

Курилкина Екатерина Алексеевна
студентка 3 курса факультета Международной журналистики
МГИМО МИД России
119454 Москва, проспект Вернадского, 76.
E-mail: kata.kurilkina.mail@gmail.com

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМАТИКИ ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: данная научная статья исследует актуальные аспекты проблематики лоббизма в Российской Федерации. Лоббизм, как политический инструмент, оказывает значительное влияние на формирование политических и экономических решений в сфере законодательства. Однако, в контексте России, лоббизм также связывается с вопросами коррупции и неэтичного поведения, что затрудняет прозрачность и справедливость влияния лоббистских групп на принятие решений. Статья анализирует взаимодействие между интересами бизнеса, власти и общества в контексте лоббистской деятельности на конкретных примерах, а также рассматривает процесс формирования института в ретроспективе, и ставит вопрос необходимости регулирования лоббизма.

Ключевые слова: лоббизм, PR, связи с общественностью, Российская Федерация, законодательная власть, регулирование, политика, законодательство, интересы, власть, бизнес, общественность, государство, общество, транспарентность, коррупция, влияние.

В данной научной статье рассматриваются актуальные аспекты проблематики лоббизма в Российской Федерации. В первую очередь следует подчеркнуть, что лоббизм является не регламентированной в России законодательством практикой воздействия на органы государственной власти с целью мотивации их к принятию тех или иных решений. Важно заметить, что лоббизм находится в так называемой «серой зоне». В связи с этим возникает ряд вопросов о том, как обеспечить равные права различным субъектам лоббистской деятельности, как организовать общественный контроль за лоббистской деятельностью и как обеспечить каналы обратной связи между субъектами лоббирования и органами государственной власти. Очевидно, что данная проблема требует соответствующего регулирования на законодательном уровне. Влиятельные группы могут оказывать существенное давление на процессы выработки политики и принятия

решений. Однако, для обеспечения прозрачности и справедливости в таких процессах необходимо установление набора правил и норм, которые регулируют деятельность лоббистов и заинтересованных лиц. В данной статье исследуются возможные формы лоббизма, потенциальные возможности для его становления, а также прецеденты этой деятельности. В качестве предмета исследования заявлен вопрос: как лоббизм влияет на политический процесс, проявляющийся в его представительских, информационных функциях. Широкое распространение имеет точка зрения, что высока степень риска использования лоббистами связей с политиками для получения незаконных преимуществ, таких как взятки или другие формы коррупции, что не означает, что все лоббисты априори занимаются коррупцией. Лоббирование способствует принятию законодательства, которое требуется для развития бизнеса и экономики в целом, что, впоследствии, может улучшить условия жизни общества в целом, поэтому его развитость так важна.

Таким образом, хотя связь между лоббированием и коррупцией может быть тесной, влияние лоббирования на политические решения может быть и положительным. Основываясь на опыте других стран, лоббизм помогает представлять различные точки зрения на законодательном уровне. Таким образом, становится объективным утверждение о том, что правильное проведение подобной деятельности способно оказывать позитивное воздействие на институты гражданского общества в России. Данная проблема крайне актуальна, а ее решение несет в себе расширение горизонта деятельности во многих направлениях.

Лоббирование в России вызывает различные оценки у исследователей. И.В. Толмачева отмечает, что институт лоббирования в России стремительно развивается и сформирован широкий и многочисленный круг высокооплачиваемых специалистов, способных качественно и эффективно представлять интересы предпринимательства в органах государственной власти, опираясь на цивилизованные механизмы сотрудничества. А.В.

Павроз считает, что лоббирование в России уже сформировалось как отдельный общественно-политический институт, хотя его существование никак не оговаривается законодательно. А. Б. Белоусов в своих исследованиях делает акцент на том, существует опасность, что лоббирование может быть использовано узкой группой людей, обладающих властью и собственностью, для получения выгодных условий без соблюдения правил честной конкуренции, поэтому требует регламентации для защиты честного бизнеса. С.В. Муращенко считает, что в России сложилась квазиинституциональная модель лоббизма с доминированием неформальных методов лоббистской деятельности и отсутствием правовой базы, регулирующей лоббирование.

Некоторые исследователи считают, что принятие закона о лоббировании может стать средством системного решения проблемы, снизить вероятность коррупции и других незаконных методов воздействия, так как закон о лоббировании может помочь четко разграничить легальную и нелегальную деятельность субъектов и установить единые правила и нормы лоббистской деятельности, нарушение которых должно пресекаться и наказываться, что поможет защищать представителей власти, бизнес-конкуренцию, представителей компаний и самих лоббистов.

Для того, чтобы понять, что как создавался институт лоббирования в России, стоит обратить внимание, через какие вехи он прошел. Лоббизм берет свое начало в России примерно во второй половине XIX, воздействие на власть в то время осуществляли предпринимательские объединения, которые использовали различные методы, чтобы получить нужные решения, льготы и привилегии от властей. В 1906 году были созданы два всероссийских союза, объединивших большинство лоббистских предпринимательских организаций. Одним из каналов лоббирования было право парламентского запроса, который могли подать группы из не менее чем 30 депутатов и который мог быть адресован любому министру.

Лоббизм при Советской власти уже рассматривался как исключительно американское явление и относился и отношение к нему было резко негативное. В советских словарях, таких как «Краткий словарь иностранных слов» (1952), «Словарь иностранных слов» (1986), «Советский энциклопедический словарь» (1988), лоббизм описывался как «система контор и агентств крупных монополий в США, оказывающих давление на законодателей и чиновников для принятия решений в интересах монополий». Именно такое отношение к лоббизму сохранилось до распада СССР. Несмотря на то, что лоббирование в СССР не признавалось, секретари областных и краевых комитетов КПСС представляли интересы различных отраслей и пытались воздействовать на высшие партийные инстанции, а крупные предприятия и учреждения продвигали свои интересы через представителей в министерствах.

Более позитивную коннотацию термин «лоббизм» получил в 1992 году и, наконец, приобрел тот смысл, который мы и сейчас подразумеваем под этим понятием. В этом же году были предложены пять законопроектов о лоббизме, в том числе законопроект о регулировании лоббистской деятельности в России, основанный на американской системе регистрации лоббистов. Однако ни один из проектов не был принят. В 2000-2010 годах на волне борьбы с коррупцией, Россия пыталась занести лоббизма в рамки закона. В 2008 году Президентом был утвержден Национальный план противодействия коррупции, который предлагал рассмотреть вопрос о регулировании лоббистской деятельности. Несмотря на все обстоятельства, на настоящий момент ни один нормативный акт в этом отношении так и не был принят.

Стоит обратить внимание на то, что некоторые общественные организации, включая Российскую ассоциацию акционерно-коммерческих промышленно-строительных банков "Россия" и Союз нефтегазопромышленников России, сейчас активно занимаются лоббированием и разрабатывают проекты нормативно-правовых актов.

Наиболее крупными лоббистскими организациями России являются Торгово-промышленная палата России, Российский союз промышленников и предпринимателей, Всероссийский союз страховщиков и Совет по внешней и оборонной политике.

«Независимая газета» опубликовала рейтинг лучших лоббистов России 2018 [13], который включал такие крупные компании как: «Газпром», «Роснефть», «Ростех» и «Сбербанк» и их глав.

Важно отметить, что лоббирование интересов российских компаний осуществляется не только в пределах нашей страны, но и за рубежом, что говорит о высоком уровне развития института в нашей стране. Уже с начала 1990-х годов продвижение российских интересов идет через американских лоббистов в США. Процесс ведется как со стороны правительства России, так и российских компаний. Например, правительство США предъявило доказательства, подтверждающие Российское спонсирование фирм "Элстон энд Бёрд ЛЛП" (Alston & Bird LLP) и "Кетчум инк." (Ketchum Inc) в 2013-2014 годах за информационные услуги, такие как освещение пресс-конференций и интервью российских официальных лиц, распространение информации о деятельности Газпрома и его пресс-релизов и т.д.

Приводя пример лоббистской деятельности по инициативе широкой общественности и гражданского общества, уместно будет упомянуть прецедент, связанный с законом о реновации, который был принят в Москве в 2017 году. Закон предусматривал снос определенных многоквартирных домов, в которых проживали на тот момент более 5 млн. человек, и подразумевал строительство новых жилых домов на их месте, с переселением жильцов в другие районы. Однако многие москвичи стали протестовать против этого закона. В ответ на протесты москвичей была создана группа лоббистов, которая начала работать с целью защитить права жителей. Лоббисты привлекли внимание общественности к проблеме реновации и смогли организовать массовые митинги протеста. Они также обратились к правительству и президенту России с просьбой пересмотреть

закон о реновации. В результате лоббистская деятельность привела к тому, что правительство Москвы изменило условия реновации и учла мнение жителей. Этот прецедент показывает, что лоббистская деятельность может оказать влияние на принятие законов и решений в РФ, особенно если она поддерживается широким общественным движением и правильно организована.

Несколько крупных частных медицинских клиник в 2020 году объединились для лоббирования своих интересов в период пандемии в Национальную ассоциацию независимых медицинских организаций под председательством помощника министра здравоохранения И. Ю. Шилькрота. Данный пример свидетельствует о желании и активности представителей различных индустрий, до этого не желавших лоббировать свои интересы. Подобные мероприятия ярко иллюстрируют использование для достижения своих целей не только СМИ, широкие слои общественности или публичные обращения, а именно личные связи и явление «spinning doors» [3]. Оно предполагает, что политики, не находящиеся более на службе, обладая достаточным количеством связей и потенциальными рычагами влияния, используют свой опыт в лоббистской деятельности, что не всегда является прозрачной деятельностью.

Также мне хотелось бы привести и совсем недавно произошедший пример, связанный с инициативой основателя ЧВК «Вагнер» Е. В. Пригожина. Он обратился к спикеру Госдумы с просьбой внести статью в Уголовный кодекс [11], которая бы устанавливала ответственность за дискредитацию добровольцев и бывших осужденных, принимающих участие в боевых действиях на Украине.

Данная инициатива получила поддержку спикера Госдумы Вячеслава Володина, который обратился к депутатам с просьбой изучить возможность внесения соответствующей статьи в Уголовный кодекс. В результате поправки были внесены в ст. 20.3.3 КоАП и ст. 207.3 и 280.3 УК. Таким образом, можно говорить о том, что на принятие решения в этом случае

могли повлиять сразу несколько факторов: от личных контактов Е. В. Пригожина с представителями власти и его авторитета, до огласки, которой был предан этот прецедент в СМИ [12].

После перечисления разного рода прецедентов лоббистской деятельности, хотелось бы более подробно перейти к формам лоббизма, которые наиболее часто встречаются в Российской Федерации. Современный лоббизм существует в двух формах: публичный диалог с органами власти и скрытый лоббизм. Примером публичного лоббирования является кампания по борьбе против строительства башни "Газпрома" в Санкт-Петербурге, которая проходила с 2006 по 2011 годы. В рамках этой кампании было написано открытое письмо властям Санкт-Петербурга. Против стройки выступили представители творческой интеллигенции, а протестующих поддержала партия "Яблоко". Активно включились СМИ, например, только журналист Б. Л. Вишневский написал более 150 статей против стройки [10].

Скрытый лоббизм – борьба различных групп интересов оказывающих влияние на чиновников, о методах которой мало, что известно. Однако, почти с полной вероятностью можно говорить о том, что подобные методы воздействия зачастую нельзя посчитать законными.

Для получения результата, ученые и практики в сфере лоббизма часто ссылаются на раннюю работу Г. Ласуэлла (1956) [1, р. 17] об этапах процесса выработки политики, выделяют этап определения повестки дня как ключевой для лоббирования. По словам Д. Лоури (2013) [2], Г. Педерсена и др. (2014) [7], организации, которые лоббируют на этом этапе, оказывают большее влияние, чем группы, которые лоббируют на более поздних этапах политического цикла, например, во время принятия решений или их реализации [4].

Исследователи государственной политики объясняют, что «раннее» лоббирование относится к моменту возникновения политической проблемы, когда поток проблем «созрел». Для поиска влияния группы интересов возникает спрос на информацию и ресурсы для обоснования потенциальных

действий правительства. Одна из принципиально важных стратегий, которых особенно сильно выделяют западные специалисты, говоря об искусстве лоббизма – это «преимущества первопроходца» [6]. Преимущество данной стратегии заключается в первую очередь в том, что первопроходцы захватывают ключевые ресурсы, что дает им конкурентные преимущества перед теми, кто приходит позднее. Во-вторых, первопроходцы могут развить лояльность клиентов и создать имидж новаторства и лидерства на рынке. В-третьих, ранние участники могут использовать свое время и ресурсы для создания бренда и привлечения внимания. Результаты многих исследований выявляют различные условия, лежащие в основе успеха лоббирования, такие как выбор конкретного места лоббирования, лоббирование в одиночку или в составе коалиции, а также использование определенных тактик [9].

В соответствии с научными исследованиями и опытом лоббистов по всему миру, существует несколько методов лоббирования, которые не нарушают законодательства Российской Федерации. Один из таких методов – это информационное лоббирование, которое включает в себя освещение в СМИ, в информационных агентствах, предполагает осуществление социологических опросов, подсчет рейтингов и их публикации. Основой этого воздействия и его движущей силой является именно общественный резонанс, который достигается при помощи массированного воздействия СМИ, когда проблема освящается под необходимым ракурсом. Для лоббиста важным инструментом является создание заказных материалов, таких как статьи, социологические опросы и рейтинги. Однако, необходимо не только их подготовить и опубликовать, но и доставить до целевой аудитории – объекта лоббирования, это может быть как широкая общественность, так и депутаты и государственные служащие.

Крайне эффективным методом лоббирования считается общественное воздействие (в иностранных источниках фигурирует как «grass roots lobbying»). Этот метод заключается в организации массового направления писем и телеграмм от населения с целью повлиять на принимаемое (или не

принимаемое) решение. Технология применения эффекта неожиданности также довольно часто используется профессиональными лоббистами. Данный метод осуществляется в два этапа. Сначала подбирают высококвалифицированных специалистов, прекрасно знающих тему. Затем внезапно вносится нужный законопроект. При этом реальные оппоненты законопроекта на момент его рассмотрения могут находиться в командировке;

Еще один метод – это параллельное внесение удобного законопроекта. Суть метода заключается в том, что в случае внесения на рассмотрение «неудобного» или относящегося к теме, но не отвечающего целям законопроекта, сотрудничающие с лоббистами депутаты вносят свой законопроект в тот же самый момент дополняя или же противодействуя предыдущему. Похожая тактика наблюдается и при эффекте «перегруженности». Данная стратегия используется, когда повестка дня перенасыщена предложениями, вопросами и законопроекты практически не обсуждаются и лоббируемый законопроект может пройти. Подобные методы считаются очень эффективными, однако требуют длительной и серьезной проработки.

В научной работе, затрагивающей лоббизм в России, нельзя не упомянуть масштабное научное исследование [8] одного из ведущих политологов в России и США Т. Фрая, который в своем научном труде исследовал бизнес-лоббирование в России, используя оригинальный опрос 500 фирм, который проводился в восьми городах (Москва, Новгород, Нижний Новгород, Смоленск, Тула, Воронеж, Уфа и Екатеринбург). В результате, он сделал два принципиально важных вывода, касательно факторов, влияющих на исход лоббистской деятельности. Во-первых, источники лоббистской власти в РФ различаются в зависимости от уровня правительства и типа фирмы. Крупные фирмы утверждают, что могут влиять на законодательство на всех уровнях управления, но тип собственности - принадлежит ли фирма государству, приватизирована или является частной -

влияет на лоббирование в зависимости от уровня правительства. Это во многом объясняет успех лоббистской деятельности таких компаний как «Ростех», «Сбербанк», «Газпром» и некоторых других. Во-вторых, успешные лоббисты используют различные средства влияния на законодательство. Личные консультации с государственными агентами, безусловно, являются ценным инструментом для фирм, но половина успешных лоббистов в выборке полагались на бизнес-организацию, СМИ и общественность чтобы получить благоприятный исход в принятии того или иного решения.

Лоббирование как институциональное и открытое явление способствует лучшему функционированию демократического государства и гражданского общества, что позволяет сбалансировать различные частные интересы и интересы различных социальных групп. Во-первых, выражая определенные групповые интересы гражданского общества, лоббизм способствует формированию их определенного общественного представительства и баланса. Во-вторых, взаимодействуя с институтами государственной власти, лоббизм не только информирует власти об интересах определенных групп, но также косвенно, а иногда и напрямую, способствует формированию политической повестки дня, политического курса развития общества и государства. В-третьих, лоббизм необходим бизнесу, компаниям и различными объединениям, чтобы обратить внимание на свои интересы. Сейчас это особенно важно в условиях санкционной войны, поскольку, крайне важной задачей для государства сейчас является услышать о потребностях предпринимательства, чтобы оказать необходимую помощь и улучшить экономическое положение граждан в непростой период.

Для разрешения вопроса о регулировании лоббирования и придания ему более институционального вида, не считаю, что принятие особого законодательства будет эффективным, поскольку, полагаю, что достаточно сложно с точки зрения закона описать все инструменты и формы лоббизма [5]. Также, не считаю, что институту лоббизма в России, при всей его влиятельности и авторитетности требуется закон, особенно учитывая уже

имеющиеся и эффективно работающие нормативные акты, такие как закон о СМИ, закон о противодействии коррупции, об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации и многих других. Решением, более отвечающим требованиям сегодняшних реалий, я вижу создание реестра лоббистов и заинтересованных лиц, который отражал бы информацию о тех, кто влияет на процессы принятия решений. Подобные реестры могут содержать данные о конфликтах интересов, политическом финансировании, государственных закупках и коррупции. Кроме того, важно обеспечить прозрачность процессов выработки политики, раскрытие информации о встречах между общественными должностными лицами и представителями заинтересованных групп.

Другим важным аспектом является процедура консультаций, которая должна быть открытой для всех желающих. Доступ к правительственным зданиям, таким как парламенты или министерства, а также к должностным лицам, принимающим решение в открытом порядке и по регламенту также является важным фактором, который влияет на лоббирование.

Также следует обратить внимание на такое явление, которое в западной научной литературе называется «spinning doors». Для исключения неприятных инцидентов, и лишних подозрений, связанных с этим явлением, стоит установить обязательства и права, такие как периодическая подача отчетов о деятельности и информация доступах к правительственным зданиям и о контактах с лицами, принимающими решения.

Список литературы:

1. Lasswell, University of Maryland. – p. 17, H. The decision process: seven categories of functional analysis / H. 1. Lasswell, (). . University of Maryland. – p. 17. – University of Maryland : College Park, Bureau of Governmental Research, 1956. – 23 с. – ISBN 9780598470928.

2. Lowery, D. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing / D. Lowery // Springer : электронный журнал. – URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/iga.2012.20.pdf>. – Дата публикации: 26.01.2013. – ISSN 2047-7414
3. Bitonti, A. Lobbying Regulation / A. Bitonti, J. Hogan // academia.edu : электронный журнал. – URL: https://www.academia.edu/47783452/Lobbying_Regulation. – Дата публикации: 27.04.2021.
4. Kudla, D. Business improvement areas and the socio-cultural power of lobbying: Imposing market interests to affordable housing development / D. Kudla // SAGE : электронный журнал. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X211031919>. – Дата публикации: 13.07.2021.
5. Lobbyism in the Political Process of Russia: Opportunities and Reality // www.openrepository.ru : сайт. – URL: <https://www.openrepository.ru/article?id=564886> (дата обращения: 06.05.2023)
6. Срепаз, М. Is There a First Mover Advantage in Lobbying? A Comparative Analysis of How the Timing of Mobilization Affects the Influence of Interest Groups in 10 Polities / М. Срепаз, М. Ханеграфф, М. J. Виебке // SAGE : электронный журнал. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00104140221109441>. – Дата публикации: 21.06.2022
7. Pedersen, H. Lobbying across arenas / H. Pedersen, A. Binderkrantz, P. Christiansen // sci-hub : электронный журнал. – URL: <https://www.sci-hub.ru/10.1111/lsq.12042>. – Дата публикации: 02.05.2014.
8. Frye, T. Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia / T. Frye // jstor : электронный журнал. – URL: <http://www.jstor.org/stable/826304>. – Дата публикации: 14.07.2002. – ISSN 1017–1036
9. Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence // researchgate.net : сайт. – URL: https://www.researchgate.net/publication/356741342_Correction_to_Synergies_in_lobbying_Conceptualising_and_measuring_lobbying_coalitions_to_study_interest_group_strategies_access_and_influence (дата обращения: 15.06.2023)

10. Борис Вишневский представил сборник статей "Башне нет! Петербург против Газоскреба" // Лениздат.ру URL: <https://lenizdat.ru/articles/1096615/?ysclid=lg1ala6b4h447468921> (дата обращения: 24.03.2023).
11. Пригожин попросил внести в УК статью о запрете дискредитации добровольцев // РИА новости URL: <https://ria.ru/20230124/dobrovolttsy-1847148480.html?ysclid=lg19jzg8st93174701> (дата обращения: 19.03.2023).
12. Путин распространил наказание за дискредитацию армии на бойцов ЧВК // РИА новости URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/03/2023/64157c309a7947d3a482985c?ysclid=lg19rwgexk329509383> (дата обращения: 19.03.2023).
13. Лучшие лоббисты России // Независимая газета URL: https://www.ng.ru/economics/2018-05-16/4_7225_lobby.html?ysclid=lg17wskncs500283878 (дата обращения: 19.03.2023).

TOPICAL ISSUES OF LOBBYING IN THE RUSSIA FEDERATION

Ekaterina A. Kurilkina

3rd year student of the Faculty of International Journalism MGIMO MFA Russia.
MGIMO 119454, Moscow Vernadsky Prospekt, 76.

e-mail: kata.kurilkina.mail@gmail.com

Abstract: the article examines the relevant aspects pertaining to the phenomenon of lobbying in Russia. First of all, it should be emphasized that lobbying is a practice of influencing public authorities with an incentive of motivating them to make certain decisions, which is not regulated by Russian legislation. In this regard, a number of questions arise about how to ensure equal rights to various subjects of lobbying activities, how to organize public control over lobbying activities and how to establish feedback between lobbying subjects and public authorities. Obviously, this problem requires regulation at the legislative level. Influential groups can pressure policy-making and decision-making processes. However, to ensure transparency and fairness in such processes, it is necessary to establish a set of rules and regulations that control the activities of lobbyists and stakeholders. This article explores possible forms of lobbying, potential opportunities, as well as precedents of this activity. The question is stated: how does lobbying affect the political process, manifested in its representative, informational functions. There is a widespread view that there is a high risk of lobbyists using connections with politicians to obtain illegal benefits, such as bribes or other forms of corruption, which does not mean that all lobbyists are a

priori engaged in corruption. Lobbying promotes the adoption of legislation that is required for the development of business and the economy as a whole, which, subsequently, can improve the living conditions of society as a whole, which is why its development is so important. Based on the experience of other countries, lobbying helps to represent different points of view at the legislative level. Thus, it becomes an objective statement that the correct conduct of such activities can have a positive impact on the institutions of civil society in Russia. This problem is extremely relevant and its solution will broaden the facets of the activity in many directions.

Key words: lobbying, PR, public relations, Russian Federation, legislative power, regulation, politics, legislation, interests, government, business, general public, state, society, transparency, corruption, influence.