

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Фельдман П.Я.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты лоббистской деятельности. Автор определяет место лоббизма в российской политической жизни, анализирует основные средства и технологии коммуникации групп интересов с органами государственной власти. Дискуссия о лоббизме в российских научных кругах развивается волнообразно: получая импульс со стороны представителей власти и экспертного сообщества, она интенсифицируется, но, как правило, после непродолжительного периода бурных обсуждений сходит на нет. Некоторые исследователи и политики видят в лоббизме коррупционную составляющую, другие, напротив, считают его средством, способным существенно повысить прозрачность взаимоотношений власти и бизнеса (не случайно разработка федерального закона о лоббизме осуществляется в рамках инициативы Президента по борьбе с коррупцией). Проблему институционализации и легализации лоббизма в России периодически поднимают представители власти, исследователи и лидеры общественных организаций, однако до настоящего момента в нашей стране отсутствует не только государственная концепция становления института лоббизма, но и консолидированная позиция экспертного сообщества относительно места данного феномена в российской политической жизни.

Ключевые слова: политика, общество, лоббирование, группы интересов, политическая система, политический процесс, Россия, власть, государство, правительство.

Любой исследователь, обращаясь к проблеме лоббизма, неизбежно сталкивается с целым комплексом объективных и субъективных затруднений. Во-первых, в отечественной политической культуре с советских времен прочно укоренилось негативное восприятие лоббизма как средства «проталкивания» чьих либо узкопартийных или частных интересов, которые идут вразрез с интересами большинства и угрожают общественному благу. Во-вторых, даже научный подход к исследованию лоббизма предельно идеологизирован, поскольку концептуальным фундаментом данного явления служат принципы либерализма и политического плюрализма. В-третьих, представители экспертного сообщества нередко отождествляют лоббизм с коррупцией, неоправданно уравнивая эти два взаимоисключающих понятия¹.

Лоббизм некорректно рассматривать как «социальное зло» или «добро». По своей природе он яв-

ляется формой функционального представительства интересов и занимает место в одном ряду с такими понятиями, как «социальное партнерство» и «клиентелизм». В отличие от клиентелизма, лоббизм предполагает острую конкуренцию и отсутствие у какой-либо из групп монопольного права на доступ к органам власти. Социальное партнерство основывается на принципе равноправного диалога государства, общества и бизнеса, лоббизм же представляет собой не столько взаимодействие, сколько воздействие нижестоящего во властной иерархии субъекта на вышестоящий объект. В российской политической практике лоббизм чрезвычайно трудно отделим от социального партнерства и клиентелизма, поскольку государство, с одной стороны, идет на диалог с обществом, но, с другой стороны, наделяет некоторые экономические и социальные субъекты преимущественным правом на представительство интересов в тех или иных сферах.

Мы выделяем два уровня восприятия феномена лоббизма: *обывательский (субъективный)* и *научный (объективный)*. Субъективный подход характерен

¹ Брянцев И.И., Баранова Л.К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть.— 2008.— № 3.— С. 13–16.

для массового сознания, непрофильного журналистского сообщества, блогосферы, и ряда политиков консервативного толка. В понятие «лоббизм» они включают и продвижение партикулярных интересов субъекта, и достижение кулуарных соглашений, и прямой подкуп должностных лиц. Причиной столь широкого семантического восприятия лоббизма некавалифицированной аудиторией является смысловая многогранность данного термина и его переход из политического понятийно-категориального аппарата в разговорную речь. Зачастую можно встретить сообщения СМИ, в которых для усиления выразительности публицистического текста авторы относят к лоббистам представителей власти, что, с научной точки зрения, выглядит как явное заблуждение. Приведем лишь некоторые примеры заголовков многочисленных информационных сообщений подобного рода: «Госдума лоббирует зимнее время», «Онищенко (глава Роспотребнадзора — прим.авт.) лоббирует интересы производителей водки», «Партия Януковича лоббирует парламентские слушания по безвизовому режиму с ЕС» и т.д.

Объективный подход предполагает рассмотрение лоббизма как специфической формы политической коммуникации, в которой *субъектами* всегда выступают группы интересов, вынесенные за систему государственной власти (англ. *organised interest*), а *объектами* должностные лица или органы, ответственные за принятие конкретных административно-политических решений. Передача влияния от субъекта к объекту осуществляется через информационных посредников — агентов и контрагентов. Роль агентов, представляющих интересы субъекта, играют лоббисты, а контрагентами выступают так называемые «точки доступа» в системе государственной власти. К «точкам доступа» можно отнести парламентские комитеты, коллегии при органах исполнительной власти, экспертные группы, фракции, отдельных депутатов и должностных лиц, которые открыты для воздействия лоббистов и способны распространить их влияние на своих коллег и руководителей.

Довольно часто звучащий из уст политиков и журналистов термин «лобби» можно отождествить с такими «точками доступа», которые осуществляют устойчивую поддержку интересов определенных групп и выступают своеобразными проводниками их инициатив. Именно эта устойчивая поддержка приводит к тому, что между лоббистами и лобби часто ставится знак равенства. Ключевое отличие данных акторов политической коммуникации заключается в том, что первые всегда отстаивают партикулярные интересы своих нанимателей, а вторые, являясь

представителями власти, руководствуются целым комплексом мотивов: должностными обязанностями, партийными интересами, позицией вышестоящих руководителей, стремлением найти компромисс между интересами разных групп, необходимостью поддержания социально-политической стабильности и т.д. Именно по этой причине лицо, облеченное властью, при объективном подходе не может рассматриваться в качестве лоббиста.

Приведенный выше тезис согласуется с позицией Президента Российской Федерации В. В. Путина, который в октябре 2012 г., назначая Б. Ю. Титова на пост уполномоченного по правам предпринимателей, подчеркнул, что он должен заниматься «не лоббированием интересов бизнеса и не защитой тех, кто реально нарушает действующий закон», а «восстановлением нарушенных прав предпринимателей, если такие права нарушаются»¹. Иными словами роль уполномоченного по правам предпринимателей, по мнению Президента, заключается в том, чтобы быть «точкой доступа» для представителей различных бизнес-структур, сохраняя при этом беспристрастность и объективность. Лоббисты же по определению не могут быть объективны, поскольку они являются выразителями интересов лишь того субъекта, от имени которого они осуществляют свою деятельность.

Структуру лоббистской коммуникации со всеми ее элементами целесообразно рассмотреть на примере парламентского лоббирования интересов наемных работников. В данном случае субъектом, как правило, выступает Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), а агентами (лоббистами) являются ее первые лица. «Точками доступа» в Государственной Думе для них служат Межфракционная депутатская группа по взаимодействию с профсоюзным движением «Солидарность» и Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов. Устойчивая поддержка интересов ФНПР обеспечивается профсоюзным *лобби* — депутатами, прошедшими в состав нижней палаты Парламента от профессиональных союзов по спискам Общероссийского народного фронта и партии «Единая Россия». И уже весь депутатский корпус Государственной Думы выступает *объектом* лоббирования, когда речь идет о принятии или отклонении закона, касающегося интересов наемных работников.

Основная задача лоббистов заключается в том, чтобы преодолевать коммуникативные барьеры

¹ Путин: бизнес-омбудсмены не должны заниматься лоббированием. [Электронный ресурс] // РИА Новости: <http://ria.ru/economy/20121011/771849091.html>

на пути к объекту воздействия. Это становится возможным благодаря использованию комплекса лоббистских технологий, выбор которых в каждой конкретной ситуации зависит от специфики объекта воздействия и ресурсов, которыми располагает лоббист. Практически все исследователи выделяют две группы лоббистских технологий: *прямые* и *косвенные*. Первые реализуются за счет непосредственного контакта лоббистов с представителями власти, вторые предполагают наличие специфических промежуточных агентов влияния в коммуникативной цепи между лоббистами и объектами их воздействия. В качестве таких агентов могут выступать средства массовой информации, мотивированные группы граждан, эксперты, интернет-блогеры и т.д. Применение *косвенных технологий* предполагает публичность лоббируемого интереса и значительный резонанс в информационной среде. С одной стороны, данные технологии характеризуются высоким уровнем прозрачности, с другой, — часто включают инструменты протестных или конфликтных коммуникаций: коллективные действия (*grassroots*), взброс компромата в СМИ, мобилизацию интернет-сообщества в соцсетях и т.д.

Прямые лоббистские технологии основываются на диалоге, в котором с одной стороны выступают представители заинтересованных групп, а с другой — лица, наделенные государственной властью. Зачастую этот диалог характеризуется низким уровнем прозрачности и носит кулуарный характер, что неизбежно порождает в обществе подозрения в коррупционных мотивах принятия тех или иных решений. Для осуществления контроля со стороны государства и общества за подобными контактами в ряде стран принимается жесткое законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность. Существуют и публичные методы прямого лоббирования, когда воздействие на представителей власти оказывается в открытой и конкурентной информационной среде: на форумах, конференциях, съездах, заседаниях коллегий и общественных советов. В ходе подобных мероприятий лоббисты от разных групп получают возможность довести свою позицию до государства и доказать ее объективные преимущества над позицией конкурентов.

И прямые, и косвенные лоббистские технологии основываются на методе *убеждения*, однако тактика применения данного средства существенным образом варьируется. Можно выделить ряд специфических стратегий, используемых лоббистами в их практике:

1) *Убеждение — аргументация* предполагает обращение лоббистов к представителям власти, под-

крепленное рациональными доводами в пользу удовлетворения тех или иных требований. Как правило, эти доводы базируются на освещении масштаба существующих проблем и обосновании необходимости их решения. При этом задачей лоббистов становится убеждение представителей власти в целесообразности и общественной полезности предлагаемых ими инициатив. Для усиления воздействия лоббистами приводятся статистические данные, делаются прогнозы, аккумулируются экспертные мнения, оценивается позитивный эффект от принятия необходимого решения.

2) *Убеждение — давление* основывается на интенсивности и частоте контактов лоббистов с представителями власти по поводу продвижения того или иного интереса. В данном случае эффект достигается не за счет убедительности аргументов, а благодаря методичному, постоянно усиливающемуся воздействию на объект.

3) *Убеждение — предостережение* выстраивается по алгоритму «если — то — иначе». Применяя данный метод, лоббисты стараются ознакомить объект воздействия с негативными социальными, экономическими и политическими последствиями, которые может повлечь за собой принятие или непринятие определенного решения. В данном случае представители власти, опасаясь утратить поддержку избирателей или вызвать недовольство со стороны широкой общественности, зачастую вынужденно идут на компромисс с лоббистами, даже если сами не поддерживают их инициатив.

4) *Убеждение-поощрение* направлено на поиск такого пути преодоления проблемы, которое было бы взаимовыгодным для субъекта и объекта лоббизма. Представителям власти предлагаются некоррупционные формы «благодарности» на случай принятия соответствующего решения: привлечение электората на выборах, оказание спонсорской поддержки государственных инициатив, осуществление благотворительной деятельности и т.д.

Российская политическая практика убедительно свидетельствует о том, что наиболее эффективным из перечисленных методов является последний. Широкие полномочия государства и его суверенитет в вопросах внутренней политики заставляют лоббистов в большей степени ориентироваться на сотрудничество и консенсус, нежели вести острую бескомпромиссную борьбу за свои интересы. Таким образом, залогом успеха лоббистских кампаний становится не столько умение отстаивать свою позицию, сколько лояльность субъектов по отношению к власти и взаимные обязательства сторон. Не случайно наиболее

успешными лоббистами являются лидеры общественных организаций, входящих в Общероссийский народный фронт, и главы крупных государственных монополий. В ежемесячном рейтинге лучших лоббистов России, который публикуется в «Независимой газете» лидирующие позиции традиционно занимают главы «Газпрома», «Роснефти», «РЖД», а также руководители Российского союза промышленников и предпринимателей, Федерации независимых профсоюзов России, Российского союза страховщиков¹ — организаций, к которым власть проявляет ярко выраженное патерналистское отношение. Специфика взаимоотношений лоббистов и государства обусловлена сформировавшейся за многовековую историю России политической культурой: со времен монархии челобитная (ходатайство) остается наиболее эффективным инструментом в отечественной практике лоббирования.

Представители структур, не обладающих поддержкой и доверием со стороны государства, напротив, прибегают к использованию конфликтных технологий воздействия: отказываясь от диалога, они сразу переходят к применению коллективных действий протестного характера. Зачастую данные организации стараются искусственно заострить ту или иную проблему, совершая провокационные действия и дезинформируя общественность.

В целом, можно утверждать, что для России характерна эклектичная модель лоббизма, в которой достаточно цивилизованные и прозрачные методы воздействия на органы власти сочетаются с кулуарными технологиями и патрон-клиентскими договоренностями. Ключевой проблемой лоббистской деятельности в нашей стране остается ее преимущественно неформальный и внеинституциональный характер. Как правило, в любой крупной кампании и общественной организации взаимодействие с органами власти осуществляется штатными специалистами по связям с государственными структурами (GR-менеджерами) и так называемыми «лоббистами-посредниками». Роль последних играют либо руководители организаций, либо специально нанимаемые агенты, деятель-

ность которых скрыта от взгляда извне. Даже не применяя коррупционных методов, они предпочитают договариваться с представителями власти в кулуарах, а общественности предъявляют, в лучшем случае, лишь результаты своих договоренностей.

Наибольшим многообразием отличаются лоббистские технологии, применяемые на федеральном уровне, ввиду высокой общественной значимости и резонансности проблем, регулируемых высшими органами власти страны. Особой публичностью и открытостью характеризуется лоббистская деятельность на уровне Государственной Думы и Совета Федерации РФ, где процесс принятия решений, во-первых, достаточно прозрачен для СМИ и общественности, а, во-вторых, носит коллегиальный характер. На уровне регионов страны (особенно в органах исполнительной власти) деятельность лоббистов носит преимущественно теневой характер и часто трансформируется в коррупцию.

Подводя итоги сказанного выше, отметим, что лоббистская деятельность в России нуждается в существенном улучшении своего имиджа. Лоббизм как форму связи негосударственных институтов с государственными следует рассматривать вне идеологических парадигм и без оценочных суждений. Это объективное явление, которое имеет место в любом демократическом государстве — без него власть была бы лишена информации о насущных нуждах экономики и общества. Лоббистские технологии зачастую разнятся по уровню прозрачности, однако оспаривать их право на существование так же бессмысленно, как отвергать предвыборную агитацию или политическую рекламу. Очевидно, что формирование института лоббизма в России не может быть простым и быстрым процессом (например, в США на это потребовалась почти двести лет). В условиях становления российской государственности предстоит выработать такой механизм коммуникации власти и заинтересованных групп, который будет учитывать американский и европейский опыт, не входя в противоречие с базовыми принципами отечественной политической культуры.

Библиография

1. Брянецев И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть.—2008.—№ 3.— С. 13–16.
2. Путин: бизнес-омбудсмены не должны заниматься лоббированием. [Электронный ресурс] // РИА Новости: <http://ria.ru/economy/20121011/771849091.html>

¹ Лучшие лоббисты России — сентябрь 2013 года. [Электронный ресурс] // Независимая газета: http://www.ng.ru/ideas/2013-10-16/5_lobbi.html

Международные отношения International Relations

3. Лучшие лоббисты России — сентябрь 2013 года. [Электронный ресурс] // Независимая газета: http://www.ng.ru/ideas/2013-10-16/5_lobbi.html
4. Хорина Г. П. Демократия в современной российской культуре: идеал и реальность // NB: Культуры и искусства.— 2013.— 4.— С. 1–15. URL: http://www.e-notabene.ru/ca/article_6973.html

References (transliterated)

1. Bryantsev I. I., Baranova L. K. Korruptsiya kak forma tenevogo lobbizma // Vlast».—2008.—№ 3.— С. 13–16.
2. Putin: biznes-ombudsmeny ne dolzhny zanimat'sya lobbirovaniem. [Elektronnyi resurs] // RIA Novosti: <http://ria.ru/economy/20121011/771849091.html>
3. Luchshie lobbisty Rossii — sentyabr» 2013 goda. [Elektronnyi resurs] // Nezavisimaya gazeta: http://www.ng.ru/ideas/2013-10-16/5_lobbi.html
4. Khorina G. P. Demokratiya v sovremennoi rossiiskoi kul'ture: ideal i real'nost» // NB: Kul'tury i iskusstva.— 2013.— 4.— С. 1–15. URL: http://www.e-notabene.ru/ca/article_6973.html