



УДК 323.2

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА



А. А. Сучкова

Сучкова Анастасия Александровна, ассистент кафедры социологии и политологии, Тульский государственный университет, suchkova-tulgu@mail.ru

В статье рассмотрены особенности процесса взаимодействия общества и государства, факторы институционализации лоббистской деятельности, влияние становления института лоббизма на повышение эффективности процесса коммуникации гражданского общества и власти. Проанализированы субъекты, объекты, каналы, методы и технологии отстаивания интересов в современной России.

**Ключевые слова:** институт лоббизма, лоббирование, лоббисты, отстаивание интересов, взаимодействие общества и государства.

### Institutionalization of Lobbying Activities in Russia as Factor of Increase of Efficiency of Interaction between Society and the State

A. A. Suchkova

Anastasia A. Suchkova, ORCID 0000-0002-7274-5250, Tula State University, 92, Lenin Ave., Tula, 300012, Russia, suchkova-tulgu@mail.ru

Describes the main features of the process of interaction between society and the state, the factors of institutionalization of lobbying activities, the influence of formation of Institute of lobbying to increase the effectiveness of the communication process of civil society and government. Analyzed subjects, objects, channels, methods and technology advocacy in contemporary Russia.

**Key words:** Institute of lobbying, lobbying, lobbyists, lobby, interaction of society and the state.

DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-111-116

Лоббистская деятельность как механизм отстаивания интересов является одним из каналов взаимодействия общества и власти. Данный политический институт обеспечивает информирование государства об актуальных социальных проблемах, устойчивость коммуникации с гражданским обществом, формирование обратной связи, прозрачность процесса принятия решений, преодоление конфликта интересов. Эффективность процесса взаимодействия общества и органов государственной власти определяется наличием разнообразных доступных каналов продвижения инициатив, заинтересованностью объектов и активностью субъектов влияния. Важную роль занимает наличие разнообразных конвенциональных, неконвенциональных и новых методов донесения до представителей

власти потребностей граждан, выбор которых зависит от цели коммуникации, количества ресурсов у субъектов воздействия, сложившейся системы принятия и реализации политических решений. Институт лоббизма позволяет легально отстаивать интересы профессиональным лоббистам и рядовым гражданам на региональном, национальном и международном уровнях. Лоббистские методы и технологии доступны для всех субъектов взаимодействия с властью, вне зависимости от характеристик политической системы и традиций, количества обладаемых ресурсов и способов влияния.

Функционирование института лоббизма обеспечивает устойчивый и доступный канал взаимодействия общества и государства с использованием лоббистских методов. К таким относят только те технологии, с помощью которых интересы отстаиваются в органах государственной власти с использованием законодательно закрепленных легальных механизмов влияния, предметом которого являются общественно-значимые инициативы, также в процессе проведения лоббистских кампаний были привлечены эксперты и проведены исследования. Таким образом, складывается система профессиональных лоббистов, сопровождающих процесс коммуникации граждан и власти, которые можно подразделить на индивидуальные и коллективные, внешние и внутренние<sup>1</sup>.

Индивидуальные внутренние лоббисты – это специалисты по консалтингу и GR технологиям, которые занимаются продвижением интересов компании, являясь ее постоянным сотрудником. Индивидуальные внешние лоббисты оказывают лоббистские услуги различным клиентам и не привязаны к конкретным организациям. Коллективные внутренние лоббисты встроены в управленческую систему компании и представляют специальные отделы по сотрудничеству с органами власти. Коллективные внешние – это независимые лоббистские фирмы, осуществляющие свою деятельность на профессиональной основе (таблица).

Деятельность профессиональных лоббистов показывает степень институционализации лоббизма в конкретном государстве, специфику процесса взаимодействия общества и власти, процесса принятия политических решений. В первую очередь, при правовом регулировании лоббистской деятельности государство регламентирует каналы, методы и деятельность лоб-



## Сравнительный анализ деятельности лоббистов и групп давления

Критерии сравнения	Лоббист		Группа интересов	
	внутренний	внешний	внутренняя	внешняя
Цель лоббистской деятельности	Продвижение интересов компании и установление контактов с органами власти	Экономическая выгода	Отстаивание частных интересов	Содействие продвижению интересов группы
Субъект лоббизма	Компания	Клиент	Группа интересов	Группа интересов
Предмет лоббизма	Интересы компании	Интересы клиента	Интересы группы	Интересы группы
Кто выбирает объект	Лоббист и компания	Лоббист	Группа интересов	Организация, помогающая группе
Методы влияния	Формальные, неформальные, PublicAffairs, GR технологии, MediaRelations и др.	Формальные, неформальные, проведение исследований, MediaRelations, Grassroots и др.	Формальные методы, информационные технологии, не лоббистские формы влияния	Формальные и неформальные методы, MediaRelations,
Степень открытости деятельности	Низкая	Средняя	Высокая	Средняя
Эффективность деятельности	Высокая	Высокая	Низкая	Средняя
Время осуществления лоббистской деятельности	Постоянно	Постоянно	Период лоббистской кампании	Постоянно

бистов, основываясь на международном опыте и выработанных механизмах отстаивания интересов. В связи с тем, что профессиональные субъекты продвижения инициатив обладают большим количеством ресурсов, они формируют специфические технологии коммуникации с представителями власти, основываясь на политических традициях конкретного государства. Такие субъекты вырабатывают наиболее эффективные методы воздействия на объект, создают каналы обратной связи. Данный опыт позволяет формировать адекватную правовую основу лоббистской деятельности, где субъектами отстаивания интересов могут выступать любые заинтересованные граждане, группы давления, коммерческие и общественные организации. Лоббистское законодательство создано и эффективно функционирует на государственном (США, Канада, Великобритания, Франция, Германия, Австрия, Голландия, Ирландия, Литва, Польша, Венгрия, Австралия, Новая Зеландия, Филиппины и др.), региональном (Тоскана, Молизе, Аbruццо и Тайвань и др.) и международном уровнях (Европейский союз).

Таким образом, формируются различные модели лоббистской деятельности, которые определяют особенности процесса взаимодействия общества и государства. Существует три основных модели: англо-саксонская (США, Канада, Австралия, Литва, Польша, Венгрия, Тайвань и др.), континентальная (Великобритания, Ирландия, Франция, Германия, Австрия, Голландия и др.) и смешанная (Россия, Казахстан, Израиль, Япония и др.). Третья характеризуется частичным сочетанием признаков англо-саксонской и континентальной моделей лоббирования.

В связи с этим необходимо проанализировать их основные черты, с помощью которых можно отнести лоббистскую практику любого государства к конкретной модели.

Одним из главных критериев является форма законодательного регулирования: в американской модели это создание единого федерального закона, включающего все этапы лоббистской коммуникации, а в европейской – отсутствует отдельный правовой акт, лоббистские нормы входят в действующее законодательство о государственной службе, деятельности парламента, также вводятся кодексы надлежащего поведения депутатов и др. Среди особенностей субъектов лоббистской деятельности в первом случае можно отметить профессиональный характер их деятельности по отстаиванию интересов (ассоциации лоббистов, лоббистские фирмы, консалтинговые организации, корпорации и др.), во втором – профильность лоббирования (профсоюзы, отраслевое лобби, корпорации, общественные организации и объединения, благотворительные фонды, ассоциации PR, научно-исследовательские центры и др.).

Вне зависимости от модели лоббистской деятельности объектами отстаивания интересов выступают федеральные исполнительные и законодательные органы власти, исключением является Австралия, где лоббистское законодательство существует на региональном уровне. В англосаксонской модели реализуется принцип обязательной регистрации субъектов лоббизма в контрольном органе и в ведомстве, в котором в данный момент осуществляется лоббистская коммуникация (по ее итогам формируется национальный реестр профессиональных лоббистов,



который публикуется каждые шесть месяцев в федеральных средствах массовой информации), а в континентальной – происходит сочетание добровольной и обязательной регистрации (реестр лоббистов составляется на основе зарегистрированных субъектов лоббистской деятельности и лоббистских фирм, которые включены в список контактов депутатов и государственных служащих за определенный государством период).

Отчетность лоббистов заключается в раскрытии информации о клиентах, лоббистских контактах с представителями органов власти, законах и постановлениях, на которые оказывалось лоббистское воздействие. Законами предусмотрена система прав и обязанностей лоббистов, полномочий представителей власти, порядок взаимодействия субъектов и объектов лоббирования, а также созданы кодексы поведения.

Для континентальной модели характерно наличие системы отчетности объектов лоббистской деятельности, которая заключается в раскрытии информации о контактах с лоббистами, консультантами, кроме этого, депутаты обязаны заявлять о своей заинтересованности перед каждым заседанием парламента, на котором будут рассматриваться лоббируемые решения и законы.

В странах с американской моделью лоббирования деятельностью профессиональных лоббистов контролируется специально созданными государственными органами, которые занимаются регистрацией субъектов лоббизма, созданием реестров, анализом отчетности лоббистских фирм и контролем за исполнением закона о лоббистской деятельности. Высокая роль общественного контроля, который четко встроен в систему государственного управления, является отличительной чертой европейского подхода к процессу взаимодействия общества и государства. Кроме традиционных функций, данные органы могут выполнять роль посредников между группами интересов и органами власти.

Таким образом, модель осуществления лоббистской деятельности зависит от особенностей формирования групп интересов, осуществления политической власти, развития гражданского общества, эффективности системы принятия и реализации политических решений, а также от сложившихся традиций политического участия. Несмотря на наличие данных моделей, они отражают только общие тенденции, принципы и этапы развития института лоббирования, при этом в каждом государстве существует уникальный подход к процессу отстаивания интересов, основанный на специфике политической культуры, доступности каналов взаимодействия общества и власти, прозрачности политической системы.

В современной России не завершен процесс институционализации лоббистской деятельности, при этом происходит процесс увеличения лоббистских практик, формируются каналы и методы отстаивания интересов, появляются про-

фессиональные лоббисты<sup>2</sup>. На процесс становления института лоббизма влияют несколько факторов: политические (особенности режима, механизмов взаимодействия власти и общества, а также стиль принятия решений), исторические (традиции взаимоотношений граждан и государства), социальные (наличие групп, готовых отстаивать свои интересы лоббистскими методами), институциональные (специфика государственного управления, эффективность коммуникации с обществом), правовые (предпосылки создания целостного законодательства в данной сфере) и идеологические (понимание роли и места лоббистской деятельности в системе функционального представительства в современной России) и др. (рис. 1).

Большинство факторов показывают основные препятствия институционализации лоббистской деятельности, это связано с использованием неконвенциональных методов влияния и отсутствием лоббистского законодательства. Несмотря на это, результаты массового и экспертного опросов, проведенных на базе Лаборатории социально-политических исследований ТулГУ, показывают, что 46,7% респондентов отстаивают свои интересы. По мнению экспертов, основными субъектами лоббистской деятельности в России являются рядовые граждане, общественные объединения и бизнес сообщество, которое наиболее эффективно отстаивает свои интересы. Объектами лоббирования являются федеральные исполнительные и законодательные органы государственной власти в связи с концентрацией в них основных экономических, социальных и политических ресурсов, а также на региональном уровне продвигают свои инициативы 29,8% респондентов (рис. 2).

Личные интересы отстаивают 45,6% респондентов, 35,1% – семейные и 12,3% – общественные интересы. Эксперты отмечают, что предметом лоббистской деятельности чаще всего выступают экономические и политические интересы, которые отстаиваются с помощью таких неконвенциональных методов, как неформальные взаимоотношения с должностными лицами, коррупция, использование занимаемого положения в органах власти, а также теневые технологии лоббирования<sup>3</sup>.

Наиболее эффективными технологиями лоббизма являются 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 Grassroots (массовое и организованное давление на лиц, от которых зависит принятие политического решения) (рис. 3).

Среди эффективных, законодательно закрепленных, нелоббистских методов отстаивания интересов в современной России респонденты

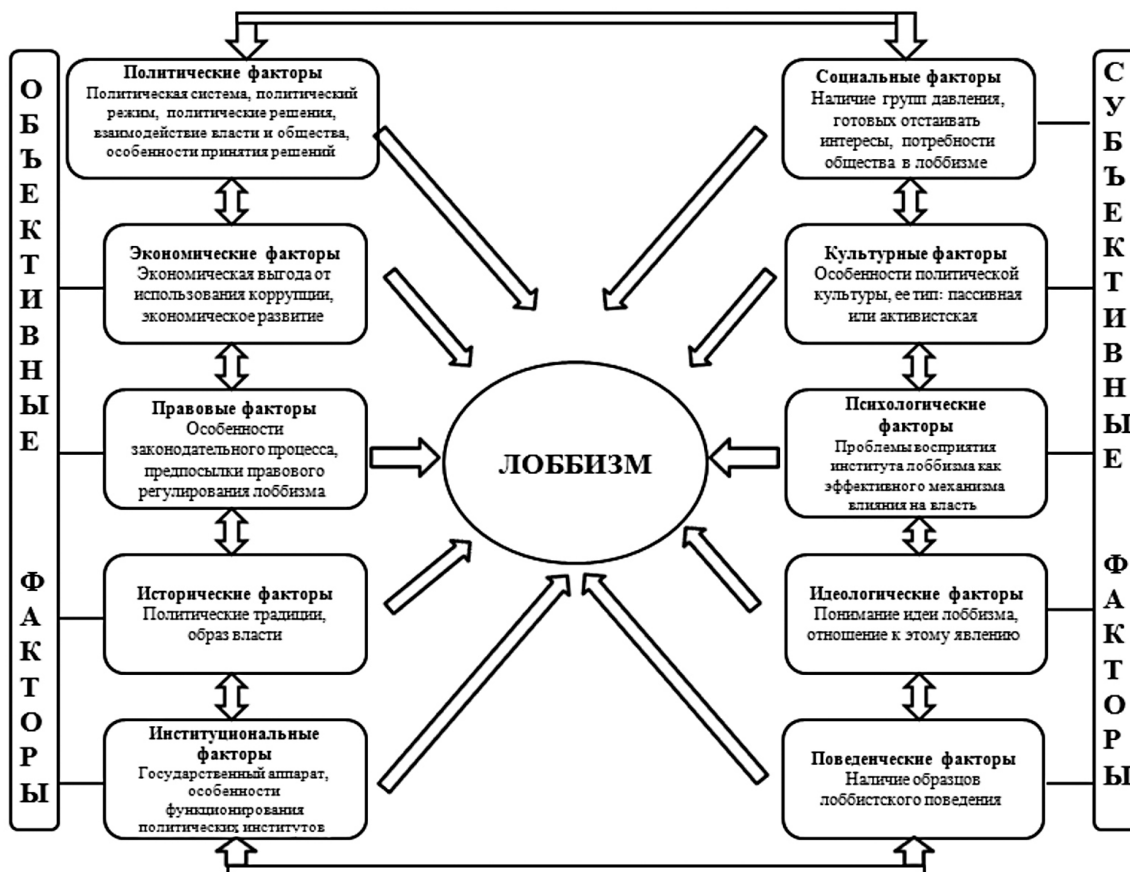


Рис. 1. Модель влияния факторов на процесс институционализации лоббизма в России

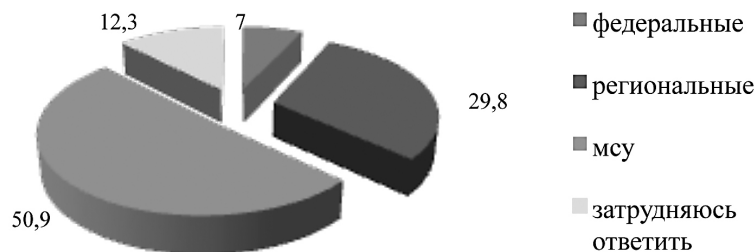


Рис. 2. Органы власти, в которых отстаивают интересы респонденты, %

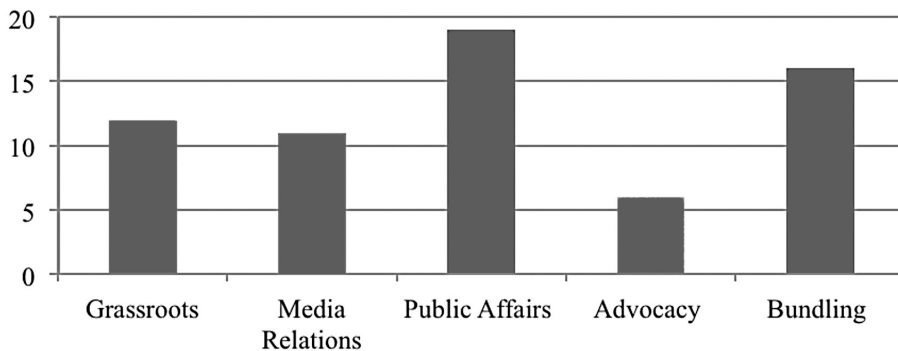


Рис. 3. Эффективность лоббистских технологий (в количественном соотношении экспертов)



выделили встречи с представителями государства (36,8%), индивидуальные и коллективные обращения в органы власти (27,9%), взаимодействие с общественными организациями (23,2%), мирные собрания и митинги (19,3%), акции протеста (15,8%) и народную правотворческую инициативу (1,8%). Недовольны результатами отстаивания интересов и отмечают

несколько трудностей, с которыми они столкнулись, 31,0% респондентов. Это, во-первых, нежелание взаимодействовать со стороны органов власти (49,1%), во-вторых, сложность системы представительства (42,1%), в-третьих, бюрократизм (3,14%), в-четвертых, коррупция (29,8%), в-пятых, процесс выбора возможных объектов лоббирования (19,3%) (рис. 4).



Рис. 4. Трудности, с которыми столкнулись респонденты при отстаивании интересов, %

Таким образом, несмотря на формирование субъектов лоббирования, расширение методов отстаивания интересов, увеличение лоббистских практик, сохраняются некоторые проблемы, которые препятствуют завершению процесса институционализации лоббистской деятельности в России: использование нелегальных методов отстаивания интересов, отсутствие лоббистского законодательства, пассивность отдельных частей общества, наличие трудностей процесса коммуникации граждан и государства. Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что инициатором развития института лоббирования должно быть государство и его органы, поскольку большинство трудностей в функционировании лоббистской деятельности связаны с вопросом правового регулирования данного явления.

Завершение процесса институционализации лоббистской деятельности в современной России возможно при последовательной реализации следующих этапов:

1) повышение уровня осведомленности общества об институтах политической системы, функционировании органов государственной власти, участия граждан в процессе разработки и принятия решений;

2) преодоление конфликта элит по поводу предпочтения использования легальных или теневых форм взаимодействия с обществом;

3) формирование и транслирование единой позиции государства, включающей четкое понимание роли лоббирования в системе представительства потребностей общества;

4) формирование позитивного образа института лоббизма как доступного и универсального механизма отстаивания интересов;

5) увеличение институциональных практик;

6) переработка плана по борьбе с неконвенциональными и теневыми методами продвижения инициатив (коррупция, фаворитизм);

7) создание и внедрение целостного лоббистского законодательства, основанного на международном опыте, пересмотренного в соответствии со страновыми особенностями системы представительства.

Процесс взаимодействия общества и государства в современной России осуществляется различными субъектами влияния (граждане, общественные организации, бизнес-сообщество, отраслевые группы и др.) с помощью конвенциональных и неконвенциональных методов влияния на федеральные органы исполнительной и законодательной власти. К легальным формам влияния можно отнести установленные законодательством порядок и способы воздействия (индивидуальные и коллективные обращения в органы власти, встречи с государственными служащими, правотворческая инициатива граждан, мирные собрания, обращения в общественные организации и др.), развитие лоббистских технологий (Public Affairs, Bundling и др.), а к нелегальным – коррупцию и теневую лоббизм.

Для повышения эффективности процесса взаимодействия общества и государства необходимо: во-первых, увеличение субъектов лоббирования; во-вторых, изменение позиции объектов влияния на проблему функционирования института лоббизма; в-третьих, повышение активности групп интересов посредством реформирования системы сотрудничества общества и власти, преодоление проблем политического участия; в-четвертых, завершение институционализации лоббизма в России благодаря созданию системы правового регулирования данного



явления и последовательной реализации предложенных этапов; в-пятых, увеличение доступности федеральных и региональных органов власти для различных групп давления.

#### Примечания

- <sup>1</sup> *Фельдман П. Я.* Лоббизм : теория и практика. М., 2015.
- <sup>2</sup> *Аношина Е. А.* Лоббистская деятельность в современной России // Будущее науки – 2017 : сб. науч. ст. 5-й Междунар. молод. науч. конф. (Курск, 26–27 апреля

2017 г.) : в 4 т. / под ред. А. А. Горохова. Т. 2. Курск, 2017. С. 29–30 ; *Мураценков С. В., Киняшева Ю. Б.* Информационный лоббизм в системе представительства интересов гражданского общества в органах государственной власти современной России // Изв. ТулГУ. Гуманитарные науки. 2014. Вып. 2. С. 108–115.

- <sup>3</sup> *Брянцев И. И.* Принцип добросовестности в системе взаимодействия власти и институтов гражданского общества как способ противодействия теневому лоббизму // Противодействие коррупции : государственная политика и гражданское общество : сб. науч. ст. Саратов, 2015. С. 42–44.

---

#### Образец для цитирования:

*Сучкова А. А.* Институционализация лоббистской деятельности в России как фактор повышения эффективности взаимодействия общества и государства // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 111–116. DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-111-116.

#### Cite this article as:

Suchkova A. A. Institutionalization of Lobbying Activities in Russia as a Factor of Increase in the Efficiency of Interaction between Society and the State. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 111–116 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-111-116.

---