются отстоять свои проекты¹⁴. Влияние на АБУ – заветная мечта любого лоббиста, доступная лишь тем, кто в состоянии потратить несколько миллионов долларов на предвыборную кампанию президента. Как показывает анализ отчетной документации¹⁵, заполняемой лоббистами по закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности», немногие указывают АБУ в качестве структуры, с которой осуществлялись контакты при достижении поставленных целей. По свидетельству Э. Розман, наиболее важными лицами в АБУ для заинтересованной группы являются так называемые бюджетные контролеры (*budget examiners*), которые рассматривают и утверждают бюджетные заявки подведомственного им федерального министерства, агентства, управления.

Институт вице-президента США при Р. Чейни стал одной из ключевых точек доступа к политическому процессу, как отметил Роберт Элсуорт, сотрудник аппарата Палаты представителей Конгресса США, в интервью авторам исследования. Эта роль основывается не только на личных договоренностях о распределении сфер ответственности в Белом доме между президентом Дж. Бушем-мл. и Р. Чейни, но и на том, что вице-президент является президентом Сената, имеет отличный доступ к законодательному процессу и получает заработную плату в Конгрессе США.

По свидетельству Элизабет Розман, в период администрации Дж. Буша-мл. бюджетный процесс на стадии выработки бюджетной заявки президента США претерпел существенные изменения. Если в период правления У. Клинтона именно президент лично принимал окончательные решения по конкретным параметрам финансирования тех или иных программ, то Дж. Буш-мл. делегировал эти полномочия специально созданному органу – бюджетному совету (*budget review board*) под председательством вице-президента США Р. Чейни, членами которого также являются директор АБУ, министр финансов, советник президента по экономическим вопросам и глава аппарата Белого дома. Основная задача бюджетного совета в том, чтобы разрешать конфликтные ситуации между главами бюджетных управлений министерств и ведомств и директором АБУ в тех случаях, когда министерство не согласно с корректировкой своей заявки, предложенной АБУ. Фактически речь идет о существенной деформации бюджетного процесса США при Дж. Буше-мл., ибо по закону именно президент, и никто иной, должен стоять во главе бюджетного процесса. Представляется, что с приходом президента Б. Обамы в 2009 г. все вернется в исходные, установленные законом рамки.

Все министерства и ведомства, по свидетельству Э. Розман, со значительной долей условности, можно разделить на три группы: те, которые всегда получают запрашиваемый объем финансирования: во время администрации Дж. Буша-мл. к таким относились – Пентагон, Министерство внутренней безопасности, НАСА; те, которые в состоянии апеллировать решения АБУ в бюджетном совете, например, Госдепартамент США, Министерство внутренних дел, Министерство сельского хозяйства и др.; те, которые не осмеливаются оспаривать главенство АБУ – Министерство торговли, администрация по делам малого бизнеса и т.п., ввиду узкой и четко фиксированной специализации, не предполагающей масштабных инициатив.

¹⁴ Ferejohn J.A. Pork Barrel Politics. Stanford: Stanford University Press, 1974, p. 71.

¹⁵ sopr.senate.gov

Рассмотрим теперь ключевые точки доступа в Конгрессе. *Во-первых*, это бюджетные комитеты Палаты представителей и Сената, утверждающие в апреле ежегодные резолюции с основными параметрами бюджета на следующий год, что является рекомендацией для работы комитетов по ассигнованиям.

Во-вторых, профильные комитеты Конгресса США по различным отраслям управления (вооруженным силам, энергетике, международным делам и т.п.), в которых разрабатываются рамочные законы, дающие право на расходование средств в рамках той или иной программы (*authorization bills*)¹⁶. Так, Н. Абдалали и Д. Уорд на основе анализа деятельности сенатского Комитета по делам вооруженных сил США утверждают, что не обнаружили существенного влияния экономических групп на процесс утверждения оборонного бюджета, но при этом замечают, что, возможно, групповые интересы учтены еще на уровне заявок Министерства обороны. Напротив, Б. Рандквист полагает, что такое влияние существует, и оно выражается в том, что за последние 30 лет округа членов оборонных комитетов Конгресса США получили значительно больше военных подрядов и выплат, чем прочие. При этом на округа, где преимущественно избираются республиканцы, пришлось больше подрядов, чем на округа демократов. Роль последних была ограничена потому, что, как оказалось, демократические делегации из округов со значительной долей оборонной промышленности составляли левое крыло этой партии и при большем представительстве в оборонных комитетах могли составить конкуренцию консервативной «коалиции холодной войны» обеих партий и Министерства обороны¹⁷, что стимулировало соответствующее распределение должностей руководством обеих партий.

В-третьих, важнейшей точкой доступа к политическому процессу на уровне парламента являются комитеты Конгресса США по ассигнованиям, принимающие, или чаще не принимающие, к 1 октября (начало финансового года) 13 законов, выделяющих конкретные средства в рамках дискреционной части бюджета (*appropriation bills*). Назначение в комитеты по ассигнованиям традиционно осуществлялось в порядке старшинства. Иными словами, член Конгресса США с наиболее значительным стажем парламентской деятельности обычно получал назначение в эти комитеты. Однако правила были изменены Н. Гингричем в результате «республиканской революции» 1994 г. Отныне лояльность партийному руководству является критерием назначения. Чтобы выслужиться перед начальством, используются все средства. Главное – деньги. Например, 7 января 1997 г. Р. Каннингэм был назначен в Комитет Палаты представителей по ассигнованиям, несмотря на яростное сопротивление тогдашнего главы комитета Р. Ливингстона, поскольку на выборах 1996 г. Каннингэм внес в общий предвыборный фонд своей партии более 1 млн. долл. и проводил агитацию за 60 коллег по партии. Аналогичная ситуация имела место когда в 2005 г. Дж. Льюис получил пост главы Комитета Палаты представителей по ассигнованиям через голову старшего колле-

¹⁶ Johnston R.J. Congressional Committees and Departmental Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the US. – «Transactions of the Institute of British Geographers», 1979, vol. 4, No. 3, p. 383.

¹⁷ Abdalali N., Ward D. The Senate Armed Services Committee and Defense Budget Making: The Role of Deference, Dollars and Ideology. – «Journal of Political and Military Sociology», 1998, vol. 27, No. 2, p. 246.; Rundquist B. Modeling State Representation on Defense Committees in Congress, 1959–1989. – «American Politics Quarterly», 1997, vol. 25, No. 1, pp. 39–52.

ги конгрессмена от Огайо Р. Регулы, так как на выборах 2004 г. вложил в партийную кассу чек на 600 тыс. долл.¹⁸ Членство в комитетах по ассигнованиям рассматривается конгрессменами не только как электоральный ресурс, позволяющий оказывать услуги, повышающие объем средств в предвыборном фонде, но и как возможность повысить личное благосостояние. Например, член Комитета по ассигнованиям Палаты представителей демократ А. Молохан учредил пять некоммерческих организаций, а затем направил на их счета 250 млн. бюджетных долларов, за что угодил под расследование ФБР¹⁹. При этом установлено, что, в отличие от подкомитетов по делам почты или Федерального округа Колумбия, наиболее «лоббистскими» являются подкомитеты по сельскому хозяйству, энергетике и водным ресурсам, обороне, которые почти на 100% состоят из конгрессменов либо из сельскохозяйственных округов, либо из округов с крупными энергетическими или оборонными объектами²⁰.

В-четвертых, если лоббист потерпел неудачу на ранее рассмотренных стадиях, то последним шансом добиться утверждения специального проекта является согласительная комиссия Палаты представителей и Сената, вырабатывающая итоговый вариант законопроекта в том случае, если версии палат отличаются друг от друга. При этом имеет место закономерность: чем больше различий в вариантах законопроекта, принятых палатами Конгресса США, тем больше объем дискреционных полномочий согласительной комиссии и тем больше возможностей у заинтересованных групп оказать влияние на выработку окончательной редакции текста на этой стадии законотворческого процесса²¹. Например, в декабре 2005 г. при рассмотрении ассигнований на 2006 фин. г. по программе «Медикейд» Белым домом была поставлена задача сократить ее финансирование: в сенатской версии законопроекта, под нажимом умеренных республиканцев, 10 млрд. долл. вычитались из доходов медицинских учреждений, тогда как в варианте Палаты представителей предлагалось на 16 млрд. долл. сократить выплаты физическим лицам. В итоге Американская медицинская ассоциация на заседании согласительной комиссии добилась утверждения текста Палаты представителей²². В ноябре 2006 г. демократы получили контроль над обеими палатами Конгресса США под флагом борьбы с коррупцией, символом которой стали специальные проекты, большая часть которых появляется в финансовых законопроектах на стадии согласительной комиссии. Однако, видимо позабыв о предвыборных обещаниях, новый глава Комитета Палаты представителей по ассигнованиям Д. Обей объявил, что намерен внести пакет специальных проектов своих коллег по палате как раз на заседании согласительной комиссии²³. Поразительный случай «работы» согласительной комиссии Палаты представителей и Сената над финансовыми законопроектами имел место летом 2007 г., когда законопроект о гидротехнических работах (постройка мостов, плотин, дамб и

¹⁸ Stern M. et al. The Wrong Stuff. The Extraordinary Saga of Rand "Duke" Cunningham, the Most Corrupt Congressman Ever Caught. N.Y.: Public Affairs, 2007, pp. 79, 96–97.

¹⁹ «The New York Times», 8.04.2006.

²⁰ Adler S.E. Constituency Characteristics and the "Guardian" Model of Appropriations Subcommittees, 1959–1998. – «American Journal of Political Science», 2000, vol. 44, No. 1, pp. 105–112.

²¹ Truman D. Governmental Process. N.Y.: Alfred Knopf, 1968, pp. 377–380.

²² «The Washington Post», 27.12.2005

²³ Ibid., 13.06.2007.

пр.) в сенатской версии составил 14 млрд. долл., в варианте Палаты представителей 15 млрд. долл., а члены комиссии «договаривались» его до 20 млрд. долл.²⁴ В целом же, в соотношении влияния палат Конгресса США на стадии согласительной комиссии имеется следующая закономерность: во внесении поправок представители Сената побеждают чаще переговорщиков Палаты представителей, поскольку вторые вынуждены занимать оборонительную позицию, чтобы защитить уже сложившуюся консолидированную версию законопроекта. И наоборот, когда билль инициирован в Сенате, что бывает значительно реже, то на стадии согласительной комиссии преимущество имеют переговорщики Палаты представителей²⁵. При этом наблюдателями отмечается²⁶, что именно на этой стадии рассмотрения финансового законопроекта в нем появляется большое количество специальных проектов. Согласительные комиссии тем более удобны для этих целей, что, в отличие от стенографируемых заседаний комитетов, их работа совершенно непублична, закрыта от глаз постороннего наблюдателя. Вместе с тем, следует констатировать снижение важности этой точки доступа при попытке задействовать такую форму бюджетного лоббизма как специальный проект. По поправкам 2007 г. к закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» внесение специальных проектов на стадии рассмотрения законопроекта в согласительной комиссии запрещается; только проекты, утвержденные Палатой представителей и Сенатом на пленарных заседаниях могут присутствовать в билле.

В-пятых, небезынтересной точкой доступа к политическому процессу могут быть партийные клубы конгрессменов, предоставляющие возможность всем желающим пообщаться за ланчем с членами Палаты представителей и сенаторами за определенную плату. Например, в созданном по образцу «Комитета демократических лидеров» «Республиканском партнерстве главной улицы» (*Republican Main Street Partnership*), заплатив 15 тыс. долл., можно дважды отобедать с конгрессменом, а за 25 тыс. долл. трижды²⁷.

В-шестых, важным ключом к государственной машине являются партийные лидеры. Лидер республиканцев в Палате представителей в период второй администрации Дж. Буша-мл. Т. ДеЛэй инициировал «Кей стрит проект»²⁸, который настойчиво предлагал проверенных республиканцев в качестве глав вашингтонских представительств корпораций и бизнес-ассоциаций²⁹. Таким образом, республиканцы стремились контролировать доступ лоббистов к процессу принятия решений, не отдавая столь важное дело на откуп личным взаимоотношениям законодателей и лоббистов. Преемник Т. ДеЛэя на посту

²⁴ «The Washington Post», 2.08.2007.

²⁵ Strom G., Rundquist B. A Revised Theory of Winning in House-Senate Conferences. – «The American Political Science Review», 1977, vol. 71, No. 2, pp. 448–453.

²⁶ «The Washington Post», 23.05.2005, «The New York Times», 6.07.2005.

²⁷ «The New York Times», 30.04.2006; www.dlc.com; www.republicanmainstreetpartnership.com

²⁸ www.kstreetproject.com

²⁹ В штате Миссури партийная организация республиканцев – это «семейный бизнес»: сын Р. Бланта – Мэтт является губернатором штата, а младший сын Эндрю – ведущим лоббистом, клиенты которого перечисляют средства в предвыборные фонды отца и старшего брата. Более того, он женат на «лоббистке» компании «Филип Моррис», которая является одним из важнейших клиентов его фирмы. Это весьма распространенная практика, когда один супруг работает в государственном учреждении, а другой/ая представляет интересы компаний, лоббирующих принятие тех или иных решений в этом самом учреждении («The Washington Post», 3.10.2005).

партийного кнута с 2003 г.³⁰ Р. Блант имел не менее тесные связи с вашингтонскими лоббистами, которых он привлекал к подсчету голосов, переговорам по поправкам к законопроектам и т.д. Немногим отличается и лидер нового демократического большинства в Палате представителей С. Хойер от штата Мэрилэнд, который поспособствовал выделению 2 млн. долл. для дочерней структуры компании «МэнТехИнтернэшнл», сотрудники которой во время избирательной компании 2006 г. внесли в избирательный фонд конгрессмена более 12 тыс. долл.³¹ На 2009 фин. г. спикер Палаты представителей Конгресса США Н. Пелоси запросила 12 млн. долл. в специальных проектах³². Партийные бонзы важны не только в качестве самостоятельной точки доступа к бюджетному процессу, обращаясь к которым с большей вероятностью можно получить финансирование своих нужд, но и как регулирующее звено. Ведь именно с них начинается процесс утверждения такой формы реализации бюджетного лоббизма, как специальный проект³³.

В-седьмых, кокусы по-прежнему остаются очень удобной точкой доступа для решения нужных вопросов. Подрядчики из сферы высоких технологий работают с Интернет-кокусом, производители сладостей – с Сахарным кокусом. 189 членов Конгресса принадлежат к дюжине кокусов. Абсолютным чемпионом 2006 г. являлся член Палаты представителей демократ М. Макинтайр, состоящий в 98 кокусах. Например, члены кокуса искусств летом этого года подверглись лоббированию со стороны С. Кинга, требовавшего обеспечить государственное финансирование ряда представлений³⁴.

В условиях глобализации особую роль играет так называемый внешний лоббизм: лоббизм зарубежного бизнеса в США, и наоборот, лоббизм американских корпораций за рубежом, что наглядно продемонстрировано на примере России (гл. 4). Кроме того, довольно велика роль иностранного представительства интересов во внешней политике США. Многие зарубежные структуры пытаются влиять на формирование политического курса Государственного департамента США путем лоббирования. Важное значение здесь имеет институт парламентского контроля законодательной власти над властью исполнительной: конгрессмен вправе затребовать от любого чиновника исполнительной власти любую информацию о его служебных обязанностях, кроме того, федеральный бюджет, как уже говорилось, не является единым документом, как в нашей стране, он состоит из 13 отдельных законов. Профильные комитеты Конгресса утверждают ежегодные бюджеты всех министерств и ведомств, соответственно, могут через этот механизм влиять на политику исполнительной власти. И последнее, многие высшие чиновники администрации США вступают в должность после утверждения профильным комитетом Сената с началом каждой новой администрации идет бурный процесс обсуждения кандидатур, далекий от формализма, каждая администрация терпит на этом пути неудачи: от одного до трех министров «проваливаются» на слушаниях, и президенту приходится искать новые кандидатуры.

³⁰ Т. ДеЛэй лишился этого поста в сентябре 2005 г. в связи с судебным обвинением в незаконном финансировании выборов в Техасе, по обвинению прокурора-демократа, известного по расследованиям громких коррупционных дел представителей обеих партий.

³¹ «The Washington Post», 10.12.2007.

³² «The New York Times», 27.06.2008.

³³ Stern M. Op. cit., p. 188.

³⁴ «The Washington Post», 17.07.2006.

Существенная роль иностранного лоббизма видна на примере борьбы вокруг финансовой помощи Эфиопии, развернувшейся в Подкомитете по делам Африки Комитета по международным делам Палаты представителей Конгресса США в 2006 г. Эфиопская оппозиция, наняв лоббистскую фирму «Брэйсуэлл энд Джулиани»³⁵, смогла обусловить выделение финансовой помощи требованием к нынешнему правительству поделиться властью и включить представителей других партий в парламент³⁶. В целом же исследование о лоббизме в системе предоставления американской финансовой помощи различным странам опровергло укоренившуюся точку зрения на Подкомитет по иностранным делам Комитета по ассигнованиям как на оазис, свободный от лоббизма; установлено, что наибольший объем финансовой помощи получают не самые отсталые регионы – Тропическая Африка и Южная Азия, а довольно развитые Ирландия, Израиль и Греция, обладающие весьма сплоченными и активными этническими группами в США³⁷.

Влияние зарубежных лобби во внутренней политике США исключительно велико. Об успехах, скажем, европейцев свидетельствует получение американо-европейским консорциумом «Локхид-Мартин, АгустаВестланд» (*Lockheed-Martin, AgustaWestland*) 6-миллиардного оборонного контракта на постройку нового вертолета. За включение в консорциум англо-итальянской фирмы выступали лично Т. Блэр и С. Берлускони на встречах с Дж. Бушем-мл. Допуск европейцев в святая святых – оборонные подряды Пентагона – означает значительный шаг вперед.

Латинская Америка в 2000 г. в совокупности затратила на лоббизм в США 110 млн. долл., что составляет около 30% от всех иностранных расходов на лоббизм за этот год. Лидерами являются Колумбия – 12 млн., Перу – 3 млн. и Бразилия с Венесуэлой – по 1 млн. каждая.

Заметную активность на ниве иностранного лоббизма в США проявляет Индонезия. После резни 1999 г. в Восточном Тиморе и последовавших за ней санкций со стороны США правительство Индонезии, Фонд «Секар Махони Сакти» наняли «Адвантейдж ассошиэйтс», «АПКО Уордуайд», «Алстон энд Бэрд» (с Робертом Доулом в качестве ведущего лоббиста), чтобы улучшить взаимоотношения с Белым домом, создать позитивный образ в американских СМИ, а также возобновить поставки запчастей для самолетов C-130 и стажировки своих военных в США.

По данным Министерства юстиции США, в 2000 г. на первом месте по объему лоббистских расходов была Япония – 51 млн. долл., на втором Франция – 40 млн., на третьем Багамские острова – 31 млн.³⁸ В 2003 г. ведущими торговыми партнерами США были: Канада – 393 млрд. долл., Мексика – 235 млрд., Китай – 180 млрд., Япония – 170 млрд. Россия в этом списке 30-я (11,0 млрд.) после Нигерии – 11,4 млрд.

Все эти данные являются ярким свидетельством того, что самым эффективным методом лоббизма являются личные контакты – наиболее редкий, а потому и ценный ресурс. Поскольку действительно важны не столько

³⁵ Г-н Джулиани был одним из претендентов на пост кандидата в президенты США от Республиканской партии в 2007–2008 гг.

³⁶ «The New York Times», 04.12.2007.

³⁷ Lahiri S.; Raimondos-Moller P. Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation. – «The Economic Journal», 2000, No. 110, pp. 62–79.

³⁸ FARA Report 2001. U.S. Department of Justice (www.usdoj.gov).

общая сумма затрат на лоббистскую кампанию, будь то размещение имиджевых материалов в СМИ или организация серии банкетов, сколько конкретное знакомство с конкретным политиком, с которым ведется целевая, предметная работа. В случае с европейцами сложилась уникальная ситуация: англо-итальянская фирма имела эксклюзивный доступ к главам своих государств, а те в свою очередь – к президенту США. Аналогичен пример Латинской Америки с системой внешнеторговых преференций. Именно поэтому Канаде не нужно быть среди лидеров по лоббистским расходам, чтобы обеспечить первенство по объему внешней торговли. Кроме того, неперенными условиями эффективного иностранного лоббизма в США являются не только тесные контакты по дипломатическим каналам с различными представителями политического истеблишмента, но и длительные дружеские отношения со СМИ, академической элитой и различными «мозговыми центрами»³⁹. Если же глава государства не завсегдатай приемов в Белом доме (Индонезия), то, чтобы влиять на политику в Вашингтоне, остается только попытаться купить это влияние, наняв ту лоббистскую фирму, сотрудники которой входят в Белый дом. Но это удел слабых, и дивиденды от подобных инвестиций не всегда оправдывают ожидания.

Необходимо отметить существенное значение лоббизма американских корпораций за рубежом. Они используют опыт корпоративного продвижения интересов, выработанный в США, и переносят его в зарубежные страны. Прежде всего, создаются отделения Торговой палаты США в столицах иностранных государств. Активно работают Американская торговая палата в ЕС, Американская торговая палата в России, Американская торговая палата в Корею и многие другие. Коллективное представительство интересов резко отличается американский стиль лоббирования от, скажем, российского. Подробнее об этом – в соответствующих разделах научного доклада.

1.2. Внутренний и внешний лоббизм в ЕС

Особенности экономических и политических отношений ЕС в целом и в лоббистской практике в частности определяются прежде всего характером этого образования, исключительной сложностью и многообразием его системообразующих структур и институтов. Уже сама по себе множественность самостоятельных политических акторов, взаимодействующих как на межнациональной, так и наднациональной основе, обуславливает весьма своеобразную систему отношений в ЕС, которые, имея определенные черты иерархии, в основном функционируют на «согласительной» основе как сложная сетевая структура. Тот же «согласительный» характер носят и отношения внутри отдельных институтов ЕС, начиная с Европейского совета, Комиссии, Совета министров, и кончая чисто консультативными учреждениями, типа Экономического и социального Совета.

Характеризуя суть и особенности институциональной структуры ЕС, руководитель Центра по изучению Евросоюза при Сассекском университете Великобритании Элен Уоллес пишет, что структура эта представляет «новый тип политической системы», в которой происходит сплав (*fusion*) инструментов, процедур и сетей, взаимодействующих на различных уровнях публичной

³⁹ Jobst A. Foreign Lobbying in the U.S., p. 16.

политики»⁴⁰. В числе этих официальных и неофициальных акторов она помимо основных политических институтов ЕС особо выделяет 1400 в высшей степени неординарных и различных по своим назначениям комитетов и рабочих групп, функционирующих при этих институтах⁴¹. К 2005 г. число комитетов возросло до 1800, и в них было занято 80 тыс. специалистов⁴². О чрезвычайной сложности и своеобразии как формальных, так и неформальных институтов и групп интересов ЕС пишут и многие другие исследователи. Один из них, профессор Сассекского университета К. Миддлмас посвятил даже целый большой том своего изыскания системе неформальных политических практик в рамках ЕС, сравнив существующую в нем систему отношений с «оркестром», слаженная «игра» которого оказывается возможной лишь благодаря теснейшему взаимодействию всего многообразия «политических инструментов»⁴³. Указанные обстоятельства обуславливают тот факт, что сам характер выработки и принятия решений в Союзе оказывается во многом опосредованным участием не входящих непосредственно в институциональную структуру ЕС групп интересов и групп давления самого различного характера и назначения. Это и организации бизнеса, и отдельные крупные корпорации, и организации гражданского общества, региональные и этнические образования входящих в Союз стран, множество культурных, научных и иных образований.

В этих условиях методы обычного, «прямого» лоббирования, исходящего и от этих, и от всех других «заинтересованных групп», чаще всего не срабатывают, возникает необходимость создания принципиально иных, более усложненных способов воздействия или, точнее, взаимодействия их с официальными, полномочными органами ЕС. Причем, как пишет один из наиболее авторитетных исследователей структуры внутренних отношений в ЕС голландский профессор Ринус ван Шенделен, «в этом взаимодействии и сами институты, офисы и агентства, комитеты и другие органы официального механизма ЕС могут рассматриваться как группы интересов»⁴⁴.

В результате особого характера формальных и неформальных отношений Евросоюза, пишет он, «на уровне ЕС никакая группа не может повлиять на своего контрагента, прибегая лишь к таким способам традиционного лоббизма, как оказание силового давления (*coercion*), попытками “загнать в угол” (*encapsulation*), а также убеждениями и аргументами в своей правоте». Здесь требуется нечто большее, а именно «переговоры и компромисс, успех которых зависит от предварительного исследования и выполнения массы домашней работы (*a lot of homework*). И если та или иная группа интересов хочет укрепить свои шансы для получения необходимого ей результата, она должна практиковать профессиональные действия, исходящие из этих принципов»⁴⁵.

⁴⁰ Wallace H. and Young A. (ed.) Participation and Policy-making in the EU. Oxford, 1997, p. 20.

⁴¹ Ibid., p. 24.

⁴² Шохин А.Н., Королев Е.Ф. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. М., 2008.

⁴³ Middlemas K. Orchestrating Europe. Informal Politics of European Union, 1973–1996. L., 1995.

⁴⁴ van Schendelen R. Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002, p. 47.

⁴⁵ Ibid., pp. 47, 49.

Об особом значении «домашней работы» пишут и другие исследователи лоббизма в Евросоюзе. Известный британский специалист в области отношений между группами интересов и институтами ЕС Джастин Гринвуд указывает, что такого рода работа – это серьезные экспертные обоснования выдвигаемых предложений, причем они создаются не только для самих лоббистов, но и для соответствующих институтов Евросоюза и его «правительства», каковым по праву считается Комиссия. Будучи слишком ограниченной в своих возможностях проводить исследования по широчайшему кругу проблем, которые находятся в сфере ее компетенции, Комиссия, пишет он, «напрямую зависит от того вклада в ее деятельность, который исходит от внешних интересов»⁴⁶.

Подчеркивая особую роль бизнеса и бизнес-групп в такого рода взаимодействии, Гринвуд приводит весьма интересный документ самой Комиссии, в котором говорится, что «Комиссия всегда была и остается институтом, открытым для взаимодействия вовне (*open to outside input*). Она считает этот процесс фундаментальным для разработки своей политики. Такого рода диалог взаимовыгоден как для Комиссии, так и для внешних акторов»⁴⁷.

Одним из важнейших условий успеха подобного взаимодействия является обязательные для «внешних акторов» правила игры, важнейшим из которых является формирование так называемых коалиций или «евро-групп», т.е. акторов, объединяющих ряд функционально родственных компаний и организаций, способных представлять (и обосновывать) значимые для Комиссии и других институтов ЕС аналитические материалы. Среди них особо выделяются влиятельные организации бизнеса, ведущая роль среди которых принадлежит Союзу промышленных и предпринимательских конфедераций Европы (с начала 2007 г. – ассоциация «Бизнес-Европа»), в который входят 40 национальных предпринимательских организаций, большинство которых, в свою очередь, состоит из ряда отраслевых ассоциаций. Это самая массовая организация европейского бизнеса, включающая практически все виды бизнес-структур, и в том числе – мелкого и среднего предпринимательства. Однако решающую роль в ней играют крупные корпорации, и этот факт подчеркивается практически всеми исследователями Евросоюза, включая и отечественных.

Основная экспертно-аналитическая работа «Бизнес-Европы» осуществляется в рамках семи специализированных «политических комитетов», в состав которых входит 60 рабочих групп, насчитывающих в общей сложности 1200 сотрудников – экспертов, направляемых из входящих в эту ассоциацию национальных федераций. Как констатируется на официальном сайте организации, именно рабочие группы готовят аналитические записки (*position papers*) по актуальным вопросам взаимодействия с Комиссией и другими руководящими органами ЕС. В течение года изготавливается около сотни таких записок, все они поступают в специализированные департаменты Исполкома, который призван продвигать их выше и добиваться, чтобы высказанные в них рекомендации «принимались во внимание» теми, кто принимает окончательные решения⁴⁸.

⁴⁶ Organized Business and the New Global Order. Ed. by G. Greenwood and H. Yasek. L., 2000, p. 80.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ <http://www.business europe.eu/structure>

В числе комитетов ассоциации «Бизнес-Европа» – комитет по международным делам, одна из рабочих групп которого специализируется по проблемам России. Как можно выяснить на том же сайте, в числе последних «*position papers*» (тексты которых открыты для прочтения), одна посвящена так называемому газовому конфликту между «Газпромом» и «Нафтогазом» Украины.

Сказанное выше о «Бизнес-Европе» как об организации, равно как и ее «особые отношения» с Комиссией и другими институтами ЕС, делают ее важнейшей частью всей системы подготовки и принятия решений в Евросоюзе. Именно это обстоятельство обуславливает ту роль, которую играет ассоциация «Бизнес-Европа» и бизнес-сообщество ЕС в целом не только в складывающейся системе взаимодействия европейского и российского бизнеса, но и в системе политических отношений сторон.

Весьма влиятельной организацией бизнеса в ЕС является Круглый стол промышленников, объединяющий около 50 крупнейших еврокорпораций. Что касается Европейской торговой палаты, объединяющей торговые палаты стран-участниц, несмотря на столь широкое представительство, она, по оценке специалистов, является скорее организацией «второго уровня».

В числе «еврогрупп», серьезно влияющих на выработку и принятие решений Комиссии, Совета министров, Европарламента и других институтов ЕС – отраслевые еврофедерации и федерации бизнеса национального уровня, так называемые межсекционные группы.

Что касается индивидуальных крупных корпораций, то их лоббистская активность, оставаясь весьма высокой, претерпела в течение последних 10–15 лет существенные изменения. Если в середине 1990-х годов и ранее они предпочитали действовать поодиночке, то в связи с отмеченной выше «коалиционной стратегией» лоббизма, им пришлось перестраиваться и в подавляющем большинстве случаев включаться в «еврогруппы», создавать коалиции, альянсы, кластеры и тому подобные образования. Причем все они, как правило, весьма подвижны, их границы четко не обозначены. В зависимости от обстоятельств меняются и приоритетные направления их деятельности⁴⁹. Действия «в одиночку» не только становились малоэффективными, но и не позволяли диверсифицировать усилия по ряду направлений, каждое из которых требовало инкорпорацию в различные еврогруппы. Такого рода обстоятельства привели к существенному изменению в лоббистских подразделениях корпораций в Брюсселе. Если в середине 1990-х годов там насчитывалось более 314 офисов отдельных корпораций и 527 – офисов предпринимательских ассоциаций, то в начале 2000-х годов число первых осталось примерно тем же, а число ассоциаций возросло до 832⁵⁰. Примечательно, что, по данным ван Шенделена, в начале 2000-х годов среди брюссельских лоббистов насчитывалось 520 коммерческих консультантов⁵¹, т.е. тех самых специалистов, на долю которых выпадала значительная часть экспертной работы, а также организации связей и контактов представителей корпораций и ассоциаций с чиновниками Комиссии и других институтов ЕС.

По официальным данным самого Евросоюза, в число зарегистрированных лоббистских групп на начало 2009 г. входят 143 отдельных корпорации и 344 бизнес-ассоциации⁵².

⁴⁹ Organized Business..., p. 84.

⁵⁰ Wallace H. and Young A. (ed.) Op. cit., pp. 17–18.

⁵¹ van Schendelen R. Op. cit., p. 46.

⁵² <http://www.ec.europa.eu/statistics>

На деле число офисов крупных корпораций и бизнес-групп в Брюсселе значительно превышает приведенное выше количество официально зарегистрированных, поскольку многие корпорации и ассоциации предпочитают практиковать более гибкие формы своего представительства и взаимодействия с институтами ЕС.

Как мощнейший лоббистский потенциал еврогрупп бизнеса самого разного уровня и характера, так и их особые отношения с официальными структурами Евросоюза обусловили исключительную, беспрецедентную роль лоббизма в принятии и стратегических, и сугубо конкретных управленческих решений. Многочисленные исследования лоббистской практики в Евросоюзе, равно как и отношений бизнеса с его институтами в целом убедительно свидетельствуют о том, что на каждом этапе интеграционного процесса, особенно перед принятием Единого европейского акта в 1987 г. и в последующий период, роль лоббистских групп, типа ЕКС и ассоциации «Бизнес-Европа» была едва ли не решающей. Во многом то же самое относится к сотням и тысячам регулярно принимаемых законов и постановлений более частного порядка. При этом как в том, так и в другом случае метод выработки и принятия решений, как уже отчасти отмечалось выше, носил и носит «согласительный» характер, лоббисты и лоббируемые выступают преимущественно как партнеры⁵³. Это, конечно, не означает, что в процессе взаимодействия не возникает острых коллизий и даже конфликтных ситуаций⁵⁴. Правилom, однако, остается то, что возникающие противоречия разрешаются путем компромисса и консенсуса, в ходе которых обе стороны проявляют заинтересованность в сохранении доверительных отношений. Как бы ни был силен тот или иной лоббист, он отлично осознает, что вне такого рода отношений его лоббистский потенциал может снизиться едва ли не до нуля.

В силу изложенных выше обстоятельств «европейский» лоббизм – это не только политика, но и искусство⁵⁵, требующее от его участников высокой степени профессионализма и компетентности, а также умения ориентироваться в сложных и постоянно меняющихся обстоятельствах.

Характер и особенности «внутреннего» лоббизма в ЕС во многом определяют и специфику лоббизма «внешнего». Этот последний также играет здесь более весомую роль, чем тот, который нацелен на политические институты национальных государств. Сами масштабы ЕС как «общего рынка» и как политического образования, равно как и особая роль бизнеса в системе принятия решений, «притягивают» к нему массу внешних игроков, нацеленных на то, чтобы через институты ЕС повлиять в выгодную для себя сторону на принимаемые и в самом Союзе, и во входящих в него странах экономические и

⁵³ Своего рода средоточием этого согласования выступают упомянутые выше комитеты и комитетская система, играющие, в отличие от комитетской системы отдельных государств, значительно более весомую роль и представляющие органическую часть самой политической структуры ЕС. Подробно о комитетской системе и ее роли в институциональной структуре ЕС см.: Rhinard M. Governing in Committees. Analysis of the Democratic Legitimacy of the EU Committee System. A Paper Presented at the IPSA World Congress 2000. Quebec, 2000; EU Committees as Influential Policymakers. Ed. by R. van Schendelen. Dartmouth, Aldershot, 1998.

⁵⁴ Совмещение консультативно-экспертных и лоббистских функций широко практикуется и на страновом уровне, причем не только в странах-членах ЕС. Однако в Евросоюзе такого рода совмещение носит по существу обязательный для любых лоббистов характер, а их роль и место в механизме подготовки и принятия решений здесь на порядок выше.

⁵⁵ van Schendelen R. Op. cit.

политические решения. Особенно возрастает роль «внешнего» лоббизма в связи с процессами глобализации и усилением роли транснационального бизнеса, частью которого уже стали многие «еврокорпорации». Причем возрастает эта роль не только в экономике, но и, что не менее важно, в политике.

Учитывая все разнообразие корпоративных «контрагентов» и их связей с ЕС, мы ограничимся лишь одним «азимутом» этих связей, а именно – североамериканским. И не только потому, что они наиболее развиты, но и потому, что на их фоне будет легче и проще идентифицировать те проблемы, с которыми сталкивается в отношениях с ЕС корпоративный бизнес России.

Как и внутри ЕС, лоббистская активность американского бизнеса развивается преимущественно по линии бизнес-групп и бизнес-ассоциаций. Наиболее влиятельной из них является Американская торговая палата в Евросоюзе (*American Chamber of Commerce to the European Union – AMCHAM-EU*). Ее членами являются 140 крупнейших корпораций, имеющих «американские корни». 40 из них входят в число 100 ведущих компаний США из списка, ежегодно публикуемого журналом «Fortune»⁵⁶. Как пишет в упомянутом исследовании Дж. Гринвуд, «Палата является одной из наиболее эффективных и престижных еврогрупп»⁵⁷.

Ее официальный статус – «неприбыльная ассоциация, осуществляющая лоббистскую активность», а главная цель – «обеспечение благоприятных условий для экономического роста и инвестиционного климата компаний – членов палаты в Евросоюзе». Определяя стратегическое видение своей «миссии», Палата заявляет на своем официальном сайте, что она стремится стать «наиболее востребованным (*valuable*) лобби в Евросоюзе, представлять в нем американский бизнес и быть пользующимся доверием партнером-дискутантом для европейских институтов и правительств»⁵⁸.

Для реализации этих целей в Палате создано 14 комитетов по основным направлениям ее деятельности, а также один мозговой трест (*task force*). Кроме того, на той же постоянной основе функционируют несколько рабочих групп. Члены всех этих структур регулярно встречаются с официальными представителями Комиссии и других институтов ЕС, осуществляя тесное взаимодействие с ними.

Результатом интенсивной экспертно-аналитической деятельности Палаты являются специальные записки (*position papers*), причем только за 2008 г. было подготовлено около 40 такого рода «бумаг» (на сайте Палаты они не только перечислены, но и даны их тексты). Палата также практикует более пространные разработки (одна из последних – «трансатлантическая экономика в 2009 г.») и брошюры по актуальным проблемам мировой и «трансатлантической» экономики. В 2007–2009 гг. опубликовано 8 таких брошюр. Среди них «Конверсия регулятивной практики в ЕС и США», брошюра по проблемам инновационной деятельности и др.⁵⁹

Наиболее ответственную деятельность по взаимоотношениям с институтами ЕС ведет «Президентская группа», или «высший дипломатический корпус» Палаты, его основная цель – «оказывать влияние на повестку дня

⁵⁶ www.amchameu.be/membership

⁵⁷ *Organized Business...*, p. 87

⁵⁸ www.amchameu.be/mission_aim_vision

⁵⁹ *Op. cit.*, publications.

Европейского совета», а также инициировать диалоги с высшими должностными лицами Евросоюза⁶⁰.

Влияние американских корпораций в ЕС осуществляется и через непосредственное их участие в отраслевых ассоциациях стран Евросоюза, т.е. в тех же еврогруппах, но уже «второго эшелона». Однако, поскольку многие представители делового сообщества ЕС считают их выражающими интересы скорее американского, а не европейского бизнеса, многие отраслевые ассоциации препятствуют участию этих фирм в своих организациях.

Противоречия между европейским и американским бизнесом в ЕС проявляются и на более высоких уровнях, однако, принимая установившиеся в Евросоюзе правила игры, американские корпорации декларируют «приверженность к достижению лучшего взаимопонимания между ЕС и США в вопросах, связанных с деятельностью бизнеса»⁶¹ и подчеркивают, что они являются «лояльными сторонниками европейской интеграции»⁶².

В условиях прогрессирующей транснационализации крупного бизнеса и возникающей в связи с этим необходимостью более оперативно решать вопросы экономического и политического взаимодействия ТНК по обе стороны Атлантики, в 1995 г. была создана принципиально новая организация, которая в отличие от всех упоминавшихся ранее представляет одновременно и европейский, и американский бизнес. Эта организация – «Трансатлантический диалог бизнеса» (*Transatlantic Business Dialogue – TABD*), в которую на начало 2009 г. входят руководители 33 крупнейших американских и европейских ТНК⁶³. Как подчеркивают авторы исследования, посвященного анализу характера и роли организации, она существенным образом укрепляет «стратегические преимущества взаимодействия бизнеса и институтов США и ЕС»⁶⁴. Рассматривая указанное взаимодействие как элемент политической стратегии американского и европейского бизнеса, авторы исследования подчеркивают, что его результатом является усиление наднациональных начал и глобального измерения Евросоюза. Примечательно, что TABD создан в результате прямой договоренности европейской Комиссии и Государственного департамента США и нацелен, помимо прочего, на содействие «более тесной кооперации между правящими кругами двух стран и выработки совместных рекомендаций для администраций США и ЕС». Одна из его задач, пишут авторы, «создавать давление на ЕС в пользу глобализации»⁶⁵. Многие члены Диалога являются одновременно членами ассоциации «Бизнес-Европа», ЕКС и АМСНАМ. Помимо проводимых TABD регулярных форумов при нем создано пять рабочих групп и сорок подгрупп, нацеленных на разработку конкретных рекомендаций по основным вопросам развития европейского бизнеса, включая промышленную, экологическую, информационно-технологическую политику малого и среднего бизнеса и др.

⁶⁰ Op. cit. strategic management

⁶¹ Op. cit., mission, aim, vision

⁶² Organized Business..., p. 88.

⁶³ www.tabd.com/leadership_and_membership

⁶⁴ Coen D., Grant W. Corporate Political Strategy and Global Public Policy: A Case Study of Transatlantic Business Dialogue. A Paper, Presented at the IPSA XIII World Congress. Quebec, 2000, p. 20.

⁶⁵ Ibidem.

Отличительной чертой Диалога является участие в проводимых им мероприятиях представителей Европейской комиссии, Европарламента, правительства и Конгресса США.

Главными, хотя и далеко не единственными мероприятиями его являются ежегодно проводимые сессии, на которых принимаются развернутые рекомендации для высшего политического руководства ЕС и США. В рекомендациях сессии 2008 г., опубликованных на сайте Диалога, содержится целый ряд предложений, главным из которых является принятие мер по углублению интеграции торговых и финансовых рынков и создание «открытого климата для взаимных инвестиций»⁶⁶.

В числе последних мероприятий – совещание исполнительного комитета в Давосе в январе 2009 г., в ходе которого подчеркивалась необходимость избегать протекционистских мер и осуществлять «интенсивные меры по координации усилий, нацеленных на восстановление глобальной экономики», а также поддерживать благоприятный и основанный на взаимном доверии инвестиционный климат⁶⁷. На совещании присутствовали представители Европейской комиссии и Организации экономического сотрудничества и развития (OECD).

В том же месяце участники Диалога обсудили на созванном им Круглом столе, вместе с высокопоставленными представителями политических кругов США и ЕС, вопросы, связанные с предстоящим формированием новой американской администрации и возможными его последствиями для социально-экономического развития страны и ее отношений с ЕС⁶⁸.

Диалог публикует на полгода вперед планируемые им мероприятия, издает ежемесячный бюллетень, в котором освещаются важнейшие направления его деятельности, имеет офисы в Брюсселе и Вашингтоне.

В целях более оперативного взаимодействия с высшим политическим руководством США и ЕС Диалог в 2007 г. создал (совместно с трансатлантическими диалогами потребителей и юристов) Группу советников (*Advisory Group*), которая готовит рекомендации для сформированного в том же году «Трансатлантического экономического совета» (*Transatlantic Economic Council*) – организации из высокопоставленных чиновников США и ЕС, призванной способствовать более успешному продвижению трансатлантической экономической интеграции в ряде ключевых ее областей.

Сопредседателями Совета являются помощник президента США по международным экономическим отношениям и вице-президент Европейской комиссии по вопросам промышленности и предпринимательства.

Будучи влиятельной площадкой для согласования позиций сторон и выработке совместных рекомендаций по важнейшим направлениям экономического взаимодействия США и ЕС, TABD является одновременно и местом приложения лоббистских усилий с обеих сторон. Механизм лоббирования весьма схож с тем, который сложился в рамках ЕС, однако в отличие от последнего лоббирование здесь носит скорее опосредованный, двуступенчатый характер. Первая ступень – это, в основном, воздействие по линии бизнес – бизнес, где в процессе взаимного лоббирования достигаются консенсус и компромисс. Вторая ступень – это уже воздействие Диалога в целом на политику

⁶⁶ [www.tabd.com/2008US-EU Summit](http://www.tabd.com/2008US-EU%20Summit).

⁶⁷ [www.tabd.com/events and conferencess](http://www.tabd.com/events%20and%20conferencess).

⁶⁸ [www.tabd.com/stakeholder collaboration/transition roundtable agenda](http://www.tabd.com/stakeholder%20collaboration/transition%20roundtable%20agenda)

ческие круги обеих стран. Результаты согласования на первой ступени здесь переносятся на политический уровень, где обе стороны действуют уже не каждая сама по себе, а как весьма влиятельный совокупный лоббист. Основное назначение последнего – оказать давление на высшее политическое руководство обеих сторон, там, где оно, с точки зрения участников Диалога, не проявляет должной активности или даже противодействует продвижению приоритетных для бизнеса целей и задач.

Момент этот крайне важный и, как мы увидим ниже, в отношениях России и ЕС он имеет не менее, а, возможно, и более существенное значение.

Наглядным проявлением такого рода совместного лобби можно считать опубликованное на сайте TABD письмо сопредседателей его исполкома сопредседателям ТЕС, в котором выражается недовольство по поводу сохранения инвестиционных, регулятивных и торговых барьеров между США и ЕС. Авторы письма решительно призывают руководство ТЕС предпринимать настоячивые усилия для достижения прорывных (*unparalleled*) результатов во всех направлениях.

Данное письмо – показательный пример того, как высокопоставленные представители деловых кругов США и ЕС в случаях, когда считают необходимым, прибегают не к самому дипломатическому языку. За строками письма явно ощущаются голоса тех, кто чувствует себя вправе «советовать», что должно делать политическое руководство для продвижения целей, которые бизнес-сообщество обеих стран считает важными и неотложными.

Хотя чисто внешне и первая, и вторая ступень лоббизма по линии TABD выглядят для обеих сторон «равновесными», содержание приведенных документов и их стратегическая направленность указывают на то, что давление на ЕС – о нем пишут цитировавшие выше Д. Кое и У. Грант – осуществляется не только в пользу глобализации, но и в пользу общей либерализации экономических отношений, которые, по крайней мере вплоть до наступившего в 2008 г. финансового, а затем и экономического кризиса, являлись основной характерной чертой экономики США.

По образцу американско-европейских корпоративно-политических связей и отношений в последние годы стали выстраиваться и отношения ЕС с корпоративным бизнесом ряда других стран, о чем можно получить достаточно подробную информацию на соответствующих сайтах Евросоюза в Интернете.

Однако те механизмы и способы продвижения собственных интересов, которые удалось создать американским корпорациям и их политическим представителям, остаются для всех этих стран, по крайней мере на сегодняшний день, недостижимой «вершиной». В полной мере этот вывод можно отнести и к России.

С распадом СССР, отказом от модели командно-административной экономики, появлением частного сектора, ликвидацией монополии государства на внешнеэкономическую деятельность у российского бизнеса появилась возможность действовать в зарубежных странах и лоббировать свои интересы в органах государственной власти. Особый интерес рынок США вызывает потому что, во-первых, он составляет, по разным оценкам, от четверти до трети мировой экономики, во-вторых, в США концентрируется около 40% капитала, в-третьих, на эту страну приходится 40% мировых расходов на науку. Теперь охарактеризуем российско-американские экономические связи как «почву» для лоббирования интересов.

2.1. Российский бизнес в американской экономике

В 2007 г. Российская Федерация продала товаров и услуг в США на 19 млрд. долл., заняв 20-е место среди экспортеров в США (см. Приложение, табл. 1)⁶⁹.

Второй срез российского присутствия в американской экономике – прямые инвестиции. В горнодобывающей и металлургической промышленности «Евразхолдинг» в 2006 г. купил за 110 млн. долл. 75% акций *Strategic Minerals Corporation* с ванадиево-титановыми заводами. В 2007 г. он покупает за 2,3 млрд. долл. 100% акций производителя специальных сталей и труб *Oregon Steel Mills*. А «Норильский никель» приобрел никелевое подразделение американской *OM Group* за 408 млн. долл. в 2007 г. а также 35% акций производителя водородных энергоустановок *Plug Power*. Для подготовки вашингтонского истеблишмента к этим сделкам дочерняя компания «Норильского никеля» – «Норимет», с юридическим адресом в Лондоне, в 2002–2005 гг. пользовалась услугами пиаровской компании *APCO Worldwide*, которая заработала на пропаганде российского производителя никеля 120 тыс. долл. После завершения сделок для мониторинга их утверждения в американском антимонопольном ведомстве использовалась лоббистская фирма *Barbor Griffith*, получившая за это 80 тыс. долл. (см. Приложение, табл. 2). Это один из немногих случаев использования российским бизнесом консалтинговых компаний, которые выполнили требования закона 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности», заполнив регистрационные и отчетные документы в Палате представителей и Сенате.

Далее, заслуживает внимания и «Рособоронэкспорт», в 2006 г. купивший у группы «Ренова» 68% акций «ВСМПО-Ависма» с активами в цветной

⁶⁹ См.: www.ita.doc.gov

металлургии США. Кроме того, «Северсталь» приобрела в 2004 г. за 32 млн. долл. Компанию *Rouge Industries*. В сентябре 2008 г. она объявила о намерении купить за 1,3 млрд. долл. *PBS Coals Corp.* Активную экспансию на американском рынке ведет и «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК): в августе 2008 г. он заключил соглашение с управляющей компанией *Carlyle Group* о покупке за 3,5 млрд. долл. фирмы по производству труб *John Maneely Co.* А месяцем позже за 400 млн. долл. была куплена *Beta Steel*, которая будет поставлять сталь для трубного завода. Тем самым НЛМК пытается выстроить вертикально интегрированную структуру производства в США с сырьевой и перерабатывающей составляющими. Однако с обрушением российского фондового рынка на 75% осенью 2008 г. капитализация комбината упала с 25 до 5 млрд. долл., и завершение сделок оказалось под угрозой. *Carlyle Group* подала иск против НЛМК с требованием выплатить ранее согласованную сумму. Представляется, что в судебном порядке этот вопрос решить не удастся, поскольку зарубежные активы НЛМК невелики, а возможности добиться выплат по контракту в российских судах призрачны. В условиях мирового финансового кризиса стороны, скорее всего, признают изменение ситуации и изменят условия контракта купли-продажи. В целом же российские металлургические корпорации на данный момент владеют 10% сталелитейной промышленности США⁷⁰.

В машиностроительной промышленности компания «Базовый элемент» Олега Дерипаски приобрела в 2007 г. 5% акций корпорации *General Motors*. Этому предшествовала в 2003–2004 гг. тщетная, но неплохо оплаченная (260 тыс. долл.) лоббистская деятельность юридической фирмы *Alston & Bird* (см. Приложение, табл. 2). Она пыталась убедить Госдепартамент выдать въездную визу российскому магнату. Но даже публичная просьба к госсекретарю США К. Райс премьер-министра РФ В. Путина летом 2008 г. не возымела действия. Осенью же 2008 г. тучи над бизнесом О. Дерипаски еще более сгустились. ФБР начало расследование перевода 9,75 млн. долл. компанией «РусАл» вашингтонской консалтинговой фирме *GlobalOptions Management*, сотрудники которой – А. Миртчев и Т. Ондрек – проходят по делу об отмывании денег. Еще одна заметная сделка в машиностроении – приобретение компанией «Морские и нефтегазовые проекты» в 2002 г. за 15 млн. долл. фирмы по проектированию буровых платформ *Friede & Goldman*⁷¹.

На нефтегазовом направлении в 2000 г. «Лукойл» купил за 71 млн. долл. 1260 АЗС компании *Getty Petroleum Marketing*, а через четыре года – за 260 млн. долл. – 795 АЗС у компании *Conoco Phillips*, которая, в свою очередь, купила за 2 млрд. долл. 7,6% акций «Лукойла», затем через фондовую биржу довела свою долю до 10%. В апреле 2008 г. «Лукойл» продал 162 АЗС, поскольку они не приносили ожидаемой прибыли. Экономическая экспансия российского нефтяного гиганта в США не затрагивает отрасли, подлежащие особому государственному регулированию, поэтому необходимости в лоббистской деятельности нет. Не имеет компания и постоянного представительства в Вашингтоне. Однако, благодаря заключенному в 2007 г. соглашению о сотрудничестве с МИД РФ, экономический отдел нашего посоль-

⁷⁰ См.: Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики. Инвестиционный аспект. М., 2007, с. 165–224; «The New York Times», 21.10.2008; «The Washington Post», 4.09.2008.

⁷¹ См.: «The Times», 8.08.2007; «The Wall Street Journal», 12.10.2008; Кузнецов А. В. Ук. соч., с. 188.

ства в определенной степени выполняет некоторые информационные функции стандартного корпоративного представительства. Кроме того, идет регулярная работа по выработке позитивного общественного мнения. Например, в сентябре 2003 г., когда российско-американские отношения были гораздо лучше, чем сейчас, и использование пиаровских возможностей российского государства имело смысл, В. Путин принял участие в открытии АЗС «Лукойла» в Нью-Йорке. Кроме того, в октябре 2007 г. президент корпорации В. Алекперов выступая в Колумбийском университете, рассказал о планах по расширению бизнеса по всему миру⁷².

Помимо этого, в нефтегазовой отрасли активно инвестировала средства в американскую экономику компания «Итера». В 2002 г. она купила компанию *Grayson Hill Energy*, через два года – 78% акций *Dune Energy*, еще через год – 95% акций компании *Barnett Shale & Voyager Partners* за 56 млн. долл. Однако контакты этой компании с конгрессменом-республиканцем от Пенсильвании Куртом Уэлдоном стали объектом расследования ФБР. Дело в том, что «Итера» наняла консалтинговую фирму *Solutions Worldwide*, одним из сотрудников которой является дочь конгрессмена Карен Уэлдон, и встает вопрос: почему ее отец – конгрессмен Уэлдон написал официальный запрос Агентству по торговле и развитию США с требованием объяснить причины аннулирования разрешения компании «Итера» на разработку месторождения в Сибири? Ведется следствие, поскольку по законодательству США лоббистские контакты между членами семьи воспрещаются⁷³.

В области аэрокосмического сотрудничества в июне 2008 г. ракетопносителями российских стратегических ракетных войск было запущено шесть спутников американской компании *ORBCOMM Inc.*, специализирующейся на системах автоматического перехвата (САП) и навигации. Запуск явился первым этапом плана компании по созданию глобальной коммерческой сети САП. Активно развивается и так называемый космический туризм. Например, в октябре 2008 г. создатель компьютерных игр американский мультимиллионер Ричард Гэрриотт за 30 млн. долл. получил возможность провести 10 дней на международной космической станции. Кроме того, имеются и перспективы развития межгосударственных коммерческих услуг: в феврале 2008 г. представитель Национального аэрокосмического агентства США заявил, что с 2010 г. в связи с выходом из эксплуатации шаттлов возможно использование российского космодрома Байконур для доставки грузов на международную космическую станцию⁷⁴. Думается, активное коммерческое освоение космоса, а именно запуск американских спутников российскими ракетопносителями, не приобрело бы такого масштаба, если бы НПО «Энергия» в 1992–1996 гг. не вело массированную пропаганду отечественных космических технологий в политических и деловых кругах Америки (см. Приложение, табл. 2).

На мировом рынке капитала крупным событием стало создание в 2008 г. государственного фонда инвестиций РФ – Фонда национального благосостояния с активами в 32 млрд. долл. Планируется определенную часть средств направить на покупку американских ценных бумаг, несмотря на финансовый кризис. В связи с этим в июне 2008 г. сенатский Комитет по иностранным делам провел слушания на тему «Государственные инвестицион-

⁷² См.: Кузнецов А.В. Ук. соч., с. 125–126; «The New York Times», 11.04.2008; www.lukoil.ru.

⁷³ См.: Кузнецов А.В. Ук. соч., с. 184–220; «The Washington Post», 18.10.2006.

⁷⁴ См. «The Washington Post», 14.10.2008, 19.07.2008, 04.02.2008.

ные фонды: внешнеполитические последствия в эру новых денег». Профессор Колумбийского университета Дж. Бхагвати, отметив эволюцию политической системы России в недемократическом направлении, все же рекомендовал не впадать в панику по поводу данного вида инвестиций, как это имело место с покупкой шести портов транспортной компанией из государства Дубай. Государственные инвестиционные фонды руководствуются коммерческими мотивами в своих решениях, зачастую нанимая американские инвестиционные банки для осуществления скупки активов в США. Более того, профессор университета Тафта Д. Дрезнер заявил, что США объективно не заинтересованы в демократизации стран с госинвестфондами, ввиду распространенности там антиамериканистских настроений. Против ограничения инвестиций из государственных инвестиционных фондов выступил и Д. Марчик, управляющий директор инвестиционной компании *Carlyle Group*⁷⁵.

Однако в связи с конфликтом в Южной Осетии в августе 2008 г. межведомственная экспертная организация – Комитет по зарубежным инвестициям, которая изучает их с точки зрения какой-либо угрозы национальной безопасности страны, негласно приняла «доктрину пристального внимания» к любым попыткам российского бизнеса вложить деньги в стратегически важные отрасли американской экономики. Министерство финансов, Госдеп и Совет национальной безопасности США рассматривают вопрос о введении экономических санкций против пользующихся покровительством России политиков и бизнесменов, которые действуют в сепаратистских анклавах Грузии⁷⁶. Представляется, что до реальных санкций дело не дойдет, поскольку в условиях финансового кризиса американская экономика очень нуждается в иностранных инвестициях.

Оценивая инвестиционную и торговую активность российских деловых кругов в США, Дж. Коллинз, бывший посол США в РФ, заявил в интервью с авторами исследования: «На протяжении всего постсоветского периода российский бизнес пытался внедриться в американскую экономику. Мне неизвестны случаи, когда эти попытки встречали бы сопротивление властей по политическим мотивам. Безусловно, имелись сложности, но они касались прежде всего несоответствия российских бизнес-структур, особенно банков, нормативным актам Соединенных Штатов»⁷⁷.

Итак, в большинстве случаев внедрение на американский рынок не требовало от российских компаний никаких лоббистских усилий, поскольку не затрагивало сферы, подлежащие ситуационному государственному регулированию (самый яркий пример из этого ряда – «Лукойл». Однако в связи с ухудшением российско-американских отношений потребность в лоббизме российского бизнеса может возрасти, особенно вследствие новых негласных правил Комитета по зарубежным инвестициям.

2.2. Основные направления лоббистской деятельности

Правовое регулирование иностранного лоббизма в США основывается на Законе 1938 г. «О регистрации иностранных агентов» и законе 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности», с поправками 1998 и 2007 гг. Пер-

⁷⁵ См.: «The New York Times», 01.02.2008; www.senate.gov

⁷⁶ «The Wall Street Journal», 12.10.2008.

⁷⁷ «Новые Известия», 12.02.2008.

вый требует регистрации от представителей зарубежных государств и политических партий, второй – от всех прочих. Отчетная документация представителей зарубежных интересов служит главным источником информации по иностранному лоббизму в США. Основным ограничителем его влияния является прямой запрет агенту иностранного юридического лица финансировать избирательные кампании любых должностных лиц в США⁷⁸.

Со значительной долей условности эволюцию лоббизма российского бизнеса в США в постсоветский период можно подразделить на четыре этапа. Первый этап (1991–1993) – переходный период, в рамках которого произошла смена типов субъектов российского лобби в США. Важно подчеркнуть, что основной субъект представительства советских экономических интересов в США – государственная компания «Амторг», существовавшая в 1949–1993 гг., прекратила свою деятельность не в 1991 г. с распадом СССР, а в 1993 г., с ликвидацией Верховного Совета и принятием новой конституции. Второй период (1993–2003 гг.) условно можно назвать «расцветом» российского бизнес-лобби. Именно в это время десятки российских компаний нанимали вашингтонские консалтинговые фирмы для продвижения своих интересов в органах государственной власти. Третий этап – второй срок президента В. Путина (2004–2008 гг.), когда были отменены выборы глав субъектов федерации и мажоритарный принцип формирования половины депутатского корпуса ГД РФ. В это время были прекращены практически все контракты с лоббистскими фирмами. Политическая составляющая российского лоббизма становится доминирующей. Четвертый этап берет начало с избрания президентом США Б. Обамы и президентом РФ Д. Медведева в 2008 г., когда отмечился определенный рост количества регистраций российских структур.

Остановимся более подробно на втором этапе. Поскольку в отечественном экспорте в США преобладает углеводородное сырье, постольку наибольшими затратами на «связи с правительством» характеризуется ТЭК. Лидером был тандем «ТНК» и «Ренова». Первая стремилась обеспечить кредитные поручительства от Экспортно-импортного банка США, а лоббист второй в полугодовых отчетах обозначил цели своего клиента общей фразой «содействие торговому и культурному обмену между США и РФ». Суммарные затраты составили 3,1 млн. долларов.

Следующая сфера взаимодействия выстраивалась вокруг торговли металлами. Здесь отметим «Верхнесахалинское металлургическое производственное объединение», «Северсталь», «Норимет» и «Норильский никель» (см. Приложение, табл. 2). Нанимая лоббистов, компании преследовали краткосрочные интересы – противодействие антидемпинговым расследованиям («Северсталь»), мониторинг утверждения покупки активов в антимонопольном ведомстве («Норильский никель») и т.п. На данный момент ни одна компания не занимается выстраиванием системы представительства своих интересов в США. Объясняя эту ситуацию, Дж. Гроссман и Е. Хелпман отмечали, что чем выше политическая организованность той или иной отрасли, тем выше протекционистские тарифы на продукцию зарубежных конкурентов. Кроме того, степень эффективности зарубежного торгового лобби снижается, если: во-первых, доля импорта невелика, во-вторых, импорт слабо за-

⁷⁸ Подробнее см.: К о с т я е в С. С. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в США. – «США ♦ Канада», 2005, № 5, с. 72–86.

действован на промежуточных стадиях производства, в-третьих, велика роль профсоюзов⁷⁹.

Значительную лоббистскую активность проявлял российский банковский сектор. Консультантов по «связям с правительством» нанимали восемь российских финансовых структур (см. Приложение, табл. 3). Среди них такие крупные игроки, как «Внешэкономбанк», «Инкомбанк», «МДМ банк» (контракт с лоббистом не зарегистрирован в Сенате и Палате представителей), а также – «Элбимбанк», «Московский народный банк», «Промстройбанк», «Российско-американский инвестиционный банк». В сфере интересов в основном были инвестиционные проекты и попытки открыть представительство в США. Однако Дж. Коллинз, бывший посол США в РФ, отметил авторам научного доклада, что большинство российских банков не соответствуют американскому законодательству по таким параметрам, как прозрачность бизнеса, активов, структура инвестиционных портфелей, поэтому их попытки начать бизнес в США оказывались неудачными. Наиболее заметного успеха, пожалуй, добился «МДМ банк», который в 2002 г. получил кредитное поручительство от государственного Экспортно-импортного банка США на 3,2 млн. долларов⁸⁰.

Кроме того, стоит отметить и попытки деловых объединений действовать через лоббистские структуры Вашингтона. Например, в 1993–1996 гг. Ассоциация промышленников и бизнесменов Татарстана пользовалась услугами фирмы *Murray, Scheer & Montgomery*, а в 2003–2005 гг. Российско-американский деловой совет – *Public Strategies, Inc.*, для организации встреч с американскими политиками.

В заключение обзора второго этапа эволюции российского бизнес лобби в США отметим ныне ликвидированное «РАО ЕЭС России», потратившее на лоббизм в Вашингтоне более миллиона долларов (см. Приложение, табл. 3). Одно время его интересы в Вашингтоне представляла *Cassidy & Associates*, лоббистская фирма с годовым доходом более 28 млн. долл., которая, кстати, имеет филиал в Москве⁸¹. О. Барвин, в прошлом сотрудник московского филиала этой компании, сообщил нам, что задача заключалась в использовании политического влияния США для облегчения доступа российской электроэнергии на зарегулированный Европейский рынок, и, в частности, содействия администрации США в покупке активов в Восточной Европе. Однако, например, А. Квасневский, бывший президент Польши, сообщил нам, что в бытность главой государства никакого воздействия со стороны своих американских коллег по этому вопросу не ощущал. Невысокая результативность деятельности консалтинговой компании, видимо, и привела к завершению лоббистского контракта в 2005 году.

Характеризуя лоббизм российского бизнеса в США, приходится признать, что в большинстве случаев речь идет о кратковременном консультировании, а не выстраивании долгосрочной системы представительства интересов, чем занимаются компании других стран, рассчитывающие на серьезное сотрудничество. Непубличность российского бизнеса и власти проявляется и здесь: в лучшем случае в работе через дочерние структуры – «Норимет», в

⁷⁹ Grossman G., Helpman E. Protection for Sale. – «American Economic Review», 1994, vol. 84, pp. 833–850; Trade Wars and Trade Talks. – «Journal of Political Economy», 1995, vol. 103, pp. 675–708; The Politics of Free Trade Agreements. – «American Economic Review», 1995, vol. 85, pp. 667–690.

⁸⁰ Russian-Eurasian Renaissance..., p. 15.

⁸¹ Открытый в связи с заключением контракта с «РАО ЕЭС России».

худшем – в создании подставных фирм-однодневок с ничего не говорящими названиями – *Chelsea Commercial Enterprises*.

Теперь охарактеризуем третий этап (2004–2008 гг.) эволюции представительства российских частных интересов в США. Типичной⁸² чертой отечественного лоббизма является его политическая составляющая, отражающая перипетии политической истории РФ.

Наиболее шумную лоббистскую кампанию в Вашингтоне за всю историю существования российского лоббизма в США развернула группа «Менатеп» и ныне ликвидированная компания «ЮКОС». Были наняты пять лоббистских и пиаровских фирм (см. Приложение, табл. 3) для формирования позиции администрации США в отношении дела «ЮКОСа». За последние пять лет эти фирмы заработали 1,6 млн. долл. Как и в случае с «НТВ», в ноябре 2003 г. Конгресс США принял резолюцию о необходимости приостановить участие России в Большой восьмерке и отменить намеченную в 2006 г. встречу ее членов в Москве. В Палате представителей резолюцию внесли ныне покойный демократ Т. Лантос и республиканец Ч. Кокс, а в Сенате – республиканец Дж. Маккейн и демократ Дж. Либерман.

В результате лоббистской деятельности в октябре 2008 г. Госдепартамент выступил с заявлением по поводу уголовных дел в отношении бывшего руководства компании «ЮКОС». Документ приурочен к пятой годовщине со дня ареста М. Ходорковского. «Судебные процессы по делам Михаила Ходорковского и его помощников подрывали репутацию России и доверие общественности к российским правовым и судебным институтам», говорится в заявлении Госдепартамента США. Более того, эти дела продолжают вызывать серьезные вопросы касательно отправления правосудия в России и ее правовой системы⁸³. В этой связи Вашингтон призывает Москву обеспечить справедливое и беспристрастное разбирательство.

На противоположном полюсе политического спектра находятся государственные корпорации. «Менатеп» выступает против нынешнего руководства страны, тогда как государственные компании пытаются исправить имиджевый ущерб, нанесенный делом «ЮКОСа». Так, с 1997 г. и по настоящее время «Газпром» и его дочерняя структура «Газпромэкспорт» в разное время нанимали четыре американские фирмы по связям с общественностью и правительственными структурами (см. Приложение, табл. 2). Особую активность российский газовый монополист стал проявлять после «украинского газового кризиса», который испортил его репутацию в вашингтонском истеблишменте.

Среди последних мероприятий стоит отметить Круглый стол в Джорджтаунском университете с участием генерального директора «Газпромэкспорта» А. Медведева в декабре 2007 г., на котором авторы научного доклада имели возможность присутствовать. В ответах на критические вопросы журналистов из Восточной Европы руководству компании в очередной раз пришлось педалировать рыночный характер принятия решений. И, наконец, в 2006 г. при первичном размещении акций на Лондонской фондовой бирже

⁸² Например, грузинским аналогом лоббистских кампаний «НТВ» и «Менатеп», которые пытались решить возникшие проблемы с президентом В. Путиным в Вашингтоне, явились 60-тысячный контракт Г. Джоктаберидзе с фирмой *Covington & Burling* в 2004–2005 гг., и 35-тысячный контракт М. Топурия с *Squire Sanders Public Advocacy, LLC* в 2007 г., которые тоже тщетно жаловались на М. Саакашвили вашингтонским политикам.

⁸³ www.usdos.gov

«Роснефть» наняла вашингтонскую консалтинговую фирму *Brunswick Group, LLC* в связи с тем, что в структуре активов государственной нефтяной компании к тому времени находился «Юганскнефтегаз», изъятый у «ЮКОСа». Размещение акций прошло успешно – инвесторы проголосовали своими долларами, фунтами стерлингов и евро.

Экспорт в США радиоактивных материалов и сопровождающее его «политическое» обеспечение – направление, имеющее наиболее длительную историю. «Ветеран» урановой торговли «Техснабэкспорт» в попытках выстроить отношения с американскими политическими кругами за последние 16 лет сменил пять юридических и лоббистских фирм (см. Приложение, табл. 3). С 2008 г. на него за 210 тыс. долл. работает *Cassidy & Associates*, самая крупная лоббистская фирма Вашингтона. Однако эта сфера сотрудничества крайне чувствительна к изменению политических температур. Так, из-за российско-грузинского военного конфликта в августе 2008 г. администрация Дж. Буша отозвала из Конгресса США соглашение о сотрудничестве в области мирного атома.

Подводя промежуточные итоги, отметим, что общей тенденцией явились попытки «НТВ», «Менатеп» использовать Вашингтон как центр силы глобального масштаба в качестве инструмента во внутриполитической борьбе. Отдавая должное американским политикам, следует признать, что в российско-американских отношениях во главу угла ставились конкретные интересы и реальный расклад сил, а не интересы довольно скудных клиентов лоббистских фирм⁸⁴. Голос российского лобби в США может стать более громким только при реальном увеличении нашего товарооборота и политической консолидации русской диаспоры, а поскольку и то и другое весьма маловероятно, то и перспективы соответствующие.

Четвертый, современный, этап начинается с 2008 г., когда в США президентом был избран Б. Обама, а в РФ – Д. Медведев. Если в начале 2008 г. всего три российских организации имели лоббистов в Вашингтоне, то в конце 2009 г. их уже восемь. В 2009 г. *GML*, преемник «ЮКОСа», осуществляет представительство своих интересов через лоббистов фирм *Barnes & Thornburg, Covington & Burling, Greenbern Traurig*, инициируя круглые столы и заявления Государственного департамента о деле Ходорковского – Лебедева. «Техснабэкспорт» занимается мониторингом сотрудничества в сфере радиоактивных материалов через *Cassidy & Associates* и *White and Case*. Компания «Новолипецкая сталь» работает через юридическую фирму *Hogan & Hartson* для обеспечения поддержки в правительственных кругах США покупки компании *John Maneely Co.* ОАО «Газпром» нанял в 2008 г. пиаровскую фирму *Gavin Anderson & Company* для улучшения корпоративного имиджа в политической и деловой элите США. «Газпромэкспорт» по-прежнему пользуется услугами *Pace Global Energy Services* и *Ketchum Inc.* для представительства своих интересов в Вашингтоне. Кроме того, правительство г. Санкт-Петербурга, благодаря Совету по торговому и экономическому сотрудничеству между США и странами СНГ, начало работу по привлечению инвестиций американского бизнеса в город. Более того, правительство РФ наняло фирму *Integrated Solutions Group* для консультаций по отношениям с американским правительством. Отдельные государственные структуры также пытаются со-

⁸⁴ Вероятно, что гонорары, указанные в полугодовых отчетах, не соответствуют действительности, и цифры в реальности намного более значительны.

трудничать с американским бизнесом, так Российский фонд федерального имущества нанял *Law Office of Stewart and Stewart* для привлечения иностранных инвестиций из США⁸⁵.

2.3. Формы и методы представительства интересов

Представительство интересов в Вашингтоне осуществляется в трех формах: через наём консалтинговых компаний, будь то фирмы юридические, лоббистские или по связям с общественностью; посредством разного рода «зонтичных» структур – торговых и промышленных палат, деловых советов, объединений; непосредственно через вашингтонские отделения (в столице США свои представительства имеют все крупные корпорации, общественные организации, штаты, мэрии, графства и даже университеты).

Прежде всего необходимо отметить преобладание на рынке лоббистских услуг юридических фирм. Их доходы значительно превышают прибыли как собственно лоббистских фирм, так и компаний по связям с общественностью. Это объясняется существенно большим разнообразием практического опыта их сотрудников и, как правило, длительностью пребывания на этом рынке услуг. Отсюда их обширные и долголетние связи во всех кругах вашингтонского истеблишмента. Ведущие юридические фирмы имеют весьма внушительную историю: *Alston & Bird* была основана в 1893 г., *Hogan & Hartson* – в 1904 г., *Covington & Burling* – в 1919 г., *Lebof & Lamb* – в 1929 г., тогда как лоббистские фирмы и агентства по связям с общественностью появились гораздо позже.

Также следует обратить внимание на любопытную особенность российского лобби в США: отдельные компании для обеспечения максимального результата нанимают несколько фирм – группа «Менатеп» и «ЮКОС» – четыре, «Газпром» – три; подобная практика широко распространена среди американских клиентов лоббистских фирм.

Для представительства своих интересов в США российский бизнес выбирает достаточно известные компании. Можно также наблюдать определенную, хотя и не слишком четкую, корреляцию доходов фирмы от представительства российских интересов и общих доходов от лоббистской деятельности. Иными словами, чем больше фирма, тем больше денег она запрашивает со своих клиентов. При этом учитываются не только престиж той или иной юридической, лоббистской или пиаровской фирмы, но и наличие у нее сотрудника, обладающего необходимыми для решения проблемы связями.

Например, интересы «ЮКОСа» в США представляло агентство по связям с общественностью *APCO Worldwide*. Оно не входит в число безусловных лидеров, но его лоббистами являются, во-первых, старший вице-президент этого агентства Джей Купер, в свое время бывший директором по связям с общественностью Национального комитета республиканской партии, а также заместителем пресс-секретаря Белого дома и заместителем одного из помощников президента Р. Рейгана; во-вторых, исполнительный вице-президент Дон Бонкер, 14 лет проводивший в стенах Палаты представителей, занимавший места члена Комитета по международным делам, председателя Подкомитета по международной экономической политике и торговле, сотрудника прези-

⁸⁵ <http://www.justice.gov/criminal/faral>; <http://soprweb.senate.gov>

дентского экспортного совета; в-третьих, старший вице-президент Дональд Ригли, член обеих палат Конгресса с 28-летним стажем. Это и определило выбор *APCO Worldwide* в качестве представителя интересов «ЮКОСа».

Следующая форма лоббирования интересов – это работа через разного рода объединения по интересам. Например, созданный в 2001 г. Российско-американский совет делового сотрудничества в 2008 г. сосредоточился на проблеме подготовки кадров для российской экономики, были проведены несколько круглых столов на эту тему⁸⁶. Американо-российский деловой совет, созданный еще в 1993 г., занимается в основном подготовкой деловых сводок для дальнейшего обсуждения в правительственных кругах США и РФ⁸⁷. Также следует отметить Российско-американскую торговую палату, со штаб-квартирой в Атланте, штат Джорджия, объединяющую американских бизнесменов и ряд российских структур, таких как Российский союз промышленников и предпринимателей, посольство России в США⁸⁸. Особой активностью отличается Американская торговая палата в России, продвигающая интересы восьми сотен своих членов в нашей стране⁸⁹.

Российско-американский деловой клуб со штаб-квартирой в Санкт-Петербурге по большей части представляет американские интересы в России, нежели российские в США. Основным властным ресурсом этой организации является представитель президента в Южном федеральном округе Г. Рапота, друг Я. Реджина, президента клуба, и В. Путина, премьер-министра РФ. Клуб в основном занимается культурными проектами, направленными на сближение американской деловой элиты с властными структурами России. В целом же, характеризуя эту форму лоббистской деятельности, необходимо подчеркнуть, что ею пользуются в основном американские бизнесмены, привыкшие к культуре сотрудничества в своей стране. Они проводят массу мероприятий в РФ. Российские же компании не придают деятельности деловых объединений серьезного значения. Коллективное отстаивание интересов не является чертой нашей деловой этики даже в тех случаях, когда это необходимо и выгодно.

И последняя форма лоббирования интересов, характерная для зрелой стадии этого процесса, – вашингтонские представительства, занимающиеся постоянным мониторингом всех изменений в политическом истеблишменте и, соответственно, оперативным реагированием в виде личных встреч, предоставления аналитических докладов участникам процесса принятия решений и т.п. Наличием офисов в федеральном округе Колумбия могут похвастаться лишь НПО «Энергия» и «Техснабэкспорт», имеющие эти подразделения еще с советских времен.

Таким образом, следует констатировать, что основной формой продвижения интересов российского бизнеса в США является найм соответствующих фирм по связям с общественностью и правительственными структурами. Эффективность подобного рода тактики остается довольно низкой. Используя ее, организовать шумиху в прессе, пару слушаний в Конгрессе, и ряд заявлений правительственных структур «о серьезной озабоченности» вполне возможно, но действительно решить стоящую перед компанией проблему – нет.

⁸⁶ www.rabc.ru

⁸⁷ http://www.elsbi.ru/asptpp/us_rus_dc/

⁸⁸ <http://www.russianamericanchamber.com>

⁸⁹ <http://www.amcham.ru/>

Набор методов лоббирования, которые легально могут использовать отечественные бизнес-структуры в США, несколько ограничен. Проблема в том, что закон 1938 г. «О регистрации иностранных агентов» запрещает иностранным юридическим лицам финансировать кандидатов на выборах всех уровней. Перечень методов лоббирования, которые практикуются в Вашингтоне см. в Приложении, табл. 4.

Наиболее заметный в пиаровском плане метод лоббирования – выступления на парламентских слушаниях. Этот прием из всех субъектов российского лобби в США использовала только группа «Менатеп». В феврале 2005 г. сенатский Комитет по международным делам провел заседание на тему «Отступление демократии в России», на которых выступили сенатор-республиканец Р. Лугар, тогда еще председатель правления «ЮКОСа» Стивен Тиди, член совета директоров группы «Менатеп» Тим Осборн. Открывая слушания, сенатор Р. Лугар заявил, что «сейчас судьба демократии в России, по-видимому, наиболее туманна со времен крушения коммунистической системы.., но с укоренением сильных демократических институтов российско-американские отношения могли бы продвигаться от спорадического партнерства к тесной дружбе». Этому мешают, по мнению сенатора, негативные тенденции в российской политике: отмена губернаторских выборов, дело «ЮКОСа» и, в частности, продажа «Юганскнефтегаза», названная А. Илларионовым, тогда еще помощником президента РФ, «аферой года»⁹⁰ и т.д. С. Тиди в своем выступлении обосновал заинтересованность американского правительства в деле «ЮКОСа» тем что, во-первых, США как крупнейшему потребителю нефти следует контролировать ситуацию вокруг ее крупнейших поставщиков, к числу которых относился «ЮКОС»; во-вторых, финансовыми потерями американских инвесторов. В результате предъявления налоговых претензий на 27,5 млрд. долл. стоимость компании уменьшилась в 20 раз, с 40 млрд. до 2 млрд. долл. Возбуждение данного дела С. Тиди связывает с тем, что М. Ходорковский в 2002, 2003 гг. начал открыто финансировать оппозиционные партии, отказывая в том же «Единой России»⁹¹. По Т. Осборну, возникновение данного дела вызвано желанием государства предотвратить продажу большого пакета акций «ЮКОСа» одной из американских нефтяных компаний.

Помимо законодательного запрета нерезидентам финансировать выборные кампании российский бизнес фактически не использует такие методы, как работа в коалициях, представление записок «друзей суда»⁹². Кроме того, разобщенность русской диаспоры в США приводит к невозможности работы через избирателей в форме кампаний писем, телефонных звонков, не говоря уже о публичных протестах и демонстрациях. Тогда как в США эти приемы широко практикуются. Элизабет Розман, директор департамента по связям с правительством корпорации *Honeywell*, в интервью авторам научного доклада указала на активное использование гражданских выступлений оборонными подрядчиками Пентагона – *Lockheed Martin*, *Northrop Grumman*, *Boeing* и др. Речь идет об организации выступлений рабочих и служа-

⁹⁰ Richard G. Lugar, Chairman of Senate Committee on Foreign Relations. Democracy in Retreat in Russia, 17.02.2005 (www.senate.gov).

⁹¹ Steven M. Theede, Chief Executive Officer Yukos Oil Company. Written Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, (www.senate.gov).

⁹² В США любой человек может запросить у суда разрешение и в случае его получения предоставить суду любую информацию касательно предмета судебного следствия.

щих градообразующих предприятий с целью убедить местного конгрессмена поддержать выделение ассигнований на федеральном уровне.

Суммируя все вышенаписанное, отметим, что с точки зрения объемов лоббистских расходов и масштабов влияния российские группы интересов не представляют серьезной политической силы. Лоббирование экономических интересов носит спорадический, несистемный характер, политический же лоббизм в самых своих значительных проявлениях малоэффективен. Что касается перспектив усиления нашего влияния в Вашингтоне, то они тоже выглядят не слишком радужно из-за скромных объемов российско-американского товарооборота и неорганизованности российской диаспоры. Сам же товарооборот, по свидетельству специалистов, не может быть увеличен без усиления лоббистской активности, такова диалектика лоббизма. Вместе с тем по степени диверсификации своей структуры российское лобби в США не уступает зарубежным аналогам. В институциональном отношении также отмечаются некоторые признаки зрелости: использование для защиты своих интересов собственных представительств и наём нескольких компаний одновременно для преследования своих целей («Техснабэкспорт», НПО «Энергия»).

Чтобы трезво оценить перспективы российского лобби в США, рассмотрим четыре модели иностранного лоббизма в Вашингтоне. Первую можно назвать израильской. Ее придерживаются Украина, Грузия, Польша и др. Главные параметры таковы: низкий товарооборот и, соответственно, отсутствие базы для значимого экономического лоббизма. Основное содержание составляют политические вопросы: ядерная программа Ирана, финансовая и военная помощь и т.п. Платой за поддержку Вашингтона является одобрение внешнеполитических авантюр Белого дома. Вторую модель можно назвать китайской (при допущении, что Тайвань де-факто не является частью КНР) – гигантский товарооборот, крайне низкая политическая составляющая. США находятся в серьезнейшей экономической зависимости от Китая, что позволяет последнему проводить весьма свободную внешнюю политику. Более того, своего рода пятой колонной выступает сам американский бизнес, заинтересованный в сотрудничестве с КНР. Третья модель отчетливо видна на примере Японии и Великобритании, которые при значительном товарообороте, а значит и существенной базе для экономического лоббизма, в силу разных исторических обстоятельств довольно зависимы от США. Тут синтезируются черты израильской и китайской моделей: поддержка внешнеполитических инициатив Вашингтона сочетается с развитыми внешнеэкономическими связями. Четвертая модель – Франция, Канада, Германия – представляет собой «снятие» негативных моментов предыдущей модели. Развитость экономических отношений сочетается с самостоятельной внешней политикой.

Исходя из вышеизложенного, следует признать, что увеличить влияние российского бизнеса в Вашингтоне можно лишь при существенной поддержке на политическом уровне. Намечившиеся позитивные сдвиги в российско-американских отношениях с приходом к власти президента США Б. Обамы и президента РФ Д. Медведева позволяют надеяться на лучшее. Для улучшения положения вещей, по разумному мнению Дж. Коллинза, Россия, во-первых, должна стать серьезным международным партнером со специфическими сферами ответственности. Во-вторых, в Вашингтоне должна появиться серьезная программа, в рамках которой российские ученые, политики, бизнесмены должны представить Россию через 5–10 лет. Это не та задача, решением которой занимается фирма по связям с общественностью. К примеру, ответ на аме-

риканскую критику по правам человека должен быть не в том, где американцы не правы, но в изложении планов по улучшению ситуации.

Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются: в 2004 г. «РИА Новости» использовало услуги вашингтонского лоббиста Дж. Дентона для продвижения грантовой программы российского правительства среди американских славистов, в следующем году был создан государственный англоязычный телеканал *Russia Today*, который на данный момент имеет 11 млн. зрителей в США. С 2007 г. начал работу отечественный аналог Британского совета фонд «Русский мир», работающий в сфере популяризации русского языка и культуры за рубежом.

Приложение

Таблица 1

Структура российского экспорта в США в 2007 году

Категория товара	Стоимость, млрд. долл.	Доля в общей структуре, %
Минеральное топливо	10,00	56,7
Редкие металлы, радиоактивные материалы	1,40	7,7
Алюминий	1,40	7,6
Железо и сталь	1,00	5,6
Драгоценные камни и металлы	1,00	5,5
Никель	0,08	4,2
Прочее	200	12,8
Итого	19,00	100

www.tse.export.gov

Таблица 2

Субъекты экономического лоббизма в США

Годы	Российское юридическое/физическое лицо	Интересы	Представители интересов	Доходы (тыс. долл.)
1949–1993	«Амторг»	Не указаны	Не указаны	Не указаны
1959–1993	«Интурист»	Не указаны		Не указаны
1961–1993			<i>Partners & Shevak</i>	
1991–1995	<i>Globe Nuclear Services and Supplies</i>	Содействие при демпинговом расследовании министерства торговли США	<i>Hogan & Hartson</i>	Не указаны
1991–1994	«Центробамстрой»	Привлечение инвесторов	<i>Schnader, Harrison, Segal & Lewis</i>	Не указаны
1991–1998; 1999–2000	«Внешэкономбанк»	Банковское и корпоративное законодательство в США Контакты со СМИ и сотрудниками правительства США для их информирования о российском экономическом и политическом развитии.	<i>Mayer, Brown & Platt</i> <i>Powell Tate</i>	12 10

Продолжение табл. 2

Годы	Российское юридическое/физическое лицо	Интересы	Представители интересов	Доходы (тыс. долл.)
1992–1996	НПО «Энергия»	Контакты с НАСА, распространение информации о российских космических технологиях	НПО «Энергия»	Не указаны
1993	АО грузовая компания «Волга — Днепр»	Не указаны	<i>Hogan & Hartson</i>	Не указаны
1993	АО «Авиа-стар»	Не указаны	<i>Hogan & Hartson</i>	Не указаны
1993–1994	<i>Staninterservice Mashine-Tools International Services</i>	Инвестиционные проекты	<i>Casystems International Inc.</i>	Не указаны
1993–1995	«Российско-американский инвестиционный банк»	Контакты с администрацией США	<i>LENTZ, JOHN W.</i>	Не указаны
1993–1996	«Ассоциация промышленников и бизнесменов Татарстана»	Привлечение инвесторов	<i>Murray, Scheer & Montgomery</i>	Не указаны
1994–1995	Виталий Медведков	Контакты с американскими политиками, программы финансовой помощи	<i>Dutko & Associates</i>	Не указаны
1995	«Инкомбанк»	Контакты с чиновниками, членами конгресса	<i>Powell, Goldstein, Frazer & Murphy</i>	Не указаны
1996–1997	«Элбимбанк»	Создании представительства в г. Вашингтоне	<i>Hogan & Hartson</i>	Не указаны
1997	«Тепко Интернэшнл»	Не указаны	<i>Law office of Steward & Steward</i>	Не указаны
1997	«Ферейн» ¹	Не указаны	<i>Hatter & Harris</i>	—
1997–1998	«Промстройбанк»	Контакты с потенциальными партнерами	<i>Smith, Dowson & Andrews</i>	48
1997–1998	«Юнибестбанк»	Программа товарных кредитов и контакты с сотрудниками федеральных органов власти США	<i>Hogan & Hartson</i>	11
1997–1998	Торговое представительство РФ в США	Программа общей системы преференций	<i>Samuels International Assoc.</i>	8
1997–1999 2007–2009	РАО «Газпром»	Визиты сотрудников Газпрома в США, мониторинг проблем, затрагивающих интересы клиента Увеличение доверие инвесторов к компании	<i>Hill & Knowlton Gavin Anderson & Company. Pace Global Energy Services. Ketchum Inc. NY.</i>	Не указаны
2005–2008 2007–2009	«Газпромэкспорт»			

Продолжение табл. 2

Годы	Российское юридическое/физическое лицо	Интересы	Представители интересов	Доходы (тыс. долл.)
1999	Верхнесахалинское металлургическое производственное объединение ²	Утверждение программы общей системы преференций в отношении экспорта необработанного титана из России	<i>Wides Barton</i>	10
1999–2000;	«ТНК»	Получение одобрения двух кредитных поручительств от Экспортно-Импортного банка США То же и медиаконсалтинг	<i>Akin Gamp Strauss</i>	40
2000–2002			<i>Fleishman Hillard</i>	1770
1999–2003	«ММВБ»	Инициация технического содействия правительства США российским регулирующим ведомствам	<i>Arnold & Porter</i>	10
1992–1995	«Техснабэкспорт» 1994 2000 2006 2008–2009	Содействие при антидемпинговом расследовании министерства торговли США	<i>Hogan & Hartson</i>	40 210
		—	<i>SHAW, PITTMAN, POTTS & TROWBRIDGE</i>	
		Импорт урана в США	<i>White & Case</i>	
		Политика США в отношении импорта радиоактивных материалов	<i>DC Navigators</i>	
			<i>Cassidy Assoc.</i>	
2000–2004	«Ренова» ³	Содействие торговому и культурному обмену между США и РФ	<i>Carmen Group</i>	1580
2001–2005	«Приморское морское пароходство»	Международное право по конфликтной ситуации, связанной с двумя кораблями в открытом море. Контакты с Госдепартаментом США	<i>Lebof, Lemb, Green, Macre</i>	10
2001–2002;	«РАО ЕЭС России»	—	<i>Sagamor Assoc.</i>	22
2003–2005		Энергетическая политика и политика США в отношении СНГ и России	<i>Cassidy Assoc.</i>	980
2002	«Илим Палп»	Медиаконсалтинг и размещение материалов в СМИ	<i>Fleishman Hillard</i>	30
2002–2005	«Итера»	Связи с общественностью. Продажа углеводородного сырья в США.	<i>Solutions North America</i>	10
2002–2005	«Норимет» ⁴	Информирование членов Конгресса о попытках клиента инвестировать средства в американскую компанию	<i>APCO Worldwide</i>	120
2002–2003	«Группа Альфа»	Контакты с Конгрессом США	<i>Hill & Knowlton</i>	10
2002–2005	«Северсталь»	Антидемпинговые санкции	<i>Sidley & Ostin</i>	10
2003	«Норильский никель»	Мониторинг процесса федеральной экспертизы соглашения о приобретении активов в США	<i>Barbor Griffith</i>	80
2003	«Саратовский авиационный завод»	Продажа авиационной продукции	<i>Solutions Worldwide</i>	10

Окончание табл. 2

Годы	Российское юридическое/физическое лицо	Интересы	Представители интересов	Доходы (тыс. долл.)
2003–2004	Олег Дерипаска	Визовые процедуры Госдепартамента США	<i>Alston & Bird</i>	260
2003–2004	«Российско-американский деловой совет»	Организация встреч с американскими политиками	<i>Public Strategies, Inc.</i>	Не указаны
2005–2007	«Вымпелком»	Представительство по вопросам, касающимся «интересов телекоммуникационных компаний»	<i>Akin Gamp</i>	Не указаны
2006–2008	«Строймедиа-ресурсы»	Выделения средств из федерального бюджета США на российскую некоммерческую телевизионную сеть в Америке	<i>Fabiani and Co.</i>	240
2006	«Роснефть»	Контакты с политиками, бизнесменами, учеными относительно размещения акций на лондонской фондовой бирже	<i>Brunswick Group, LLC</i>	Не указаны
2008–2009	«Новолипецкая сталь»	Покупка активов в США	<i>Hogan & Hartson</i>	

¹ Фармацевтическая компания В. Брынцалова;

² Крупнейший в мире производитель продукции из титановых сплавов;

³ Один из совладельцев ТНК;

⁴ Дочернее предприятие Норильского никеля с юридическим адресом в Лондоне.

Составлено и подсчитано авторами научного доклада на основе регистрационных форм, полугодовых отчетов лоббистов по закону 1995 г. (www.senate.gov) и докладов министра юстиции США о реализации закона 1938 г. (www.usdoj.gov).

Таблица 3

Субъекты политического лоббизма

Годы	Российская организация	Представитель интересов	Доходы (тыс. долл.)	Интересы
1997–2000	“Группа Мост”	<i>Rubenstein Assoc.</i>	1016	Визиты служащих компании в США
2001–2002	“НТВ”	<i>Patton, Boggs.</i>	1800	Резолюция № 128 ¹ , проект закона № 2121 «О демократии в России»
2003–2005; 2005–2009 2005–2009 2006–2009	“Группа Менатеп”	<i>Covington & Burling</i> <i>Greenberg Traurig</i> <i>Alston Bird</i> <i>Barnes & Thornburg</i>	620 320 180	Выработка позиции правительства США в отношении дела «ЮКОСа»
2003–2005	“ЮКОС”	<i>APCO Worldwide</i>	40	Резолюция №336/85 ²

^{1, 2} Обе резолюции посвящены осуждению политики российских властей в отношении компании “ЮКОС”.

Составлено и подсчитано авторами научного доклада на основе регистрационных форм, полугодовых отчетов лоббистов по закону 1995 г. (www.senate.gov) и докладов министра юстиции США о реализации закона 1938 г. (www.usdoj.gov).

Таблица 4

Методы лоббирования и частота их использования

Метод	Частота использования, %	
	Опрос Шлозмана и Тирни 1986 г.	Опрос Наунса и Фримана 1990 г.
Выступления на слушаниях в Конгрессе или в федеральном ведомстве	99	99
Прямые контакты с законодателями или чиновниками	98	97
Неформальные контакты с законодателями или чиновниками	95	81
Предоставление результатов исследований	92	Вопрос не задавался
Коалиции: работа с другими группами, планирование совместной стратегии с федеральными служащими	90	93
	85	84
Кампании в прессе: интервью с журналистами, размещение оплаченной рекламы	86	74
	31	21
Формирование государственной политики: написание текстов законопроектов, подготовка ведомственных циркуляров и регламентов, воздействие на практику реализации закона или циркуляра, работа в консультативных советах, формирование повестки дня	85	88
	78	81
	89	85
	76	76
	84	83
Воздействие на/через избирателей: кампании писем, телеграмм, телефонных звонков, работа с влиятельными гражданами, информирование законодателей о воздействии решения на его избирательный округ	84	83
	80	92
	92	94
Судебный процесс: возбуждение дел и/или предоставление записок друзей суда	72	40
Выборы: взносы в предвыборные фонды кандидатов, работа в процессе ведения предвыборной кампании, одобрение кандидата	58	45
	24	29
	22	21
Публичные протесты и демонстрации	20	21
Другие приемы: воздействие на процесс утверждения федеральных служащих в Сенате, предоставление законодателям и чиновникам услуг личного характера	52	42
	56	36

Baumgartner F., Leech B. Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science. Princeton, 1998, p. 130.

Глава 3. ЛОББИЗМ РОССИЙСКОГО КРУПНОГО БИЗНЕСА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Наблюдавшаяся в течение ряда последних лет транснационализация российского корпоративного бизнеса явилась главным фактором, способствовавшим более глубокой интеграции отечественной экономики в глобальный рынок. Процесс этот, объективный в своей основе, существенным образом стимулировался субъективными усилиями руководства крупных корпораций и их организаций и во многом поддерживался политическим руководством страны.

Это в полной мере и даже в первую очередь относится к европейскому региону – ближайшему соседу России, на который приходится более половины внешнеторгового оборота и около трети взаимных капиталовложений. От экономического взаимодействия с Европейским Союзом во многом зависит решение задач по технологическому обновлению российской промышленности, переводу экономики на инновационный путь развития.

Расширение ЕС до 27 государств-членов превратило этот Союз в беспрецедентный экономический и политический анклав со своими интересами, взаимными обязательствами и общей политической надстройкой. Это обстоятельство существенно осложнило процессы торгово-экономического сотрудничества России и с регионом в целом, и с входящими в него странами, усилив роль тех организационных и управленческих структур, которые определяют как общий формат экономических и политических отношений сторон, так и конкретные параметры этих отношений.

В данных условиях лоббизм, который является неизменным спутником последних, обретает более сложный характер, и на первый план выходит «мета-лоббизм»⁹³, активными субъектами которого являются уже не отдельные корпорации, а крупные бизнес-группы и ассоциации, которые напрямую координируют свою активность с соответствующими структурами политической власти. Лоббизм макроуровня заслуживает особого внимания и в связи с тем, что именно он оказался в ЕС наиболее востребованным не только для внутренних, но и для внешних, и в том числе российских бизнес-структур.

3.1. Российский союз промышленников и предпринимателей как коллективный лоббист

На фоне весьма развитых и зрелых форм и методов лоббирования, сложившихся в Евросоюзе и вокруг него, лоббистская активность российского бизнеса в ЕС выглядит, скорее, как начальная стадия процесса, не приведшая еще к созданию полноценных ее форм. Недаром авторы, анализирующие лоббизм в ЕС, чаще всего заключают свои изыскания тем, что Россия должна изучить уже накопленный опыт, отталкиваться от него, и т.д. и

⁹³ van Schendelen R. Op. cit., p. 206.

т.п.⁹⁴, т.е. фактически начать, что называется, с чистого листа. Между тем, ни в коей мере не впадая в преувеличения, можно сказать, что первые шаги в данном направлении уже сделаны, и, чтобы двигаться дальше, российский бизнес должен не просто копировать уже накопленный опыт, но воспользоваться им для продолжения той практики и тех наработок, которые у него уже имеются.

Наиболее заметное продвижение этой практики и этих наработок имеется в деятельности крупнейших предпринимательских объединений с уже установившимися связями и взаимодействием с бизнес-ассоциациями ЕС и в известной степени – с политическими структурами Союза. Собственно, об этой практике и пойдет речь ниже.

Как известно, наиболее влиятельным и общепризнанным представителем крупного российского бизнеса является Российский союз промышленников и предпринимателей – РСПП. Хотя в него входит огромное количество компаний и предприятий мелкого и среднего бизнеса, роль этого последнего, не слишком заметная почти с самого начала его создания, еще более снизилась после того, как в начале нынешнего десятилетия были созданы две организации, представляющие интересы мелких (ОПОРа) и средних (Деловая Россия) фирм и компаний. Роль крупных, а точнее крупнейших корпораций в РСПП существенно возросла также в результате создания в 2000 г. Бюро правления РСПП из двух с небольшим десятков представителей этих корпораций и превращения его если не формально, то фактически в высший руководящий орган ассоциации.

На базе трех головных организаций российского бизнеса в начале 2000 г. был создан Координационный совет, выступающий практически от имени всего российского бизнеса. Однако сколько-нибудь существенного места в деятельности бизнес-сообщества он пока что не занял.

Естественно, что по мере экспансии российского бизнеса в европейском направлении и превращении Евросоюза и входящих в него стран в главного торгового и экономического партнера, РСПП стал осваивать роль организации, представляющей интересы этого бизнеса. Проблемы отношений с ЕС стали одним из главных направлений деятельности Комитета Союза по международному сотрудничеству. Ведущие представители РСПП стали активными и влиятельными участниками многих международных экономических форумов и конференций, одной из центральных тем которых являются отношения России с ЕС. Главным из них явился Ежегодный российский экономический форум, проводившийся с 1997 г. в Лондоне, а с 2008 г. – и в России⁹⁵.

Многие влиятельные члены РСПП участвуют в качестве экспертов и членов в делегациях самого высокого уровня, представляющих Россию в переговорах с руководством стран – участниц ЕС, а также в подготовке проводимых ежегодно саммитов ЕС – Россия.

Как сказанное выше, так и вся совокупность имеющейся у авторов научного доклада информации свидетельствуют о том, что РСПП сегодня – это наиболее влиятельная организация, которая не только представляет российский большой бизнес, но и располагает организационными и кадровыми воз-

⁹⁴ См., например, Дегтярева Е. Лоббизм в процессе принятия решений ЕС. – «МЭиМО», 2008, № 4, с. 44.

⁹⁵ В Лондоне также был проведен форум, однако после того, как российская сторона сосредоточилась на подготовке форума в Санкт-Петербурге, лондонский форум утратил прежнее значение.

возможностями для отстаивания его интересов на европейской арене в качестве весомого лоббиста.

Однако вопрос о реализации лоббистского потенциала РСПП в ЕС далеко не прост, и одна из главных проблем – это проблема доступа к объекту или объектам лоббирования. Как в силу отмечавшейся сложности политических институтов ЕС, так и отсутствия хотя бы минимальных «заделов» для прямого выхода на эти институты, РСПП, как и крупному российскому бизнесу в целом, пришлось поставить во главу угла взаимодействие с родственными ему структурами Евросоюза, т.е. с европейским бизнесом и его основной организацией – «Бизнес-Европой». Учитывая важную роль последнего в политической инфраструктуре и в системе принятия решений в ЕС, это был не только единственно возможный, но в сложившихся условиях наиболее эффективный способ воздействия на институты ЕС и взаимодействия с ними. В свою очередь, и европейский бизнес также оказался заинтересованным в установлении тесных и эффективных отношений с РСПП и российским бизнесом в целом. После вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС и России (СПС) в 1997 г. отношения между двумя организациями постепенно сближались. В 2005 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании и создались как организационные, так и политические предпосылки для их взаимодействия.

Взаимодействие это довольно органично вписалось в то сочетание «согласительных» и компромиссных начал, которые утвердились в Евросоюзе и в рамках которых и осуществляется, в основном, тот «мета-лоббизм», о котором шла речь выше.

Как Меморандум, так и подписанная одновременно «Совместная декларация»⁹⁶ были оформлены как соглашения между «Бизнес-Европой» и Координационным советом, однако реально во взаимодействии с российской стороны стал участвовать почти единолично РСПП и его наиболее влиятельные члены.

Как подчеркивается в Меморандуме, стороны договорились в том числе и о том, чтобы «принимать, в случае необходимости, общие позиции, заявления или декларации в поддержку улучшения торговых и инвестиционных отношений между Россией и ЕС». В совместной декларации также сказано, что они намерены «побуждать свои правительства продолжать разработку ряда общих вопросов (далее идет подробное перечисление их: энергетика, нормативная сфера, интеллектуальная собственность, инвестиции, поддержка малого и среднего бизнеса, торговля, охрана окружающей среды, борьба с коррупцией) с целью «создания по-настоящему большого европейского рынка»⁹⁷.

При всем разнообразии вопросов, оказывающихся в той или иной момент в поле зрения обоих акторов, центральное место в этом поле довольно быстро занял вопрос о подготовке нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС и РФ взамен того, которое было заключено сроком на 10 лет в ноябре 1997 г. Разумеется, и РСПП, и ЕС в первую очередь интересовали и интересует та часть Соглашения, которая касается вопросов торгово-экономического сотрудничества.

Значение, которое придается продвижению в подготовке нового Соглашения и особенно его экономической части как деловыми кругами, так и

⁹⁶ Тексты обоих документов опубликованы в приложении к упомянутой выше книге А.Н. Шохина и Е.А. Королева (Приложение № 3, с. 151–155).

⁹⁷ Там же, с. 152–153

политическим руководством России, определяется не только важностью самого этого Соглашения, но и теми трудностями, которые возникли в процессе подготовки к переговорам после так называемой газовой войны России и Украины в начале 2006 г.

Сочтя Россию виновницей инцидента, руководящие круги Евросоюза взяли курс на ужесточение своих требований, как по вопросам энергетической безопасности, так и по практически всему спектру экономических отношений с Россией. В марте 2008 г. была опубликована Зеленая книга Еврокомиссии о «европейской стратегии за конкурентоспособную и безопасную энергетику», после чего начался раунд острой полемики между сторонами о принципах энергетической безопасности. Требованиям открытия российского энергетического рынка, включая добычу и транспортировку, для беспрепятственной экспансии европейского бизнеса во все эти сферы, а также присоединения России к основанной на этих принципах Энергетической хартии ЕС, российская сторона противопоставила принцип взаимности и строгого соблюдения сторонами интересов партнера⁹⁸. В ходе развернувшейся полемики был выдвинут и ряд более общих требований, касающихся принципов нового Соглашения, главными из которых явились «открытость рынков» и снятие всяких ограничений на инвестиционную и торгово-экономическую деятельность ЕС в России.

Хотя в дальнейшем позиция руководства ЕС несколько смягчилась, принципиальные положения, которые оно отстаивало, оставались практически теми же. Что касается самого формата нового Соглашения, то в нем предлагалось детально прописать все основные направления сотрудничества и те принципы и нормы, на которых они должны основываться⁹⁹.

Казалось бы, европейский бизнес, в интересах которого и делались все эти и другие подобные предложения, должен был решительно их поддержать и использовать свои связи с российским бизнесом, чтобы укрепить позиции политического руководства ЕС. Этого, однако, не случилось. И свидетельством тому стало первое совместное заявление РСПП и «Бизнес-Европы», с которым они выступили осенью 2006 г. перед очередным саммитом ЕС – Россия. Озаглавленный «Больше, чем свободная торговля – стратегическое экономическое партнерство», документ констатировал, что он отражает «общий взгляд бизнеса на то, как должна выглядеть углубленная интеграция ЕС и России, в которой Россия и ЕС являются равноправными партнерами»¹⁰⁰.

Признавая «необходимость создания в “Большой Европе” интегрированного рынка» и «общего экономического пространства», документ призывал руководящие круги России и ЕС к «началу переговоров о новом двустороннем рамочном договоре с тем, чтобы сформулировать более совершенные принципы экономических отношений, включая торговлю и инвестиции». В документах подчеркивалась также желательность скорейшего вступления России в ВТО.

Характерно, что в заявлении не упоминается Энергетическая хартия, а вопрос о «свободе торговли» и о создании условий для расширения инвестиций был сформулирован так, что оставлял широкое поле для более конкретных и устраивающих обе стороны интерпретаций.

⁹⁸ См.: Европейский Союз: факты и комментарии. Публикации Ассоциации европейских исследований. М., 2006, вып. 44 (www.edc-aes.ru, главный сайт, «архив»).

⁹⁹ Там же, вып. 45.

¹⁰⁰ Позиция РСПП и UNICE о развитии торгово-экономических отношений Россия – ЕС (www.rspp.ru/Default.aspx?Catalog=2260).

Анализ документа позволяет сделать вывод о том, что позиция, занятая двумя ведущими организациями бизнеса ЕС и России нацеливала политические круги не только на безотлагательные усилия по подготовке нового соглашения, но и на более конструктивное и реалистичное сотрудничество в ходе переговоров.

Общая позиция ведущих деловых кругов России и ЕС оказалась, таким образом, намного реалистичнее, чем те идеологически и политически мотивированные требования, с которыми последовательно выступали политические верхи Евросоюза. Seriously обострившиеся после «газовой войны» России и Украины в начале 2006 г. политические отношения ЕС и РФ практически никак не сказались на этом документе. И можно без риска ошибиться констатировать, что российская сторона внесла посильный вклад в цитируемый документ.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что при всей краткости документа, уместающегося на четырех страницах, в нем несколько раз содержится обращение к политическому руководству ЕС и России, призывающее его «укрепить механизмы проведения консультаций... между правительствами ЕС, России, с одной стороны, и деловыми ассоциациями – с другой». Как подчеркивается в документе, «прозрачность и регулярные консультации с представителями бизнес-ассоциаций по вопросам подготовки, реализации и мониторинга соглашений о торговле и инвестициях между ЕС и Россией помогут гарантировать успешный результат», и «бизнес готов вносить свой вклад» в этот процесс».

Между строк прочитывается и недовольство обоих бизнес-сообществ затягиванием начала процесса переговоров. «Деловые сообщества ЕС и России, – говорится в документе, – призывают свои правительства осуществлять **смелый подход** (выделено мною. – С.П.) к углублению и усилению экономического сотрудничества в целях выстраивания поистине стратегического экономического пространства. Это крайне важно для того, чтобы обеспечить будущую конкурентоспособность экономики Большой Европы»¹⁰¹. Не обошлось, однако, и без критики «административных барьеров», которые выдвигаются на пути торговли и инвестиций, что можно рассматривать, прежде всего, как камень, брошенный «в огород» российских властей.

Судя по содержанию и по общей тональности заявления, отношения между двумя организациями достаточно органично стали вписываться в тот общий «согласительный дизайн», который сложился в институциональной структуре Евросоюза и утвердившейся в нем лоббистской практике.

Этот подход подтвердился и в последующих консультациях между делегациями РСПП и ассоциации «Бизнес-Европа». Одна из наиболее основательных из них была проведена в феврале 2008 г. в Брюсселе по весьма широкому кругу вопросов. Предметом консультаций явились не только вопросы активизации разработки нового соглашения о стратегическом партнерстве, но и углубление конкретного сотрудничества в области торговли и инвестиций в ряде ключевых отраслей и секторов экономики – автомобилестроения, химической промышленности, энергетики, металлургии, финансовых услуг. По результатам переговоров было принято Коммюнике, в котором изложена «Общая позиция деловых кругов России и Евросоюза» и, в частности, утверждалось, что выработанная в процессе консультаций позиция «закладывает основы для будущего соглашения»¹⁰².

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² <http://www.edc-aes.ru/archive>, випуск 51.

Точка зрения обеих сторон по конкретным вопросам экономического сотрудничества была подробно изложена в «Предложениях «Бизнес-Европы» – РСПП по новому Соглашению о торговле и инвестициях между ЕС и Россией». Такого рода соглашение, подчеркивалось в документе, «может не состояться, если переговоры сторон «будут осложнены решением политических вопросов».... Вновь подчеркивалось, что в ходе переговоров обеими сторонами должны быть проведены «прозрачные и открытые консультации с представителями бизнеса по обсуждаемым вопросам», что в случае возникновения споров по тем или иным вопросам необходим «прямой доступ компаний к механизму их разрешения»¹⁰³.

3.2. Круглый стол промышленников ЕС и России

Помимо лоббизма *ad hoc* (т.е. по случаю), каковым, в основном, можно считать рассмотренное выше взаимодействие РСПП с «Бизнес-Европой», российское предпринимательское сообщество практикует и более институционализированный или «встроенный» лоббизм, основной площадкой для которого является «Круглый стол промышленников ЕС и России» (*EU-Russia Industrialists Round Table*). Созданный в 1997 г., т.е. практически одновременно с подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) решением российско-европейского саммита, Круглый стол был призван, как говорится на его официальном сайте, «выполнять роль ежегодного форума для открытого и непредвзятого обсуждения ключевых вопросов двусторонних отношений и согласования совместных рекомендаций бизнес-сообщества политическим лидерам России и ЕС по вопросам развития взаимной торговли, инвестиций и промышленного сотрудничества»¹⁰⁴.

В отличие от консультаций и переговоров между РСПП и «Бизнес-Европой», Круглый стол представляет не конкретные организации, а совокупность бизнес-сообщества сторон, хотя, судя по составу его руководящих органов, именно две упомянутые организации составляют «твердое ядро» его участников и лидеров.

Пик активности Круглого стола приходится на вторую половину текущего десятилетия, т.е. на период, когда встал вопрос о подготовке нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве и когда политические отношения России и ЕС осложнились в результате так называемых газовых войн и событий в Кавказском регионе. Примечательно, что именно в 2005 г. на общем собрании Круглого стола был создан его постоянный руководящий орган – «Совет делового сотрудничества России и Европейского Союза», в который помимо двух сопредседателей КС вошли десять руководителей крупнейших корпораций (по пять от каждой из сторон). Тогда же развернули деятельность и созданные при КС рабочие группы.

В программном заявлении Совета, опубликованного сразу же после его создания, говорится, что «Совет объединяет представителей деловых кругов, приверженных улучшению и развитию политических и экономических отношений между Россией и ЕС и разделяющих общее стратегическое видение перспектив взаимного сближения сторон... Конечным результатом этого процесса должно стать установление прочных отношений подлинного стратегического партнерства»¹⁰⁵.

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ <http://www.irt2007.com/ru>

¹⁰⁵ Шохин А.Н., Королев Е.А. Ук. соч. Приложение 2, с. 150.

Из опубликованных на сайтах Круглого стола документов последнего времени особое внимание привлекают материалы его общего собрания в Лиссабоне, проведенного осенью 2007 г., как обычно, в преддверии саммита Россия – ЕС. В них в наиболее подробном и развернутом виде представлены последние разработки и рекомендации Круглого стола и его рабочих групп. Учитывая эти обстоятельства, мы остановимся на материалах этой сессии чуть подробнее.

По уже установившейся традиции участниками сессии явились не только ведущие предприниматели ЕС и России, но и ряд представителей политического руководства сторон. От ЕС это были вице-президент Комиссии по промышленности и предприятиям Г. Ферхайген, комиссар по энергетике А. Пиебалтис и некоторые другие официальные лица. От Российской Федерации в сессии участвовали министр промышленности и энергетики В. Христенко, министр экономического развития и торговли Э. Набиуллина. Как отмечалось в «Совместных выводах» сессии, одной из главных тем обсуждения явилось определение «круга возможностей», открываемых предстоящими переговорами о новом соглашении между Россией и ЕС взамен устаревшего Соглашения о партнерства и сотрудничестве. При этом острее, чем прежде поставлен вопрос о необходимости скорейшего начала переговоров по разработке нового Соглашения, выражалось «сожаление», что переговоры до сих пор не начаты и содержался призыв преодолеть «стагнацию официальных отношений» между Россией и ЕС¹⁰⁶. Одновременно подчеркивалась необходимость избегать политизации технических вопросов и стандартных процедур реализации двустороннего сотрудничества.

В рекомендациях КСП политическому руководству вновь прозвучало пожелание провести «тесные консультации между властями и бизнесом во время переговоров по будущему соглашению». В ряду рекомендаций и общего собрания, и рабочих групп выделяются такие как «диверсификация маршрутов транспортировки нефти и газа, принятие действенных мер для формирования в Москве международного финансового центра (что шло в русле предложений, с которыми начали выступать российские политики самого высокого ранга), реализация совместных проектов в области развития технологий, образования, инвестиций в развитие человека.

Некоторые рекомендации (реализация совместных крупномасштабных проектов по разработке российских нефтегазовых провинций или создание условий для участия европейских компаний в деятельности различных секторов российского энергетического рынка») можно истолковать как нацеленные на реализацию принципов, прокламируемых в Энергетической хартии ЕС. Однако, учитывая их чересчур общий характер, а также заинтересованность России в частичном осуществлении такого рода подходов и проектов, данные положения можно рассматривать как предложения для диалога, но никак не принципиальную уступку с российской стороны.

Судя по содержанию рекомендаций, документ этот явился результатом серьезного диалога, в ходе которого каждая сторона принимала лишь те пожелания своих визави, которые если и не устраивали ее в полной мере, то не требовали от нее неприемлемых уступок.

Исходя из содержания документа, можно также утверждать, что его авторы реализовывали не односторонний, а «двусторонний» лоббизм. С одной стороны, это лоббизм нацеленный на своего визави или конкурента и его политических партнеров, а с другой – на собственные политические верхи. Ес-

¹⁰⁶ <http://www.irt2007.com/ru>

ли говорить о российском бизнесе, то он считал и считает те административно-бюрократические ограничения, которые выстраиваются центральными и региональными властями на пути проникновения европейского финансового и промышленного капитала на российский рынок, как фактор, серьезно тормозящий его собственную экспансию на европейский рынок. То же самое, хотя, возможно, и не в равной мере, можно сказать и о позициях европейского бизнеса по отношению к ограничительной практике собственных политических кругов.

Как и в других упоминавшихся выше документах, в материалах Круглого стола нашел отражение и «совмещенный» лоббизм всего европейского крупного бизнеса по отношению к политическим кругам обеих сторон.

Наряду с отмеченными выше пожеланиями по поводу СПС общность интересов российского и европейского бизнеса была наглядно продемонстрирована в рекомендациях КСП и его рабочих групп по отношению к так называемым отраслевым диалогам.

Диалоги эти были сформированы из представителей соответствующих ведомств и экспертов ЕС и России в 2000 г. и помимо решения сугубо конкретных вопросов взаимодействия сторон в отдельных отраслях экономики были призваны разрабатывать меры по реализации проекта создания общего экономического пространства. Это согласование должно было осуществляться в рамках более широкой программы создания «четырех общих пространств», включая гуманитарную, правовую и технологическую сферы, которая была принята в мае 2005 года.

Несмотря на важность задач, решаемых отраслевыми диалогами, и наличия рабочих групп КСП, сформированных по тому же, отраслевому принципу, действуют они практически независимо друг от друга. При этом, если диалоги нацелены на совершенствование нормативной базы сотрудничества и согласования ряда практических вопросов взаимодействия на отраслевом уровне, то функции рабочих групп ограничены обсуждением такого рода вопросов и формулированием соответствующих рекомендаций. Отсюда – все более настойчивое стремление представителей бизнеса напрямую подключиться к деятельности диалогов и содействовать более оперативному решению заявленных сторонами целей, которое и было прописано в рекомендациях. Причем, если годом-двумя ранее такого рода предложения делались лишь в самом общем виде¹⁰⁷, то Круглый стол в Лиссабоне поставил этот вопрос, что называется, ребром. Выражая разочарование отсутствием до настоящего времени практических результатов в деятельности диалогов, участники КСП заявили, что «вовлечение делового сообщества в этот процесс (т.е. в конкретную деятельность диалогов в законотворческой деятельности и административной практике) является необходимым условием концентрации внимания отраслевых диалогов на решении насущных практических задач»¹⁰⁸. В том же документе говорится, что участники собрания поддержали инициативу создания новых рабочих групп, способных внести вклад в развитие отраслевых диалогов¹⁰⁹.

Естественно, что наибольшую озабоченность участников КСП вызвало отсутствие прогресса в деятельности Энергодialogа. В рекомендациях рабочей группы по энергетике записано предложение включить в документ об энергетическом сотрудничестве между Россией и ЕС положение о ее «взаимо-

¹⁰⁷ См.: Позиция РСПП – UNICE..., Op. cit.

¹⁰⁸ www.EU-RussiaIndustrialistsRoundTable, Op. cit.

¹⁰⁹ Там же.

действии с Энергетическим диалогом» на обоих рынках и о «взаимной поддержке как на уровне компаний, так и на уровне правительств».

Еще более конкретное предложение выдвинула рабочая группа КСП по строительству и строительным материалам, предложившая «вести руководителей группы (т.е. представителей России и ЕС) в соответствующий Диалог в качестве «сопредседателей, наряду с представителями государственных органов».

Учитывая, что «Рекомендации КСП политическому руководству» были приняты, как говорится в этом документе, на «основании состоявшейся предметной дискуссии» и с учетом «выступлений представителей деловых и политических кругов России и ЕС», можно утверждать, что рекомендации эти, равно как и общий настрой всего европейского бизнес-сообщества, будут способствовать более непосредственному участию руководящих кругов бизнеса России и ЕС в процессе подготовки и принятия решений на политических уровнях. И в этом – один из главных итогов того «встроенного лоббизма», который практикуется и в рамках КСП, и в непосредственном взаимодействии РСПП с «Бизнес-Европой».

Естественно, что инкорпорация российского крупного бизнеса в систему взаимодействия с экономическими и политическими структурами ЕС создает весомые предпосылки для становления его в качестве влиятельного актора европейской экономической политики вообще и политики ЕС, в частности.

3.3. Разность лоббистских потенциалов: ключевая проблема в отношениях российского и европейского бизнеса

Однако создание подобных предпосылок для участия нашего бизнеса в качестве такого рода актора в Евросоюзе еще не означает, что оно уже состоялось или вот-вот состоится. И главное препятствие здесь – огромная разница переговорных и лоббистских потенциалов между бизнесом ЕС и российскими деловыми кругами.

Разница эта особенно остро ощущается на фоне тех продвинутых форм и методов функционирования ведущих организаций европейского и американского бизнеса, о которых речь шла в самом начале статьи. Если «Бизнес-Европа» при всей громоздкости и сложности ее организационной структуры – это организация, представляющая совокупную мощь бизнеса Евросоюза, то в России такая структура попросту отсутствует. Упомянутый выше Координационный совет выполняет фактически лишь роль связующего звена между тремя организациями, а Торгово-промышленная палата действует преимущественно сама по себе, располагая лишь чисто эпизодическими или сугубо формализованными связями с другими бизнес-ассоциациями. Не идет ни в какое сравнение и экспертный «аппарат» российского бизнеса, и в том числе РСПП, с теми исключительно разветвленными и профессионально специализированными структурами, которыми располагает «Бизнес-Европа». Что же касается десятков дочерних компаний и совместных предприятий крупных российских корпораций в странах ЕС, все они действуют практически поодиночке, и пока что нет даже попыток их самоорганизации, не говоря уже о создании чего-то, подобного той мощной лоббистской структуре, какой является АМСНАМ-EU.

Не в пользу Круглого стола промышленников ЕС и России и сравнение его с «Трансатлантическим диалогом», который, как мы могли убедиться, проводит не только разовые ежегодные сессии, но и оперативно реагирует на

изменения, происходящие в мировой и региональной экономиках. Не имеет КСП и той институционализированной системы связей с руководящими кругами США и ЕС, которую использует Диалог.

По мере того, как российский бизнес ощущает несоответствие между тем местом и той ролью, которую он призван играть в Европейском Союзе, и своей способностью адекватно эту роль выполнять, растет и его стремление преодолеть или, по меньшей мере, начать преодолевать это несоответствие. Все острее чувствуют подобного рода дефицит представительства нашего бизнеса в ЕС и участвующие во взаимодействии с Евросоюзом российские политические круги и ведомства.

В данной связи уместно сослаться на стенограмму «Расширенного совещания по вопросам торгово-экономических отношений России и ЕС», проведенного по инициативе РСПП в июле 2007 г.

Вел совещание член Бюро Правления РСПП, глава Комитета РСПП по международному сотрудничеству и один из влиятельнейших российских бизнесменов В. Вексельберг, участниками совещания были также представители Торгово-промышленной палаты, «Деловой России», ряда крупнейших российских компаний, руководители ряда министерств и ведомств, члены Государственной Думы. Активное участие в совещании принял министр иностранных дел С.В. Лавров, представлявший, как подчеркнул в своем вступительном слове председательствующий, ведомство, которое является головным учреждением по проблемам структурирования отношений России с Евросоюзом. В числе присутствующих был и Глава представительства Европейской комиссии в России М. Франко.

Опубликованная на сайте Ассоциации европейских исследований (АЭВИС)¹¹⁰ стенограмма позволяет, что называется, из первых рук получить не только информацию о позициях руководителей бизнеса и экономических ведомств, касающихся отношений России и ЕС, но и составить более полное представление о тех проблемах во взаимодействии бизнеса и власти, нерешенность которых препятствует преодолению указанного дефицита.

Как представители ведомств, так и руководители крупнейших корпораций подчеркивали необходимость существенного укрепления данного взаимодействия, как в выработке общей линии, так и по отдельным аспектам экономических отношений России и ЕС. Особо отмечалась необходимость серьезной экспертной проработки широкого комплекса проблем, которые предстоит решать на новом этапе стратегического взаимодействия сторон. О готовности участвовать в такого рода проработке говорили представители ТПП, «Системы», «Интерроса», «НМЛК». Этот тезис решительно поддержал и С. Лавров, который заявил: «По ряду направлений видение Россией и Евросоюзом приоритетов сотрудничества, баланса интересов, видимо, изначально не будет совпадать. Отсюда необходимость уже сейчас выработать механизм вклада отечественного бизнес-сообщества в переговорный процесс». При этом он заявил, что «оптимальным форматом для этого» является Деловой совет при министре иностранных дел, на заседания которого наряду с руководителями ключевых российских деловых ассоциаций приглашаются и представители профильных министерств и ведомств¹¹¹.

Еще более определенно высказался на этот счет сопредседатель КСП с российской стороны А. Чубайс, подчеркнувший, что «без участия российского бизнеса сделать новый содержательный документ, формирующий фунда-

¹¹⁰ <http://www.edc-aes.ru/archive,vipusk 49/>

¹¹¹ Там же, с. 8.

мент для российско-европейских торгово-экономических связей «было бы просто ошибкой». Он также проинформировал участников совещания о том, что обе стороны Совета делового сотрудничества КСП создали экспертную группу, профинансировали ее и утвердили задание, суть которого состоит в том, чтобы подготовить проект нового документа по СПС¹¹².

Как с российской, так и с «европейской» стороны на совещании было продемонстрировано согласие по поводу сверхзадачи, стоящей перед Россией и ЕС в деле экономического сотрудничества. Представитель Еврокомиссии в РФ М. Франко в своем кратком выступлении сформулировал эту сверхзадачу следующим образом: «Мы сегодня стоим перед вызовом. Мы должны модернизировать экономику. Мы (т.е. ЕС и Россия. – С.П.) должны стать ведущими экономикami, базирующимися на знаниях». Еще более четко сформулировал эту мысль директор Департамента внешнеэкономических отношений С. Чернышов, заявивший: «Нам следует с Евросоюзом создать некий новый центр силы, основанный на эксплуатации дешевой рабочей силы и природных ресурсов и опирающийся на инновационный тип хозяйственного развития».

Отчетливо прозвучали и критические нотки, в частности, претензии бизнеса к ведомствам и политической власти в целом, которые, как заявил В. Вексельберг, несмотря на проводимые консультации, «не идут на формализацию этого процесса». И это, подчеркнул он, создает неуверенность бизнеса в том, что «проблемы, с которыми он сталкивается, будут услышаны»¹¹³.

Участники совещания – представители ведомств, со своей стороны, отмечали, что российский бизнес не проявляет должной активности во взаимодействии с собственным правительством, проявляет «инертность» там, где требуется его квалифицированная экспертиза «как в системных вопросах, так и в отраслях и по отдельным рынкам».

Хотя о проблемах взаимодействия бизнеса и власти говорилось в мягких, дипломатичных тонах, из всей совокупности выступлений следовало, что наличие в этих отношениях серьезного дисбаланса беспокоит не только бизнес, но и высокопоставленных чиновников.

Собственно, именно на преодоление такого рода дисбалансов и нацелена резолюция, принятая по итогам совещания ведущих представителей бизнеса и его организаций, в которой сказано:

«РСПП совместно с секретариатом Круглого стола промышленников России – ЕС, ТПП России и заинтересованными бизнес-ассоциациями и компаниями подготовит предложения по взаимодействию с органами государственной власти по проблемам торгово-экономического сотрудничества с ЕС»¹¹⁴.

Что впереди?

Намечая меры по наращиванию своего переговорного и лоббистского потенциала, российский крупный бизнес осознает и необходимость существенного расширения самого формата его отношений с деловыми и политическими кругами ЕС. В упоминавшейся выше книге президент РСПП А. Шохин и его соавтор Е. Королев пишут, что «в будущем договоре о стратегическом партнерстве между Россией и ЕС при соответствующей инициативе властей и на базе действующего Круглого стола может быть заложено основание двустороннего объединения с официальным консультативным мандатом. Такое объединение может получить условное название Европейский континенталь-

¹¹² Там же, с. 10.

¹¹³ Там же, с. 3.

¹¹⁴ Там же, с. 23.

ный бизнес-диалог (ЕК БД) по аналогии с влиятельнейшим американско-европейским TABD»¹¹⁵. Авторы считают, что такого рода объединение может стать «более статусным и привлекательным деловым форумом», который должен быть «ориентирован на постоянное и детальное взаимодействие с властями», и проведение «регулярной аналитической работы».

Не приходится сомневаться, что реализация этого предложения существенным образом укрепила бы позиции российского бизнеса в Евросоюзе и его переговорные и лоббистские возможности. Оно также способствовало бы выравниванию того явного несоответствия, которое существует в представительстве американских и российских деловых кругов в Евросоюзе.

Возникает, однако, вопрос, насколько готова российская сторона и российский бизнес к такого рода качественному сдвигу в его отношениях с бизнесом и политическими институтами Евросоюза.

Судя по тому, что нам известно о TABD и его деятельности, она опирается на прочный фундамент корпоративных организаций США и ЕС и на высокопрофессиональные экспертно-аналитические центры обеих сторон. Создание ЕКБД по аналогии с TABD потребует от российской стороны и российского бизнеса такого же, или почти такой же степени готовности участвовать в реализации его функций, каковую может представить корпоративный бизнес ЕС.

На взгляд авторов научного доклада, задача эта вполне решаемая, однако для того, чтобы российская сторона этого макродиалога смогла участвовать в нем на равных с бизнесом Евросоюза, простого «переформатирования» существующего Круглого стола будет явно недостаточно. Потребуется более высокая степень организационной консолидации российского бизнеса, а также новый, более высокий уровень экспертизы, причем не только рассредоточенной по отдельным бизнес-ассоциациям и корпорациям, но и способной к согласованию и координации. Как уже отмечалось выше, нынешнее состояние экспертной деятельности по «европейскому направлению» таким требованиям пока не отвечает. Не решен вопрос и об институционализации отношений бизнес – власть, чего так настойчиво и пока без особого успеха добивается бизнес.

Богатый опыт развития отношений между бизнес-сообществами ЕС и США ставят в повестку дня и еще один вопрос, который пока нами не затрагивался. В первом разделе статьи довольно подробно характеризовалась структура и функции Американской торговой палаты – ЕС (АМСНАМ-EU), представляющей интересы корпораций США, имеющих свои активы в странах ЕС. Повторю уже сказанное – это очень мощная структура, сопоставимая по влиянию и лоббистским возможностям с ассоциацией «Бизнес-Европа». И российскому бизнесу, пустившему уже корни в странах Евросоюза, тоже было бы целесообразно и выгодно иметь что-то подобное.

Конечно, масштаб внедрения американского бизнеса в Европу по всем параметрам не сравним с тем, что имеет там сегодня российский бизнес. Но учитывая всю важность экономических и политических отношений России с ЕС, а также тот факт, что не менее десятка крупнейших российских компаний уже довольно основательно внедрились в европейский бизнес (общее число наших компаний, имеющих активы в странах ЕС, уже исчисляется десятками)¹¹⁶, налицо серьезнейшие основания для их самоорганизации. Если

¹¹⁵ Шохин А.Е., Королев Е.А. Ук. соч., с. 144.

¹¹⁶ Подробно об этом см.: Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики. М., URSS, 2007. Гл. 3.

же при этом принять во внимание перспективы создания общего экономического пространства, ключевую роль в котором будет играть корпоративный бизнес, а также растущее значение согласования интересов, и не в последнюю очередь корпоративных, вопрос о формировании чего-то вроде РСПП – ЕС рано или поздно должен быть поднят. РСПП здесь названа, конечно же, не случайно. Во-первых, это главная и «головная» организация российского бизнеса (как Торговая палата в США), а во-вторых, как об этом говорилось выше, РСПП уже имеет прямые связи с европейским бизнесом, и если будет на то согласие политических кругов обеих сторон, он вполне может стать чем-то вроде материнской компании для европейской «дочки». Оговорка относительно согласия политических кругов вполне уместна, поскольку именно от них в первую очередь и будет зависеть реализация данного, пока еще даже не озвученного публично проекта.

Существуют и другие пути решения и умножения «площадок» для непосредственного выхода российского бизнеса на политическую инфраструктуру ЕС. Это и активизация представителей Торгово-промышленной палаты в странах ЕС, и возможные действия по той же линии Координационного совета РСПП, Деловой России и Опоры, и создание европейских филиалов отраслевых ассоциаций, и в первую очередь – Нефтегазового союза.

Но есть и возможности, использование которых зависит исключительно от самого бизнеса, и ни от кого больше. Упомяну лишь об одной из них, а именно, о подключении российского крупного бизнеса к деятельности Центра ЕС – Россия, который в 2008 г. инициировал создание «Форума ЕС – Россия»; цель форума – обсуждение вопросов нового стратегического партнерства между Россией и ЕС и взаимодействие с теми, кто непосредственно это партнерство формирует. Планируется два пленарных собрания в год, создание рабочих групп по проблемам политики и бизнеса, разовые встречи и т.п. мероприятия. В ходе дискуссий и обсуждений участники будут «формулировать и лоббировать» свои позиции в обоих направлениях (т.е. ЕС и России). Председателем Форума назначен президент Центра ЕС – Россия, к участию в Форуме приглашаются политики, руководители корпоративного бизнеса, мозговые тресты, неправительственные организации, ученые¹¹⁷.

На конец февраля 2009 г. на сайте Форума зарегистрировались руководители шести крупных европейских корпораций и министры иностранных дел Австрии, Финляндии и Греции. Представителей российской стороны в этом списке пока нет. Тем не менее российская проблематика уже обсуждается. В декабре 2008 г. состоялся «обед» участников Форума, в ходе которого дебатировались вопросы, как вести бизнес с Россией.

Учитывая высокую степень активности Центра ЕС – Россия и его авторитет в интеллектуальных и политических кругах ЕС, участие представителей российского крупного бизнеса в Форуме дало бы возможность использовать его как в интересах более плодотворного и конструктивного сотрудничества сторон, так и для укрепления позиций России в этом сотрудничестве.

* * *

При всей скромности вклада РСПП и других организаций и бизнес-групп в развитие общеевропейского диалога и продвижения к конкретным договоренностям в области экономического сотрудничества, вклад этот уже дает о себе знать, в основном в выработке консолидированных позиций всего европейского бизнеса в отношении СПС и общего политического пространст-

¹¹⁷ www.eu-russiacentre.org./forum

ва. И вряд ли можно сомневаться в том, что такого рода позиция, особенно четко заявленная в ходе работы ежегодной сессии КСП в ноябре 2008 г.¹¹⁸, сыграла свою роль в принятии на саммите ЕС – Россия, состоявшемся буквально на следующий день, решения о начале переговоров по новому Соглашению о стратегическом партнерстве.

Все основное содержание статьи и многое из того, что осталось «за кадром», свидетельствуют, во-первых, о том, что функции переговорщика и лоббиста российский «большой бизнес» и его организации начали довольно успешно осваивать. Во-вторых, и это особенно важно, наш бизнес остро почувствовал и осознал необходимость не просто расширения своего участия в переговорном процессе, но и поднятия качества этого участия с тем, чтобы не только провозглашать принципы равновесия сторон, но и способствовать их успешной реализации.

В-третьих, и бизнес, и правительственные ведомства все решительнее нацеливаются на партнерское сотрудничество в представительстве и отстаивании деловых и политических интересов России в Европе. При этом они стремятся не противопоставлять их интересам ЕС, согласовывать их, добиваясь укрепления и расширения общеевропейского сотрудничества.

При всем том проблема форматирования, институционализации отношений бизнеса и власти в России и преодоления существующих здесь дисбалансов и нестыковок остается не просто существенным, а самым существенным препятствием¹¹⁹ на пути выравнивания переговорных и лоббистских потенциалов российского и европейского бизнеса и, соответственно, выстраивания качественно нового формата их взаимодействия.

¹¹⁸ Как известно, в работе КСП приняли участие главы целого ряда европейских государств. С большой речью, в которой подробно аргументировалась необходимость принятия конкретных мер и шагов по преодолению тупиков в деле общеевропейского экономического и политического сотрудничества, выступил президент РФ Д. Медведев.

¹¹⁹ Как пишет в своей только что опубликованной книге Председатель Комитета по содействию внешнеэкономической деятельности ТПП И. Иванов, контакты деловых кругов и их организаций в рамках консультативных органов МИД и МЭРТ «носят пока несистемный характер при преобладании примитивного лоббирования групповых интересов и сращивания бизнеса и госаппарата... большинство ведомств остаются непрозрачными и неподотчетными институтам гражданского общества, в т.ч. бизнесу. И общаются с ними, в основном, через свои информ-сайты» (Иванов И.Д. Внешнеэкономический комплекс России: взгляд изнутри. М., «Русь-Олимп», 2009, с. 404–405).

Глава 4. ЛОББИЗМ АМЕРИКАНСКОГО БИЗНЕСА В РОССИИ

Отказ от модели командно-административной экономики, появление частного сектора в России как естественного контрагента американского бизнеса предоставили возможность американскому капиталу достаточно свободно действовать в РФ и продвигать свои интересы в бизнес-сообществе в органах государственной власти. Особый интерес рынок России вызывает у деловых кругов Америки потому, что, во-первых, наша страна обладает значительными природными ресурсами – 25% мировых запасов¹²⁰, во-вторых, с советских времен пока еще сохраняется приличный уровень квалификации рабочей силы в отдельных отраслях экономики, в-третьих, довольно высокий уровень мировых цен на углеводороды создает объемный рынок сбыта товаров американских ТНК.

4.1. Американский бизнес в российской экономике

Деятельность американского капитала в отечественной экономике, если она не носит спекулятивного характера, служит укреплению связей между корпорациями наших стран и одновременно способствует продвижению американских бизнес интересов в РФ. С 1992 по 2008 г. стоимость американского экспорта в РФ увеличилась с 2 млн. до 9 млрд. долл.¹²¹ Структура экспорта (см. табл. на с. 55) кардинально изменилась: доля зерна упала с 34% до значений, стремящихся к нулю, что свидетельствует о положительной динамике развития отечественного сельского хозяйства; доля табака с 9% также упала практически до нуля, вследствие переноса табачного производства американских фирм на территорию РФ; с 3% до 22% вырос экспорт транспортных средств, что явилось результатом роста благосостояния отдельных слоев населения.

Наряду с внешней торговлей отметим также инвестиционные проекты американских компаний в России. Подчеркнем, что около 60% прямых иностранных инвестиций (ПИИ) США вкладывают в страны Западной Европы¹²². Американские инвестиции в ТЭК и пищевую промышленность России составляют более 70% общего объема накопленных прямых иностранных инвестиций¹²³. Один из наиболее развитых секторов американского капитала в России – это торговля. Так, в августе 2008 г. один из ведущих игроков на

¹²⁰ Супян В.Б. США и Россия: мирохозяйственные позиции и перспективы экономических отношений. – «МЭиМО», 2008, № 7, с. 15.

¹²¹ www.ita.doc.gov

¹²² Зименков Р.И., Романова Е.М. Американские ТНК за рубежом: стратегия, направления, формы. – «МЭиМО», 2004, № 8, с. 49.

¹²³ Супян В.Б. Ук. соч., с. 20.

рынке торговли через Интернет *Best Buy Co Inc.* зарегистрировал свою торговую марку *Future Shop* в Роспатенте с намерением начать деятельность в РФ. В феврале 2008 г. компания *Microsoft* заключила соглашение с МТС о поставке в Россию портативных компьютеров, использующих операционную систему *Windows Vista*¹²⁴.

Структура американского экспорта в РФ в 1992 и 2008 г.

Наименование категории товара	2008 г.		1992 г.	
	Стоимость, тыс. долл.	Доля, %	Стоимость, тыс. долл.	Доля, %
Ядерные реакторы, котлы, машинное оборудование	2080037	22,3	315	15,0
Транспортные средства	2092009	22,4	67	3,2
Мясные продукты	1302604	14,0	14	0,7
Продукция авиационной и космической промышленности	555946	6,0	0	0
Электроника	543607	5,8	61	2,9
Оптическое, медицинское оборудование	431093	4,6	45	2,1
Зерно	11	0,0	733	34,7
Табачные изделия	85	0,0	197	9,4
Прочее	2329281	24,9	680	32,0
Итого	9334581	100,0	2112	100,0

www.tse.export.gov

Еще одним центром притяжения является пищевая промышленность. *McDonald's* практически отказался от применения в России франчайзинга и открыл более 150 собственных предприятий общественного питания, добившись контроля над 10% рынка. Американская компания *Coca-Cola* открывала свое представительство в столице в 1990 г., через четыре года стал функционировать первый завод, а еще через год – завод в Санкт-Петербурге. Затем в 1995–1998 г. было построено девять заводов в Орле, Нижнем Новгороде, Самаре, г. Волжском в Волгоградской области, поселке Солуно-Дмитриевское Ставропольского края, Екатеринбурге, Новосибирске, Красноярске и Владивостоке, в 2001 г. появились заводы в Ростове-на-Дону и Челябинске. В 2005 г. за 501 млн. долл. та же компания приобрела российскую компанию «Мултон» (торговые марки – «Рич», «Нико», «Добрый») с заводами в Санкт-Петербурге и Щелково. Вечный конкурент «Кока-Колы» *Pepsico* еще в 1974 г. по лицензии открыл завод в Новороссийске, с 1992 г. стал использовать производственные мощности компании «Полюстрово» в Санкт-Петербурге. Собственные заводы компания открыла в 1996 г. в Сочи, через год в Самаре, еще через год в Екатеринбурге и в свободной экономической зоне возле аэропорта Шереметьево, в 1999 г. – в Санкт-Петербурге. В подмосковной Кашире был построен завод по выпуску чипсов «Фрито-Лей мануфактуринг».

Американская табачная компания *Philip Morris* в 1992 г. открыла представительство в России, а через год приобрела фабрику «Краснодартабакпром», с 2001 г. – «Филип-Моррис Кубань». Тогда же в пригороде Санкт-Петербурга появилась табачная фабрика «Филип-Моррис Нева». Компания имеет 104 региональных представительства по всей России, общий объем ка-

¹²⁴ «The Washington Post», 15.08.2008; 18.02.2008.

питаловложений составляет более полумиллиарда долларов, доля на российском рынке табачных изделий – 26%¹²⁵. Столь активная деятельность этих фирм в нашей стране связана с антитабачными кампаниями в США и ЕС, вынуждающих переориентироваться на рынки стран, не имеющих серьезной антитабачной политики. Табачные корпорации активно лоббируют свои интересы в Государственной Думе ФС РФ, блокируя робкие попытки ввести ограничения на повсеместную продажу табачных изделий и радикально повысить акцизы на сигареты. Пищевая компания *Cargill* открыла свое представительство в Москве в 1991 г., через пять лет купила Ефремовский завод по выпуску кукурузных крахмалов в Тульской области, в 1998 г. купила элеватор в Краснодарском крае, в 2003 г. еще два.

В машиностроительной и автомобильной промышленности можно отметить следующие проекты. Концерн *Caterpillar* открыл представительство в Москве в 1973 г., в 2000 г. было завершено строительство собственного завода строительно-дорожной техники в Тосно, Ленинградская область¹²⁶. Аэрокосмическая корпорация *United Technologies* инвестировала в Россию с начала 1990-х годов около полумиллиарда долларов. Ее дочернее предприятие *Pratt & Whitney* владеет 25% ОАО «Пермский моторный завод». Другая «дочка» *Sikorsky Aircraft* имеет 9,4% акций ОАО «Московский вертолетный завод имени Миля». *Boeing* за постсоветский период вложил 1,3 млрд. долл. в такие проекты, как Международная космическая станция, коммерческие запуски спутников и т.д. Конструкторский центр этой корпорации в Москве сотрудничает с российскими самолетостроителями – «Сухой» и «Ильюшин» в создании регионального самолета¹²⁷. Компания *Hamilton Sundstrand* в 1994 г. создала в Москве совместное предприятие «Хамильтон – Наука» по производству теплообменников систем кондиционирования воздуха. В 1996 г. корпорация *Ford Motors* открыла свое представительство в Москве. В 2002 г. был запущен завод во Всеволожске, производственная мощность которого составляет около 50 тыс. автомобилей в год. Важно отметить, что около 40% комплектующих поставляется от российских подрядчиков, функционирует более 150 дилерских центров¹²⁸. Концерн *General Motors* в 2001 г. создал совместное предприятие «Джи Эм – АвтоВАЗ», через год началось производство автомобилей «Шеви-Нива».

Добыча углеводородного сырья, безусловно, является одним из привлекательных направлений. Например, *Exxon Mobil* с 2005 г. добывает нефть в рамках проекта «Сахалин – 1», объем инвестиций составил более 6 млрд. долл. Концерн *Conoco Phillips* купил в 2004 г. за 2 млрд. долл. 7,6% акций «Лукойла», а после покупки акций на фондовой бирже довел свою долю до 10%¹²⁹. Кроме того, эта американская компания участвует в совместном предприятии «Полярное сияние», занятом разработкой Ардалинского месторождения в Республике Коми. На нефтегазовом направлении в 2000 г. «Лукойл» купил за 71 млн. долл. 1260 АЗС компании *Getty Petroleum Marketing*, а через четыре года – за 260 млн. долл. 795 АЗС у компании *Conoco*

¹²⁵ Зименков Р.И. США и Россия в мировых инвестиционных процессах. – «США ♦ Када», 2008, № 1, с. 16.

¹²⁶ Кузнецов А.В. Ук. соч., с. 101–119.

¹²⁷ Russian-Eurasian Renaissance? US Trade and Investment in Russia and Eurasia. Ed. by J.H. Kalicki and E. Lawson. Wash., 2003, p. 14.

¹²⁸ Супян В.Б. Ук. соч., с. 21.

¹²⁹ Кузнецов А.В. Ук. соч., с. 125–126.

Phillips, которая, в свою очередь, купила за 2 млрд. долл. 7,6% акций «Лукойла», затем через фондовую биржу довела свою долю до 10%. *Chevron* активно участвует в Каспийском трубопроводном консорциуме.

В сфере высоких технологий активность американского бизнеса в России носит скорее спорадический характер. Можно отметить, в частности, что американский концерн *Intel* в 2000 г. открыл первое исследовательское подразделение в Нижнем Новгороде и Саратове, в 2004 г. – Москве, Санкт-Петербурге и Новосибирском Академгородке. Химическая компания *Procter & Gamble* открыла представительство в Москве в 1991 г., через два года открыла и свой завод в Новомосковске Тульской области.

Деревообрабатывающая промышленность не привлекает внимание американских компаний, хотя *International Paper* построил бумажный комбинат в Светогорске с 3200 сотрудниками¹³⁰.

Существенное значение для России имеет аэрокосмическое сотрудничество, где налицо уже довольно существенный «задел». Корпорация *Lockheed Martin*, например, финансирует проекты по запуску спутников с помощью российских ракетополетителей, *Boeing* в сотрудничестве с отечественными Конструкторским бюро тяжелого машиностроения и НПО «Энергия» запустили проект «Морской старт» по коммерческому запуску спутников с поверхности Тихого океана¹³¹.

По данным Федеральной службы государственной статистики, общий объем накопленных американских инвестиций в российскую экономику к июню 2009 г. составил 7,9 млрд. долл. Иными словами, США занимают восьмое место, уступая седьмое Ирландии с ее 9,1 млрд. долларов¹³². Оценивая инвестиционную активность американского бизнеса в РФ, бывший посол США в РФ Дж. Коллинз отметил автору исследования, что «мне не известны случаи противодействия со стороны российских властей американским инвестиционным проектам, за исключением, так называемых «стратегических» отраслей, где российское правительство осуществляет регулирование; аналогичной практики, между прочим, придерживается и американское правительство».

4.2. Формы представительства интересов

Продвижение американского бизнеса в России во многом обусловлено теми формами представительства интересов, которые сложились в постперестроечный период. Этих форм три: наем консалтинговых компаний, будь то фирмы юридические, лоббистские или по связям с общественностью; посредством разного рода «зонтичных» структур – торговых и промышленных палат, деловых советов, объединений; непосредственно через московские отделения (в столице РФ свои представительства имеют все крупные корпорации, общественные организации, субъекты федерации).

Крупнейшей американской лоббистской фирмой, работающей на рынке консалтинговых услуг России, является *Cassidy & Associates*, самая влиятельная лоббистская компания Америки. Первоначально офис в Москве был открыт в 2003 г. в связи с новым клиентом – «РАО ЕЭС России», которое пыталось воздействовать на правительства стран Восточной Европы через наем Вашингтонской лоббистской фирмы, надеясь на тесные контакты США с

¹³⁰ Russian-Eurasian Renaissance?., p. 14.

¹³¹ Супян В.Б. Ук. соч., с. 21.

¹³² <http://www.gks.ru>

этим регионом. В качестве приоритетных сфер деятельности эта фирма заявляет: аграрный сектор, здравоохранение, иммиграция, международные отношения, образование, природные ресурсы и окружающая среда, СМИ, технологии, торговля, транспорт и инфраструктура, финансовый сектор. В рамках этих направлений предоставляются следующие услуги: отношения с правительством, имиджевое позиционирование, коммуникационное сопровождение отношений с правительством, аналитика. Директором фирмы является В. Табачников, а главой московского представительства Дж. Фриландер, оба имеют значительные связи в российских правительственных кругах¹³³.

Второй лоббистской фирмой, действующей с 2006 г. на рынке услуг преимущественно по отношению с правительством, можно назвать ООО «Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти». Компания предлагает следующие услуги: разработка организационной структуры функционирования GR-департаментов, аудит мнений политических стейкхолдеров, вовлечение стейкхолдеров в процесс развития корпоративной ответственности, организация выставок в стенах Государственной Думы, обжалование результатов конкурсов госзаказов через Федеральную антимонопольную службу (ФАС), депутатский запрос, мониторинг отраслевого законодательства ЕС, продвижение и принятие федерального закона, мониторинг федерального законодательства по заданному критерию, анализ и рекомендации по возможному изменению отраслевых законов, разработка стратегии и реализация корпоративной ответственности, подготовка корпоративного нефинансового отчета, организация Круглого стола в Государственной Думе ФС РФ, получение лицензии в РОСНЕДРах и РОСТЕХНАДЗОРе, получение лицензии на осуществление банковских операций, получение лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, разработка нормативно-правовых актов, обжалование действий органов государственной власти через ФАС, организация парламентских слушаний в Государственной Думе ФС РФ, согласование с ФАС рекламного законодательства, корректировка ставок таможенной пошлины, отправление правительственной телеграммы по нужному адресу, получение уведомления ФАС, получение ходатайства (предварительного согласия) ФАС. Руководителем фирмы является П. Толстых. В начале эта компания обслуживала преимущественно российский бизнес, однако с осени 2009 г. она предпринимает усилия для того, чтобы осуществлять представительство интересов и американских бизнес-структур¹³⁴.

Из американских юридических фирм, предоставляющих с 1994 г. своим клиентам лоббистские услуги в России, следует отметить *Akin Gump Strauss Hauer & Feld*, один из мировых лидеров на рынке делового консалтинга. Среди сотрудников московского офиса важную роль играет бывший посол США в РФ Р. Страусс. Эта компания сыграла ключевую роль в организации сделки по обмену активами между *Conoco Phillips* и «Лукойлом», о которой речь шла ранее. Предоставлением услуг по отношениям с правительством занимается специальный отдел публичного права и публичной политики, который берет на себя непосредственно защиту интересов клиентов перед представителями государства, наделенными полномочиями принимать решения. В сферу деятельности отдела входят: формирование и координация профессиональных групп, включая, например, консультантов по работе со сред-

¹³³ <http://www.cassidy.ru/>

¹³⁴ <http://www.gr-center.ru/main/center/>

ствами массовой информации для решения задач клиентов в государственных органах, поддержка деятельности представителей клиентов, выступающих в защиту интересов таких клиентов, составление законопроектов и их анализ, отслеживание событий в сфере законодательной и исполнительной власти, изучение законодательного процесса и контроль за ходом законодательской деятельности. К числу специальных услуг фирмы относятся: формирование коалиций и управление их деятельностью, организация групп по опросу общественного мнения и управление ими, планирование и пропаганда публичной политики, консультирование по вопросам законодательства о выборах, этических норм и правил и по вопросам соблюдения требований политики, юридическая подготовка свидетелей и экспертов к выступлениям по законодательным инициативам¹³⁵.

Вторая юридическая фирма, которая заслуживает упоминания в данном обзоре, – это американский гигант *Hogan & Hartson*, работающий в Москве с 1994 г. Среди сфер специализации этой компании значатся: государственные контракты, законодательная деятельность, антимонопольное законодательство, энергетика, государственное финансирование, государственная служба и национальная безопасность, телекоммуникации, СМИ и индустрия развлечений и многое другое¹³⁶.

Важнейшим инструментом лоббирования является работа со СМИ по формированию общественного мнения. В западных странах лоббизм – это не только личные контакты, но также работа по созданию благоприятного информационного фона, позволяющего акцентировать внимание политиков на нужной проблеме или аргументировать необходимость немедленного решения. Поэтому фирмы по связям с общественностью активно участвуют в выработке лоббистских стратегий американских корпораций. В 2007 г. один из лидеров пиаровского рынка США *Fleishman-Hillard Vanguard* открыл представительство в Москве, совместно с одной из российских компаний, специализирующейся на работе со СМИ¹³⁷.

Следующая форма лоббирования интересов – это работа через разного рода объединения по интересам. Следует отметить Российско-американскую торговую палату, со штаб-квартирой в Атланте, штат Джорджия, объединяющую американских бизнесменов и ряд российских структур, таких как Российский союз промышленников и предпринимателей, посольство России в США¹³⁸.

Особой активностью отличается Американская торговая палата в России, продвигающая интересы 853 своих членов в нашей стране. Еще в 1991 г. группа американских бизнесменов создала неформальную структуру – Американский деловой клуб. Через два года эта организация подала заявку в Торговую палату США об открытии на ее основе официального представительства в Москве. В 1994 г. Л. Бенсен, тогда министр финансов США и У. Кристофер, госсекретарь США, открыли представительство ТП США – Американскую торговую палату в России (АТП Р). Миссией этой организации является формирование благоприятного климата для бизнеса в РФ путем создания площадок для взаимодействия членов палаты, политиков и руководителей предпри-

¹³⁵ <http://www.akingump.com/ru-RU/>

¹³⁶ <http://www.hhlaw.com/ru>

¹³⁷ <http://moscow.fleishmanhillard.com/>

¹³⁸ <http://www.russianamericanchamber.com>

ятий США и России. Для достижения цели данная структура организует выступления высокопоставленных чиновников и руководителей крупнейших корпораций для заинтересованных лиц, круглые столы по различным проблемам ведения бизнеса в нашей стране, встречи генеральных директоров американских и российских компаний, ежегодные инвестиционные форумы, иницирует профессиональные тренинги для своих членов, а также разнообразные корпоративные мероприятия: игры в гольф, футбол, торжественные ужины и т.п. В 2008 г. Американская торговая палата в России потратила на представительство интересов своих членов 4,6 млн. долларов¹³⁹.

Одним из последних ее мероприятий явилось проведение 23 октября 2009 г. АТП Р конференции по налоговым вопросам, на которой выступили: заместитель министра финансов РФ С. Шаталов и помощник президента РФ А. Дворкович. Они, в частности, заверили американских бизнесменов в том, что Россия будет двигаться в направлении создания благоприятного для иностранных инвестиций налогового климата. Среди приглашенных докладчиков в 2009 г. выступали М. Осеевский, вице-губернатор Санкт-Петербурга, с американской стороны – Дж. Бейкер, экс-госсекретарь США, бывший министр финансов, экс-глава аппарата Белого дома и др.

С подачи Э. Сомерса, президента АТП Р, в 2009 г. были приняты: постановление правительства РФ № 583 от 16.07.2009 г. «О случаях допустимости соглашений между юридическими лицами», поправки от 17.07.2009 г. к федеральному закону «О защите конкуренции», Кодексу об административных правонарушениях РФ, поправки от 29.07.2009 г. к Уголовному кодексу РФ. В результате этих поправок полномочия ФАС были ограничены: изменены нормы «монопольно завышенных цен», увеличены пороговые значения, влекущие за собой санкции ФАС, и пр.

Осенью 2009 г. Американская торговая палата в России занималась мониторингом следующих законодательных актов: проект федерального закона № 404999-4 «О поправках в закон о частной детективной деятельности», проект федерального закона № 468289-4 «О поправках в налоговый кодекс РФ», законопроект № 150410-5 «О внесении поправок в федеральный закон о связи», законопроект № 122719-5 «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон о медицинском страховании», проект федерального закона № 93794-5 «О поправках в федеральный закон об объектах культурного наследия РФ», проект № 108796-5 «О поправках в закон о совершенствовании земельного кодекса РФ», проект № 240214-5 «О поправках в закон о порядке въезда и выезда в РФ» и другие¹⁴⁰.

В качестве приоритетной цели деятельности Американская торговая палата в России ставит введение налоговых вычетов на выплаты дочерними компаниями своим головным структурам за право использования на территории РФ брендов и торговых марок правообладателей. АТП Р добилась поддержки своей позиции от заместителей министров финансов С. Шаталова и А. Шаронова, заместителя председателя комитета ГД ФС РФ по бюджету и налогам А. Макарова. Принятие окончательного положительного решения ожидается в начале 2010 года.

На ниве лоббирования интересов американского бизнеса в нашей стране проявляет активность Российско-американский деловой клуб, со штаб-

¹³⁹ <http://www.amcham.ru/>

¹⁴⁰ http://www.amcham.ru/advocacy/legislative_updates/calendarnineoct

квартирой в Санкт-Петербурге. Существенную помощь этой организации оказывает полномочный представитель президента РФ в Приволжском федеральном округе Г. Рапота – хороший знакомый Я. Реджина, президента этого клуба, и В. Путина, премьер-министра РФ. Клуб в основном занимается культурными проектами, направленными на сближение американской деловой элиты с властными структурами России.

В целом же, характеризуя эту форму лоббистской деятельности, необходимо подчеркнуть, что ею пользуются в основном американские бизнесмены, заинтересованные в освоении культуры сотрудничества.

Наконец, третья форма лоббирования интересов, характерная для нынешней, уже достаточно зрелой стадии этого процесса, – отделы американских фирм по отношениям с правительством, занимающиеся постоянным мониторингом всех изменений в политическом истеблишменте и, соответственно, оперативным реагированием в виде личных встреч, предоставления аналитических докладов участникам процесса принятия решений и т.п. Все американские компании, работающие на отечественном рынке, имеют такие подразделения¹⁴¹. Для большей наглядности рассмотрим деятельность одной из наиболее активных американских фирм на данном направлении.

4.3. Исследование отдельного случая: табачная промышленность

В России 95% табачного рынка контролируется иностранными производителями, имеющими, как правило, свои фабрики на территории нашей страны. Российские же компании постепенно уходят из сферы производства сигарет. К 2007 году закрылись Бийская, Челябинская, Омская, Пермская табачные фабрики и ряд других российских предприятий. Лидером является американская корпорация *Philip Morris*, которая продает 26% сигарет в РФ. За годы работы в России она наладила хорошие рабочие отношения с Министерством финансов и Министерством сельского хозяйства РФ. Государство заинтересовано в увеличении налоговой базы, и акцизы на табачные изделия пополняют федеральный бюджет РФ. Ведется активная работа и с Государственной Думой; например, когда в 2005 г. рассматривался вопрос об очередном повышении акцизов, *Philip Morris* перечислила 22,5 тыс. долл. в фонд «Депутатский» зампреда Комитета по бюджету и налогам С. Штогина.

В результате «табачные компании продолжают писать и эффективно продвигать законы – подтверждением этому служит принятый в декабре 2008 г. технический регламент на табачные изделия, официальным разработчиком которого является отраслевой союз «Табакпром», – объясняет председатель Конфедерации обществ по защите прав потребителей Д. Янин. Более того, под нажимом тех же лоббистов, не принимается во втором и в третьем чтениях законопроект О. Лебедева о запрете рекламы сигарет в метро, на вокзалах и других объектах транспортной инфраструктуры. Также без движения лежит законопроект о полном запрете рекламы табачных изделий, внесенный группой депутатов.

Противниками табачного лобби являются Роспотребнадзор во главе с Г. Онищенко и как ни странно мэр Нью-Йорка М. Блумберг. Последний вы-

¹⁴¹ Отсутствие в РФ закона о раскрытии лоббистской деятельности делает работу этих подразделений абсолютно непрозрачной. В США все лоббисты обязаны предоставлять отчеты о своей деятельности, которые доступны на сайте Сената для всеобщего ознакомления.

делил в 2009 г. более 1 млн. долл. на антитабачную пропаганду в нашей стране. Всего же миллиардер пожертвовал 400 млн. долл. из своего фонда на борьбу с курением в развивающихся странах.

У ряда отечественных получателей грантов М. Блумберга в программных целях прямо обозначено изменение российского законодательства. Так, Открытый институт здоровья получил 700 тыс. долл. на «создание надежной системы законодательного регулирования отрасли». Международная конфедерация обществ потребителей, которая ставит своей целью «усиление действующего законодательства», получила грант в размере 594 тыс. долларов.

Фонд М. Блумберга выступает за значительное повышение акцизов и существенные ограничения для курильщиков, в том числе за запрет на курение в общественных местах. В России, как и в США, по мнению мэра Нью-Йорка, курильщики должны оказаться в некомфортных условиях, в том числе тратить на табачные изделия значительные суммы, на сигаретных пачках должны размещаться фотографии внутренних органов заядлых курильщиков.

Таким образом, в сфере табачной политики по обе стороны баррикад находятся в основном американские игроки, как табачные корпорации, так и благотворительные организации, выступающие за здоровый образ жизни.

В заключение следует сказать, что, приходя на отечественный рынок, американский бизнес приносит с собой и современную корпоративную культуру управления, и эффективные методы продвижения интересов в органах государственной власти. Активно отстаивая свои коллективные интересы, американские бизнесмены и их организации демонстрируют не свойственную российским объединениям промышленников открытость работы (на сайте АТП Р имеется достаточно полная информация о текущих целях лоббистской деятельности, реакции государственных лиц и достигнутых результатах). То же самое относится и к американским юридическим, лоббистским и пиаровским фирмам, предоставляющим своим клиентам возможность легально влиять на решения органов государственной власти. Эффективность подобных методов работы ярко видна на примере табачной промышленности, где американские компании занимают лидирующие позиции. Остается надеяться, что российские контрагенты американских бизнесменов начнут более активно использовать опыт коллег.

О существенное в рамках проекта РГНФ исследование форм, методов и характера лоббизма российского крупного бизнеса в США и ЕС выявило как ощутимое продвижение на этом пути, так и существенное отставание от тех достаточно развитых лоббистских практик, которые сложились в странах североатлантического региона. В условиях продолжающейся глобализации и возрастания значимости экономических связей России с развитыми странами Запада, особенно для решения задач модернизации и инновационного развития, продвижение по этому пути стало одной из важнейших задач наших политических властей и нашего бизнеса.

Как показало проведенное исследование, в результате целенаправленной деятельности политических и деловых кругов и использования ими существующих возможностей, российскому бизнесу удалось создать не только достаточно прочный «задел» в области экономического сотрудничества, но и наладить конструктивное взаимодействие между рядом российских и англосаксонских корпораций и деловых ассоциаций. Взаимодействие это оказывает позитивное влияние на общую атмосферу взаимных отношений и служит серьезным сдерживающим фактором, препятствующим их ухудшению. В условиях, когда и в экономических, и в политических отношениях России с США и ЕС налицо масса нерешенных вопросов и противоречий, роль такого рода воздействия невозможно переоценить.

В докладе отмечается, что, помимо использования консалтинговых компаний, выполняющих функции лоббистского характера, а также различного рода «зонтичных» структур типа торгово-промышленных палат, деловых советов и т.п. объединений, непосредственных представительств ТНК, содействие российскому бизнесу в США оказывает Российско-американская торговая палата, в работе которой участвуют помимо российских и американских бизнесменов Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), посольство РФ в США. Политические аспекты лоббирования российских интересов в США прорабатываются в рамках созданного в 2003 г. Американо-российского делового совета, а также некоторых других организаций. На конкретном материале показаны результаты лоббистской активности российских деловых и политических кругов в ряде направлений (металлургия, энергетика, аэрокосмическая сфера).

Специфика институциональной структуры Евросоюза и сложившихся в нем моделей лоббизма обусловила использование российской стороной преимущественно лоббизма макроуровня, содержащего весомый элемент политического участия. В чисто практическом плане он во многом осуществляется по линии деловых ассоциаций обеих сторон, главными из которых являются РСПП и ассоциация «Бизнес-Европа». Его позитивный эффект проявляется в том, что существенно возрастает взаимодействие европейского и российского бизнеса, которое позитивным образом сказывается на экономических отношениях ЕС и России.

Исследование, однако, убедительно выявило и «обратную сторону медали», а именно явную неравновесность лоббистских возможностей и лоббистских усилий сторон, существенно снижающих тот потенциал их конструктивного сотрудничества и конструктивного взаимодействия, который объективно существует.

Учитывая практическую и политическую значимость «лоббистского» взаимодействия, составляющего органическую часть более широкого, политико-экономического взаимодействия России с Западом, авторы доклада посчитали целесообразным сосредоточиться в данной, заключительной его части на тех проблемах, которые возникают на пути развития указанного взаимодействия, а также на тех возможностях, которые, с их точки зрения, либо совсем не используются, либо используются недостаточно.

Что касается Соединенных Штатов, то сравнение лоббизма американского бизнеса в России и российского бизнеса в США наглядно показывает, насколько американский бизнес действует сплоченнее и организованнее по сравнению с тем, как ведет себя наш собственный бизнес в США. Как следует из материала глав, касающихся США, активность головной организации американского бизнеса – Торговой палаты США в лице ее «российского» филиала «Торговая палата США – Россия» (ТПР) не идет ни в какое сравнение с активностью головной организации российского бизнеса – РСПП. Причем дело отнюдь не ограничивается ролью ТПР как «экономического лоббиста». Одной из главных функций ее является содействие связям деловой элиты США с властными структурами России. В тех же главах достаточно подробно говорится об использовании разнообразных методов экономического и политического давления на российские политические круги в целях канализации торгово-хозяйственных связей с США в угодном Вашингтону направлении. В то же время российский бизнес и его организации ведут себя пассивно, не используя даже те ограниченные возможности как самих деловых кругов, так и их политических связей, которыми он располагает. Что же до отдельных компаний и корпораций, то только единичные из них имеют в США свои представительства. Почти не использует российский бизнес и такие утвердившиеся в странах Запада методы и формы лоббирования, как «работа в коалициях», привлечение на свою сторону общественного мнения хотя бы на «низовом», местном уровне.

Весьма серьезные проблемы, усугубляющие дефицит лоббистского воздействия российского бизнеса, имеются и в Европейском Союзе. Сравнение лоббистских потенциалов европейского и российского крупного бизнеса наглядно свидетельствует о серьезных диспропорциях, причем не только количественного, но и качественного характера. Одной из главных проблем здесь является слабость консолидации основных структур и объединений российского бизнеса, о чем довольно подробно говорится в гл. 4, а также неразвитость и разрозненность экспертных подразделений как бизнес-ассоциаций, так и отдельных корпораций.

Тот факт, что лоббизм «внешний» в отличие от лоббизма «внутреннего» отличается высокой степенью политизированности, в том числе прямой кооперацией деловых и политических кругов, побудил авторов доклада уделить особое внимание данному взаимодействию и тем непростым проблемам, которые здесь возникают.

Как следует из материалов доклада, российскими правящими кругами и его ведомствами каналы связей с бизнесом по лоббистской линии используются уже достаточно широко. Однако сравнение с той активностью, которую развивают в данном направлении политические круги США и ЕС, говорит не в пользу России и ее властей. Отсюда – явная потребность в выравнивании «балансов»,

особенно желательного в связи с теми задачами модернизации и инновационного развития, решение которых во многом зависит от позиций, которые российский бизнес «завоюет» в странах с развитой экономикой.

Резервы активного совместного участия российских представителей бизнеса и политики достаточно велики, и они отнюдь не только в более интенсивной деятельности в совместных структурах и на переговорных площадках, где они уже присутствуют. Эти резервы – и в недостаточной активности деловых и политических кругов на вновь создаваемых «площадках», потенциал которых пока вообще не используется.

В заключительной части главы о лоббизме российского бизнеса в ЕС приводился, на наш взгляд, весьма красноречивый пример того, с каким равнодушием отнесся и наш бизнес, и наши ведомства к предложению об участии в созданном в 2008 г. «Форуме ЕС – Россия». О другой, не менее важной, но пока никак не задействованной возможности говорилось в связи с идеей создания организации «Европейский континентальный бизнес-диалог» (по аналогии с «Трансатлантическим бизнес-диалогом», в рамках которого решаются многие проблемы экономических отношений США и ЕС). Наверняка было бы крайне полезным создание более органичного и организационно оформленного взаимодействия РСПП с ассоциацией «Бизнес-Европа». Разумеется, реализация всех этих и ряда других инициатив по поднятию эффективности российского экономического и политического лоббизма в североатлантическом регионе невозможно осуществить лишь путем чисто организационных мер и инициатив. Непременными условиями их решения является «расшивка» упоминавшихся выше узких мест, связанных с явно недостаточной консолидацией нашего бизнеса, укрепление его экспертного потенциала, преодоление присущей многим его представителям инертности. Однако помимо всего этого существует и еще одно, с нашей точки зрения очень важное условие для установления более высоких уровней взаимодействия российского бизнеса и бизнесов ЕС и США.

Как убедительно свидетельствует мировая практика, одним из непременных условий эффективного взаимодействия бизнеса и политических кругов является наличие конструктивных, партнерских отношений бизнеса с властью на всех основных уровнях, включая и самый высокий. Не секрет, что в России эти отношения во многом по-прежнему выстраиваются по «вертикали», и бизнес, даже в лице его наиболее влиятельных организаций, не вовлечен должным образом в систему разработки и принятия решений в тех сферах, где он играет далеко не последнюю роль. На ведомственном уровне ситуация более «равновесная», однако и здесь его зачастую пытаются использовать для создания «базы данных» по отдельным отраслям и рынкам, а не как полноценного консультанта и «переговорщика».

Если, однако, вернуться к позитивным моментам лоббистской практики российского бизнеса, то одним из ее достижений в Североатлантическом регионе и особенно в ЕС является, как это наглядно показано в соответствующем разделе доклада, не только наличие договоренностей по сугубо конкретным вопросам экономических отношений, но и создание относительно благоприятной общей атмосферы делового сотрудничества. Все это позитивно влияет на восприятие России со стороны широкой общественности, оказывает прямое воздействие на переговорные процессы, ведущиеся на политическом уровне. И можно не сомневаться в том, что «расшивка» тех узких мест, о которых говорилось выше, существенно способствовала бы дальнейшему продвижению в указанных направлениях, важность которых невозможно переоценить.

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ

С.П. Перегудов,
А.И. Уткин
С.С. Костяев

**ЛОББИЗМ РОССИЙСКОГО БИЗНЕСА В США И ЕС:
ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Редактор Е.Н. Катасонова

Компьютерная верстка Н.А. Счетчиковой, Т.В. Луневой

Подписано в печать 20.11.2009 г.

Формат бумаги 60х90/8.

Объем 8,25 печ. л.

Гарнитура SchoolBookC, TextBook

Тираж 100 экз.

Отдел научной информации ИСКРАН.
Москва, Хлебный пер., 2/3. Тел. 691-22-98