

ЛОББИЗМ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: В статье ставится следующая цель – установить, насколько прочно лоббизм укоренился в системе социальных и политических институтов современной России. На основе комплексного и деидеологизированного подхода к трактовке феномена лоббизма автор определяет основные сферы его институционализации, в рамках которых данная форма представительства интересов частично или полностью обрела упорядоченный характер. Традиционно под лоббизмом понимается воздействие негосударственных структур на органы государственной власти, осуществляемое при помощи специфического набора коммуникативных инструментов и тактик. Эмпирической базой для научного анализа служат нормативно-правовые акты, стенограммы выступлений Президента РФ, материалы сайтов органов власти, а также сообщения средств массовой информации. Автор исследует российское законодательство на предмет содержания норм, косвенно регулирующих лоббистскую деятельность, а также выделяет основные околоставные институты, которые служат своеобразными «порталами» для воздействия лоббистов на органы власти. Ключевой вывод статьи заключается в том, что, несмотря на отсутствие в России специализированного закона, сфера лоббизма уже в достаточной степени развита, и ее основные акторы действуют в рамках определенных правил, применяя устоявшийся набор технологий и стратегий.

Ключевые слова: политика, группы интересов, группы давления, функциональное представительство интересов, лоббизм, институционализация, политический институт, Government Relations, закон о лоббизме, лоббистские технологии.

Относительно молодая политическая система нашей страны переживает этап адаптации к демократическим формам взаимодействия власти и общества. В рамках данного процесса лоббизм постепенно утверждается в качестве одного из действенных инструментов политической коммуникации. Однако в научно-экспертных кругах прочно укоренилась точка зрения, согласно которой данная форма представительства интересов неинституционализована и предельно близка к коррупции: сторонники формально-правового подхода постоянно указывают на отсутствие законодательных основ лоббистской деятельности в России, а представители масс-медиа и некоторые политики консервативного толка не отделяют лоббизм от прямого подкупа должностных лиц. Узость подобных взглядов объясняется поверхностным и подчас излишне эмоциональным восприятием проблемы. Существует объективная потребность в оценке того, насколько лоббизм встроен в систему социальных и политических институтов современной России. Подобная оценка должна основываться на деидеологизированном подходе, который учитывал бы все многообразие интерпретаций и трактовок термина «лоббизм».

Традиционно под лоббизмом понимается воздействие негосударственных структур на органы государственной власти, осуществляемое при помощи специфического набора коммуникативных инструментов и тактик. Однако данное понятие отличается исключительной многогранностью и, в зависимости от подхода к его трактовке, оно может обретать различные определения. Мы выделяем следующие подходы, которым соответствуют нижеприведенные дефиниция термина «лоббизм»:

- 1) *Правовой подход.* Лоббизм – законодательно регулируемая форма отношений между клиентами, лоббистами (лоббистскими фирмами) и органами власти, основанная на предоставлении услуг по отстаиванию и продвижению частных интересов.
- 2) *Институциональный подход.* Лоббизм – оказание социальными и экономическими субъектами воздействия на властные и околоставные институты, которые служат проводниками их инициатив на уровень принятия административно-политических решений.
- 3) *Коммуникативный подход.* Лоббизм – информационный обмен нижестоящих во властной иерархии субъектов с вышестоящими струк-

турами, целью которого является передача влияния.

- 4) *Управленческий подход.* Лоббизм – специфическая сфера управления стратегическими коммуникациями компании (общественной организации) с органами государственной власти; составной элемент общей PR-стратегии.
- 5) *Утилитарный подход.* Лоббизм – совокупность инструментов и технологий, при помощи которых группы интересов обеспечивают продвижение своих инициатив на уровне государства.
- 6) *Компетентностный подход.* Лоббизм – система квалификационных навыков и умений, которые необходимы для эффективного отстаивания интересов субъекта в органах государственной власти.
- 7) *Морально-этический подход.* Лоббизм – средство установления социальной справедливости / несправедливости в процессе столкновения множественных общественных интересов.

На основе каждого из перечисленных подходов можно проанализировать системы, в рамках которых лоббизм уже частично или полностью упорядочен. Рассмотрим более подробно каждую из семи выделенных нами сфер институционализации лоббизма применительно к российским реалиям.

1) Нормативно-правовая сфера.

Несмотря на то, что в России отсутствует (и вероятно, никогда не появится) специализированный закон о лоббизме, на данный момент действуют некоторые нормативно-правовые акты, в которых содержатся косвенные инструменты регулирования лоббистской деятельности. Конституционной основой лоббизма принято считать ст.33 основного закона страны, в которой за гражданами закрепляется право «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».¹ Некоторые регулятивные меры в отношении лоббистов содержатся в Федеральных законах «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и «О противодействии коррупции». В первом нормативно-правовом акте регламентируются механизмы конкурентной борьбы экономических субъектов за государственные заказы, которая зачастую ведется лоббистами. Второй закон проводит грань

между лоббистской деятельностью и коррупцией, позволяя четко разделить данные явления.

Регулятивные меры в отношении лоббирования содержатся в Трудовом Кодексе и Федеральном законе «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений», в соответствии с которыми выстраивается такая система представительства интересов, как социальное партнерство. В рамках данной системы государство ведет трехсторонний диалог с представителями работников и работодателей. Высшей инстанцией социального партнерства в России является Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений – центральная площадка для лоббистской деятельности профсоюзов и бизнес-ассоциаций. Комиссия вполне успешно регулирует вопросы, связанные с повышением минимального размера заработной платы, обеспечением социальных гарантий для наемных работников, улучшением условий труда.

Непосредственное отношение к лоббизму имеют и Законы, наделяющие те или иные негосударственные структуры правом отстаивать коллективные и частные интересы. Так, общественные объединения, в соответствии с профильным Федеральным законом, обладают правом «участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления» и «выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни».² Закон «О торгово-промышленных палатах в РФ» предоставляет данным структурам возможность «осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей; представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах».³ Общественная палата РФ наделена по закону такими полномочиями, как «выдвижение и поддержка общественных инициатив, проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, выработка рекомендаций для органов власти в сфере развития гражданского общества».⁴

² Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012) «Об общественных объединениях»

³ Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (ред. от 23.07.2008) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»

⁴ Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 02.11.2013) «Об Общественной палате Российской Федерации»

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 33.

Перечисленные законы лишь частично касаются лоббизма, однако в своей совокупности они компенсируют отсутствие в России профильного нормативно-правового акта в соответствующей области.

2) Политическая сфера. В России уже достаточно давно функционируют и постоянно создаются новые институты, выполняющие функции «порталов» для пропуска инициатив заинтересованных групп на уровень принятия политико-управленческих решений. В модели политической системы Д.Истона такие институты обеспечивают «вход» требований, которые на «выходе» трансформируются в конкретные действия органов власти. К числу подобных «порталов» в современной России можно отнести Советы при Президенте РФ, Коллегии министерств и федеральных агентств, экспертные советы при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации и т.д. Данные структуры формируются из числа общественных деятелей и экспертов, которые фактически играют роль лоббистов, выражая интересы множественных групп и субъектов.

Обращаясь с ежегодным посланием Федеральному Собранию в декабре 2013 г., В.В.Путин отметил важность общественной экспертизы судьбоносных для государства решений органов власти. Президент РФ упомянул в своем выступлении так называемые «нулевые чтения законопроектов», предшествующие их обсуждению в Государственной Думе. На данной стадии предполагается активное участие всех заинтересованных групп в дискуссии, что позволит лоббистам заблаговременно доводить свою позицию до центров принятия политико-управленческих решений. По мнению В.В.Путина, в основу данной системы представительства интересов должен лечь «Закон об общественной экспертизе», который может быть принят в ближайшей перспективе.⁵

Артикуляцию и представительство общественных интересов обеспечивает также институт уполномоченных при Президенте РФ. Данные государственные служащие находятся в пограничном пространстве между властью и гражданским обществом, аккумулируя потребности граждан и оперативно транслируя их главе государства. Даже несмотря на то, что В.В. Путин предостерег уполномоченного по правам предпринимателей Б.Ю.Титова от занятия прямым «лоббированием

интересов бизнеса», сама природа института уполномоченных предполагает поддержку и продвижение гражданских инициатив.

3) Сфера коммуникации. Коммуникация между центрами принятия политико-управленческих решений и периферией в нашей стране лишь только отлаживается. Взаимодействие власти и представителей заинтересованных групп осуществляется в процессе работы форумов, конференций, саммитов, где наряду с политиками и чиновниками принимают участие представители бизнеса, общественные деятели, эксперты и т.д.

В качестве общепринятых лоббистских каналов передачи влияния утвердились средства массовой информации и средства массовой коммуникации. Освещение частных интересов на телевидение и в прессе «под нужным углом» широко используется отечественными лоббистами для доставки информационных сообщений в органы власти. В значительной степени институт лоббизма укоренился в виртуальной среде, где по инициативе государства и общества развернулись интернет-площадки для продвижения интересов. В данном контексте следует выделить портал Открытого правительства, функционирующий с 2011 г. Цель создания «Открытого правительства» – «обеспечение участия граждан и заинтересованных организаций в открытой экспертизе социально значимых законопроектов, инициируемых Правительством Российской Федерации»⁶. Зарегистрировавшись на сайте Открытого правительства, пользователи проекта получают возможность не только оставлять комментарии, но и участвовать в создании, дополнении, реконструкции проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстами законопроектов. В основе функционирования системы лежит принцип «краудсорсинга», предполагающий вовлечение на паритетных началах экспертов и представителей неквалифицированной аудитории в процесс принятия тех или иных административно-политических решений.

Существуют и иные интернет-ресурсы, при помощи которых можно заниматься «электронным лоббированием» в России. В некоторой степени, к ним можно отнести все сайты органов власти, предусматривающие действенные формы обратной связи. Следует упомянуть и Портал государственных услуг, который предлагает детально

⁵ Стенограмма Послания Президента РФ Федеральному собранию, <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>

⁶ Официальный сайт «Открытого правительства РФ». – <http://zakon.government.ru/>

разработанные механизмы связи граждан и заинтересованных групп с должностными лицами.

4) Сфера управления. В российской системе корпоративного управления уже достаточно давно в качестве самостоятельного направления выделился GR-менеджмент (от англ. Government Relations – связи с государственными структурами). В крупных компаниях и общественных организациях данной деятельностью занимаются GR – подразделения. Так, например, в «Газпроме» и «Роснефти» существуют специализированные департаменты по работе с органами власти, кроме того, в советы директоров компаний входят лица, курирующие коммуникационную политику в отношении госструктур. В Федерации независимых профсоюзов России существует департамент по взаимодействию с Федеральным Собранием РФ, партиями и общественными движениями, выполняющий схожие функции.

В подобных структурах работают аналитики, осуществляющие мониторинг законодательства и готовящие проекты решений органов власти, а также лоббисты-посредники, которые вступают в контакт с должностными лицами от имени организаций. Как правило, данные специалисты являются бывшими государственными служащими или политиками, что обеспечивает им широкую сеть неформальных контактов в органах власти. Кроме того, существуют консалтинговые агентства, которые предоставляют своим клиентам такую услугу, как лоббирование их интересов.

5) Технологическая сфера. Инструментарий лоббистской деятельности в нашей стране постоянно расширяется, благодаря заимствованию американского и европейского опыта. На данный момент в арсенале отечественных лоббистов утвердились такие методы информационного воздействия на власть, как Media Relations (давление через СМИ и Интернет) и Grassroots (коллективные действия). Устоялся набор аналитических и организационных лоббистских технологий; в практику вошли современные методы планирования лоббистских кампаний и оценки их эффективности. Вместе с тем, сложились и определенные стратагемы, которые позволяют лоббистам и GR-специалистам достигать конкретных результатов в условиях российских политических реалий. Таким образом, можно утверждать, что лоббистские технологии в нашей стране постепенно складываются в комплексную политико-коммуникационную систему, которая имеет существенные признаки институционализации.

6) Сфера образования и науки. Институт лоббизма еще не нашел существенного выражения в российской системе образования, в отличие от западной, где высшие учебные заведения готовят профессионалов в области GR. На сегодняшний день проблематика лоббизма затрагивается при подготовке бакалавров по направлениям «Реклама и связи с общественностью» и «Политология». В ряде российских вузов в рамках соответствующих направлений читаются спецкурсы, посвященные лоббистской деятельности. Даже несмотря на то, что такая профессия, как лоббист, до сих пор отсутствует в российском реестре специальностей, рядом учебных заведений реализуются магистерские программы в сфере политического консалтинга, GR-менеджмента, связей с государственными и общественными структурами.

В российской научной литературе лоббизм утвердился в качестве неотъемлемого элемента системы функционального представительства интересов. Даже притом, что этот термин воспринимается экспертным сообществом весьма неоднозначно, его употребление стало общепринятым.

7) Морально-этическая сфера. Институционализация морально-этических норм лоббистской деятельности в России осуществляется чрезвычайно медленными темпами, что связано со спецификой политической и деловой культуры нашей страны, в которой не укоренены такие ценности, как плюрализм и конкуренция. На данный момент в профессиональном сообществе лоббистов и GR-специалистов отсутствуют документально зафиксированные морально-этические регламенты. Косвенно данную сферу затрагивает корпоративный кодекс Российской ассоциации специалистов по связям с общественностью, однако данный документ носит лишь декларативный характер.

Тем не менее, «неписанные правила» лоббистской деятельности сложились как институт профессиональной этики и действуют повсеместно. Они предполагают соблюдение взятых на себя обязательств лоббистами, их клиентами и представителями власти, а также следование таким принципам, как: неразглашение информации, приоритет партнерских коммуникаций над конфликтными, преданность групп интересов своим покровителям в системе власти.

Переход от формально-правового подхода к комплексному пониманию феномена лоббизма позволяет увидеть, насколько широко данная форма представительства интересов интегрирована в систему коммуникации власти и общества. Даже

при отсутствии специализированной законодательной базы, лоббизм в России определенным образом организован и упорядочен. Следовательно, можно утверждать, что институт лоббизма в нашей стране уже частично сформировался и нашел отражение практически во всех сферах общественной жизни. Основная проблема на данный момент заключается в некотором снижении темпов развития данного института. Рынок легальных услуг политического консалтинга и GR постепенно сокращается. Уходя от прямых коррупционных схем, крупные корпорации и общественные организации переходят на неконкурентную клиентелист-

скую систему отношений с властью. Ощутимым импульсом к развитию цивилизованного лоббизма в России могло бы стать изменение системы взаимоотношений между органами власти и естественными монополиями, которая на данный момент основывается на информационной закрытости и отсутствие конкурентных начал. Логическим продолжением широкой антикоррупционной кампании в российской политике должна стать кампания в поддержку цивилизованного лоббизма как оптимальной для прогрессивного демократического общества формы взаимодействия власти и заинтересованных групп.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации
2. Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (ред. от 23.07.2008) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»
3. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012) «Об общественных объединениях»
4. Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 02.11.2013) «Об 4. Общественной палате Российской Федерации»
5. Официальный сайт «Открытого правительства РФ».-<http://zakon.government.ru/>
6. Стенограмма Послания Президента РФ Федеральному собранию, <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
7. D. Easton. A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley, 1965.
8. Брянцев И.И., Баранова Л.К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. – 2008. – № 3. – С. 13–16.
9. Дембицкий С.Г. Институт лоббирования в системе функционального представительства групп экономических интересов. // Вестник МГОУ. – 2010. – №4. – С. 19–30.
10. Стульников Ю.Б. Цивилизованный лоббизм как фактор взаимодействия власти и гражданского общества // Власть. — 2008. — № 8. – С. 30–35.
11. Г.Я. Адуховский Экологический лоббизм, как инструмент защиты природных ресурсов // Политика и общество. – 2011. – 10. – С. 27–31.
12. И. В. Федякин К вопросу об использовании зарубежного опыта политики развития мегаполисов в современной России // Национальная безопасность. – 2012. – 4. – С. 107–113.
13. Е. С. Аничкин Конституционно-правовая политика Российской Федерации: природа, стратегия, характерные черты // Право и политика. – 2012. – 2. – С. 243–247.
14. Т. А. Тимербаев Парламентская трансформация в современной России: от многопартийности к «партии власти» // Право и политика. – 2012. – 2. – С. 257–261.

References

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii
2. Zakon RF ot 07.07.1993 N 5340-1 (red. ot 23.07.2008) «O torgovo-promyshlennykh palatakh v Rossiiskoi Federatsii»
3. Federal'nyi zakon ot 19.05.1995 N 82-FZ (red. ot 20.07.2012) «Ob obshchestvennykh ob'edineniyakh»
4. Federal'nyi zakon ot 04.04.2005 N 32-FZ (red. ot 23.07.2013, s izm. ot 02.11.2013) «Ob 4. Obshchestvennoi palate Rossiiskoi Federatsii»
5. Ofitsial'nyi sait «Otkrytogo pravitel'stva RF».-<http://zakon.government.ru/>
6. Stenogramma Poslaniya Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu, <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
7. D. Easton. A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley, 1965.

8. Bryantsev I.I., Baranova L.K. Korruptsiya kak forma tenevogo lobbizma // Vlast'. – 2008. – № 3. – S. 13–16.
9. Dembitskii S.G. Institut lobbirovaniya v sisteme funktsional'nogo predstavitel'stva grupp ekonomicheskikh interesov. // Vestnik MGOU. – 2010. – №4. – S. 19–30.
10. Stul'nikov Yu.B. Tsivilizovannyi lobbizm kak faktor vzaimodeistviya vlasti i grazhdanskogo obshchestva // Vlast'. — 2008. — № 8. – S. 30–35.
11. G.Ya. Adukhovskii Ekologicheskii lobbizm, kak instrument zashchity prirodnykh resursov // Politika i obshchestvo. – 2011. – 10. – С. 27–31.
12. I. V. Fedyakin K voprosu ob ispol'zovanii zarubezhnogo opyta politiki razvitiya megapolisov v sovremennoi Rossii // Natsional'naya bezopasnost'. – 2012. – 4. – С. 107–113.
13. E. S. Anichkin Konstitutsionno-pravovaya politika Rossiiskoi Federatsii: priroda, strategiya, kharakternye cherty // Pravo i politika. – 2012. – 2. – С. 243–247.
14. T. A. Timerbaev Parlamentskaya transformatsiya v sovremennoi Rossii: ot mnogopartiinosti k «partii vlasti» // Pravo i politika. – 2012. – 2. – С. 257–261.