

УДК 323.212

Каргина А.А.¹

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛОББИСТСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Российский государственный социальный университет

Kargina A.A.

**TRENDS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LOBBYING
ACTIVITIES OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS**

Russian State Social University

Реферат: Лоббистская деятельность в Российской Федерации в настоящее время находится на этапе своего становления. Данная проблематика актуальна на сегодняшний день, поскольку в современной России не развита такая структура, как лоббистские ассоциации ввиду отсутствия института лоббизма. Некоторые некоммерческие организации осуществляют процесс лоббирования интересов граждан. Законодательная база России постоянно изменяется по данному вопросу. Государство формирует положительный имидж лоббистской деятельности в РФ. Лоббистская деятельность выполняет не только функцию продвижения интересов. Существует ряд тенденций и перспектив развития лоббистской деятельности в настоящее время.

Ключевые слова: некоммерческие организации, лоббизм, лоббистская деятельность, общество, государство, правовое регулирование, исполнитель общественно-полезных услуг.

Abstract: Lobbying in the Russian Federation is currently in its infancy. This issue is relevant today, because in modern Russia such a structure as lobbyist associ-

¹ Каргина Анастасия Андреевна - магистрант кафедры политологии и международных отношений Гуманитарного факультета Российского государственного социального университета, г. Москва.

ations is not developed due to the absence of the institution of lobbying. Some non-profit organizations are lobbying the interests of citizens. The legal framework of Russia is constantly changing on this issue. The state forms a positive image of lobbying in the Russian Federation. Lobbying does not only promote interests. There are a number of trends and prospects for the development of lobbying activities at present.

Keywords: *non-profit organizations, lobbying, lobbying activities, society, state, legal regulation, performer of socially useful services.*

Институционализация и правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации в настоящее время находится на этапе становления. В конце XX столетия совершались первые шаги в этом направлении, были предприняты меры по созданию законопроекта, регулирующего данный вид деятельности [3, с. 45]. Данный проект федерального закона разрабатывался аналитиками и экспертами в данной области, однако, ввиду большого количества недоработок документ так и не был принят [6]. Спустя некоторое время, попытки узаконить лоббистскую деятельность в России были возобновлены, но снова не увенчались успехом.

Российская политическая система постоянно претерпевает различные изменения, динамично развивается, происходит становление новых политических институтов. В настоящее время активно развивается и лоббистская деятельность в Рос-

сии, поскольку необходим цивилизованный диалог между гражданами и государством. Лоббизм в классическом понимании трактуется как способность влиять на власть в интересах определенной группой людей или частного лица, применяя политические и другие технологии инструменты с целью принятия политического решения за определенное вознаграждение [7].

В качестве инструментов поддержания такого диалога создано немало электронных площадок, через которые заинтересованное лицо или группа может обратиться к представителям государственной власти с просьбой, предложением или проблемой. Поскольку электронные системы фиксируют все поданные заявления, ни одно из них не остается без ответа от компетентной структуры. Тем не менее, таким путем не всегда может быть достигнут желаемый результат. Такие электронные площадки, как правило, размещены на сайтах министерств,

департаментов и правительств, созданные с целью обеспечения адресного обращения граждан.

Помимо электронных площадок также существуют онлайн-платформы для создания петиций – обращений граждан, адресованных к общественности с различными просьбами. Яркий пример таких платформ – www.change.org, в данной системе зарегистрировано более 250 миллионов человек, – это те, кто создает и подписывает различного рода петиции. Наряду с электронными площадками и платформами стали эффективны и социальные сети в вопросах лоббирования интересов групп граждан, однако, все информационные поводы по большей части нацелены не на продвижение чьих-либо интересов, а на привлечение внимания общественности, широкого круга лиц, а также средств массовой информации. Таким образом, социальные сети выполняют роль промежуточного этапа в процессе лоббирования.

Аналогичную роль в данном процессе выполняют и некоммерческие организации. Поскольку в 2016 году были внесены изменения в ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», с 1 января 2017 года некоммерческие организации могут претендовать на

статус исполнителя общественно-полезных услуг и, имея данный статус, НКО может рассчитывать на финансовую и имущественную поддержку со стороны государства сроком до двух лет. Чтобы получить данный статус и рассчитывать на меры государственной поддержки, некоммерческие организации должны выполнить ряд предписаний.

Во-первых, такая некоммерческая организация не должна являться иностранным агентом. Во-вторых, такая НКО должна оказывать общественно-полезные услуги не менее одного года. Согласно законопроекту в перечень общественно-полезных услуг входят следующие услуги: оказание социально-бытовых услуг, социально-медицинских услуг, содействие в проведении оздоровительных мероприятий, социально-психологические услуги и коррекция психологического состояния, оказание социальной помощи детям, гражданам пожилого возраста, инвалидам и другим социально-незащищенным категориям граждан, организация отдыха и оздоровления граждан, услуги в сфере образования для всех возрастных категорий граждан, аналитические услуги с целью сбора и обобщения информации о качестве предоставления услуг орга-

низациями социального обслуживания, а также услуги по организации межнационального сотрудничества и многие другие [9].

Третьим пунктом, который необходим для получения статуса, предусмотренного внесенным изменением в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», является отсутствие налоговых и иных задолженностей [10; 11, с. 74]. Таким образом, некоммерческие организации, оказывающие социально-полезные услуги обществу, выполняют роль полезного посредника между обществом (гражданами) и государством. С одной стороны, некоммерческие организации по-прежнему выполняют свою основную функцию – представляют интересы тех групп населения, с целью поддержки которых они были созданы. Поскольку данная деятельность теперь закреплена законодательно, нельзя исключать тот факт, что при принятии политических решений со стороны государства в отношении конкретной НКО, данный процесс будет ускорен, ввиду того, что задействован административный ресурс. Помимо этого, такая «сделка» очень выгодна некоммерческим организациям со стороны финансового обеспечения, поддержки. Со стороны государства такие отношения вы-

годны тем, что инициатива внедрения данного статуса исходит от государственных органов, что дает определенные гарантии некоммерческим организациям и их сторонникам. Таким образом, государство искусственно создает условия для цивилизованной лоббистской деятельности в России. В таком ключе лоббистская деятельность НКО может рассматриваться исключительно с положительной стороны, лоббируя интересы не крупного бизнеса, например, а интересы социально-незащищенных категорий граждан государства.

Действуя в рамках данного закона, некоммерческие организации теперь могут оказывать услуги населению не только за счет добровольных взносов попечителей, но и за счет средств государственных или региональных фондов. За счет увеличения финансирования качество оказываемых услуг обществу может значительно вырасти. Еще одной перспективой развития лоббистской деятельности в некоммерческом секторе является повышение конкурентоспособности НКО, что мотивирует конкретные организации привлекать дополнительные ресурсы для повышения качества и реализации оказываемых услуг. Также лоббистская деятельность имеет перспективу

разработки новых законопроектов, регулирующих данную деятельность. Данная мера необходима ввиду динамично развивающейся политической системы Российской Федерации. Законопроекты могут разрабатываться как на федеральном, так и на региональном уровне, учитывая специфику и особенности каждого региона России.

Лоббизм – это явление, имеющее большое значение в регионах [5]. Поскольку в городах федерального значения отстаивать интересы и оказывать влияние на представителей органов федеральной и местной власти в настоящее время не представляется сложной процедурой, то в регионах данная ситуация не отмечается. Институт лоббизма находится на этапе своего становления, и для корректного функционирования всех сопутствующих процессов данной деятельности необходимо создание дополнительных законопроектов, подзаконных и нормативно-правовых актов, регламентов. Для достижения эффективных результатов создания законопроектов в данной области можно использовать зарубежный опыт тех стран, в которых лоббизм давно прошел стадию становления и успешно развивается в современных политических реалиях.

Необходимо также, чтобы законотворческая деятельность в отношении российского лоббизма выстраивалась таким способом, чтобы некоммерческие организации имели возможность конкурировать между собой, в первую очередь для того, чтобы повысить качество оказываемых услуг, а также для того, чтобы такие НКО становились несомненными партнерами для государства, создавая ориентир для последователей.

Эффективная деятельность некоммерческих организаций также зависит и от наличия контактов среди властных или способных оказывать влияние структур. Тем не менее, для НКО такие контакты не должны становиться ключевым фактором в вопросе продвижения интересов, поскольку в таком случае нельзя исключить вариант столкновения с теневым лоббизмом, который дискредитирует НКО как надежного партнера для государства.

Одной из особенностей лоббистской деятельности в некоммерческом секторе является то, что они моментально реагируют на социальные проблемы той категории граждан, интересы которой представляют.

Еще одной особенностью является схожесть деятельности некоммер-

ческих организаций с малым бизнесом. Еще больше это сходство отмечается после принятия закона о внесении изменений в Федеральный Закон «О некоммерческих организациях», когда предоставляются меры государственной поддержки сроком до двух лет. Точно так же, как предоставлялись налоговые каникулы предпринимателям малого и среднего бизнеса. Некоммерческие организации являются более доступными организациями для лоббирования интересов, чем, если бы граждане пытались действовать напрямую. Зачастую, руководители некоммерческих ассоциаций сами являются представителями той категории граждан, чьи интересы представляют. Из-за непосредственного личного включения в проблему деятельность таких организаций оказывается максимально эффективной. К тому же, такие организации, обязательно имеют специалистов, разбирающихся в законодательных и нормативных актах, тогда как гражданин, решивший действовать самостоятельно, а не через НКО, не всегда имеет потенциал или определенные знания, касающиеся конкретной проблематики.

Внедрение НКО в систему государственной власти случилось не сразу. Данный процесс происходил в

три этапа: первый – многочисленное образование таких организаций, второй – постепенное внедрение НКО и государственную деятельность, отсеивание неэффективных НКО, третий этап – формирование из постоянно действующих некоммерческих организаций пула надежных партнеров для государства [1]. Необходимо понимать, что лоббирование – это не разовая «акция», а довольно длительный процесс, вопросы не могут быть решены моментально и всегда нужно быть готовым к тому, что положительного результата придется подождать и лоббисту придется очень постараться, чтобы ситуация была разрешена в его пользу [4]. Еще одна «полезность» лоббистской деятельности со стороны некоммерческой структур для государства состоит в том, что такие организации помогают чиновникам исполнять свои функции более эффективно, таким образом, создавая положительный имидж сразу трем сторонам: НКО (самой себе), чиновнику, который непосредственно влияет на процесс, а также государству, которое организовало весь этот процесс. Все это говорит о том, что государство выбрало грамотный вектор развития отношений между обществом и государственными структурами по поводу отстаивания

интересов. Рассматривая такие отношения в перспективе, стоит упомянуть о том, что несмотря на все плюсы данного механизма, рано или поздно может наступить момент, когда все процессы будут отлажены и есть риск развития появления теневых технологий лоббирования интересов, в том числе такие как привлечение коррупции, а также злоупотребление наработанными контактами со стороны некоммерческих организаций. Поэтому должны быть разработаны такие законопроекты, которые позволят избежать таких нюансов, и смогут сохранить позитивный имидж для всех трех сторон (НКО – чиновник – государство) без ущерба для качества оказания социально полезных услуг обществу. Одной из тенденций развития лоббистской деятельности в Российской Федерации является то, что общество не готово действовать в своих интересах через посредника – НКО. Большинство граждан предпочитают или не отстаивать свои интересы вообще, или же действовать напрямую, обращаясь непосредственно к высокопоставленным лицам. Во-первых, это может быть связано с плохой осведомленностью граждан о существовании специализированных организаций, готовых отстаивать их интересы, то есть граждане не знают о

существовании конкретных НКО. Второй момент заключается в том, что в настоящее время государство сформировало к себе линию недоверия, ввиду чего граждане не хотят взаимодействовать с государственными или «подгосударственными» структурами, считая, что это малоэффективно или вообще неэффективно. Прежде чем вести лоббистскую деятельность некоммерческая организация должна определять не только субъект и объект лоббирования, но также иных участников данного процесса, формы и приемы лоббирования, ресурсобеспеченность процесса, учесть все прогнозы, смоделировать развитие событий, изучить направления смежных тематик и т.д. [2]. Необходимо понимать, что данный процесс намного сложнее, чем может показаться на первый взгляд. Поэтому создавая НКО или обращаясь в такую организацию, необходимо учитывать, что лоббирование – длительный и трудоемкий процесс. Данные услуги в зарубежных странах достаточно дорого стоят, тогда как в российском государстве наоборот. Таким образом, государство делает получение социально полезных услуг доступными для всех категорий граждан.

Рассматривая процесс лоббирования, появляется еще одна тенден-

ция – это объединение граждан в лоббистские ассоциации. Это случается потому, что коллективное решение проблем чаще является эффективным, чем, если бы каждый из данной группы решал их индивидуально. Особенно эта тенденция актуальна в регионах, т.к. коллективными усилиями проще достичь делаемых результатов. Лоббистская деятельность выполняет не только ключевую функцию продвижения интересов, но также и другие. Во-первых, это посредническая функция, лоббист не всегда бывает посредником между государством и заказчиком. Иногда это посредничество может быть между крупным и бизнесом и, например, обществом по защите животных. Вторая функция – артикуляция интересов умение генерировать требования общества к действующей политической власти. В-третьих, обеспечение участия граждан в принятии общественно значимых политических решений. Четвертая функция - функция, которая позволяет удовлетворять интересы и потребности всех категорий граждан [8].

Таким образом, учитывая недавнее начало становления данного института в российской политической

системе, а также уже реализованные изменения в этой области, отмечается следующее: в России нет однозначного отношения к данному виду деятельности, она соединяет в себе как позитивные аспекты – эффективная работа лоббистской ассоциаций, так и негативные аспекты, когда в процессе лоббирования появляются неприятные явления, такие как: коррупция, злоупотребление контактами с чиновниками и другие. Формирование положительного имиджа лоббистской деятельности в России – длительный процесс, спрогнозировать сроки которого в настоящий момент не представляется возможным, несмотря на то, что институт лоббизма необходим российскому государству на данном этапе. Поскольку такой институт значительно бы упростил диалог государства и общества. Отметим дополнительно, что многие страны уже прошли пусть становления данного института на территории своего государства и теперь данный путь предстоит пройти и России. При этом у России имеется преимущество, т.к. российские законодательные органы, эксперты и аналитики могут воспользоваться уже имеющимся опытом других стран.

Список литературы:

1. Грищенко Ю.И. Этапы становления некоммерческих организаций в России. <https://dis.ru/library/665/30014/> (Дата обращения: 12.03.2019)
2. Котомин Д.С. Модернизация политической системы России и новые подходы к правовому регулированию лоббистской деятельности // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 2 (12). С. 39-41.
3. Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2005. 208 с.
4. Муращенко С.В., Киняшева Ю.Б. Информационный лоббизм в системе представительства интересов гражданского общества в органах государственной власти современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2014. № 2. С. 108-115.
5. Некоммерческие организации – исполнители общественно-полезных услуг. <https://minjust.ru/ru/node/286925> (Дата обращения: 12.03.2019)
6. НКО - исполнители общественно полезных услуг. <https://www.uk-prioritet.ru/presscenter/lawnews/nko-ispolniteli-poleznyh-uslug/> (Дата обращения: 12.03.2019)
7. Поварова И.А. Функции лоббизма в региональных политических процессах // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 3 (9): в 3-х ч. С. 145-149.
8. Суровцев С.И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 55-62.
9. Тимофеев И.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2017. № 3. С. 315–317.
10. Толочко А.В., Зайцева И.А. Включение граждан в процессы местного самоуправления как способ повышения эффективности управления муниципальным образованием в условиях малого города // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2016. № 2. С. 52-58.

11. Шпигель Л.Т. Технологии лоббирования. М.: Московская типография. 2009. № 2.

Reference:

1. Grishchenko Yu.I. Etapy stanovleniya nekommercheskikh organizatsiy v Rossii. <https://dis.ru/library/665/30014/> (Data obrashcheniya: 12.03.2019)

2. Kotomin D.S. Modernizatsiya politicheskoy sistemy Rossii i novye podkhody k pravovomu regulirovaniyu lobbistskoy deyatelnosti // Vestnik Yaroslavl'skogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Seriya Gumanitarnye nauki. 2010. № 2 (12). S. 39-41.

3. Lyubimov A.P. Istoriya lobbizma v Rossii. M.: Fond «Liberal'naya missiya». 2005. 208 s.

4. Murashchenkov S.V., Kinyasheva Yu.B. Informatsionnyy lobbizm v sisteme predstavitel'stva interesov grazhdanskogo obshchestva v organakh gosudarstvennoy vlasti sovremennoy Rossii // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki. 2014. № 2. S. 108-115.

5. Nekommercheskie organizatsii – ispolniteli obshchestvenno-poleznykh uslug. <https://minjust.ru/ru/node/286925> (Data obrashcheniya: 12.03.2019)

6. NKO - ispolniteli obshchestvenno poleznykh uslug. <https://www.uk-prioritet.ru/presscenter/lawnews/nko-ispolniteli-poleznykh-uslug/> (Data obrashcheniya: 12.03.2019)

7. Povarova I.A. Funktsii lobbizma v regional'nykh politicheskikh protsessakh //Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2011. № 3 (9): v 3-kh ch. S. 145-149.

8. Surovtsev S.I. Rossiyskiy zakon o lobbizme: pervye shagi na puti pravovoy reglamentatsii lobbistskoy deyatelnosti v Rossii // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2016. № 3 (40). S. 55-62.

9. Timofeev I.V. Pravovoe regulirovanie lobbistskoy deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii // Probely v Rossiyskom zakonodatel'stve. Yuridicheskiy zhurnal. 2017. № 3. S. 315-317.

10. Tolochko A.V., Zajceva I.A. Vkluyuchenie grazhdan v processy mestnogo samoupravleniya kak sposob povysheniya effektivnosti upravleniya municipal'nym obrazovaniem v usloviyah malogo goroda //Vestnik Voronezh'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya. Sociologiya. 2016. № 2. S. 52-58.

11. Shpigel' L. T. Tekhnologii lobbirovaniya. M.: Moskovskaya tipografiya. 2009. №2.