

Социология: теоретические и эмпирические исследования

УДК 316.35

DOI: 10.28995/2073-6401-2021-4-61-70

Общественные грани лоббизма

Валентина Ф. Левичева

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, levvf@mail.ru*

Аннотация. В статье анализируется продвижение общественных интересов как процесс взаимодействия и конкуренции различных групп и организаций (НКО, общественных движений, профессиональных ассоциаций и др.), которые транслируют социальные проблемы, выражая свою озабоченность и добиваясь от органов власти того или иного решения. Автор ставит под сомнение распространенную точку зрения, что любой действительно серьезный изъян в социальном устройстве общества становится темой публичного дискурса и удостоивается внимания власти. Упование на «справедливость» отстаиваемого общественного интереса не исключает такие явления, как клиентелизм и фаворитизм. Автор показывает, что никакой, даже номинальной равноудаленности групп общественных интересов от институтов власти нет и быть не может, а результативность лоббирования зависит от ресурсных, организационных и ценностно-культурных факторов. Особое внимание в статье уделено анализу соотношения институциональных и неформальных сторон лоббирования общественных интересов.

Ключевые слова: лоббизм, институционализация, неформальные коммуникации, группы общественных интересов, общественное благо, социальные сети

Для цитирования: Левичева В.Ф. Общественные грани лоббизма // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2021. № 4. С. 61–70. DOI: 10.28995/2073-6401-2021-4-61-70

Public aspects of lobbying

Valentina F. Levicheva

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia,
levvf@mail.ru*

Abstract. The article analyzes the promotion of public interests as a process of interaction and competition between various groups and organizations (NGOs, social movements, professional associations, etc.) that convey social issues, expressing their concerns and seeking solutions from the authorities. The author calls into question the rather widespread point of view that any really serious flaw in the social structure of society becomes the topic of public discourse and gets the attention of the authorities. Reliance on the “fairness” of the public interest asserted does not exclude such phenomena as clientelism and favoritism. The author shows that there is not, and cannot be, any even nominal equidistance of public interest groups from the institutions of power, and lobbying efficiency depends on the resource, organizational, value and cultural factors. Special attention is paid to the analysis of correlation between the institutional and informal in lobbying public interests.

Keywords: lobbying, institutionalization, informal communication, public interest groups, public good, social networks

For citation: Levicheva, V.F. (2021), “Public aspects of lobbying”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Philosophy. Sociology. Art Studies” Series*, no 4, pp. 61–70, DOI:

Введение

Лоббизм является неотъемлемой частью экономической и социально-политической жизни современного общества, одним из главных каналов прямой и обратной связи между обществом и властью. Он встраивается в институциональную структуру социальных коммуникаций и активно влияет на политические процессы.

Мы определяем лоббизм как совокупность институциональных (формальных) и внеинституциональных (неформальных) норм и практик, регулирующих отношения между обществом и властью, с целью более полного учета всех интересов, существующих в обществе, и обмена информацией.

В связи с этим методологически оправдано разделить понятия «лоббирование частных (корпоративных) интересов» и «продвижение общественных интересов». Лоббирование частных интересов может противоречить общественным целям. Но могут продвигаться и общественные интересы, которые противоречат интересам

отдельных частных лиц и корпоративных групп. А. Автономов и соавторы считают, что «лоббист не обязан заботиться о всеобщем интересе, это — дело государственных органов; лоббист же защищает частный интерес, такова его задача» [Автономов, Завадская и др. 1996]. Однако вряд ли представители государственных органов власти в полной мере осознают, что происходит за пределами их кабинетов. Если им «не подсказать», многие значимые общественные интересы будут просто не замечены или проигнорированы.

В пролоббистских законах США, Канады и Европейского союза специально оговаривается, что регистрироваться должны только те лоббисты, которым платят за лоббирование. Это автоматически исключает группы рядовых граждан из легальных лоббистских коммуникаций, что, однако, не означает, что они не могут отстаивать свои взгляды и интересы за пределами закона.

Лоббирование общественных интересов

Дж. Берри в работе «Лоббирование для людей» под организациями «общественных интересов» понимает группы, которые реализуют задачи, достижение которых не является частной целью отдельных членов или группы членов. Под сферой же частных интересов понимается та область интересов индивида, где он действует как родитель, бизнесмен, собственник, и т. д., т. е. как член определенной референтной группы, а не член общества [Berry 2016].

Общественный интерес фактически распадается на интересы отдельных общественных групп (интересы истеблишмента также являются частью совокупного общественного интереса). Поэтому пролоббированные, якобы, общие интересы часто порождают раскол в обществе, поскольку всегда есть выигравшие и проигравшие. Одни интересы продвигаются, другие отрицаются, третьи игнорируются, четвертые пробиваются к «свету» посредством сильной и влиятельной поддержки власти и СМИ.

С другой стороны, общественные интересы можно рассматривать как связанные групповые интересы, обеспечивающие целостность и устойчивость социальной системы. Именно общественные интересы есть мера социальной активности и степени взаимодействия людей как социальных субъектов.

Особенно трудно выявить феномен «общественного интереса» в условиях углубляющейся социальной поляризации, когда происходит деградация среднего класса, а часть малообеспеченных социальных слоев населения опускается до уровня критической бедности и маргинализации. Эти процессы неизбежно сопровождаются

ростом социальной напряженности и радикальными требованиями популистского толка. Вписать дифференцированные социальные слои в единый социальный континуум и выяснить общий интерес в качестве интереса консолидированного общества не удастся.

Мобилизация всего общества в отношении одной общей социальной проблемы и формирование общего интереса, в принципе, возможно, но это происходит лишь в критических условиях. Действующая власть, как правило, фиксирует общественные интересы, но ими признаются только те, удовлетворение которых не оспаривает существующие структуры власти и ее ценностные иерархии. Общественные интересы должны увеличивать ресурс власти, а не уменьшать его. Время «публичного торга» общественных интересов с действующей властью, как правило, начинается с началом предвыборной кампании и заканчивается вместе с ней.

Границу между собственно общественным интересом и интересом отдельных общественных групп всегда трудно или невозможно установить. Поэтому источником знания об общественном интересе выступают, как правило, СМИ и социальные сети. Их публичный дискурс во многом зависит не от серьезности проблем, а от их привлекательности и драматичности.

Общественные интересы обычно связываются с достижением общественного блага, которое и становится предметом общественного лоббирования¹. Однако здесь требуются два уточнения. Во-первых, общественным благом может быть определенный социальный порядок, задаваемый институтами. Это крайне сложный момент лоббирования, поскольку любые изменения в сложившемся институциональном порядке, как правило, требуют консолидированного согласия и договоренностей. Кроме того, эти изменения напрямую затрагивают сложившуюся систему обмена деятельностью и вызывают трудноразрешимые споры по поводу легитимности, справедливости и морали. Вряд ли лоббирование новых институциональных структур силами отдельных общественных групп может быть результативным.

¹ «Общественное благо» – это гибридное понятие, взятое из экономической теории и приспособленное для описания легитимных государственных расходов. Обычно «общественное благо» предстает в своем чисто прагматичном понимании, фиксируя пределы доступа к материальным и прочим ресурсам конкретного социального сообщества (относительно других социальных сообществ), и не выходит за рамки понимания общей выгоды. Оно должно приносить пользу всем, как, например, чистый воздух, или оно должно быть по крайней мере доступно всем, как, например, дорога общего пользования.

Например, российское врачебное сообщество уже много лет пытается освободить здравоохранение от «институциональной хватки» Фонда обязательного медицинского страхования и частных страховых компаний. Придя к полному консенсусу по этому поводу и подключив в качестве лоббистов оппозиционную парламентскую партию, российские врачи не добились практически ничего.

Во-вторых, общественным благом может быть решение конкретной социальной (публичной) проблемы. Это относится к очень большому числу разнообразных социальных явлений, представляющих собой некие объективные «изъяны» в социальном устройстве общества. Однако эти «изъяны» транслируются «наверх» через представления и ощущения людей, т. е. через субъективные оценки. По этой причине Г. Блумер утверждает, что социальная проблема существует, прежде всего, с точки зрения определения и восприятия в обществе, не являясь объективным условием с определенной объективной структурой [Blumer 1971, с. 300]. В обществе существует множество пагубных и опасных ситуаций, которые являются реальными социальными проблемами, но не воспринимаются в качестве таковых. И, напротив, некоторые ситуации приковывают к себе самое серьезное общественное внимание, хотя этого не стоят. Фактически, мы сталкиваемся с социальным конструированием предмета общественного беспокойства.

Оценивая все вышесказанное, социальную проблему можно определить самыми простыми словами, как это предлагают С. Хилгартнер и Ч.Л. Боск: социальная проблема – «это предполагаемое условие или предполагаемая ситуация, на которое или которую “наклеивается ярлык” проблемы на “аренах” публичного дискурса и действия» [Социальные проблемы 2007, с. 147–148]. Более объективный характер информация о социальных проблемах имеет в том случае, когда она обосновывается и распространяется экспертами, учеными, врачами, другими авторитетными лицами. Но и им приходится конкурировать за часть общественного внимания.

Многие социальные проблемы «конструируются» должностными лицами различных ведомств. Так, практически во всех развитых странах руководство военно-промышленного комплекса способствует распространению в обществе мобилизационных настроений, чтобы обеспечить поддержку программам вооружений, в том числе, с помощью общественных организаций патриотической направленности. Активно формируют общественные настроения и государственные научные организации, заинтересованные в увеличении бюджетных расходов на науку. Наибольшую «головную боль» для власти создают требования, при выдвижении которых

задействованы культурные ресурсы. Культура общества всегда содержит идеи, символы, мотивы, ценности и другие элементы, от которых власть не может отмахнуться.

Общественное лоббирование почти всегда имеет ценностную окраску, т. е. его акторы не являются носителями прямых экономических интересов и публично продвигают «идеологические интересы». Общественное лоббирование может быть и весьма конкретным, вплоть до «выбивания» бюджетных денег на какие-то благие цели, скажем на помощь многодетным семьям, и, одновременно, на зарплаты заботящихся о них работников НКО. Обычно это дает какой-то результат, поскольку требует от власти лишь денежных затрат на подачки, а не институциональных изменений.

Так, многолетние требования российских левых партий ввести прогрессию подоходного налога заблокированы правительством и партией большинства в Госдуме, несмотря на полный общественный консенсус по этому вопросу. Та же судьба постигла предложения снять регрессию со страховых платежей, ввести полноценный налог на роскошь, умерить аппетиты топ-менеджеров государственных компаний и т. п.

Актуальные социально значимые проблемы и ситуации, а значит и представляющие их разные заинтересованные группы, активно конкурируют между собой, чтобы быть включенными в публичную повестку дня. Успех или неудача в этой борьбе не обязательно связаны с содержанием самих проблем или числом людей, которых она затрагивает. Происходит неформальный отбор интересных, который зависит от ресурсных, организационных, культурных и даже случайных субъективных факторов. В некоторой степени этот отбор нормативно подчинен государственным приоритетам. Некоторые общественные проблемы выигрывают лишь потому, что по разным причинам поддерживаются влиятельными политическими и экономическими кругами. Выиграть могут и небольшие, малоресурсные, но организованные и упорные группы поддержки.

Конкуренция групп общественных интересов за внимание власти и финансирование часто строится на доказательстве априорной правоты одной из сторон и абсурдности идей и позиций другой стороны. В ней большим весом обладают ценностные аргументы и апелляция к культурным традициям. Такова специфика именно общественного лоббирования. Конкуренция корпоративных интересов основана, прежде всего, на их лоббистских ресурсах. Общественное лоббирование постоянно сталкивается с нехваткой средств, дефицитом стейкхолдеров, эмоциональными настроениями внутри групп, исключаящими компромиссы. Это привносит в общественный лоббизм неопределенность и интриги. В результате,

как мы уже отмечали, далеко не всякая действительно актуальная социальная проблем становится темой публичного дискурса.

Например, в России с лета 2019 г. началась ожесточенная борьба вокруг законопроекта о создании системы профилактики семейно-бытового насилия. Общественность была взбудоражена, проводились круглые столы и конференции, заслушивались доклады и мнения экспертов. Публиковались интервью общественников, чиновников, силовиков, озвучивались цифры статистики. Были опрошены общественные палаты регионов, прошел общероссийский социологический опрос. Но всесторонний правовой анализ текста законопроекта показал, что он является антиконституционным и коррупциогенным. В настоящее время началось обсуждение новой, доработанной законодательной инициативы.

Общественные организации, представляющие социально уязвимые группы – носителей социальных проблем – в большинстве своем институционализированы. Частично институционализирована и публичная «арена», на которой определяются актуальность и острота социальных проблем и формируются лоббистские практики. Это дает формальное право говорить об институционализации всей системы общественного лоббирования. Однако в действительности общественные интересы продвигаются, в основном, неформально.

Методы давления на власть со стороны групп, связанных с общественными интересами, достаточно разнообразны. В английском языке существует и специальный термин, объединяющий это разнообразие – “grass roots lobbying”, т. е. «лоббизм, прорастающий снизу». Он простирается от организации пропагандистских кампаний с использованием СМИ и социальных сетей, коллективных обращений к властям, проведения гражданских акций, митингов и пикетов до экспертиз законопроектов и общественной защиты прав отдельных граждан в суде. Выбор того или иного метода продвижения общественных интересов зависит от конкретных обстоятельств, проблем и сдерживающих факторов, от лоббистских ресурсов заинтересованной группы.

В мировой практике массовые акции являются наиболее распространенным, но далеко не всегда успешным инструментом оказания давления на власть. Российские лоббисты общественных интересов, как правило, прибегают к размещению конкретных требований в СМИ, организации сюжетов на ТВ и в Интернете. Одними из последних резонансных случаев у нас в стране были протесты в Башкирии в середине 2020 г. из-за шихана Куштау – одного из символов республики, который власти вознамерились отдать в разработку частной содовой компании.

Упование заинтересованных групп на «справедливость» отставимого ими интереса не исключает такие явления, как клиентелизм и фаворитизм, особенно в момент столкновения интересов различных общественных групп. Никакой, даже номинальной, равноудаленности групп общественных интересов от институтов власти нет и быть не может (как и полностью «справедливого» распределения общественных ресурсов).

Наиболее эффективным механизмом воздействия низового лоббизма граждан на государственную власть считается формирование общественного мнения. Поэтому кампания в защиту общественных интересов обычно не ограничивается только «давлением» на власть и сопровождается широкой общественной мобилизацией, поиском союзников, в том числе, при помощи PR-технологий и широкого отражения проблемы в СМИ. Практики продвижения общественных интересов сегодня активно распространяются в Интернете путем создания интернет-платформ, которые позволяют гражданам и общественным группам представлять свои интересы напрямую. Речь идет о благотворительном краудсорсинге, электронном голосовании в пользу каких-то гражданских проектов, инициатив, мнений и т. д., вплоть до привлечения открытого сетевого сообщества к решению нормотворческих и управленческих задач. Уже сегодня участники сети могут выражать свое отношение к законопроектам, находящимся на рассмотрении в законодательных органах власти, к сложившимся управленческим практикам и принимаемым решениям. Эти платформы используются как политическими активистами, так и представителями лобби. Понятно, что политики не будут слушать десять человек, обсуждающих какой-либо вопрос онлайн, но когда проблема волнует сотни тысяч, дело может принять более серьезный оборот.

Шесть лет назад власти Москвы запустили проект «Активный гражданин». В рамках проекта москвичи могут вступать в прямой диалог с властями и помогать городу принимать важные решения. В Великобритании создана социальная сеть «Jolitics»², в США крауд-платформа «PopVox»³, в Финляндии ресурс «OpenMinistry»⁴. Любой пользователь сети может предложить свой законопроект или решение проблемы.

² Jolitics. The Political Social Network. Draft, debate and vote on ideas for change to Government. [Электронный ресурс] // Twitter. URL: <https://twitter.com/Jolitics> (дата обращения 12 декабря 2021).

³ POPVOX, Inc. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.popvox.com/about> (дата обращения 12 декабря 2021).

⁴ Open Ministry – Crowdsourcing Legislation [Электронный ресурс]. URL: <https://twitter.com/Jolitics> (дата обращения 12 декабря 2021).

Еще одно направление институционализации «лоббизма широких масс» связано с повсеместным усилением контроля над контентом в Интернете. Этот контроль довольно сложно вогнать в институциональные рамки (т. е. отразить в нормах и ограничениях), хотя техническая возможность оперативной блокировки неугодных власти сайтов и информации в социальных сетях уже существует и активно применяется в пределах действующего законодательства. Дальнейшее усиление влияния интернет-коммуникаций на власть может поставить перед государственными структурами целый ряд серьезных институциональных проблем, требующих оперативного разрешения.

Заключение

Таким образом, феномен лоббирования не ограничен сферой частных, групповых и корпоративных интересов, имеющих хорошо налаженные связи с политическими институтами. Все более растущий сегмент занимает лоббизм организаций и групп граждан, представляющих и продвигающих те или иные общественные интересы. Вряд ли этот процесс можно отрегулировать специальным законом. Подобный лоббизм может стать частью общедемократических процедур, открывающих общественным интересам свободный доступ к органам государственной власти. Их реальное влияние на повестку дня правительства будет зависеть от общего состояния гражданского общества, его силы и общественно-политической культуры.

Литература

- Автономов, Завадская и др. 1996 – Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А., Любимов А.П., Орлова Е.М. Законодательный процесс в России: граждане и власть: Практические советы / Фонд развития парламентаризма в России. М.: АИА-Принт, 1996. 80 с.
- Социальные проблемы 2007 – Социальные проблемы: конструкционистское прочтение / Сост. И.Г. Ясавеев. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2007. 276 с.
- Berry 2016 – *Berry J.M.* Lobbying for People. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016. 344 p.
- Blumer 1971 – *Blumer H.* Social problems as collective behavior // *Social problems*. 1971. Vol. 18. № 3. P. 298–306.

References

- Avtonomov, A.S., Zavadskaya, L.N., Zakharov, A.A., Lyubimov, A.P. and Orlova, E.M. (1996), *Zakonodatel'nyi protsess v Rossii: grazhdane i vlast': Prakticheskie sovety* [Legislative Process in Russia. Citizens and Power, Practice advices], Foundation for the Development of Parliamentarism in Russia, AIA-Print, Moscow, Russia.
- Yasaveev, I.G. (ed.). (2007), *Sotsial'nye problemy: konstruksionistskoe prochtenie* [Social problems. A constructionist reading], Yasaveev, I.G. (comp.), Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta, Kazan, Russia.
- Berry, J.M. (2016), *Lobbying for People*, Princeton University Press, Princeton, NJ, USA.
- Blumer, H. (1971), "Social problems as collective behavior", *Social problems*, vol. 18, no. 3, pp. 298–306.

Информация об авторе

Валентина Ф. Левичева, доктор философских наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; levvf@mail.ru

Information about the author

Valentina F. Levicheva, Dr. of Sci. (Philosophy), professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Square, Moscow, Russia, 125047; levvf@mail.ru