

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛОББИЗМА В ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ РАЗЛИЧНОГО ТИПА: МИРОВАЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Аннотация

Целью статьи является рассмотрение лоббизма как института политической системы. Перечислены основные функции лоббизма и его роль в политическом процессе. Приводится сравнительный анализ существующих способов институционализации лоббизма в разных политических системах (США, континентальная Европа, Россия). Отдельно рассмотрен вопрос развития института лоббизма с точки зрения трансформации политических систем и повышения их уровня транспарентности. Подробно охарактеризован процесс институционализации лоббизма в России.

Ключевые слова: политические системы, институты, лоббизм, группы интересов, транспарентность.

Автор

Антон Алексеевич Стафешев

Студент кафедры государственной политики
факультета политологии
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова
(Москва, Россия)



Существует несколько подходов к определению лоббизма. Так, в рамках теории менеджмента, с технологической точки зрения, лоббизм представляет собой «действия по оказанию воздействия на представителя государственной власти, который задействован в выработке политических решений <...> с целью формирования и (или) корректировки его позиции на принимаемые политические решения в своих интересах» [13. — С. 79]. Подобного взгляда придерживаются многие практикующие лоббисты и GR-менеджеры в России: П.А. Толстых, Э.М. Войтенко и др. С точки зрения юридической науки под лоббизмом понимается легальная, законодательно регулируемая форма деятельности по продвижению частных интересов в органах власти. В.В. Субочев указывает на то, что такой подход распространен во многих западных странах: «К примеру, в США и Евросоюзе понятие “лоббизм”

давно стало термином, обозначающим отдельные разновидности легальной деятельности по представлению и отстаиванию интересов различных субъектов и нашло отражение в соответствующих нормативно-правовых актах. В США это Lobbying Disclosure Act 1995 г., в Евросоюзе — European Transparency Initiative 2007 г.» [11. — С. 29]. С политологической точки зрения лоббизм представляет собой институт политической системы, обеспечивающий вход требований — артикуляцию интересов. Обратившись к модели политической системы Д. Истона, можно определить в ней место института лоббизма: он будет располагаться с левого края, где осуществляются трансляция требований и демонстрация поддержки, в месте, где политическая система граничит с внешней средой. Такой подход нередко обозначается как широкий в противовес узким юридическим и технологическим.

Институт лоббизма стоит отличать от электорального представительства интересов, несмотря на то, что лоббизм выполняет сходные с последним функции:

- представительство интересов различных групп;
- согласование интересов при принятии решений;
- вовлечение граждан в процесс управления;
- самоорганизация гражданского общества.

С.П. Перегудов в статье «Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России» выделяет типы прямого, функционального, представительства организованных интересов, к которым и относится лоббизм: «...сам по себе лоббизм вполне нормальное явление, органическая часть системы функционального представительства» [10. — С. 122]. Функциональное представительство мыслится автором статьи как неотъемлемая часть механизма представительства интересов, существующая наравне с представительством граждан и территорий.

Отметим, что широкий круг авторов настаивает на неформальной природе лоббизма. Так, С.П. Перегудов в упомянутой нами выше статье пишет: «...львиная доля лоббистской практики реализуется именно в рамках неформальных, «свободных» от институциональных и процедурных ограничений связей» [10. — С. 119]. Другой исследователь лоббизма, П.С. Каневский, в статье «Дуалистическая природа института лоббизма в современных демократиях» [3. — С. 127] пишет о том, что теневые практики лоббизма, по мнению многих американских ученых, несут угрозу демократии. Именно поэтому правовая регламентация данной деятельности способна уменьшить негативные последствия лоббизма. В связи с этим в последние десятилетия заметна тенденция институционализации лоббизма, которая указывает на

общий характер изменений в политических системах:

- увеличение транспарентности политического процесса;
- вовлечение широкого круга акторов;
- повышение требований к профессиональной этике госслужащих.

Обратимся к мировой практике. Известно, что лоббизм был институционализирован далеко не везде. Четкие правила игры, регулирующие эту деятельность, существуют в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Ирландии, Франции, Австрии, Словении, Литве, Польше и на Тайване. Но законы, регулирующие лоббистскую деятельность, отличаются друг от друга. Можно выделить три ключевых расхождения:

- Тип модели (американская и европейская). Если американская модель предполагает наличие отдельного закона на федеральном уровне и относительно свободную деятельность лоббистов, то для европейской модели характерно косвенное регулирование посредством ряда правовых актов, а также создание специальных консультативных институтов, предназначенных для представительства интересов.
- Определение лоббизма и лоббистской деятельности. Лоббизм может пониматься узко как профессиональная деятельность и широко как деятельность групп интересов по оказанию влияния на органы государственной власти.
- Особенности регистрации и наличия санкций. Регистрация лоббистов может быть обязательной или добровольной, а нарушение существующих норм предусматривает как крупные штрафы (случай США), так и просто исключение из реестра с последующей потерей деловой репутации и профессионального статуса.

Нередко в отечественной публицистике можно встретить некорректное понимание того, что собой представ-

ляет институционализация лоббизма. Например, мнение о том, что лоббизм заключается в «сращивании органов государственной власти и управления с финансово-промышленными группами» [5. — С. 86], а легализация этого института была бы сродни легализации наркотиков или проституции. В массовом же сознании россиян лоббизм практически не отделен от коррупции, поэтому возможность легализации данной деятельности воспринимается негативно как чиновниками, так и гражданами.

Для корректного понимания данного вопроса обратимся к научной литературе и попытаемся разобраться, что же на самом деле значит правовое регулирование лоббизма. А.В. Павроз в статье «Принципы и альтернативы правового регулирования лоббизма» [7. — С. 174] указывает на то, что принятие закона о лоббизме означает не легализацию такой деятельности, которая и без того допустима в современных демократических государствах, а придание ей цивилизованной формы. Американские политологи Р. Чари, Дж. Хоган и Г. Мерфи отмечают в связи с этим, что роль правового регулирования лоббизма состоит «в осведомлении общества о том, какие интересы стоят за конкретными предложениями и за связями лоббистов с политическими акторами» [16. — С. 20]. Так выделяют три основополагающих принципа правового регулирования лоббизма:

- транспарентность;
- честность;
- эффективность.

Иными словами, закон о лоббизме, вопреки спорным рассуждениям многих публицистов и ученых, нужен в первую очередь гражданам, которые заинтересованы в прозрачности государственного управления и высоком уровне прозрачности политической системы.

Существуют исследования, в рамках которых эмпирически выводится об-

ратная зависимость уровня коррупции от степени формализации лоббистских отношений. Н. Кампос и Ф. Джованнони в работе «Lobbing, Corruption and Political Influence» показали, что институционализация лоббистских отношений делает цивилизованный способ представительства интересов более эффективным по сравнению с коррупцией: «Our results indeed suggest that even among poorer or less developed countries, firms believe that lobbying is a more effective mean of exerting political influence than corruption» [17. — С. 21]. М. Дюверже в статье «Партийная политика и группы давления» [2. — С. 94] отмечает, что со временем происходит сущностная трансформация технологий групп давления: все меньшую роль играет подкуп и все большую — информация.

В современной России сложилась противоречивая ситуация с институтом лоббизма. С одной стороны, как было отмечено выше, лоббистская деятельность воспринимается гражданами как теневое явление, практически неотличимое от коррупции [14. — С. 81]. С другой стороны, согласно количественным исследованиям, рынок лоббистских услуг на 2010 год составлял 363,4 млн долл. США [12. — С. 25]. Во многих крупных компаниях существуют GR-департаменты, которые отвечают за выстраивание диалога с органами государственной власти и нередко используют практики лоббизма. Как сообщает П.А. Толстых, руководитель Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, к концу 2010 года GR-департаменты были созданы практически во всех крупных компаниях в России [13. — С. 333]. На 2016 год самый крупный из них был в ПАО «Роснефть». Во многих университетах существуют образовательные программы, которые готовят специалистов подобного профиля: «GR и бизнес-дипломатия» в МГИМО, «Прикладная политология» во ВШЭ

и т.д. Безусловно, GR не тождественен лоббизму и включает в себя широкий спектр технологий, но именно специалисты в области GR являются теми людьми, «которые строят мост между властью и бизнесом, для того чтобы по этому мосту могли свободно пройти лоббисты» [1. — С. 15].

Инициативы создания правовой базы регулирования представительства групп интересов возникали неоднократно. В 2014 году был озвучен «Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы», согласно которому Правительству необходимо было внести ряд предложений, направленных на создание нормативно-правовой базы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов в государственных и муниципальных органах власти. Однако закон так и не был принят, а потому сотрудники GR-департаментов и индивидуальные лоббисты в настоящий момент работают без четких правил игры.

За последние 25 лет в России в общем было предпринято девять попыток институционализации лоббизма, что вписывается в отмеченную динамику развития политических систем и общемировую тенденцию к увеличению степени транспарентности политического процесса. Но ни одна этих попыток не была реализована. Описывая трудности, которые препятствуют созданию законодательной базы политического представительства интересов, российские политологи выделяют следующие причины:

- Закон о лоббизме не может быть принят в силу отсутствия поддержки со стороны значимых социальных групп: «Основной причиной затягивания принятия закона о лоббизме в прошлом было естественное отсутствие заинтересованности в ограничении теневых процессов легитимными рамками закона у наиболее значимых групп давления в современной России» [8. — С. 154].

- Негативное восприятие лоббистской деятельности гражданами России, а также недоверие чиновников к данному институту политической системы [8. — С. 155].

При этом нельзя сказать, что лоббизм в современной России является абсолютно неформальным институтом. Существует т.н. косвенное регулирование лоббизма, которое включает в себя следующие законы: «О государственной гражданской службе РФ», «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», закон «О СМИ», регламенты работы Государственной Думы и Совета Федерации.

Отдельно стоит упомянуть о конституционном характере лоббизма и возразить тем, кто видит в представительстве групп интересов исключительно американское явление. Лоббизм как институт представительства интересов основывается на статьях 30–32 и части 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации и характерен для всех демократических стран. В этом смысле он не может быть легализован как наркотики или проституция, так как изначально не является криминальным явлением.

Несмотря на то, что с правовой точки зрения статус групп интересов в России за последние 30 лет не изменился, трансформации произошли в политической сфере. Так, в 1990 году был создан РСПП как попытка институционализации диалога власти и крупного бизнеса, в чем С.П. Перегудов видит «неокоorporативистские тенденции» [9. — С. 21] в постсоветской России. Сюда же можно отнести и создание иных формализованных структур функционального представительства интересов: советы, комитеты и спонсорские подразделения.

Отдельно можно выделить трипартизм как модель согласования интересов между властью, профсоюзами и работодателями. Трехсторонние консультации заработали на базе ФНПР с

1994 года, что сказалось на статистике в отношении забастовочной активности. Положительная тенденция заметна вплоть до 2010 года, когда по данным Росстата за 1 полугодие не было зарегистрировано ни одной забастовки. Данная корпоративистская тенденция подробным образом рассмотрена в работе А.В. Павроза «Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние» [6. — С. 59]. Если первое десятилетие постсоветской России описывается автором статьи как «элитистский плюрализм», в рамках которого в процессе формирования государственной политики доминировали привилегированные экономико-бюрократические группы интересов, то «направленность преобразований 2000-х гг. в России во многих аспектах близка теории и практике корпоративизма».

Влияние корпоративистских тенденций, по мнению ряда отечественных политологов, было заметно и в ходе конституционной реформы 2020 г. В процессе разработки предложений по изменению Конституции основную роль сыграли не политические партии, а социальные группы. Практически все участники рабочей группы позиционировали себя как выразители интересов определенных категорий граждан: деятели образования и науки, представители спорта и культуры, национально-этнических общностей и т.д. П.Я. Фельдман [15. — С. 115] отмечает, что институты, не встроенные в систему корпоративистских отношений, остались за рамками конституционного процесса.

В заключение стоит указать на то, какой может быть дальнейшая формализация института лоббизма в России с учетом описанных тенденций. Возможным развитием данного института

в современной России является принятие профессионального стандарта. Как сообщают авторы исследования «К вопросу о лоббистской деятельности в современной России» [4. — С. 73], профессиональный стандарт вместе с косвенным регулированием стали бы достаточными элементами государственного регулирования коммуникации между властью и бизнесом.

Важной видится и деятельность по трансформации представлений о лоббизме у населения с целью позиционировать его как доступный и универсальный механизм отстаивания интересов бизнес-сообщества и гражданских организаций. Решением данной задачи является, на наш взгляд, просветительская деятельность в СМИ, в том числе создание канала на YouTube, который был бы посвящен повышению уровня осведомленности общества об институтах политической системы, функционированию органов государственной власти и участию граждан в процессе разработки и принятия решений. Такой канал позволил бы каждому почувствовать себя лоббистом, что, вероятно, изменило бы образ групп интересов у населения.

Принимая во внимание особенности российской политической системы, уже созданные механизмы согласования интересов, отраслевые организации и НКО, отметим, что возможной была бы институционализация по европейскому образцу с добровольной регистрацией. Однако при этом необходимо создать систему стимулов, которая поощряла бы следование установленным государством правилам игры: например, упрощение прохождения процедур регистрации и получение расширенного доступа к информации о деятельности профильных ведомств.

Литература

1. GR и лоббизм: теория и технологии / Под ред. В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой. — М.: Юрайт, 2020. — 315 с.
2. Дюверже М. Партийная политика и группы давления. Сравнительное введение. Организация групп давления // Лоббист. — 2006. — № 0. — С. 90–95.

3. *Каневский П.С.* Дуалистическая природа института лоббизма в современных демократиях // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. — 2018. — Т. 24. — № 4. — С. 125–134.
4. *Кириллина В.Н.* К вопросу о лоббистской деятельности в современной России / *В.Н. Кириллина, И.О. Яникеева* // Бизнес. Общество. Власть. — 2017. — № 26. — С. 65–75.
5. *Красинский В.В.* Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. — 2004. — № 8. — С. 86–89.
6. *Павроз А.В.* Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. — 2009. — № 4. — С. 50–61.
7. *Павроз А.В.* Принципы и альтернативы правового регулирования лоббизма // Политическая экспертиза: Политэкс. — 2014. — № 4. — С. 173–184.
8. *Павроз А.В.* Тенденции, проблемы и перспективы лоббизма в России // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. — 2018. — Т. 24. — № 4. — С. 151–162.
9. *Перегудов С.П.* Крупная российская корпорация в системе власти // Полис. Политические исследования. — 2001. — № 3. — С. 16–24.
10. *Перегудов С.П.* Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. — 1993. — № 4. — С. 115–125.
11. *Субочев В.В.* Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. — 2014. — № 2. — С. 28–36.
12. *Толмачева И.В.* Количественное исследование института лоббизма в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. — 2017. — № 1. — С. 18–26.
13. *Толстых П.А.* GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. — М.: Перо, 2019. — 1246 с.
14. *Фельдман П.Я.* Имидж лоббистской деятельности в современной России: проблемы информационного сопровождения // Труд и социальные отношения. — 2014. — № 8. — С. 79–84.
15. *Фельдман П.Я.* Корпоративистские тенденции в конституционном процессе современной России // Свободная мысль. — 2020. — № 3. — С. 105–116.
16. *Чари Р.* Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности / *Р. Чари, Дж. Хоган, Г. Мерфи*. — М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011. — 240 с.
17. *Campos N.F.* Lobbying, Corruption and Political Influence / *N.F. Campos, F. Giovannoni* // Public Choice. — 2007. — Vol. 131. — No. 1. — P. 1–21.
18. *Easton D.A.* An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics. — 1957. — Vol. 9. — No. 3. — P. 383–400.