

УДК 321.02

ТЕХНОЛОГИИ ПРЯМОГО ЦИВИЛИЗОВАННОГО ЛОББИЗМА В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ (НА ПРИМЕРАХ РОССИИ И УКРАИНЫ)

Осипова Наталия Александровна,

магистр политологии, аспирант,

Донецкий национальный университет, Донецк

nataliia.osypova@gmail.com

Аннотация. С постепенным увеличением количества участников в процессе управления государством растет уровень конкуренции за доступ к ограниченным ресурсам. В сложившейся ситуации одним из эффективных методов достижения необходимого результата является лоббизм, который в постсоветских странах не регулируется законодательно и часто отождествляется с коррупцией. При этом важно отметить, что в условиях правового вакуума функционируют легальные технологии, придающие лоббизму цивилизованный статус. В данной статье автором рассматриваются современные лоббистские процессы на постсоветском пространстве на примерах России и Украины. Целью является выявление специфики и обобщение наиболее распространенных современных технологий прямого цивилизованного лоббизма. Общая методология исследования – неокорпоративизм. Методы – сравнительный анализ (бинарный метод по принципу максимального сходства систем), темпоральный (асинхронный) метод, case-study.

Автор применяет два подхода для классификации технологий цивилизованного лоббизма. Первый предусматривает выделение трех групп: технологии «обмена ресурсами», «публичного позиционирования» и «интеллектуальные». В рамках дихотомического подхода обобщаются характеристики прямого и косвенного влияния. Выделяются особенности таких цивилизованных прямых форм, как: создание организаций по отраслевому или территориальному принципу, выдвижение группой интересов необходимых кандидатов на выборные должности, задействование института консалтинга, участие в создании политических, социально-экономических и др. стратегий и программ развития. Также анализируется пакетное голосование, создание экспертных советов и GR-отделов. Приводятся примеры на основе реальных данных Украины и России. В перспективе автор расширит исследование, акцентируя внимание на современных косвенных технологиях цивилизованного лоббизма в Украине и России.

Ключевые слова: лоббизм; технологии лоббизма; прямой цивилизованный лоббизм; группы интересов на постсоветском пространстве; процесс принятия политического решения; представление интересов в России, Украине.

TECHNOLOGIES OF DIRECT CIVILIZED LOBBYING IN POST-SOVIET COUNTRIES (ON EXAMPLES OF RUSSIA AND UKRAINE)

Osipova N.A.,

Master of Political Science, postgraduate student,

Donetsk National University, Donetsk

nataliia.osypova@gmail.com

Abstract. The level of competition for access to limited resources is growing with the gradual increase in the number of participants in the process of government. In this situation one of the effective methods for achieving necessary results is lobbying, which in the post-Soviet countries is not regulated legislatively and is often identified with corruption. At the same time, it is important to note that legitimate technologies exist even in conditions of legal vacuum. This fact gives civilized status to lobbying. The current lobbying processes in the post-Soviet space

on the examples of Russia and Ukraine are examined in this article. The goal is to identify the specifics and to generalize the most common modern technologies of direct civilized lobbying. The general methodology of the study is neocorporatism. Methods – comparative analysis (binary method by the principle of maximum similarity of systems), temporal (asynchronous) method, case-study.

In the article the author applies two approaches for the classification of technologies of civilized lobbying. The first – includes the allocation of three groups: technology “exchange of resources”, “public positioning” and “intellectual” ones. In the framework of the dichotomous approach, the characteristics of direct and indirect influence are generalized. Peculiarities of such civilized direct forms are singled out: the creation of organizations on a sectoral or territorial basis, the nomination of necessary candidates for elected offices by a group of interests, the involvement of the institute of consulting, participation in the creation of political, socio-economic and other development strategies and programs. Also, a batch voting, creation of expert councils and GR-departments are analyzed. Examples are given based on real data from Ukraine and Russia. In the future, the author will expand the study, focusing on modern indirect technologies of civilized lobbying in Ukraine and Russia.

Keywords: *lobbying; technologies of lobbying; direct civilized lobbying; groups of interests in the post-Soviet space; the process of making a political decision; representation of interests in Russia, Ukraine.*

Последние десятилетия XXI в. прослеживается тенденция вовлечения все больших слоев населения в управление государством. Рост количества участников данного процесса повлек за собой увеличение уровня конкуренции. В сложившихся условиях активизируются группы интересов, которые пытаются получить доступ к ограниченному ресурсу или повлиять на процесс его распределения. Одним из наиболее распространенных методов оказания влияния на процесс принятия решения является лоббизм. При этом данная практика развивается как в западных, так и в постсоветских странах, становясь все более применимой для решения многопрофильных вопросов.

По данным некоммерческой исследовательской группы Center for Responsive Politics («Центр ответной политики») только за 2016 г. в США насчитывается около 11 тыс. лоббистов, а траты на лоббизм составили 2,36 млрд долл. США, что соответствует доходной части бюджета за 2015 г. такой азиатской республики, как Таджикистан. Одним из основных толчков к развитию лоббизма в странах после распада СССР послужил курс на построение цивилизованных рыночных отношений. При этом формы реализации давления в большинстве своем остались «дикими» и часто отождествляются с коррупцией. Важно отметить, что степень «цивилизованности» лоббизма имеет тенденцию к развитию при значительном отставании от либерализации экономик в постсоветских странах.

Сам процесс лоббизма широко изучен на пространствах Западной Европы и США, где данный институт является необходимым демократическим элементом регуляции политического процесса и обеспечения права равенства представляемых интересов.

За последние десять лет количество работ, посвященных тематике лоббизма на постсоветском пространстве, постепенно растет. А. Автономов, Н. Лапина, В. Лепехин, А. Любимов, С. Перегудов, С. Васильева, Е. Одинцова и др. уделили внимание теоретико-методологическим, юридическим аспектам данного вопроса.

При этом в значительно большей степени изучения нуждается практическая сторона вопроса, особенно опыт постсоветских стран. Некоторые отечественные авторы рассматривают лоббизм как антикоррупционную, информационную, политическую технологии. К ним можно отнести А. Соловьева [1], Е. Гросфельд [2], А. Славянского [3], П. Толстых [4], Е. Одинцову [5].

Несмотря на накопленный материал, ощущается острая нехватка работ с глубоким анализом, обобщением и выделением специфических черт именно некоррупционных практик лоббизма на постсоветском пространстве.

Различные классификации технологий лоббизма дают возможность комплексно и мультифакторно подойти к изучению вопроса. Рассмотрение отдельных технологий посредством анализа конкретных примеров способствует более легкому пониманию сути сложных механизмов и возможности их адаптации к разным политическим системам.

Цель исследования — выявить специфику и обобщить наиболее распространенные технологии лоббизма в постсоветских странах. Объект — процессы формирования цивилизованного лоббизма в России и Украине после распада СССР. Предмет — технологии прямого цивилизованного лоббизма.

Лоббизм — деятельность, целью которой является влияние на субъект принятия решения для достижения выгодного заказчику результата. Исследователь лоббизма в ЕС Дж. Ричардсон подчеркивает именно аспект влияния как основную цель: «Лоббист — организация или частное лицо, которые стремятся влиять на политику, но не стремятся быть избранными» [6, с. 6]. При этом результативность лоббизма может проявляться в принятии выгодного заказчику проекта, решения, закона или в осложнении, прекращении продвижения невыгодного.

Субъект лоббизма имеет широкий выбор инструментов воздействия в рамках формальных и неформальных каналов коммуникации. Тонкость механизмов лоббирования и сложности в отделении от нелегальных действий (коррупции, кумовства, подкупа и т. д.) создают необходимость юридического определения и закрепления данных технологий. Наличие законодательной базы, общедоступность информации относительно лоббирования будут способствовать эффективной борьбе с коррупцией, а также переходу лоббизма из теневой в цивилизованную стадию.

Динамичность и высокая степень адаптивности лоббизма обуславливают разнообразность и национальную специфику. В данной работе автор акцентирует внимание на наиболее распространенных технологиях цивилизованного (т. е. в рамках правового поля) лоббизма в постсоветских странах.

Исследовательница лоббистских процессов в Украине Е. Гросфельд делит технологии цивилизованного лоббизма на три группы. К первой относятся технологии «обмена ресурсами», когда лоббист выступает и субъектом принятия решения. В «обмен» на свои услуги он получает необходимый ему ресурс (электоральная поддержка, медийная узнаваемость, поднятие рейтинга и др.). Данная технология используется в хорошо организованных и управляемых сообществах, которые могут обеспечить «массовый обмен» (напри-

мер, профсоюзы, общественные движения, непарламентские политические партии). Ко второй группе относятся технологии «публичного позиционирования». Основной целью является воздействие на идейные убеждения и ценностные ориентации лиц, принимающих решения. К третьей группе автор относит «интеллектуальные» технологии. Влияние на процесс принятия решения осуществляется через предоставление соответствующих экспертных и аналитических материалов [2, с. 74].

В современных политических системах достаточно распространена дихотомическая классификация технологий цивилизованного лоббизма. За основу дихотомической классификации автор взял принцип воздействия на субъект принятия решения. При прямой форме влияния группа интересов или лоббист имеет непосредственный контакт с объектом лоббирования, который принимает решение, при косвенной — такой контакт отсутствует. Может осуществляться коммуникация через посредника, у которого есть «выход» на субъект принятия решения. В процессе анализа фактов и определении технологии можно обнаружить одновременно черты прямого или косвенного лоббизма. В таких случаях целесообразно указать все возможные формы, а при достаточном объеме информации — выделить доминирующие черты.

В данной работе автор анализирует прямые технологии цивилизованного лоббизма (как «чистые», так и с некоторыми чертами косвенного) или технологии «обмена ресурсами» по Е. Гросфельд.

Прямой легальный лоббизм — выдвижение заинтересованной стороной своих кандидатов или предоставление информации о поддержке уже существующих. В 2016 г. Ассоциация крестьянско-фермерских хозяйств (АККО) Волгоградской области на праймериз «Единой России» официально поддержала трех своих кандидатов, тесно связанных с отраслью [7]. Данная технология дает возможность аккумулировать средства представителей отрасли для более эффективного лоббирования именно групповых интересов. При этом не исключен конфликт интересов внутри сектора за распределение средств, выделенных на всю отрасль.

Группы интересов объединяют и аккумулируют ресурсный потенциал, что дает им преимущество перед индивидуальными заказчи-

ками. Структурирование интересов приводит к созданию организаций по отраслевому или территориальному принципу. Данный процесс как технология лоббизма позволяет распоряжаться большими средствами. Примером могут послужить различного рода ассоциации предпринимателей, работников торговли, сферы обслуживания. Форма реализации — непосредственная через переход бизнесмена на государственную должность и опосредованная (через поддержку уже существующего объединения). Торгово-промышленная палата (ТПП) — наиболее известное и эффективное многопрофильное неправительственное объединение в постсоветских странах. ТПП имеют собственные стратегии и программы лоббирования интересов представителей разных отраслей. Так, например, в июне 2017 г. под патронажем ТПП РФ состоялась выставка стеклопродукции и оборудования для изготовления и обработки стекла «Мир стекла-2017», которая позволила не только обратить внимание властей на проблемы отрасли, но и привлечь как покупателей, так и инвесторов.

Важный и популярный механизм привлечения интеллектуального потенциала специалистов для нужд государственного строительства осуществляется через институт консалтинга. Деятельность лоббиста в лице консультанта отличается высокой степенью эффективности ввиду профессиональных преимуществ, «территориальной близости» к субъекту принятия властного решения и возможности прямой «коррекции» проекта в стадии разработки. Достаточно распространенной практикой на постсоветском пространстве является привлечение бывших должностных лиц в качестве советников или консультантов. Канцлер ФРГ с 1998 по 2005 г. от Социал-демократической партии Германии Г. Шредер в 2016 г. был назначен главой совета директоров проекта “Nord Stream 2” — расширение магистрального газопровода “Nord Stream” из России в Германию через Балтийское море. Именно политическое прошлое Г. Шредера способствовало началу строительства первой очереди проекта, формированию благосклонного отношения у действующих представителей СДПГ и достаточно успешному противостоянию польским лоббистам [8].

Существуют ситуации, когда эффективнее оказывать влияние на сам процесс разработки решения, а не на уже полученный результат.

Для этого используется технология принятия участия в создании политических стратегий, программ и концепций социально-экономического развития. Форма участия: непосредственная — как депутат, государственный служащий профильного министерства, управления, ведомства. Опосредованная — через институты соучастия в управлении государством (НИИ, общественные движения, международные организации). Примером непосредственной формы легального лоббирования в современной Украине может послужить Государственная программа реформирования и развития ОПК (оборонно-промышленного комплекса) — 2020. Наиболее заинтересованными институтами, группы интересов которых могут повлиять на структуру распределения бюджетных средств в рамках программы, выступают Президент, Совет национальной безопасности и обороны Украины (РНБО), Министерство обороны, Министерство экономического развития и торговли Украины (МЭРТ) (Департамент обороны и безопасности), Министерство финансов, Комитет по вопросам обороны и безопасности Верховной Рады Украины (ВРУ), государственный концерн (ГК) «Укроборонпром». Принятию и утверждению данной программы Кабинетом Министров Украины (КМУ) 20.01.2016 г. предшествовал ряд кадровых назначений, который укрепил позиции президента в сфере обороны. В частности, должность заместителя МЭРТ занял Бровченко Юрий Петрович, который имел контакты с Гладковским Олегом Владимировичем — первым заместителем секретаря РНБО и бизнес-партнером 5-го президента Украины П. А. Порошенко. В 2014 г. на должность генерального директора ГП «Укроборонпрома» был назначен Романов Роман Анатольевич, который ранее возглавлял избирательный штаб кандидата в президенты П. А. Порошенко. Данные кадровые решения дают основание предположить о существовании государственных чиновников, выполняющих лоббистские функции. Главный механизм лоббирования — влияние на содержание и процедуру государственного оборонного заказа (ГОЗ), который готовится МЭРТ, рассматривается РНБО и утверждается КМУ.

Депутаты различных уровней, государственные чиновники, судьи — наиболее распространенные объекты лоббирования. Депутаты нередко выступают субъектами, т.е. лоббиста-

ми, или заказчиками лоббизма. Пакетное голосование депутатов в парламенте — технология «быстрого» достижения результата. Использование комплексного механизма рассмотрения документов открывает возможность незаметного и быстрого «протягивания» выгодного законопроекта наряду с социально значимыми. Данный вид голосования не предусмотрен в законодательстве РФ и Украины. Однако к нему часто прибегают как к компромиссному решению лоббируемых вопросов. В частности, при создании 29 ноября 2007 г. коалиции в ВРУ блоком Юлии Тимошенко и блоком «Наша Украина — Народная самооборона» в соглашение был заложен пункт о «пакетном» голосовании ряда законопроектов до утверждения кандидатуры премьер-министра.

Публичное участие в управлении государством может осуществляться через создание экспертных советов. Результаты деятельности данных структур могут иметь статус «обязательных к применению» или «информационно-консультационных». При этом члены экспертных советов могут быть объектом лоббирования, а также выступать прямыми или скрытыми лоббистами. В перечень услуг экспертных советов входит предоставление необходимой информации и экспертиза законопроектов. Отдельно заинтересованные лица могут обратиться для экспертизы принимаемых должностными лицами решений. В постсоветских странах распространена практика использования заключений экспертного совета для обоснования необходимости принятия выгодного заказчику решения. Например, «Российский союз промышленников и предпринимателей» не только принимает участие в различных экспертных советах при Правительстве РФ, но и лоббирует «законодательное повышение статуса экспертизы правительственных решений со стороны общественных организаций и бизнеса» вплоть до придания статуса обязательного этапа в процессе принятия экономических законопроектов [9].

Деятельность GR-отделов (Government Relation Department) — относительно новая технология для компаний в странах с переходной экономикой. Налаживание выгодных коммуникаций с представителями власти в интересах организации относится к одной из основных обязанностей специалистов данных подразделений. Создание GR-отдела влечет для собст-

венников дополнительные расходы, поэтому можно выделить факторы, обуславливающие целесообразность существования новой структурной единицы. К ним можно отнести: масштабы самой организации, долю бюджетного финансирования в структуре общего капитала предприятия, степень зависимости деятельности от имиджевых характеристик компании, уровень конкуренции в отрасли, долю отрасли в общенациональном ВВП государства. На постсоветском пространстве GR-отделы существуют преимущественно в ряде наиболее крупных предприятий банковской, нефтегазовой, оборонной, телекоммуникационной, IT сферах. В 2016 г. интернет-портал «Коммерсант.ru» составил рейтинг пятидесяти лучших директоров по взаимодействию с органами власти. Одними из лучших признаны GR-директора компаний «Яндекс», Google (IT-сфера), банк «ФК «Открытие», Сбербанк, «Московская биржа» (банковская и финансовая сферы). Высоко оценили специалистов по коммуникациям с властью НПК «Уралвагонзавод», АО «Объединенная ракетно-космическая корпорация» (машиностроение), Rambler&Co., МИА «Россия сегодня» (медиабизнес), АО «Вымпелком», АО «Ростелеком» (связь и телекоммуникации) и др. При этом стоит отметить рост тенденции создания отдельных штатных единиц, название которых включает такой функционал, как «взаимодействие с органами власти». Также данные функции часто выполняют генеральные директора, директора, заместители директора, начальники управлений по внешним связям (например, фармацевтическая компания «Нижфарм»), по корпоративным связям (фармкомпания «Санофи Россия»), по работе с государственными клиентами (телекоммуникационная компания «Мегафон») [10].

Технологическая сторона лоббистской деятельности — важная составляющая для понимания самой сути данного явления и изучения практического аспекта. Цивилизованные технологии лоббизма в постсоветских странах — возможность легального осуществления деятельности в условиях отсутствия законодательного регулирования. Важно учитывать, что цивилизованный лоббизм способствует общедоступности и равенству представительства интересов и может значительно уменьшить коррупционную составляющую в процессе принятия решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соловьев А. И. Политические коммуникации: учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2004.
2. Гросфельд Е. В. Цивилизованный лоббизм как антикоррупционная технология // Политический менеджмент. 2013. № 59. С. 70–77.
3. Славянский А. В. Технологии информационного лоббизма в региональном политическом пространстве: автореф. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/tehnologii-informatsionnogo-lobbizma-v-regionalnom-politicheskom-prostranstve> (дата обращения: 05.05.2017).
4. Толстых П. А. Технологии лоббирования в органах власти // Капитал и право. 2005. № 7. Февраль.
5. Одинцова О. А. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією // Право України. 2006. № 6. С. 110–114.
6. Richardson J. European Union: Power and Policy-Making / ed. J. Richardson. New York: Rutledge, 2006.
7. Московский комсомолец [Электронный ресурс]. URL: <http://volg.mk.ru/articles/2016/03/02/obshhestvenniki-vyrazili-svoi-predpochteniya-uchastnikam-predvaritelnogo-partijnogo-golosovaniya.html> (дата обращения: 05.06.2017).
8. ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/3679725> (дата обращения: 20.03.2017).
9. Шохин А. Н. РСПП и цивилизованный лоббизм. Сборник выступлений и докладов Президента РСПП А. Н. Шохина. М.: Изд. дом РСПП, 2012.
10. Топ-1000 российских менеджеров. Директора по взаимодействию с органами власти. Топ-50 // Коммерсант.ru. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3102083> (дата обращения: 13.01.2017).

REFERENCES

1. Solov'ev A. I. Politicheskie kommunikacii: ucheb. posobie dlja studentov vuzov [Political Communications: A Textbook for University Students]. Ed. A. A. Solovyov. Moscow, Aspekt Press, 2004 (in Russian).
2. Grosfeld O. V. Civilized lobbying as an anticorruption technology [Civilizovannyj lobbizm kak antikorrupcionnaja tehnologija]. *Politicheskij menedzhment — Political Management*, 2013, no. 59, pp. 70–77 (in Russian).
3. Slavjanskij A. V. Tehnologii informacionnogo lobbizma v regional'nom politicheskom prostranstve: avtoref. Available at: <http://www.dissercat.com/content/tehnologii-informatsionnogo-lobbizma-v-regionalnom-politicheskom-prostranstve> (accessed 05 May 2017) (in Russian).
4. Tolstyh P. A. Technologies of lobbying in authorities [Tehnologii lobbirovaniya v organah vlasti]. *Kapital i parvo — Capital and Law*, 2005, no. 7, Feb. (in Russian).
5. Odincova O. A. Civilized lobbyism as a form of corruption fighting [Cyvilizovanyj lobizm jak forma borot'by z korupcijeju]. *Pravo Ukrai'ny — The Law of Ukraine*, 2006, no. 6, pp. 110–114 (in Ukrainian).
6. Richardson J. European Union: Power and Policy-Making / ed. J. Richardson. New York, Rutledge, 2006.
7. Moscow's comsomolets [Moskovskij komsomolec]. Available at: <http://volg.mk.ru/articles/2016/03/02/obshhestvenniki-vyrazili-svoi-predpochteniya-uchastnikam-predvaritelnogo-partijnogo-golosovaniya.html> (accessed 05 June 2017) (in Russian).
8. TASS. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/3679725> (accessed 20 March 2017) (in Russian).
9. Shohin A. N. RUIE and civilized lobbying. Collection of speeches and reports of the President of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs A. Shokhin [RSPP i civilizovannyj lobbizm. Sbornik vystuplenij i dokladov Prezidenta RSPP A. N. Shohina]. Moscow, Izd.dom RSPP — RUIE Publ. House, 2012 (in Russian).
10. Kommersant.ru. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/3102083> (accessed 13 January 2017) (in Russian).