

**ЩЕЛОКОВ Александр Александрович**

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЛОББИЗМ В РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ:  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание учёной степени

кандидата политических наук

Нижний Новгород

2010

Работа выполнена на кафедре всемирной истории Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Арзамасский государственный педагогический институт имени А.П. Гайдара»

Научный руководитель: доктор политических наук,  
профессор Кабешев Роман Владимирович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор  
Рыхтик Михаил Иванович

доктор экономических наук, профессор  
Косариков Александр Николаевич

Ведущая организация: Институт Европы РАН

Защита состоится «24» января 2011 г. в 11 часов на заседании Диссертационного совета Д.212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, факультет международных отношений, конференц-зал

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус, 1

Автореферат разослан «23» декабря 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета, к.и.н., доцент

Семёнов О.Ю.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы.** Лоббизм и работа групп интересов являются важнейшим фактором политического процесса на современном этапе. На фоне роста экологического самосознания населения, спроса на экологически комфортную окружающую среду и адекватную реакцию на её проблемы, увеличения взаимозависимости экологической проблематики с хозяйственной деятельностью человека заметную роль в экологической и социально-экономической политике Российской Федерации и Европейского Союза приобретает экологический лоббизм. Экологические группы интересов оказывают существенное влияние на политические и социально-экономические процессы. На фоне эволюции теоретической платформы эколога-политических дискуссий и концепций происходит смена принципов в понимании места и роли экологии и роли политического инструментария в экологическом регулировании. Экологические группы приобретают черты нового фактора влияния на международные отношения. Институт экологического лоббизма демонстрирует возможности нового аспекта глобальной политики, участвуя в формировании системы глобального управления. Группы интересов несут в себе потенциал качественных эволюционных изменений гражданского общества.

На современном этапе заметно активизируется экологический лоббизм в России. Определяются векторы его дальнейшего развития в части реализации задач природоохраны и модернизации экономики.

Таким образом, перечисленные тенденции обозначают теоретическую и практическую значимость более глубокого анализа экологического лоббизма. Рассматриваемые в работе практические примеры лоббизма приобретают особенное значение в связи с развивающейся эколого-политической дискуссией. Показательны в этом отношении поиск так называемой «посткиотской» модели климатического регулирования и новый раунд переговорного процесса по проблемам климата, проблемы транзита

российских энергоресурсов европейским потребителям («Северный поток» и «Южный поток»), экологическая совместимость региональных инвестиционных (строительство олимпийских объектов в Сочи) и энергетических (строительство АЭС, проблема Чебоксарского водохранилища) проектов. Эти и многие другие примеры показывают существенность задачи развернутого описания экологического лоббизма. Построение выводов, максимально приближенных существующей на практике ситуации, возможно только при выборе адекватного элемента для сравнительного анализа. Рамочный характер законодательства и современный уровень законодательного регулирования лоббизма в РФ и ЕС дают нам возможность привлечь для сравнения именно европейский пример. Экономические связи и политическое партнерство Российской Федерации с Европейским Союзом и его отдельными членами, а также потенциал таких отношений повышает практическую значимость подобного сопоставления.

#### **Степень научной разработанности проблемы.**

Проблематика лоббизма является традиционным предметом научных исследований. Общие вопросы и характеристики лоббизма в разное время рассматривались многими учеными и практиками. Концептуальные подходы в исследовании ключевых проблем лоббистской деятельности нашли свое отражение в выводах по сопутствующим проблемам теории представительства интересов, проблематике заинтересованных групп и теории принятия политических решений.

Флагманом общей теории представительства интересов стали классические труды А. Бентли, Р. Даля, А. Роуза, Б. Трумэна, П. Шмиттера, а также работы Дж. Ф. Мэнли, Х. Виарда, в которых оформилось содержание теорий плюрализма и корпоративизма, а также работы по теории элит (В. Парето, Г. Моска, Р. Михельс).

В контексте развернутой дискуссии о природе групп интересов вопросы теории влияния на процесс принятия решений стали отдельным предметом

научного интереса Э. Шаттшнейдера, Р. Гейбла, В. Кея, Дж. ла Паломбары и М. Вейнера (проблема разграничения субъектов лоббизма). Вопросы участия групп интересов в процессе принятия политических решений всесторонне рассмотрены в трудах В. Кастлза, Р. Солсбери, М. Олсона, К. Линдблума, Т. Мо, Г. Бейкера, Дж. Берри, Дж. Франка и Д. Добсона, Э. Бэлла и Ф. Милларда, М. Хэйса и А. Просса, Р. Бэггота, Д. Ноук и Н. Уизли, Г. Уилсона, А. Циглера и Б. Лумиса, Г. Зиглера, Г. Элмонда, Г. Пауэлла и Р. Мюндта и ряда других авторов (в первую очередь, здесь затронуты проблемы отдельных субъектов лоббизма, таких как социальные движения, бизнес и других как элементов управления). Среди отечественных ученых в этом направлении следует отметить работы Е.В. Золотаревой по теории групп интересов.

Общие вопросы лоббизма в целом рассматривались в работах Л. Милбрата, Р. ван Шенделлена, К. Бейма, П. Кэппла, а также трудах отечественных авторов (В.А. Лепехин, А.П. Любимов, А.В. Малько, С.В. Зотов).

Выводы о характере лоббизма, его качественных характеристиках в контексте конкретных национальных моделей имеют важное практическое значение. Наиболее богатая традиция лоббизма в США одной из первых стала предметом научного интереса. Описание механизмов и общие выводы представлены в работах Т. Дж. Андерсона, К. Шлозмана и Дж. Тьерни, У. Росса, Р. Смита, А. Каммизы, Дж. Блюма и других, советских авторов А. Громько, Я. Бельсона, С.В. Боботова; акценты на отдельные аспекты и опыт законодательного регулирования в работах российских исследователей Н. Травкиной, С. Костяева, Н. Сахарова. Научный опыт Н.Г. Зяблюка сформировал комплексное представление о лоббизме в США как политическом институте.

Исследования опыта лоббизма в странах Европейского Союза и его наднациональных структурах представлены в работах Дж. Петерсона и Э.

Бомберг, Х. и У. Уолласов, Р. ван Шенделлена, Дж. Гринвуда, К. Карр, Э. Уарлайт и Дж. Фейрбрасса. Авторы уделяют внимание роли групп интересов, проблемам практики лоббизма, анализируют формальные и неформальные основы процесса согласования интересов. В отечественной практике в этом направлении имеют значение работы Е. Дегтяревой, И.С. Семененко, С.П. Перегудова и других авторов. Следует отметить вклад нижегородской школы в изучение лоббизма и его места и роли в процессе принятия решений в США, Европейском Союзе, государстве Израиль, поставившей вопрос о системном рассмотрении проблематики на различных практических примерах в условиях изменения подхода в исследованиях (О.А. Колобов, А.А. Корнилов, А.С. Макарычев, А.А. Сергунин).

Комплексное исследование проблем лоббизма в России формировалось в условиях отказа от традиций советского периода в трактовке западных политических институтов (Н.Г. Зяблюк, Н. Сахаров, С.П. Перегудов). В последующем лоббизм в Российской Федерации стал основной темой исследований С.В. Зотова, В.А. Лепехина, А.П. Любимова, О.В. Гаман-Голутвиной, Н.Ю. Лапиной, А.С. Автономова, А.В. Павроза, П.А. Толстых (основные акценты делались на работе органов государственной власти и законодательном регулировании).

Отдельный интерес в связи с нашей попыткой сопоставления европейской и российской моделей лоббизма представляют авторы, проводящие сравнительный анализ различных национальных практик (работы Э. Болла и Ф. Милларда, А.П. Любимова, Д.О. Торхова, М.В. Пантелеевой).

Проблематика методов лоббизма представлена в работах Г. Тернера (одно из первых комплексных исследований в контексте практики групп интересов), отечественных исследователей Е. Минченко, Н. Студеникина, П. Толстых, Л. Федотовой, В. Егорова и других.

Особого внимания заслуживает практика рассмотрения проблем лоббирования социальных интересов с акцентом на роль некоммерческих организаций, «общественных интересов» в процессе принятия решений нашли свое отражение в работах И.С. Семененко, А.Ф. Нагайчука, Н.Г. Зяблюка. Эти авторы впервые обращали свое внимание к неотраслевым интересам.

Отдельно проблемы экологического лоббизма и теории экологических групп интересов в процессе принятия эколого-политических решений освещаются в трудах зарубежных авторов Д. Силза, К. Хорнбека, Э. Андерсона, П. Равклиффа, С. Мэзей и Дж. Ричардсона, Н. Миллера, А. Михайловой, С. Уайза, Б. Чокора, Х. Хиджнена, П. Хиджнена и Л. Шунбека, Дж. Петерсона, Ф. Мюллера-Роммеля и других. В основе их работ - описание инструментария и особенностей экологического движения, степень его влияния на социально-экономические и политические процессы. В отечественной науке следует отметить работы по экополитологии Е. Глушениковой, Д. Ефременко, О. Яницкого и академика Н. Моисеева. Отечественные труды по лоббизму, группам интересов, проблемам «зеленого» движения не содержат прямой постановки вопроса о сущности экологического лоббизма.

Выводы, основанные на исследовании экологической политики в структурах Европейского Союза позволяют выделить конкретные примеры принятия решений с участием групп интересов. Они нашли свое отражение в трудах Э. Сэндбача, Д. Джаджа, Я. ван дер Страатена, П. и И. Барнсов, Э. Зито, Э. Бомберг, Н. Картера, Э. Гуллберга, отечественных авторов Н. Шулениной, Д. Ефременко, Я. Ястребова.

Проблемы взаимодействия бизнеса и окружающей среды в контексте процесса принятия решений отражены в работах У. Хоффмана, Р. Уэлфорда и С. Старки, С. Файнмана, Э. Блэйра и Д. Хитчкока. Это отдельное

направление представляет особую ценность в исследованиях, так как бизнес остается одним из ключевых субъектов процесса принятия решений.

Важная проблематика формирования и содержания экологического права представляет основания для исследований проблем экологического лоббизма. Следует отметить европейскую и российскую юридическую теорию (труды Л. Кремера, Э. Кисса и Д. Шелтона, отечественных авторов А. Голиченкова, В. Гиряевой, сравнение экологического законодательства России и стран-членов Европейского Союза в работе А. Третьяковой).

Рассмотрение вопросов практики групп интересов в рамках настоящего исследования осуществляется в смыслах дискурса устойчивого развития. **Вопросы теории устойчивого развития** отражены в работах П. Рао, С. Бейкер, Т. Ориордана и отечественных авторов Д. Ефременко, В.И. Данилова-Данильяна, К.С. Лосева.

Таким образом, исследования проблем лоббизма в целом и экологического лоббизма в частности отличает многоаспектный подход. Однако, экологический лоббизм в контексте сравнительного анализа различных практических примеров до сих пор не был объектом специального изучения в отечественной научной практике.

Принимая во внимание отмеченную нами научную и социально-политическую значимость разрабатываемой проблемы, очевидную перспективность её дальнейшего изучения, мы определяем цель и задачи исследования.

Исходя из этого, **цель** настоящего исследования – анализ и выявление общих и особенных черт институционально-технологического обеспечения экологического лоббизма в Российской Федерации и Европейском Союзе. **Поставленные на основании этого задачи:**

1. рассмотреть основные теоретические подходы к анализу лоббизма;



2. изучить функции, методы и правовые основы деятельности субъектов лоббизма;
3. проследить этапы формирования экологического лоббизма;
4. определить основные характеристики экологического лоббизма;
5. рассмотреть и провести сравнительный анализ институциональных технологических аспектов экологического лоббизма в РФ и ЕС.

**Объектом** исследования является институт политического лоббизма, **предметом** исследования – институциональные и технологические аспекты экологического лоббизма в Российской Федерации и Европейском Союзе на современном этапе.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период с начала 1990-х годов XX века до настоящего времени.

**Эмпирическая база исследования** составляет комплекс источников различного характера и содержания, которые можно структурировать по группам:

1. официальные документы Государственной Думы ФС РФ, Совета Федерации ФС РФ, Правительства РФ: законодательные акты (федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», федеральные законы «О политических партиях», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О порядке рассмотрения обращений граждан»), постановления, распоряжения; Экологическая доктрина РФ;
2. документы экспертно-аналитического характера: интервью, профильные доклады рабочих групп и экспертных советов, материалы официальных и общественных комиссий, рабочих групп, целевые исследования, прогнозы;

3. документы и сопроводительные материалы отечественных («Институт консалтинга экологических проектов», «Зеленые», «Российская Экологическая Независимая Экспертиза» и другие) и международных (CAN, WWF, Greenpeace, CEE Bankwatch Network) экологических неправительственных организаций и политических партий: уставы, решения, заявления, обращения, бюллетени, руководства, справочная информация (преимущественно расположенные на официальных Интернет-сайтах);
4. официальные документы Европарламента, Европейской Комиссии («Европейская программа по изменению климата»), Организации Объединенных Наций (программа «Повестка Дня на XXI век», доклад «Наше общее будущее» и другие), официальных сайтов законодательных органов США, Великобритании, Европейского союза: решения, доклады, регламентирующие документы, нормативные определения, пресс-релизы;
5. материалы отечественных, европейских и американских печатных и электронных СМИ: «Атланта Джорнал», «Бостон Глоб», «Бюллетень ИТАР-ТАСС», «Гардиан», «Известия», «Коммерсантъ», «Независимая газета», «Новые известия», «Коррера дела сера», «Российская газета», «Торгово-промышленные ведомости»; «Грани.ру», «ИНТЕРФАКС», «Лента.ру», «РБК Daily», «Россия сегодня», «Русская служба Би-би-си»;
6. материалы выступлений политических лидеров.

#### **Методология исследования.**

Цель и задачи работы определили методологические подходы, привлеченные к исследованию проблемы. В основе исследования лежит структурно-функциональный подход, который позволяет рассмотреть экологический лоббизм как комплексный феномен и на основании этого выявить его характерные особенности. Исторический подход позволил

определить этапы формирования экологического лоббизма в рамках конкретного хронологического периода.

Из общенаучных методов использовались индукция, дедукция, анализ, сравнительный анализ, синтез.

В части специальных методов политических исследований применялись метод экспертной оценки (с интервью), метод контент-анализа и метод «кейз стадис» (метод анализ конкретных ситуаций). Метод экспертной оценки позволил привлечь профессиональное мнение участников переговорного процесса по проблемам ратификации протокола и сформировать более организованную источниковую базу. Контент-анализ позволил сформулировать выводы на основании изученных документов и материалов неправительственных организаций, экспертных оценок и СМИ. Метод «кейз стадис» использован в исследовании практических вопросов экологического лоббизма (например, ратификация Киотского протокола) и помог подтвердить полученные выводы. Сравнительный анализ позволил обеспечить сопоставление профильных характеристик (субъекты, методы) и тенденций (направленность, постановка задач) в России и ЕС с выявлением сходства и различий лоббизма эколого-политических решений.

В ходе работы над заявленной проблематикой автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставлений различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

**Научная новизна** определяется, прежде всего, самой постановкой проблемы, весьма актуальной и не имеющей всесторонней системной научной разработки, с учетом обозначенного объекта и предмета исследования. В диссертационном исследовании представлено системное рассмотрение института экологического лоббизма; сделана попытка на теоретическом уровне уточнить предмет экологического лоббизма; представлен вариант поэтапного формирования экологического лоббизма

через генезис экологической составляющей в политическом процессе; через сравнительный анализ определены общие черты и особенности экологического лоббизма в РФ и ЕС; представлено сравнительное описание лоббистской кампании по ратификации Киотского протокола в России и ЕС; введено в научный оборот понятие основной содержательной доминанты лоббистской кампании; введены в научный оборот новые источники и материалы по заявленной проблематике.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Набор методов экологического лоббизма в целом соответствует существующей практике давления и включает в себя создание релевантного информационного поля, формальные и неформальные консультации, использование дискуссионных площадок, привлечение анализа и экспертных оценок, научная аргументация и прогнозирование. В процессе лоббирования эколого-политических решений существенно возрастает роль информационного давления и мобилизованного общественного мнения.
2. Генезис эколого-политической взаимосвязи в контексте развития экологического лоббизма показывает, что на протяжении периода с 1960-х годов до начала XXI века закладывается основное содержание предмета экологического лоббизма. Этот процесс проходит под влиянием эколого-политических дискурсов алармизма и устойчивого развития. В Европе экологическое движение активно развивается с 1960-70-х годов, а в России этот период наступил лишь в начале 1990-х годов.
3. Процесс принятия эколого-политических решений определяет частные особенности предмета экологического лоббизма: разнонаправленное внимание к окружающей среде, различия в восприятии акторами экологических вопросов, неоднозначность понимания экологической выгоды (прибыли). Предмет – соотношение социальных, экономических и политических интересов общностей людей с эксплуатационными

возможностями окружающей среды на момент принятия эколого-политического решения, а также соотношению кратко- и среднесрочных социальных, экономических и политических интересов общности людей с долгосрочными интересами и мерами по сохранению окружающей среды. В понимании предмета заложено основное противоречие экологического лоббизма.

4. Следует отметить качественные характеристики отечественной модели экологического лоббизма: а. заметная роль международного «третьего сектора» в лоббировании вопросов охраны окружающей среды, б. особая роль экспертов в экологическом лобби, в. в российской политической системе ограничены легальные возможности лоббистов, а также отмечен слабый спрос на участие общественности в обсуждении какой-либо проблематики.
5. Сравнительный анализ экологического лоббизма в России и ЕС показал разницу в активности национальных экологических НПО, в структуре экологических групп давления, потенциале механизмов экологического лоббирования на современном этапе. Экологический лоббизм для ЕС – это интенсивно развивающаяся реалья общественно-политической жизни на основе существующих правовых, общественных и экономических регуляторов, основанная на широкой исторической платформе. Для России же это абсолютно новая сфера разграничения и согласования интересов, где потенциальные участники процесса еще не сформировали развернутого восприятия текущих задач и перспектив данного направления.
6. Институт экологического лоббизма в России окажется способным к переходу на новый этап развития при большей открытости процесса выработки и принятия решений, совершенствовании существующих институтов гражданского диалога, утверждении принципиального характера экологической проблематики, создании релевантной и четкой

правовой базы и регулирующих механизмов, преодолении тормозящих факторов в работе групп интересов. Рост влияния экологических факторов на процесс принятия решений способен сформировать системный государственный заказ на экологическую повестку дня и стать катализатором развития экологического лоббизма.

**Научно-практическая значимость** исследования определяется потребностью анализа экологического лоббизма как важного фактора политического процесса. Подобное исследование способствует системному осмыслению всех сопутствующих процессов практикующими лоббистами, позволяет расширить доступ к процессу принятия решений для представителей «третьего сектора». Кроме этого, политические и властные структуры получают возможность расширить понимание методологии лоббизма как политического института и применить эти знания для взаимодействия с субъектами лоббизма. Выводы диссертационного исследования могут быть использованы для разработки системного подхода к регулированию лоббизма, для повышения квалификации лиц, чья деятельность связана с процессом принятия политических решений.

В учебном процессе материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курсов политологии, экологии, экополитологии, при проведении спецкурсов по проблемам лоббизма, теории принятия политических и эколого-политических решений, развития Европейского Союза, экологической политике ЕС и России.

#### **Апробация работы.**

Основные результаты диссертационного исследования представлялись на ряде конференций, в числе которых XII Нижегородская сессия молодых ученых (Татинец, Нижегородская область, 2008 год), международная научно-практическая конференция «Белорусская политология: многообразие в единстве» (г. Гродно, Белоруссия, 2008 год), а также на семинаре «Лоббирование как механизм защиты и продвижения общественных

интересов» (Нижний Новгород, 24-25 октября 2009 года). Всего принято участие в 7 конференциях различного уровня.

Основные положения исследования нашли свое отражение в ряде публикаций, в том числе в периодических изданиях, включенных в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации (всего пять публикаций, в том числе одна в издании, рекомендованном ВАК, и одна в международном издании).

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, обозначены хронологические рамки исследования, проанализирована степень её научной разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования, представлена его эмпирическая база, научная новизна, отражена научно-практическая значимость работы и апробация результатов исследования.

В первой главе **«Теоретические подходы к анализу лоббизма»** главное внимание уделено исследованию теоретических основ описания лоббизма. Глава состоит из двух параграфов.

*В параграфе 1.1 «Лоббизм и теория заинтересованных групп»* представлен анализ феномена лоббизма в связи с его важнейшей составляющей – проблематикой групп интересов. В параграфе дается понимание лоббизма, дан анализ различных теорий представительства интересов (плюрализма, корпоративизма и теории элит), определено понимание экологических групп интересов.

Отмечается, что в понимании лоббизма важно не точное содержание термина, а определение отношения к нему как феномену и, главное, его

функции в системе. Признавая лоббизм инструментом обеспечения интересов (влияния, давления) в процессе принятия решений на любом уровне власти, можно отметить, что предлагаемые на сегодняшний день определения обозначают следующие качественные характеристики: 1. лоббизм – инструмент (практика) представительства интересов, осуществляющий посредническую функцию между властью и обществом; 2. посредством лоббизма добиваются принятия (непринятия) нужных (ненужных) решений со стороны органов государственной власти.

В проблематике групп интересов важно определение понимания интереса как основы существования группы (внимание к интересу отмечено в работах А. Бентли, Р. Солсбери, К. Шлозман, Дж. Тьерни), роли групп в процессе принятия решений, построение их типологии.

В различных теориях представительства интересов отмечается разная роль и возможности групп использовать свой функционал во взаимоотношениях с государством. В рамках теории плюрализма признается многообразие и различие интересов, независимых от государства, а конкурентные действия групп приводят к достижению сбалансированного общего блага. В корпоративизме отмечается взаимозависимость государства и групп интересов, допускается монополия на представительство того или иного интереса, а ключевая роль в принятии решений закрепляется за государством, что снижает составляющую в конкуренции интересов. Теория элит отвергает возможности масс в лоббировании своих интересов. Так или иначе, все зависит от точки зрения на государство и его роль во взаимоотношении с обществом. Выделяя через функциональный подход экологические группы интересов, следует отметить, что они свободнее вписываются в рамки плюрализма. Корпоративизм недостаточно отмечает общественный характер спроса на эколого-политическое решение, сковывает общественную инициативу. Кроме этого, учитывая специфику в восприятии экологии различными акторами (экологические организации – общество –



государство – бизнес), корпоративизм с ограниченной конкуренцией, на наш взгляд, в наименьшей степени позволяет реализовать вариант согласования подобного интереса. Противоречия плюрализма заставляют носителей экологических интересов развиваться, использовать проблему равновесного влияния, например, при разрешении неоднозначных вопросов противостояния экологических НПО и бизнеса. Определение критериев, которые, с одной стороны, позволяли бы четко определять принадлежность того или иного участника политического процесса к заинтересованным группам, а с другой стороны, строить релевантную классификацию таких групп, затруднено отсутствием четких границ феноменов на практике. Неопределенность рангов таких критериев, создает сложности в применяемой терминологии.

*В параграфе 1.2 «Функции и методы субъектов лоббизма» системно рассмотрены реализуемые субъектами лоббизма функции и применяемые методы. Отмечено, что роль лоббизма в целом основывается именно на тех функциях, которые выполняют партии и группы интересов. В их числе, во-первых, функция влияния на эффективность аппарата власти, во-вторых, артикуляция (сведение и конкретизация) и агрегация (сведение и обобщение разноплановых) интересов, в-третьих, информирование власти, в-четвертых, адаптация (сведения к возможностям и восприятию) и, наконец, учет интересов.*

При определении уровня возможностей групп внимание обычно обращают на «сумму доступа», который они имеют. При этом доступ может быть наименее важным элементом в эффективности работы группы. Доступ в данном смысле не означает влияния. Способность группы извлечь пользу или эксплуатировать тот доступ, который она имеет, ограничена определенными факторами, которые, в большей степени, не подлежат контролю с её стороны.

Выполнение тех или иных функций осуществляется посредством различных методов. **Методы лоббизма** – совокупность теоретических принципов и практических приёмов лоббирования. Понятие методов отталкивается от функционального подхода в определении лоббизма. Порядок применения методов образует тактику лоббизма. В рамках действий групп интересов реализация методов направлена не только на достижение цели, но и на обеспечение существования группы. Диапазон методов чрезвычайно широк и многообразен в своих вариациях, имеет свои особенности применительно к тем или иным моделям в разных странах. Главным основанием для применения метода будет его эффективность и соответствие предмету. Классификация методов зависит от применяемого критерия.

В рамках постановки вопроса о методах лоббирования целесообразным выглядит выделение *основной содержательной доминанты лоббистской кампании*, которая обеспечивается в реализации механизма влияния. Основная содержательная доминанта лоббистской кампании – определяющая линия лоббистской кампании, вокруг которой формируется системное поле фактов, используемых для обоснования той или иной позиции.

Функции и методы работы субъектов лоббизма основываются на определенной правовой базе или на сложившейся практике представления интерес в рамках той или иной политической культуры (в сочетании или при отсутствии юридических оснований). Исходя из этого, можно выделить американскую систему представительства (с наличием развернутой профильной законодательной базы), европейскую (где лоббизм является *de facto* легальным видом деятельности, однако профильное законодательство содержит лишь элементы, регулирующие отдельные направления) и системы, где лоббизм признан незаконным. Российская и европейские модели при рамочном характере законодательства не содержат концептуальных норм, регулирующих лоббизм. При этом и в России и в

Европе на современном этапе недостаточен спрос на решение проблемы лоббизма именно в виде единой нормы.

Уровень развития субъектов и объектов лоббизма, состав методов лоббизма и качество выполняемых им функций составляют основные критерии для сравнения различных примеров лоббизма.

Функции и методы работы субъектов лоббизма основываются на правовой базе или на сложившейся практике представления интереса при научном обосновании (при отсутствии соответствующих юридических норм).

Во второй главе «Фактор лоббизма в экологической политике» дается всесторонняя характеристика феномена экологического лоббизма. В соответствии с содержанием определены этапы формирования экологического лоббизма, показаны роль и место экологического лоббизма в принятии эколого-политических решений. В частности, здесь также выделяются критерии для проведения сравнительного анализа практических примеров.

В параграфе 2.1 «Формирование экологического лоббизма» рассмотрен процесс формирования экологического лоббизма. Этапы формирования экологического лоббизма рассматриваются в контексте дискурсов (эколого-политических дискуссий) алармизма и устойчивого развития. Подобный подход позволяет проследить динамику природоохранной проблематики, политизации экологических проблем, формирования экологических групп интересов. Рассмотрение вопросов о генезисе эколого-политической взаимосвязи в контексте развития экологического лоббизма как явления общественно-политической жизни показывает, что на протяжении периода с 1960-х годов до начала XXI века закладывается основное содержание его предмета. Идет формирование основного инструментария экологического лоббизма с повышенной ролью медиа ресурсов. Развивается правовая база природопользования, проходит становление эколого-политических

взаимоотношений, которые и формируют содержание экологического лоббизма. Появляются специализированные природоохранные структуры во власти. Вместе с этим на фоне эволюции «зеленого» движения и роста спроса на благополучную окружающую среду (с развитием общественных организаций и политических партий) формируются субъекты экологического лоббизма. Эти процессы проходят под влиянием сменяющих друг друга эколого-политических дискурсов: алармизма на первом этапе и устойчивого развития в последующем. В Европе и России эти процессы проходят разные этапы. Можно констатировать тот факт, что если в Европе экологическое движение активно развивается с 1960-70-х годов, то в России популяризация экологической проблематики и активизация движения в защиту окружающей среды происходит лишь в начале 90-х годов XX века.

*В параграфе 2.2 «Экологический лоббизм в процессе принятия эколого-политических решений»* раскрывается понимание предмета экологического лоббизма, его субъектов с особым акцентом на соотношение и взаимовлияние их интересов между собой, определяется роль *спроса на эколого-политическое решение*.

Под **предметом экологического лоббизма** в общем смысле следует понимать две составляющих: с точки зрения сущности – соотношение социальных, экономических и политических интересов общностей людей с эксплуатационными возможностями окружающей среды на момент принятия эколого-политического решения (преимущественно для локального и регионального уровней); с точки зрения перспективы решения – соотношение кратко- и среднесрочных социальных, экономических и политических интересов общности людей (заинтересованной группы, граждан региона, конкретного государства) с долгосрочными интересами и мерами по сохранению окружающей среды (для местного, регионального, национального, межнационального и глобального уровней).

Принципиальным в данном общем смысле оказывается соотношение микро и макро интересов между собой и в рамках определенной единой системы.

В предмете экологического лоббизма в каждом конкретном случае могут быть заинтересованы представители общественного или общественно-политического интересов (неорганизованная общественность, общественные организации и экологическое движение, политические партии), государства (государственный аппарат, правящие политические партии) и бизнеса. В данном смысле мы говорим о **субъекте лоббизма** – влияющей стороне в лоббистской деятельности. Она характеризуется, прежде всего, тем интересом, который представляет.

В рамках экологического лоббизма в политическом процессе важно понимание источника возникновения и сущности *спроса на эколого-политическое решение*. С одной стороны, в основе может лежать поиск общественностью (локальной группой населения, инициативной группой граждан) решения конкретной задачи по охране окружающей среды. С другой стороны, спрос может возникнуть как отзыв на проблему, «централизованно» поднятую в работе некоммерческой организации (в том числе искусственно или в качестве превентивной меры). Например, некоммерческая организация способна быть более понятной и близкой к рядовому потребителю, чем, например, промышленная группа. Как ответ на сигнал организации возникает требование более жесткой регуляции какого-либо процесса (производство, уровни загрязнения и прочее). Подчеркнем, что данное требование может стать политическим, а отношение с потребителем перетекают во взаимоотношение с электоратом. Государственные чиновники (ответственные за принятие решений) в случае, если они, например, зависят от волеизъявления избирателя на выборах, вынуждены учитывать такое требование. Проблема влияния потенциального решения на выгоду также как и проблема соотношения такого влияния на позиции бизнеса, работу других аппаратов и ведомств становится предметом

экологического лоббизма. Спрос в конечном итоге становится результатом *вызова* – ситуации, прямо или косвенно, преднамеренно или случайным образом затрагивающей изменение status quo в отношениях в сфере природопользования.

В параграфе делается вывод о том, что влияние на принятие эколого-политического решения в политическом процессе демонстрирует особенности предмета экологического лоббизма как одного из основных критериев для определения уровня развития лоббизма. Эти особенности заключены в разнонаправленном внимании к окружающей среде и, соответственно, понимании экологии со стороны различных акторов, а также неоднозначности представления о выгоде (прибыли) в предмете лоббизма. Субъектами экологического лоббизма могут являться деловое сообщество, общественный интерес и государственный аппарат. При этом бизнес лишь приобретает черты традиционного лоббиста интересов экологии с тенденцией к уравниванию экологических и экономических интересов. Роль и состав носителей общественного интереса в процессе экологического лоббизма находится в прямой зависимости от уровня развития институтов гражданского общества. Каждый из субъектов имеет возможность использовать экологический лоббизм как инструмент с ориентацией на целый ряд различных составляющих предмета. Объект экологического лоббизма не обнаруживает никаких значимых особенностей в сравнении с общей теорией лоббизма. Главное значение в отношении влияния на объект играет существующий правовой регламент в действующей матрице выработки решений.

*В третьей главе «Практика экологического лоббизма в России и Европейском Союзе»* на основе сравнительного анализа дается характеристика экологического лоббизма в Российской Федерации и Европейском Союзе. При этом определен и разобран единый пример

кампании по лоббизму ратификации Киотского протокола, а также ряд других практических примеров.

*В параграфе 3.1 рассматривается проблематика экологического лоббизма в России и определяются его особенности. Анализируются возможности субъектов экологического лоббизма, обозначаются примеры лоббистских кампаний, дается характеристика лоббистских возможностей в процессе принятия решений. В качестве основного примера привлекается кампания по лоббизму ратификации Киотского протокола с подробным анализом хода кампании и позиций субъектов.*

Качественные характеристики экологического лоббизма в России выглядят следующим образом. Во-первых, следует отметить ограниченную активность и отсутствие инициативы у национального «третьего сектора» в лоббировании вопросов охраны окружающей среды и конкретно ратификации протокола. Невнимание к проблеме со стороны профильных политических сил при отсутствии политической мобилизации общественности демонстрирует сравнительную инертность политической системы. Международные неправительственные организации выступают самым эффективным катализатором общественной позиции по крупным экологическим вопросам. В частности, международный фактор в дебатах по Киотскому протоколу в условиях скептического отношения к экологической проблематике, приоритетности политических задач в повестке дня, обнаруженных взаимозависимостях (Киото-ВТО) позволяет сделать вывод о его ключевой роли в итоговом решении. Во-вторых, особое место в экологическом лоббизме в целом и в вопросе ратификации занято экспертным лобби. В условиях ограниченной инициативы «третьего сектора» эксперты стали ведущей силой по формированию информационно-пропагандистского фона, демонстрирующего важность Киотского протокола. Следует отметить также разнонаправленное влияние интересов бизнеса (акторы «за» и «против»). С одной стороны оказались те, кто ждал

всевозможных ограничений от ратификации (но такие акторы остались в тени; публично представлены фигурой А. Илларионова), а с другой, те, кто искал прямой выгоды от реализации потенциала механизмов протокола.

Российская политическая система обнаруживает ограниченность легальных возможностей лоббистов, а также слабый спрос на участие общественности в обсуждении экологической проблематики. Приоритетные позиции в выработке эколого-политических решений с 2003 года полностью перешли в органы исполнительной власти. Однако, вопросы охраны окружающей среды уступали и по-прежнему уступают свое место задачам модернизации экономики.

Зафиксированный в практических примерах набор методов соответствовал существующей практике давления и включал в себя формирование релевантного информационного поля, формальные и неформальные консультации. Применительно к действиям, предпринятым группой Илларионова по проблеме ратификации протокола, мы можем отметить наличие достаточно широкого спектра инструментов, использованных в публичном пространстве: выступления на дискуссионных площадках, формирование мнения в СМИ, привлечение анализа и экспертных оценок, научная аргументация и прогнозирование. Соответствующий инструментарий был применен группой экологического лобби (и субъектами бизнеса как соучастниками).

*В параграфе 3.2 «Экологический лоббизм в Европейском Союзе» на основе выделенных ранее критериев, полученных результатах анализа экологического лоббизма в России, дается характеристика потенциалу экологического лоббизма в Европейском Союзе и проводится сравнительный анализ российской и европейской практик.*

Экологический лоббизм в Европейском союзе является эффективным институтом политической системы, а также значимым фактором экологической политики ЕС и в частности играет ключевую роль в процессе



принятия эколого-политических решений. В основе этого лежит высокий уровень восприятия экологической проблематики, лидерство ЕС в вопросах экологической политики на международной арене, форсированное развитие экологического права, широкая основа политико-правовой культуры согласования интересов.

Представленное содержание **объектов экологического лоббизма** в ЕС показывает преобладание возможностей европейских лоббистов перед их российскими коллегами, которые в большей степени замкнуты на работе с органами исполнительной власти. Объекты лоббизма в ЕС отличаются более высокой степенью готовности к взаимодействию с группами интересов.

Рассмотрение процесса лоббирования в контексте дискуссии по киотским договоренностям в ЕС позволило определить элементы сравнения для аналогичной практики в РФ по линии предмета, субъектов и методов лоббизма. Общий фон данного процесса продемонстрировал частные особенности **предмета**:

- в ЕС в лоббировании ратификации преобладала отработка технолого-экономических вопросов по действию механизмов Киотского протокола в части, например, торговли квотами на выбросы и согласование позиций в бизнес-среде, внешний лоббизм, где ЕС выступает как самостоятельный субъект («лоббизм фактуры»);
- в РФ преобладал лоббизм политического решения – принципиальной ратификации протокола («лоббизм идеи»). Следствием этого стал большой политический резонанс в обсуждении вопросов ратификации протокола в России, по сравнению с Европой.

«Лоббизм фактуры» в ЕС и «лоббизм идеи» в России основываются, безусловно, на уровне развития эколого-политической взаимосвязи. Именно этот разносторонний взгляд на конкретную проблему показывает различия в

институте экологического лоббизма, в развитии его субъектов и методов их работы.

**В части рассмотрения субъектов лоббизма** следует отметить, что Россия и ЕС на примере проблемы Киотского протокола стали полем деятельности международных субъектов экологического лоббизма, в числе которых особенно отметим отделения CAN, WWF, Greenpeace. НПО, базируясь на ресурсах авторитетной поддержки, организационном потенциале, выстраивали линию по продвижению тех или иных интересов (прежде всего экологических) в рамках киотских договоренностей. Несмотря на разницу задач, НПО на основе кооперации возможностей выступили активными лоббистами общей линии позитивного восприятия международной климатической линии и решений на базе Киото. Экологический лоббизм тех или иных решений (в том числе киотских) зачастую обнаруживает важную составляющую в виде экономических интересов. На сегодняшнем этапе развития эколого-политической взаимосвязи данное обстоятельство формирует качественную характеристику, которая позволяет нам говорить о взаимосвязи экономических и экологических интересов в рамках экологического лоббизма (в контексте описанного нами содержания предмета экологического лоббизма).

Подлинный эколого-политический характер решения о ратификации протокола стал основанием для включения в процесс влияния групп интересов. Пример лоббизма киотских решений демонстрирует одновременную мобилизацию негосударственных, научных, политических, иностранных и бизнес субъектов. Однако в России и ЕС эта активность находилась на разном уровне. Во-первых, очевидно, что Россия испытывала международное влияние, в то время как ЕС сам выступал субъектом в этом вопросе вне своих национальных границ (и не только по отношению к РФ). Во-вторых, предельно четко заметна разница в работе неправительственных

групп. De facto в Европе НПО входили в число значимых лоббистов и самого решения, и разработки его экономического инструментария. При этом степень участия НПО соотносилась с широтой общественного представительства. В России «третий сектор» создавал лишь фон вокруг проблемы, сосредотачиваясь на информационной работе. Мы можем также говорить о разной эффективности матрицы диалога общества и власти в ЕС и России, где сравнение будет не в пользу последней. В-третьих, отечественные бизнес-акторы проявили разнонаправленное отношение к проблеме ратификации: от отрицательного и положительного до предельно нейтрального (отчасти по причине значительно более высокого процента энергетических кампаний, на чью деятельность направлено влияние и более низкого уровня технологической подготовленности к перспективному снижению выбросов). В это же самое время европейский бизнес преимущественно проявил разность в возможных вариантах использования механизмов протокола. В-четвертых, ЕС и Россия в итоге использовали разную мотивацию в принятии решения (ЕС в равной степени следовал перспективным экологическим и эколого-политическим выгодам, Россия принимала решения в условиях политической и экономической конъюнктуры, гармонизируя свое законодательство (и политическую позицию) с законодательством стран-участников климатического соглашения).

Сложившаяся **основная содержательная доминанта лоббистской кампании**, построенная на неопределенности научного базиса и противопоставлении экономических, политических и иных последствий ратификации, на наш взгляд, продемонстрировала перспективность инструментария экологического лоббизма. Безусловно, Киотский протокол носит глобальный характер, за счет чего в нем очень сложно переплетаются экологические, политические и социально-экономические факторы, тем более что его действие призвано решать перспективные задачи. Однако

именно этот глобальный характер активизировал по максимуму все национальные механизмы экологического лоббизма и продемонстрировал высокий уровень использования **методов экологического лоббизма** в ЕС и РФ. В то же время это показало, что на уровне Европейского Союза экологический лоббизм более четко выражен и востребован в системе принятия решений, чем в России, набор методов богаче, а их эффективность выше. Европейские НПО способны к более активным (агрессивным) действиям. Наличие спроса на работу НПО, их точку зрения в вопросах охраны окружающей среды показывает заинтересованность экологической проблематикой. Это выглядит естественным, если считать общество и «третий сектор» одним из эффективных инструментов мониторинга природоохранной ситуации и природопользования.

Вопросы отношения и подходов к экологическому лоббизму в России и ЕС будут различаться за счет существенной, на наш взгляд, разницы в восприятии окружающей среды как фактора жизнедеятельности, а также, как следствие, разницы в роли экологической политики в общественно-политической жизни. Эта разница сделала из ЕС самостоятельного лоббиста ратификации Киотского протокола во внутривосточной дискуссии. Кроме этого, значимым фактором обсуждения характеристик экологического лоббизма видится состояние вопросов экологического права, составляющая ресурсную основу эколого-политических отношений.

Экологический лоббизм для ЕС – это интенсивно развивающаяся реальность общественно-политической жизни на основе существующих правовых, общественных и экономических регуляторов, основанная на широкой исторической платформе. Для России же это абсолютно новая сфера разграничения и согласования интересов, где потенциальные участники процесса еще не сформировали развернутого восприятия текущих задач и перспектив данного направления.

*В заключении диссертации отмечаются следующие выводы по работе:*

1. роль заинтересованных групп в современной политологии находит различное толкование. Наиболее соответствующим современной практике выглядит сочетание моделей неоплюрализма, уделившего большее внимание проблемам взаимоотношения групп и государства, и корпоративизма (неокорпоративизма);
2. зафиксированный в рассмотренных практических примерах набор методов в целом соответствует существующей практике давления и включает в себя создание релевантного информационного поля, формальные и неформальные консультации, использование широких дискуссионных площадок, привлечение анализа и экспертных оценок, научная аргументация и прогнозирование. При этом особенную роль играют мобилизация общественного мнения и инструменты прогнозирования. Эффективность перечисленных инструментов зависит от характера и качества соответствующего правового поля;
3. процесс принятия эколого-политических решений определяет частные особенности предмета экологического лоббизма: разнонаправленное внимание к окружающей среде, различия в восприятии экологических вопросов со стороны акторов, неоднозначность понимания экологической выгоды (прибыли). Предмет - это соотношение социальных, экономических и политических интересов общностей людей с эксплуатационными возможностями окружающей среды на момент принятия эколого-политического решения, а также соотношение кратко- и среднесрочных социальных, экономических и политических интересов общности людей с долгосрочными интересами и мерами по сохранению окружающей среды;
4. анализ практических примеров экологического лоббизма в России позволил установить ряд его качественных характеристик, а именно:

- ограниченная активность и скованная инициатива национальных НПО в лоббировании вопросов охраны окружающей среды с одновременно значимой ролью международного «третьего сектора»,
  - особое место в экологическом лоббизме занято экспертным лобби,
  - разнонаправленное влияние интересов бизнеса, что связано со сравнительно меньшей эколого-социальной ответственностью российских деловых кругов,
  - в российской политической системе ограничены легальные возможности лоббистов, а также отмечен слабый спрос на участие общественности в обсуждении какой-либо проблематики. Исполнительная власть в условиях формирования системы с правящей партией с 2003 года заняла ключевое положение в системе принятия эколого-политических решений;
5. экологический лоббизм в ЕС выступает значимым элементом политической системы и экологической политики. В процессе принятия эколого-политических решений экологическому лоббизму отведена более значимая роль с широкими результирующими возможностями. В основе этого лежит ряд факторов, среди которых высокий уровень спроса на экологически благополучную среду и восприятия экологической проблематики, лидерство ЕС в вопросах экологической политики на международной арене, форсированное развитие экологического права, богатый опыт в политико-правовой культуре согласования интересов;
6. институт экологического лоббизма в России окажется способным к переходу на новый этап при большей открытости процесса выработки и принятия решений, совершенствовании существующих институтов гражданского диалога (например, механизма общественных слушаний), утверждения принципиального характера экологической проблематики, создании понятной правовой базы и

регулирующих механизмов, преодолении негативных факторов влияния на работу групп интересов, повышении уровня технологического сопровождения лоббистских кампаний и использования потенциала медиа. Рост влияния экологических факторов на процесс принятия решений в самых разных сферах способен спровоцировать системный госзаказ на экологическую повестку дня и стать катализатором развития экологического лоббизма и его составляющих элементов. Эта сфера выглядит еще более перспективной в связи с поступательным развитием институтов гражданского общества.

Основные положения работы отражены автором в следующих научных публикациях:

**статьи в периодических изданиях, включенных в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации**

1. Щелоков А.А. Экологический лоббизм в современной России // Власть. – 2010. – №9. С. 53-56;

**статьи в других изданиях**

2. Щелоков А.А. Экологический лоббизм: проблема интерпретации субъекта и предмета лоббирования // Белорусская политология: многообразие в единстве – III: материалы междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 22-23 мая 2008 г. В 2 ч. Ч.2 / ГрГУ им. Я. Купалы. – Гродно: ГрГУ, 2008. С. 306-308;
3. Щелоков А.А. Принцип общественной легитимности в работе некоммерческих организаций как актора международных

- отношений // Наука молодых. – Арзамас: Изд-во АГПИ, 2008. С. 129-133;
4. Щелоков А.А. Экологическое лобби: предмет, субъекты, роль общественного интереса как ключевые особенности // Scola-2008. – М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2008. С. 287-294;
  5. Щелоков А.А. О соотношении общественных, политических и экономических интересов в экологическом лоббизме // XIII нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки. – Н. Новгород: Гладкова О.В., 2009. С. 307-309.