

ЛОББИЗМ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ

А.А. Сучкова

Рассмотрены проблемы создания единого подхода к пониманию термина «лоббизм», различные отечественные и зарубежные теории понимания данного явления, разграничение понятий лоббизм и коррупция, характеристики процесса институционализации лоббизма в современной России.

Ключевые слова: лоббизм, институт лоббизма, лоббистская деятельность, лоббист, лоббистская фирма, коррупция, группы интересов.

В современном мире институт лоббизма является неотъемлемой частью процесса согласования множественных интересов общества, механизмом взаимодействия с органами власти, что обеспечивает эффективность процесса принятия политических решений. Несмотря на то, что термин «лоббизм» впервые появился в XVI веке, а политический смысл приобрел в конце XIX века, данное явление сопровождает процесс осуществления политической власти с момента образования государства. Впервые же традиции лоббизма, в современном их понимании, возникли в США во время президентства У. С. Гранта. Позднее именно здесь была создана законодательная база лоббизма на основе первой поправки к Конституции США, а также были разработаны методы и технологии лоббирования. Таким образом, лоббизм как явление существует на протяжении долгого времени, при этом до сих пор нет единого подхода к его пониманию, что значительно затрудняет как научные исследования в данной сфере, так и процесс институционализации лоббизма в России. На сегодняшний день существует большое количество подходов к пониманию данного явления среди зарубежных и отечественных ученых, которые анализируют лоббизм, коррупцию, группы давления, проблемы согласования интересов в обществе, методы и технологии их отстаивания. Исторически сложились четыре этапа в исследовании лоббизма: первый этап – это изучение механизмов формирования и реализации интересов (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер), второй – рассмотрение проблем взаимодействия большинства и меньшинства (Г. Моска, В. Парето), третий – непосредственное исследование групп интересов и механизма лоббирования (А. Бенгли, Р. Даль, Т. Парсонс, М. Дюверже, Ф. Шмиттер), четвертый этап – это современные исследования (С. Томсон, С. Джон, Л. Зеттер, М. Баррелл, А. Любимов, П. Толстых, А. Малько, П. Перегудов).

Первый этап можно охарактеризовать как поиск роли интересов во взаимодействии общества и государства, их формирование и реализация. Т. Гоббс рассматривает данные отношения через призму общественного договора, который согласовывает интересы общества и верховной власти.[1] После того, как создан общественный договор, на общество влияют ограничения со стороны государства, несмотря на это, сохраняются противоречивые частные

интересы, поэтому для предотвращения конфликтов требуется вмешательство власти. Ж.-Ж. Руссо считает, что интересы общества проявляются в его воле, которая делится на волю всех и общую волю: первая – это сумма интересов общества, вторая – это точка их пересечения. В связи с этим встает вопрос о согласовании интересов в обществе.[2] М. Вебер рассматривает возникновение интереса как случайность, но затем он перерастает в ценность и становится целью деятельности: такой интерес может перерасти в классовый, а затем и в государственный интерес[3].

Второй этап показывает место интересов во взаимодействии общества и государства, а также их роль в формировании и рекрутировании политической элиты. Г. Моска и В. Парето обращают внимание на наличие интересов не только у общества, но и внутри правящего класса. Г. Моска отмечает, что именно такие интересы являются причиной возникновения либо аристократических, либо демократических тенденций в развитии элиты[4]. Также правящий класс в той или иной мере подвержен влиянию со стороны большинства, источником которого являются интересы общества, то есть в процессе взаимодействия элиты и общества происходит конфликт интересов. В. Парето связывает процесс циркуляции элит, то есть смены элиты львов на элиту лис и наоборот, с изменением интересов общества и государства[5].

Третий этап исследует проблемы заинтересованных групп, выбора методов отстаивания интересов, развитие технологий лоббирования, понимания лоббизма и всех связанных с ним явлений, включая и неконвенциональные. В работе А. Бентли «Процесс государственного управления. Исследование общественного воздействия» (1908 г.) впервые приводится попытка выделения термина «лоббизм», где данное явление представляется в виде инструмента или механизма воздействия групп давления на органы власти, с помощью чего достигается согласие в государственном управлении. Эти группы выступают силой, обладающей специфическим интересом, для реализации которого она воздействует на деятельность тех, кто обладает властными ресурсами[6]. Т. Парсонс и М. Дюверже обращают внимание на то, что любая деятельность групп давления, косвенная или прямая, направлена на лоббирование интересов только по отношению к государству[7]. М. Дюверже предложил два уровня деятельности групп давления: с одной стороны – прямое давление на властные органы, с другой – не прямое воздействие на общественность с целью изменения ее мнения[8]. Р. Даль с точки зрения плюралистического подхода рассматривает лоббирование как деятельность групп интересов в конкурентной борьбе, то есть как политический процесс[9]. Ч. Линдблом обращает внимание на способность групп интересов влиять на принятие политических решений или на процесс их реализации, а также на проблему кадровой политики. В рамках корпоративистского подхода Ф. Шмиттер определяет лоббизм как представительство интересов, составные части которых организованы в несколько иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных государством, а также как регулятор или посредник в решении проблем, связанных

с конфликтом интересов между органами государственной власти и частями общества[10].

Четвертый этап характеризуется исследованием проблем понимания лоббизма, изучением практик отстаивания интересов и разграничением таких понятий, как лоббизм, институт лоббизма, лоббистские отношения и контакты, лоббистский интерес, лоббист, коррупция и др. М. Баррелл характеризует его как общемировое явление, возникшее в англо – саксонской культуре и вошедшее в рамки повседневности как процесс профессионального влияния на публичную власть, в особенности на законотворчество[11]. А С. Томсон[12] и Л. Зеттер [13] считают главной чертой лоббизма возможность эффективного влияния на представителей государства, а не наличие профессиональных лоббистских фирм.

Отечественные исследователи предлагают свои трактовки термина «лоббизм», например, А.В. Белоусов рассматривает данное явление через теории коммуникации, дискретности и конфликта интересов, объясняя это наличием ответной реакции власти на лоббистскую деятельность[14]. А.П. Любимов приводит несколько вариантов понимания смысла данного термина: как деятельность системы профессиональных организаций (лоббистских фирм); как деятельность социальных групп, отстаивающих свои особые интересы; как систему представительства интересов общества в органах власти и как механизм взаимодействия общества и государства в рамках демократического процесса[15]. С. П. Перегудов предлагает определять лоббизм как вид функционального представительства и деятельность групп давления по реализации своих интересов[16]. А. В. Малько отмечает, что данное явление имеет как «световой», так и «теневого» смысл, где должен преобладать легальный характер[17]. П. А. Толстых предлагает понимать лоббизм как институт политической системы, представляющий собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного для них политического решения[18]. А. Автономов описывает данное явление как действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями власти с целью добиться принятия (или непринятия) решений в соответствии с интересами специальных групп[19]. В. Лепехин приводит такое определение термина «лоббизм» – это процесс установления баланса в деятельности внутри государства и общества[20].

Несмотря на наличие большого числа определений данного явления в зарубежной и отечественной науке, существует два противоречивых подхода к пониманию термина «лоббизм»: во-первых, как профессиональной деятельности лоббистов по продвижению корпоративных интересов, во-вторых, как механизма отстаивания групповых или частных интересов в органах государственной власти. Смысл данного противоречия связан со спецификой политических традиций использования института лоббизма для отстаивания

интересов, а также с проблемой выбора модели лоббирования (англосаксонской или континентальной). Первый подход описывает практику лоббизма в США, которая в том или ином виде распространилась в других странах. Те исследователи, которые представляют второй подход, обобщив мировую практику, пытаются дать более широкое понятие, которое позволит описывать институт лоббизма с точки зрения коммуникации между обществом и властью, механизма преодоления и разрешения конфликта интересов в государстве. Таким образом, противоречие данных подходов заключается в том, какие субъекты, методы и технологии лоббистской деятельности являются приоритетными в процессе отстаивания интересов.

Научное сообщество выявило черты, которые свойственны лоббизму независимо от трактовки данного термина. Во-первых, это наличие субъектов и объектов воздействия. Субъектами данного явления могут выступать различные группы общества от рядовых граждан и общественных объединений (организаций) до профессиональных союзов и бизнес-сообщества, при этом объектом лоббирования всегда является государство и его органы на федеральном и региональном уровнях. Во-вторых, данная деятельность ведется в определенных интересах, которые отстаиваются с помощью разнообразных лоббистских методов и технологий. Основными методами лоббирования являются: разработка законопроектов, выступления и слушания в комиссиях парламента, личные встречи, контакты, переговоры, формирование общественного мнения, компания «давления с мест», подготовка и распространение результатов научных исследований, финансирование избирательной кампании и др. Формы лоббизма раскрывают возможности каждого из приведенных методов и проявляются через мобилизацию общественного мнения, использование избирательных кампаний, привлечение формальных контактов (разработка проектов нормативно-правовых актов и организация их обсуждений, консультирование представителей власти и экспертиза принимаемых решений, предоставление информации, участие в работе органов государственной власти), использование неформальных контактов (организация и проведение конференций, круглых столов, организация неформальных встреч). Существует несколько классификаций технологий лоббизма: деление на прямые (подразумевающие оказание непосредственного давления на объект лоббизма) и косвенные (основанные на опосредованном воздействии); инфраструктурные (используются для информационного обеспечения лоббистской деятельности) и воздействующие (служат для оказания непосредственного давления на органы власти); Government Relations (установление долгосрочных партнерских отношений с лицами, принимающими решения), кабинетные (важнейшая роль отводится агентам-посредникам, располагающим ресурсом в виде множественных точек доступа к центрам принятия решений) и публичные (используется для оказания воздействия на органы власти посредством участия лоббистов в публичных мероприятиях). Все эти классификации можно объединить, так как они рассматривают ряд наиболее распространенных технологий, таких, как Advocacy (поиск сути общего ин-

тереса, принятие программы действий и ее выполнение во имя провозглашенного общего блага), Grassroots (массовое и организованное давление на лиц, от которых зависит принятие политического решения), Public Affairs (установление и поддержание связей организации с представителями власти), Bundling (мобилизация капитала со стороны заинтересованных лиц для проведения предвыборной кампании кандидата на публичную должность или политической партии) и Media Relations (влияние на общественное мнение). В-третьих, лоббизм выполняет функцию посредничества между обществом и государственными органами, то есть предоставляет группам интересов возможность косвенно участвовать в принятии политических решений.

Отсутствие единого подхода к пониманию данного явления приводит к смешению конвенциональных и неконвенциональных методов отстаивания интересов, то есть к необходимости разграничения понятий лоббизм и коррупция. Эффективность антикоррупционной политики в любой стране в первую очередь зависит от качества законодательства в данной сфере и отделению легальных форм влияния на представителей власти. В связи с отсутствием единой трактовки термина «лоббизм» возникает противоречие в соотношении его с понятием «коррупция», что негативно отражается на государственной политике по борьбе с неконвенциональными методами отстаивания интересов. На сегодняшний день существует два подхода к соотношению данных понятий: первый предлагает их объединить и рассматривать как схожие явления, второй настаивает на их разграничении, в связи с использованием различных методов и каналов отстаивания интересов. С одной стороны, данные явления можно считать схожими, так как они представляют собой механизмы представительства интересов общества, с другой стороны, они делятся на легальные и нелегальные формы воздействия на власть. При использовании коррупции как метода отстаивания интересов объектом влияния могут стать любые социальные и политические институты, но привлечение лоббистских методов возможно, только если в качестве него выступают органы государственной власти, поэтому с точки зрения исторического процесса коррупция как явление возникло раньше лоббизма, появившегося с возникновением первых государств. Таким образом, данные механизмы представительства необходимо разграничить на правовом уровне, что позволит повысить эффективность антикоррупционной политики, а также положительно повлияет на завершение институционализации лоббистской деятельности в России.

Современная российская практика показывает, что в отсутствии законодательного регулирования лоббизм может представлять собой и сферу профессиональной деятельности (консалтинговые организации и др.), и механизм представительства интересов общества, хотя и в ограниченном состоянии, в связи с незаконченностью процесса институционализации лоббизма.[21] На основе результатов исследований (экспертного и массового опросов, моделирования), проведенных на базе лаборатории социально-политических исследований ТулГУ в 2013 и 2014 годах, можно сделать вы-

вод, что в современной России 46,7 % респондентов, когда либо отстаивали свои интересы (рис. 1).

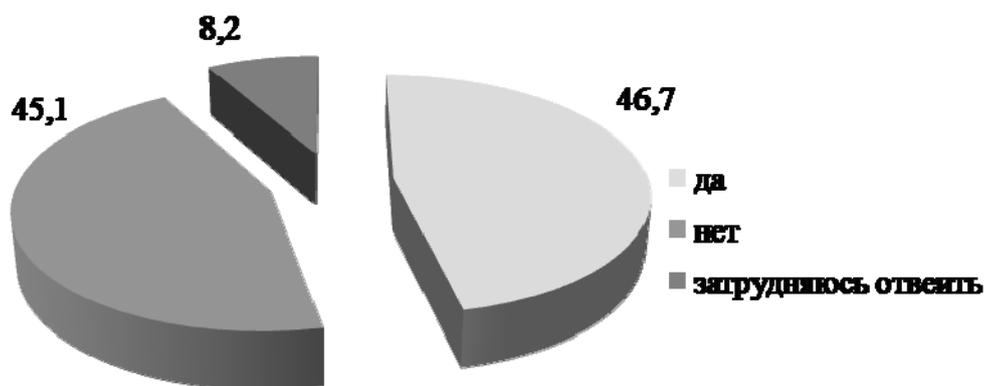


Рис. 1. Наличие практик отстаивания интересов среди респондентов (%)

По мнению экспертов, среди них наиболее эффективными субъектами лоббизма являются бизнес-сообщества (28), а наименее эффективными – рядовые граждане (24) и общественные организации, объединения (19). Эксперты отмечают у всех субъектов высокую степень осознанности себя в качестве эффективных групп давления (21). Объектами лоббизма в России чаще всего выступают органы исполнительной и законодательной власти (29), в которых группы давления отстаивают экономические интересы (23). 29,8 % респондентов обращаются в региональные органы власти, лоббируя личные (45,6 %) и семейные (35,1 %) интересы, но при этом сталкиваются с различными трудностями: во-первых, это нежелание взаимодействия со стороны представителей власти (49,1 %), во-вторых, сложность существующей системы отстаивания интересов (42,1%), в-третьих, бюрократизм (33,4 %), в-четвертых, коррупция (29,8 %). Эксперты вывели наиболее эффективные технологии лоббизма в России: во-первых, Public Affairs (установление и поддержание связей организации с представителями власти), во-вторых, Bundling (мобилизация капитала со стороны заинтересованных лиц для проведения предвыборной кампании кандидата на публичную должность или политической партии), в третьих, Grassroots (массовое и организованное давление на лиц, от которых зависит принятие политического решения). Преобладание данных технологий объясняется отсутствием лоббистского законодательства, регламентирующего все стороны взаимодействия общества и власти, которое на основе права разграничит конвенциональные и неконвенциональные формы лоббирования. На данный момент в российской практике, по мнению экспертов, преобладают нелегальные методы отстаивания интересов, что является культурной чертой процесса институционализации лоббизма.

По мнению экспертов, в обществе сохраняется тенденция понимания лоббизма как коррупции, что негативно влияет на институционализацию данного явления, при этом часть респондентов отмечает его положительные

качества для процесса взаимодействия с государством. Также эксперты отмечают, что государство не высказывает своего отношения к лоббизму и не предлагает никаких четких формулировок, при этом именно представители власти и бизнес-сообщества наиболее заинтересованы в появлении законодательства в данной сфере. 54,4 % респондентов знают или когда-либо сталкивались с понятием «лоббизм», а 24,2 % - относятся к нему скорее положительно, чем отрицательно. Под данным термином респонденты понимают механизм взаимодействия бизнеса и органов власти, эффективный институт отстаивания интересов общества, вид коррупции (рис. 2).



Рис. 2. Понимание термина «лоббизм» респондентами (%)

Одним из препятствий институционализации лоббизма в современной России является отсутствие законодательного регулирования в данной сфере. На сегодняшний день существует четыре законопроекта, которые были созданы в 1996, 1997 и 2003 годах соответственно, все они были внесены на обсуждение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации ее депутатами, отклонены и направлены на доработку после первого чтения. В данных законопроектах лоббирование понимается как взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов, а также как деятельность граждан, их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений. Таким образом, проанализировав законопроекты о лоббизме, необходимо отметить, что не выработано единого понимания лоббистской деятельности, лоббиста, лоббистских отношений, фирм и клиентов. Создание комплексного и эффективного законодательства в данной сфере требует не только разграничения всех понятий, конвенциональных и некон-

венциональных методов отстаивания интересов, но и выбора адаптивной модели правового регулирования лоббистской деятельности (англо-саксонской или континентальной).

Проблема отсутствия единого подхода к пониманию лоббизма также является препятствием для становления института лоббизма в России. Процесс институционализации какого-либо явления предполагает формирование определенных институциональных характеристик, одной из которых является идеология, то есть понимание идеи процесса. В связи с этим возникает проблема: если научное сообщество не определило единой трактовки лоббизма, то как в современной России наиболее быстро и эффективно закончить институционализацию данного явления. Таким образом, противоречие в подходах к пониманию термина «лоббизм» возможно преодолеть, если рассматривать его в целом как политическое явление, не присоединяя к нему особенности функционирования системы представительства различных стран, и признать равенство всех субъектов лоббизма.

Список литературы

- 1 Гоббс Т. О гражданине. М.: Амалфея. 2004. 287 с.
2. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты: пер с фр. М.,1998. 416 с.
3. Вебер М. Научный анализ союзов и объединений. Государственная служба. Группы интересов. Лоббирование. Вып. 4. М., 1995. 255 с.
4. Моска Г. Правящий класс // Социс. 1994. № 10. С. 187—198.
5. Pareto. V. The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology. London: Transaction Publishers, 1991. 125 p.
6. Bentley A. The Process of Government / Cambridge. 1967. 60 p.
7. Парсонс Т. Система современных обществ М. 1998. 270 с.
8. Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. №4. С. 261-273.
9. Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. NY, 1976. 60 p.
10. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. №2. С. 39-43.
11. Burrell M. Lobbing and media: working with politicians and journalists. Thorogoon. 2009. 70 p.
12. Thomson S., John S. Public Affairs in practice. London. 2007. 182p.
13. Zetter L. Lobbing. Нh. 2008. 454 p.
14. Белоусов А. Б. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург: УрО РАН. 2005. 216 с.
15. Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия. 2007. 216 с.
16. Перегудов С. П. Группы интересов и российское государство. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС». 2005. 254 с.
17. Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2006. 110 с.

18. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Изд-во Канон-Плюс. 2006. 231 с.

19. Автономов А.С. Азбука лоббизма. М.: Права человека. 2004. 112 с.

20. Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования// Политические исследования. 1998. № 4. С. 119 – 121.

21. Муращенко С.В., Киняшева Ю.Б. Информационный лоббизм в системе представительства интересов гражданского общества в органах государственной власти современной России // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2014. Вып. 2.

Сучкова Анастасия Александровна, аспирант suchkova-tulgu@mail.ru, Россия, Тула, Тульский государственный университет

LOBBYISM: BASIC APPROACHES TO UNDERSTANDING

A.A. Suchkova

The problems of creating a common approach to the understanding of the term "lobbying", various domestic and foreign theories of understanding of this phenomenon, the distinction between the concepts of lobbying and corruption, the characteristics of the process of institutionalization of lobbyism in modern Russia.

Key words: lobbyism, Institute of lobbying, lobbying, lobbyist, lobbying firm, corruption, interest groups.

Suchkova Anastasia Alexandrovna, postgraduate student suchkova-tulgu@mail.ru, Russia, Tula, Tula State Univer