

DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-4-180-187

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ К ИНТЕРПРЕТАЦИИ ФЕНОМЕНА ЛОББИЗМА

П.Я. Фельдман, канд. полит. наук, доц., доц. кафедры философии и социологии Академии труда и социальных отношений, ул. Лобачевского, д. 90, г. Москва, Российская Федерация, 119454*

В настоящей статье предпринимается попытка концептуализации феномена политического лоббизма. Автор прослеживает эволюцию отечественного научного дискурса, посвященного соответствующей проблеме и приходит к выводу о необходимости возвращения к ее теоретическим истокам. В частности, он ставит под сомнение применимость теории заинтересованных групп и других плюралистических концепций для изучения отечественных социально-политических реалий. В качестве альтернативы предлагается сетевая парадигма, предполагающая наличие неразрывных связей между государственными и негосударственными акторами. В рамках концепции политических сетей лоббизм выступает как один из ключевых механизмов коммуникации иерархически неупорядоченных институтов и субъектов. Кроме того, в статье отмечается диссонанс между строгим (научным) и обывательским подходами к интерпретации феномена лоббизма. В этой связи представляется необходимым уточнить содержание настоящего понятия с учетом российской политической специфики.

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, политические сети, Government Relations, политическая коммуникация.

CONCEPTUALIZATION OF APPROACHES TO THE INTERPRETATION OF THE PHENOMENON OF LOBBYING

Feldman Pavel J., Candidate of Political Sciences, The Associate Professor of the Department of philosophy and social science of the Academy of labour and social relations, st. Lobachevsky, 90, Moscow, Russian Federation, 119454, e-mail: pavelfeld@mail.ru

In this article is made an attempt to conceptualize the phenomenon of political lobbyism. The author traces the evolution of the domestic scientific discourse devoted to the relevant problem and comes to the conclusion that it is necessary to return to its theoretical origins. In particular, he questions the applicability of

* **Фельдман Павел Яковлевич**, e-mail: pavelfeld@mail.ru

the theory of interest groups and other pluralistic concepts for the study of domestic socio-political realities. As an alternative, a network paradigm is proposed, suggesting the existence of inseparable links between state and non-state actors. Within the framework of the concept of political networks, lobbying acts as one of the key communication mechanisms of hierarchically unorganized institutions and actors. In addition, the article notes a discord between strict (scientific) and philistine approaches to the interpretation of the phenomenon of lobbyism. In this regard, it seems necessary to clarify the content of this concept, taking into account the Russian political specifics.

Key words: *lobbyism, interest groups, political networks, Government Relations, political communication.*

Вопросы, связанные со становлением и развитием института лоббизма в постсоветской России, вот уже более двух десятков лет фокусируют на себе внимание представителей отечественного политологического сообщества. Количество диссертационных исследований, научных статей и монографий, посвященных данной проблематике, давно стало трехзначным. В начале 1990-х гг., на заре новой российской государственности, институт лоббизма воспринимался подавляющим большинством отечественных авторов как неотъемлемый атрибут либеральной демократии. При этом попытки осмысления соответствующего феномена сводились, главным образом, к оценке целесообразности заимствования американского и западноевропейского опыта упорядочения лоббистских отношений. Соответственно, политико-правовая регламентация механизмов продвижения частных интересов в органах государственной власти представлялась едва ли не панацеей от таких явлений, как коррупция, клиентелизм, фаворитизм и блат. По мере укрепления вертикали власти и формирования институциональных контуров политической системы современной России работы о лоббизме, некогда носившие футуристический характер, начали терять былую остроту и актуальность звучания. Ближе к середине 2000-х гг. окончательно развеялись иллюзорные надежды на скорое принятие специализированного закона о представительстве корпоративных интересов. Ухудшение отношений между Российской Федерацией и западными державами заставило критически переосмыслить политические институты и практики, характерные для последних. Как следствие, в научно-экспертной дискуссии о лоббизме все более внятно стали звучать ноты скепсиса и разочарования. В силу вышеуказанных факторов произошел явный разворот научного дискурса от теоретических вопросов в пользу практических аспектов воздействия негосударственных акторов на органы публичной власти.

К концу 2010-х гг. проблема лоббизма постепенно “перекочевала” из предметного поля политической науки в область комму-

никативистики, Public Relations, корпоративного менеджмента и государственного управления. Растущий спрос на квалифицированных специалистов по связям с государственными структурами, характерный для российского бизнеса докризисных времен, всячески тому поспособствовал. Реагируя на запросы рынка, научно-экспертное сообщество сосредоточилось на оттачивании лоббистских стратегий и совершенствовании инструментов Government Relations. Как следствие, в отечественной литературе на первый план вышла политико-технологическая (утилитарная) составляющая феномена лоббизма. Кроме того, периодически в свет выходят научно-публицистические работы, авторы которых предпринимают попытки разоблачения “серых” и “теневых” механизмов достижения договоренностей между высокопоставленными чиновниками и группами влияния, однако это едва ли способствует концептуализации представлений о рассматриваемой проблеме. На фоне экстенсивного прироста знаний об утилитарных аспектах лоббистской деятельности может сложиться иллюзорное впечатление о том, что тема функционального представительства корпоративных интересов в России разработана до предела. Действительно, перспективы дальнейшего политологического анализа данной проблемы представляются весьма неопределенными. Сегодня отечественные исследователи лоббизма сталкиваются с целым рядом проблем, наиболее существенная из которых заключается в дистанцированности научно-педагогических работников от реальной деятельности по продвижению корпоративных интересов в органах власти. Выходом из наметившегося концептуального тупика могло бы стать возвращение к теоретическим основам рассматриваемой проблемы, тем более, до сих пор остается неразрешенным принципиально важный, с нашей точки зрения, вопрос: “В какой мере теория заинтересованных групп, разработанная А. Бентли, Д. Труменом и другими западными авторами, может быть использована применительно к российским социально-политическим реалиям?”

Подавляющее большинство исследований, посвященных проблеме политического лоббизма в России, действительно, зиждется на концептуально-методологическом базисе теории заинтересованных групп¹. В рамках настоящей плюралистической концепции допускается существование институтов гражданского общества, которые полностью независимы и равноудалены от государства. При этом

¹ См.: Bentley A. The process of government: a study of social pressures. Chicago, 1908; Truman D.B. The governmental process. Political interests and public opinion. N.Y., 1971; Domhoff G.W. Who rules America? Prentice-Hall, 1967; Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 2007; Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. М., 1995; Salisbury R.H. Interest group politics in America. N.Y., 1970.

под репрезентацией корпоративных интересов в органах власти подразумевается исключительно внешнее воздействие политически и экономически автономных стейкхолдеров на центры принятия политико-управленческих решений. Данный теоретический посыл коренным образом диссонирует с социально-политическими реалиями современной России, где грань между государством, бизнесом и гражданским обществом зачастую оказывается настолько тонкой, что провести ее нет никакой возможности. Широкое распространение клиентелистских практик, концентрация значительной доли общественных ресурсов “в руках” государственных корпораций, слияние экономической, политической и военно-силовой элиты, а также постоянная циркуляция управленческих кадров между государственной властью и бизнесом заставляют отказаться от классической теории заинтересованных групп при осуществлении эмпирического анализа отечественных лоббистских практик.

Мы полагаем, что специфика российской модели функционального представительства интересов наиболее адекватно раскрывается через призму концепции политических сетей. Данная теория предполагает существование широкого спектра скрытых и явных, формальных и неформальных, легальных и теневых, институционализованных и неинституционализованных механизмов ресурсного обмена между властью и обществом. Со второй половины 2000-х гг. в российской научной литературе отмечается методологический поворот в сторону политико- сетевого подхода. Стремительное расширение и административное укрепление политических сетей в России могут рассматриваться как естественная реакция политической системы на несовершенство правовых механизмов взаимодействия власти с группами давления. В данных обстоятельствах институциональный ландшафт политической системы начинает выполнять формальные и декоративные функции, тогда как реальные механизмы реализации власти приобретают сетевой характер. Однако следует признать, что констатируемое нами соответствие политико- сетевого подхода российским политическим реалиям не гарантирует его результативного применения на практике. Данная парадигма предполагает изучение преимущественно неформальных, скрытых и кулуарных механизмов политического согласования интересов. Соответственно, ее использование всегда сопряжено с риском получения результатов, не поддающихся верификации и не соответствующих критериям научности.

За последние пятнадцать лет в России сформировалась масштабная по своему социальному охвату и объему властных полномочий политическая сеть, которая ассоциируется с правящим режимом. Ее административно-управленческим ядром выступает Президент

Российской Федерации, который обеспечивает информационно-коммуникационную целостность и иерархическую упорядоченность периферийных элементов, выступая гарантом соблюдения формальных и неформальных норм политической коммуникации. Роль “приводного ремня”, передающего влияние центра на периферию системы власти, выполняет Администрация Президента РФ. По мнению ряда исследователей, в современной России данный орган играет роль ключевого механизма реализации властных полномочий, обладая рычагами прямого и оперативного управления страной². Справедливо констатируемое отечественными авторами несоответствие формального статуса Администрации Президента ее реальным политико-управленческим возможностям, которые неуклонно расширяются, ощутимо осложняет постижение объективной политической реальности. Однако имеются достаточные основания полагать, что на сегодняшний момент именно Президент РФ и его Администрация выступают связующими звеньями в системе политических отношений между центром и регионами, органами законодательной и исполнительной власти, государством и гражданским обществом, организованным трудом и капиталом.

Второй иерархический уровень сетецентрической системы реализации политической власти в России, с нашей точки зрения, образуют представители высшей страты федеральной политической элиты: председатель, вице-председатели и министры Правительства РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, главы крупнейших государственных корпораций, председатели комитетов и спикеры обеих палат Федерального Собрания РФ, руководители силовых структур, наиболее крупные промышленники и предприниматели, а также главы отдельных регионов. Данные субъекты выступают проводниками стратегических инициатив Президента, обеспечивая правовые, административные и финансовые условия их реализации. Вместе с тем, они являются заинтересованными акторами политического процесса, что непосредственным образом сказывается на характере их функционирования. С определенной долей допущения к аналогичной категории могут быть отнесены духовные лидеры ключевых конфессий и первые лица наиболее крупных общественных ассоциаций корпоративистского типа: прежде всего, председатели профессиональных союзов и предпринимательских объединений. Последние, не обладая формальной

² Аникин С.Б., Родионова М.П. Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 15–18; Борискова И.В. Формирование и полномочия Администрации Президента Российской Федерации // Территория науки. 2015. № 4. С. 95–99.

властью, призваны обеспечивать легитимацию политико-управленческих решений.

На третьем иерархическом уровне описываемой нами политической сети располагается бюрократия (федеральная, региональная, партийная и т.д.), которая отвечает за практическую реализацию государственной политики, но не ограничивается исключительно “технической” ролью в процессе управления обществом. Обладая значительным объемом отраслевых знаний и высокой информационно-коммуникационной компетентностью, она стремится к наращиванию своего административно-управленческого и политического потенциала. Наконец, четвертый периферический уровень сетецентрической системы реализации политической власти в России охватывает широкий спектр институциональных и социальных субъектов, прямо или косвенно участвующих в процессе принятия политико-управленческих решений. К данной категории, на наш взгляд, принадлежат лидеры мнений, представители экспертного сообщества, государственные средства массовой информации и общественные организации, “фабрики мысли”, а также некоторые политические партии.

Необходимо подчеркнуть, что существование в Российской Федерации вышеописанной политико-сетевой структуры допускается в качестве гипотезы, доказательство которой не является целью написания настоящей статьи. Более того, подлинные механизмы и неформальные правила ресурсного обмена, осуществляемого в рамках данной сети, практически недоступны для эмпирического анализа. Пытаясь умозрительно вскрыть “черный ящик” российской системы неформального властвования, исследователи, как правило, тяготеют к описанию таких нелегальных явлений, как фаворитизм, “блат”, nepотизм, кронизм и коррупция. Соответствующие механизмы политического согласования интересов играют определенную роль в процессе распределения и перераспределения общественных ресурсов, однако их научное осмысление не представляется нам целесообразным в силу обозначенных выше причин. Определенное место в этой сетецентрической системе занимает и лоббизм, понимаемый не как правовой институт, а как специфическая форма взаимоотношений между властью и группами интересов.

Вычленение лоббистской деятельности из обширного спектра схожих с ней институтов и практик является одной из наиболее перспективных и насущных задач, стоящих перед экспертным сообществом. Однако достижение полной семантической определенности в отношении содержания понятия “лоббизм” на современном этапе представляется практически невозможным. Особенно сложно данная задача решается в России, где соответствующее явление так и не получило единой нормативно-правовой трактовки, закрепленной

на уровне законодательства. Кроме того, представителями научно-экспертного сообщества не может игнорироваться тот факт, что в массовом сознании и лексиконе прочно укоренился обывательский подход к восприятию лоббизма как некой формы “проталкивания” узкопартийных интересов, антиобщественных инициатив и выгодных кандидатур на те или иные посты в системе государственной власти. В средствах массовой информации зачастую звучат формулировки “депутаты лоббируют”, “губернаторы лоббируют”, “министры лоббируют”, “лобби в Государственной Думе”, “коррупционный лоббизм” и т.д., с формальной точки зрения являющиеся ошибочными. Как следствие, перед авторами возникает практически неразрешимая дилемма: либо, придерживаясь научного подхода, понимать под лоббизмом исключительно законную деятельность, субъектами которой по определению не могут выступать депутаты и должностные лица, либо согласиться с точкой зрения массовой аудитории и существенно расширить смысловые границы данного понятия. Полагаем, что существует и третий путь, позволяющий выработать широкий интегративный подход к трактовке рассматриваемого феномена. Необходимость решения данной задачи намечает контуры будущих исследований, посвященных проблеме взаимодействия власти и групп давления. В данном контексте применение сетевой парадигмы может рассматриваться как первый шаг на пути к переосмыслению сложившихся подходов к интерпретации феномена лоббизма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аникин С.Б., Родионова М.П. Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 15–18.

Борискова И.В. Формирование и полномочия Администрации Президента Российской Федерации // Территория науки. 2015. № 4. С. 95–99.

Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 2007.

Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. М., 1995.

REFERENCES

Anikin S.B., Rodionova M.P. Voprosy administrativno-pravovoj organizacii deyatelnosti Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii [Questions of the administrative and legal organization of the activities of the Administration of the President of the Russian Federation] // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoi akademii [Bulletin of the Saratov State Law Academy]. 2015. N 1 (102). P. 15–18 (in Russian).

Bentley A. The process of government: a study of social pressures. Chicago, 1908.

Boriskova I.V. Formirovanie i polnomochiya Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii [Formation and powers of the Administration of the President of the Russian Federation] // *Territoriya nauki* [Territory of Science]. 2015. N 4. P. 95–99 (in Russian).

Domhoff G.W. Who rules America? Prentice-Hall, 1967.

Mills Ch. W. Vlastvuyushchaya ehлита [The power elite]. M., 2007 (in Russian).

Olson M. Logika kollektivnyh dejstvij: obshchestvennye blaga i teoriya grupp [The logic of collective action: public goods and group theory]. M., 1995 (in Russian).

Salisbury R.H. Interest group politics in America. N.Y., 1970.

Truman D.B. The governmental process. Political interests and public opinion. N.Y., 1971.