

§8 ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЛОББИРОВАНИЕ

Фельдман П. Я.

К ВОПРОСУ О КОНФЛИКТОГЕННОСТИ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Автор данной статьи видит своей целью выявление и изучение конфликтов, возникающих в процессе осуществления лоббистской деятельности. Для достижения поставленной цели в рамках статьи ставятся и решаются следующие задачи: обосновывается целесообразность применения коммуникативного подхода для изучения феномена лоббизма; выявляются основные структурные элементы лоббистской коммуникации и оценивается их конфликтогенность; определяется вероятность возникновения конфликтов в процессе лоббирования. В статье отмечается, что противоборство сторон в рамках лоббистской коммуникации является практически неизбежным ввиду ограниченности ресурсов и благ, за право обладания которыми ведется борьба конкурирующих субъектов. Посредством структурно-функционального анализа лоббистской коммуникации устанавливаются основные типы конфликтов, возникающих на различных этапах движения информации от источника к получателю. Методологической базой исследования выступают системный, структурно-функциональный, сравнительно-политический подходы, методы анализа, синтеза, наблюдения, моделирования. Автор приходит к выводу о том, что характер конфликтов, возникающих при лоббировании, обуславливается взаимоотношениями конкурирующих субъектов (групп интересов); уровнем открытости и доступности государственных институтов; набором лоббистских технологий, применяемых для воздействия на органы власти; степенью прозрачности лоббистской коммуникации; обоснованностью и справедливостью политико-управленческих решений. **Ключевые слова:** политика, общество, группы интересов, лоббизм, лоббистская коммуникация, политические конфликты, конфликтогены, интересы, ценности, безопасность.

Review. The main aim of the author of this article is to identify and study potential conflicts that can occur in the process of lobbying. To achieve this purpose, the author sets multiple goals: to explain the necessity of using the communicative approach to study the phenomenon of lobbying; to identify the main structural elements of lobbying communication and to estimate their conflict potential; to assess the probability of conflicts in the process of lobbying. The article notes that conflicts in lobbying communication are almost inevitable, due to the fact that public resources and the benefits are finite, and they are contested by competing actors. Through structural and functional analysis of lobbying communication the author identifies the basic types of conflicts that occur at different stages of the flow

of information from its source to its destination. The methodological base of research involves the system, structural-functional, comparative and political approaches, methods of the analysis, synthesis, supervision, modeling. The author concludes that conflicts in lobbying are determined by relationships between competing entities (interest groups); by the level of openness and accessibility of public institutions; by lobbying techniques used to influence the authorities; by the degree of transparency of lobbying communications and by fairness of political and administrative decisions.

Keywords: conflictogene factors, political conflicts, lobbying communication, lobbying, interest groups, society, politics, interests, values, security.

Характерной особенностью феномена лоббизма является его дуалистический характер. С одной стороны, в рамках политической системы институт лоббизма обеспечивает демократическое согласование партикулярных интересов конкурирующих групп и субъектов, что способствует поддержанию социального мира и «баланса сил» в обществе. С другой стороны, лоббистская деятельность по природе своей конфликтогенна, поскольку ее субъекты вынуждены бороться за ограниченные ресурсы и блага, которые распределяются и перераспределяются государством. Структура и содержание наиболее масштабных политических конфликтов убедительно свидетельствуют о том, что противоборство сторон зачастую разворачивается по поводу продвижения корпоративных интересов в органах государственной власти. В этой связи возникает объективная потребность в оценке конфликтогенности лоббистской деятельности.

На современном этапе развития политической науки все более широкое применение находит коммуникативный подход. Постепенное утверждение коммуникологии в качестве самостоятельной отрасли научного знания способствует проведению междисциплинарных исследований, в рамках которых политические институты, процессы и технологии рассматриваются в коммуникативной парадигме. В частности, весьма ценные для политической науки результаты может принести использование соответствующего подхода при изучении конфликтов, возникающих в процессе лоббирования.

В российской научной литературе коммуникативный подход при изучении феномена лоббизма был впервые комплексно задействован в середине 2000-х А. Б. Белоусовым^[1], который дал критическую оценку применению коммуникативной модели Г. Лассуэлла для описания лоббистской деятельности и предложил использовать в этих целях дискретную модель «Шеннона-Уивера».^[4] Подобный подход представля-

ется методологически оправданным, поскольку он позволяет установить причины и содержание конфликтов, возникающих между акторами лоббистской коммуникации в процессе движения информационного потока от источника к получателю (см. Схему № 1).

Как и любой коммуникативный процесс, лоббирование предполагает наличие *субъекта* (источника) и *объекта* (получателя информации). Инициаторами лоббистской коммуникации выступают группы интересов, которые, стремясь удовлетворить свои потребности, оказывают воздействие на органы государственной власти. Таким образом, можно утверждать, что *субъектами лоббизма* являются группы интересов, а *объектами* — органы власти и должностные лица, ответственные за принятие конкретных политико-управленческих решений. Информационный посыл, направляемый от субъекта к объекту, содержит требования об осуществлении тех или иных действий — *предмет лоббизма* (то, по поводу чего осуществляется лоббистская коммуникация). Перечисленные компоненты лоббистской коммуникации необходимо подвергнуть детальному структурно-функциональному анализу с целью выявления их конфликтогенности.

Следует отметить, что характер лоббистской коммуникации во многом определяется спецификой *предмета*, вокруг которого разворачивается противоборство конкурирующих субъектов. По степени конфликтогенности предметы лоббизма целесообразно разбить на три группы:

1. Предметы, которые нельзя разделить на части. Подобные ресурсы и блага могут принадлежать лишь одному субъекту, что делает борьбу за обладание ими особенно жесткой и бескомпромиссной.

2. Предметы, которые могут быть разделены в различных пропорциях между субъектами лоббизма. Конкуренция при этом носит менее ожесточенный, но все-таки весьма напряженный

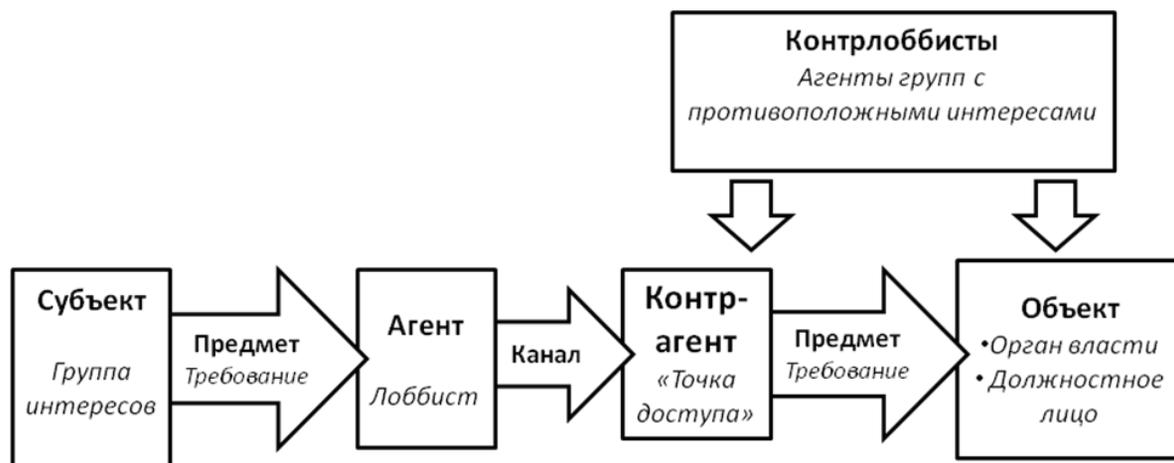


Схема № 2.1. Структура лоббистской коммуникации

характер. Соответственно, конфликтность подобных предметов лоббизма довольно высока.

3. Предметы, которыми субъекты лоббизма могут обладать совместно. Широкая доступность данных предметов минимизирует вероятность возникновения конфликтов по поводу их распределения и перераспределения.

Конфликтность лоббистской коммуникации обуславливается также природой ее субъектов и спецификой сложившихся между ними взаимоотношений. В соответствии с данными критериями, могут быть выделены:

- субъекты-антагонисты (отстаивают полярные, взаимоисключающие интересы);
- субъекты-конкуренты (претендуют на одни и те же ограниченные ресурсы);
- субъекты-противники (пребывают в постоянной конфронтации на почве ценностных противоречий).

Уровень конфликтности антагонистических субъектов лоббизма нельзя однозначно охарактеризовать как высокий. С одной стороны «непримиримость» сталкивающихся интересов стимулирует противоборство акторов, однако с другой стороны, хронический характер противоречий и невозможность их полного устранения способствуют институционализации конфликтов. Типичными субъектами-антагонистами являются работники и работодатели, чьи интересы во взаимоотношениях с государством представляют соответственно профсоюзы и деловые ассоциации. За многовековую историю противоборства «труда и капитала» данные группы интересов выработали механизм цивилизованного уре-

гулирования конфликтов — социальное партнерство. Наиболее острые конфликты в рамках лоббистской коммуникации разворачиваются между субъектами-противниками, поскольку их противостояние обуславливается столкновением не только интересов, но и ценностей.

В рамках лоббистской коммуникации от имени субъекта (группы интересов) непосредственное воздействие на объект (орган власти) оказывают агенты-лоббисты. В дискретной модели «Шеннона-Уивера» агенты отождествляются с передатчиками. К числу их функций можно отнести:

- 1) кодирование сообщений,
- 2) выбор канала коммуникации,
- 3) направление сообщений в адрес объекта.

Получая от группы интересов информацию о предмете лоббизма, агенты-передатчики трансформируют ее в сообщения, выраженные в форме набора понятных для объекта кодов и символов. Например, если субъект лоббизма требует изменения федерального законодательства, то агенты, продвигающие соответствующую инициативу, направляют парламентариям проекты нормативно-правовых актов или поправки к действующим законам. На участке коммуникативной цепочки «субъект — агент (лоббист)» зачастую происходит искажение первоначального информационного посыла, что обуславливается рядом причин. Во-первых, лоббисты, имеющие определенный опыт взаимодействия с представителями власти, склонны занижать требования своих нанимателей, осознавая, что в полном объеме они не могут быть удовлетворены. Во-вторых, агенты,

действующие от имени субъекта лоббизма, могут ошибочно интерпретировать делегированные им интересы. В-третьих, лидеры массовых организаций, выступающие во взаимоотношениях с представителями власти в качестве лоббистов, зачастую пренебрегают интересами рядовых членов либо подменяют лоббирование его имитацией, не желая вступать в конфронтацию с должностными лицами.

Вышеперечисленные обстоятельства обуславливают конфликтогенность взаимоотношений субъектов и агентов лоббистской коммуникации. Горизонтальные конфликты между группами интересов и их лоббистами могут быть как внутригрупповыми, так и личностно-групповыми. Внутригрупповые конфликты, как правило, возникают между олигархизированным ядром (аппаратом) и социальной периферией субъектов лоббизма, когда рядовые члены группы утрачивают доверие к лидерам, отвечающим за выработку стратегии воздействия на органы власти. Личностно-групповые конфликты могут возникнуть между лоббистами, привлекаемыми за материальное вознаграждение со стороны, и их нанимателями. Противоборство акторов лоббистской коммуникации на участке цепи «источник-передатчик» часто завершается сменой бюрократического аппарата группы интересов либо привлечением новых и/или отставкой старых лоббистов.

Практика осуществления лоббистской деятельности убедительно свидетельствует о том, что на участке коммуникативной цепи «агент (передатчик) — объект (адресат)» присутствует промежуточное звено, выполняющее функции приемника и ретранслятора, — *контрагент*. *Контрагенты* в лоббистской коммуникации играют роль своеобразных «точек доступа», аккумулируя информацию, поступающую от *агентов-передатчиков*, и направляя ее *объектам* лоббизма. Именно контрагенты проводят первичную оценку инициатив, продвигаемых лоббистами, и принимают решения о целесообразности их ретрансляции на иерархически более высокие уровни системы государственной власти.

Зачастую должностные лица в силу субъективных и объективных причин стремятся оградить себя от воздействия групп интересов, либо создают условия, при которых цивилизованный лоббизм вытесняется коррупционными формами

стимулирования. Преодоление коммуникативных барьеров на отрезке «агент (передатчик) — контрагент (ретранслятор)» в значительной степени предопределяет успешность лоббистской кампании. Весьма существенной проблемой является искажение информации при ее дешифровке и ретрансляции. Контрагенты склонны по-своему интерпретировать предмет лоббизма, зачастую значительно сокращая объем требований, адресованных представителям власти. Возможны и ошибки, возникающие при декодировании сообщений, связанные с субъективным (предвзятым) отношением контрагента к лоббистам. В силу данных обстоятельств, вероятность возникновения статусно-ролевых конфликтов между лоббистами и должностными лицами достаточно высока. Основными конфликтогенами при этом выступают закрытость органов власти, бюрократизм, стремление чиновников низшего и среднего уровня оградить своих руководителей от воздействия со стороны.

Ключевую роль в лоббистской коммуникации играют *технологии* воздействия на органы власти. Выбор в пользу тех или иных лоббистских приемов предопределяют такие факторы, как характер выдвигаемых требований; материальные, организационные и политические ресурсы заинтересованных групп; профессиональные возможности лоббистов (наличие партнерских связей в системе власти и средствах массовой информации). Если лоббисты обладают неформальным доступом к необходимым должностным лицам, то находят применение технологии «прямого» лоббирования, которые не отличаются высокой конфликтогенностью ввиду непубличного характера их применения. Вместе с тем, кулуарность и непрозрачность лоббистской коммуникации может породить конфликты между государством и гражданским обществом в тех случаях, когда мотивы политико-управленческих решений, принимаемых в интересах определенных субъектов, остаются неясными.

Нередко в рамках лоббистской коммуникации используются и так называемые «косвенные» технологии: в частности, медийное лоббирование (воздействие на органы власти через СМИ и ресурсы сети Интернет) и grassroots (коллективные действия). Повышенной конфликтогенностью отличаются технологии grassroots, предполагающие организацию массовых протест-

ных акций с целью оказания давления на органы власти. К подобным мерам нередко прибегают так называемые «субъекты социального лоббизма» — профсоюзы, экологические объединения, правозащитные организации. Медийное лоббирование приобретает конфликтный характер, когда оно используется как технология политического шантажа или средство манипулятивного воздействия на государство и общество. На основании вышеизложенного можно утверждать, что некоторые лоббистские технологии сами по себе выступают конфликтогенными факторами.

Двигаясь от субъекта к объекту лоббистской коммуникации, информация проходит этапы кодирования и декодирования, а также преодолевает целый ряд объективных и субъективных барьеров. В результате возникает искажение предмета лоббизма, находящее выражение в неполном удовлетворении требований группы интересов. С высокой долей вероятности можно предположить, что устойчивой закономерностью лоббистской коммуникации является «снижение планки» требований на каждом участке цепи. Сначала агенты-передатчики заставляют своих нанимателей отказаться от недостижимых целей в пользу удовлетворения наиболее приоритетных потребностей, затем контрагенты отсеивают значительную долю требований, которые представляются им необоснованными и завышенными. На заключительном этапе объект лоббизма принимает политико-управленческие решения, оценивая сталкивающиеся интересы целого ряда экономических и социальных субъектов, что в очередной раз приводит к сокращению объема первоначальных требований. Подобное явление может быть постулировано в качестве своеобразного «закона искажения предмета лоббизма». Следствием действия данного закона является наличие неизбежных расхождений между ожиданиями групп интересов и политико-управленческими решениями, которые принимаются органами власти, что, в свою очередь, порождает конфликты ожиданий и ведет к росту политической напряженности в обществе [5].

Зачастую конфликты, связанные с лоббистской деятельностью, происходят по причине отсутствия обратной связи между объектом и субъектом (властью и группами интересов). Степень информационной открытости органов власти, полнота и оперативность их ответов на выдви-

нутые обществом инициативы свидетельствуют об уровне политической культуры и качестве функционирования демократических институтов. Важнейшей задачей государства является обеспечение общественной легитимации принимаемых решений, что невозможно без объективного информирования представителей всех заинтересованных сторон о причинах выполнения/ невыполнения требований, выдвинутых группами интересов. Немотивированное игнорирование законных интересов лоббирующих субъектов является не только мощным конфликтогенным фактором, но и свидетельством ангажированности, коррумпированности, непрофессионализма представителей власти.

Обобщая вышеизложенное, можно перечислить основные типы конфликтов, которые имеют место в рамках лоббистской коммуникации:

1) внутригрупповые и личностно-групповые конфликты, вызванные неэффективной деятельностью лоббистов;

2) межгрупповые конфликты между конкурирующими субъектами лоббизма;

3) функционально-ролевые конфликты, провоцируемые закрытостью и непроницаемостью органов власти для воздействия со стороны общества;

4) конфликты, обусловленные применением «агрессивных» лоббистских технологий;

5) конфликты ожиданий (расхождение ожиданий субъектов лоббизма с политико-управленческими решениями органов власти);

6) политические конфликты, вызванные несправедливым распределением и перераспределением ограниченных благ и ресурсов;

7) информационно-психологические конфликты, обусловленные непрозрачностью лоббистской коммуникации и низким уровнем информированности граждан о мотивах принятия тех или иных политико-управленческих решений.

Предотвращению и урегулированию вышеперечисленных конфликтов могут способствовать такие факторы, как институционализация лоббистской деятельности, повышение политической и деловой культуры лоббирующих субъектов, совершенствование и оптимизация лоббистских технологий, повышение прозрачности процесса принятия политико-управленческих решений органами власти. Можно утверждать, что ответственность за недопущение и разре-

шение конфликтов, возникающих в процессе лоббирования, несет, в первую очередь, государство, поскольку именно оно регулирует систему

функционального представительства интересов и обладает монопольным правом на легитимное перераспределение общественных благ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белоусов А. Б. Лоббизм как политическая коммуникация. — Екатеринбург: УрО РАН, 2005.
2. Киселев К. В. Лоббизм: основные модели восприятия и конфликт интересов // Политэкс. — 2006. — № 3. — С. 156–168.
3. Репьева А. М. Феномен конфликта в политическом исследовании: понятие, виды и фазы протекания политического конфликта // Конфликтология / nota bene. — 2015. — № 1. — С. 17–23.
4. Shannon C., Weaver W. The mathematical theory of communication. — Urbana: University of Illinois Press. — 1949.
5. Манойло А. В. Специфика цветных революций «арабской весны». // Известия Уральск. Федерального Ун-та. Сер. 3. Общественные науки. 2013. № 3. С. 30–36
6. Федякин И. В. Мегалополисы как субъекты политики: история и современное состояние // Международные отношения. — 2014. — 1. — С. 88–93. DOI: 10.7256/2305–560X.2014.1.10165.
7. Карпович О. Г. Внешнеполитическое (международное) лоббирование: взгляд из Вашингтона и Брюсселя // Национальная безопасность / nota bene. — 2014. — 4. — С. 543–552. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.4.12663.
8. Манойло А. В. Роль цветных революций в демонтаже современных политических режимов // Национальная безопасность / nota bene. — 2014. — 3. — С. 406–414. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.3.12058.
9. Карпович О. Г. Роль международных организаций в урегулировании этнополитических конфликтов // Политика и Общество. — 2014. — 4. — С. 416–425. DOI: 10.7256/1812–8696.2014.4.11730.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Belousov A. B. Lobbizm kak politicheskaya kommunikatsiya. — Ekaterinburg: UrO RAN, 2005.
2. Kiselev K. V. Lobbizm: osnovnye modeli vospriyatiya i konflikt interesov // Politek. — 2006. — № 3. — S. 156–168.
3. Rep'eva A. M. Fenomen konflikta v politicheskom issledovanii: ponyatie, vidy i fazy protekaniya politicheskogo konflikta // Konfliktologiya / nota bene. — 2015. — № 1. — S. 17–23.
4. Shannon C., Weaver W. The mathematical theory of communication. — Urbana: University of Illinois Press. — 1949.
5. Manoilo A. V. Spetsifika tsvetnykh revolyutsii 'arabskoi vesny'. // Izvestiya Ural'sk. Federal'nogo Un-ta. Ser. 3. Obshchestvennye nauki. 2013. № 3. S. 30–36
6. Fedyakin I. V. Megapolisyy kak sub'ekty politiki: istoriya i sovremennoe sostoyanie // Mezhdunarodnye otnosheniya. — 2014. — 1. — С. 88–93. DOI: 10.7256/2305–560X.2014.1.10165.
7. Karpovich O. G. Vneshnepoliticheskoe (mezhdunarodnoe) lobbirovanie: vzglyad iz Vashingtona i Bryusselya // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. — 2014. — 4. — С. 543–552. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.4.12663.
8. Manoilo A. V. Rol' tsvetnykh revolyutsii v demontazhe sovremennykh politicheskikh rezhimov // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. — 2014. — 3. — С. 406–414. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.3.12058.
9. Karpovich O. G. Rol' mezhdunarodnykh organizatsii v uregulirovanii etnopoliticheskikh konfliktov // Politika i Obshchestvo. — 2014. — 4. — С. 416–425. DOI: 10.7256/1812–8696.2014.4.11730.