

ИНСТИТУТ ЛОББИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГРУПП ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы сущности и содержания системы функционального представительства групп экономических интересов, как эффективного механизма «мягкого» управления групповым взаимодействием, и ее основного элемента – института лоббирования, проводится анализ положительных и отрицательных эффектов лоббизма, основных методов и технологий лоббистской деятельности, а также особенностей развития института лоббирования в промышленно развитых странах и Российской Федерации.

Ключевые слова: группы экономических интересов, институт лоббирования, система функционального представительства групп экономических интересов.

S. Dembitsky

Moscow State Regional University

LOBBYING IN THE SYSTEM OF FUNCTIONAL REPRESENTATION OF ECONOMIC INTEREST GROUPS

Abstract. The paper is concerned with the problems of essence and content of the system of functional representation of economic interest groups as an efficient mechanism of “soft” management of group interaction and its main element – lobbying. The focus of analysis is on positive and negative aspects of lobbying, its basic methods and technologies as well as the peculiarities of the development in industrialized countries and Russian Federation.

Key words: economic interest groups, lobbying, system of functional representation of economic interest groups.

Сегодня ни для кого не секрет, что подавляющая часть социально-экономических решений в любой стране принимаются в интересах определенных групп субъектов в ходе взаимодействия их представителей с органами государственной власти. Причем на характер и формы представительства, помимо типа институционального устройства и степени восприимчивости политической элиты к переменам, не меньшее влияние оказывают такие факторы, как потенциал мобилизации ресурсов представляемых групп экономических интересов, уровень их общественной значимости и социальной ответственности, и др.

Известны два основных механизма общественного управления – государственное управление и общественное самоуправление. Хотя они «взаимодействуют» друг с другом, но в одних обществах более активно работает механизм общественного самоуправления, в других – механизм государственного управления. Особенно явно их взаимодействие проявляется в демократическом обществе, поскольку осуществляется в формах гражданского и политического представительства интересов общества в органах государственной власти. В первом случае мы имеем дело с равноправным представительством всех граждан в выборных органах государственной власти, во втором – с их представительством посредством политических партий, образующих отдельные фракции в выборных органах власти.

* © Дембицкий С.Г.

Если гражданское представительство предполагает идентичность интересов граждан (субъекты выступают от имени всего общества), то политическое представительство – их дифференцированность (субъекты выступают от имени своей партии и представляют интересы лишь части общества). Соответственно, гражданское представительство устойчиво и долговременно, политическое – менее устойчиво и кратковременно (люди чаще меняют свою принадлежность к политической партии, нежели гражданскую принадлежность).

В свою очередь, взаимодействие еще более кратковременных и мобильных социальных структур – групп экономических интересов – с органами государственной власти осуществляется посредством функционального представительства.

Необходимо отметить, что современные теории функционального представительства групп интересов базируются на положениях плюралистической теории групп и теории корпоративизма. Так, плюралистическая теория групп является теоретической базой и отправной точкой для подавляющего большинства исследований в области «организованных интересов» в политике, а также анализа лоббистской деятельности. Ее родоначальники (А. Бентли, Д. Трумэн, М. Олсон и др.) считали, что политический процесс в государстве – это процесс борьбы между различными группами интересов, причем не столько формальными, сколько латентными, функционирующими в тени институтов власти. Согласно их точки зрения, именно демократическая форма правления обеспечивает баланс сил между конфликтующими группами интересов, препятствует монополии одной из групп на принятие решений и действие власти в интересах лишь отдельных социальных слоев.

Однако многие специалисты справедливо указывают на следующие явные недостатки «теории плюралистической демократии»:

- идеализация действительности, преувеличение роли групповой идентификации населения и участия граждан в групповых интересах;
- «игнорирование» преференциального влияния различных групп интересов на власть (бизнес-групп, профсоюзов и т.п.);
- трактовка государства как «нейтрального арбитра»;
- недостаточный учет силы и направленности конфликтогенных интересов (например, потенциал воздействия групп интересов на процесс принятия политических решений зависит от их финансового (материального) состояния, численности, доступа к «точкам влияния», места конкретной группы в системе «организованных интересов», силы конкурирующих групп интересов, юридической регламентации их взаимодействия, и т.п.).

Иными словами, плюралистический тип функционального представительства интересов характеризует практику воздействия «снизу вверх», со стороны самоорганизующихся интересов определенных групп населения на государственные органы. При этом предполагается, что государство суверенно и контролирует распределение ресурсов, статусов, экономических льгот. Хотя группы интересов и стараются воздействовать на государство, направляя его политику в желательное для них русло, но окончательное слово за «нейтральным арбитром» – государством.

Согласно же теории корпоративизма, в «организационном» обществе отношения между группами интересов и властными структурами настолько «корпоратизированы», что становится почти невозможным определение места индивида в системе социальной организации (индивидуальный интерес по определению растворен в корпоративном интересе, который далеко не тождествен совокупному интересу социальной группы). Иначе говоря, формируются «укрупненные сегменты» взаимоотношений между органами власти и группами интересов, основанные, как правило, на неформальном соглашении.

Суть современного корпоративизма можно выразить следующим образом: наиболее влиятельные группы интересов, имеющие реальные возможности воздействия на государственную политику, сравнительно немногочисленны, иерархизированы и функционально упорядочены. Источник такого порядка – государство, которому становится выгодно взаимодействовать лишь с определенными четко выраженными согласованными групповыми интересами, чем с множеством «мелких». Власть «заключает» с какой-либо группой экономических интересов неофициальное соглашение, в силу которого последняя приобретает монополию на представительство интересов отдельных групп общества.

В результате – органы власти получают гарантии социально-экономической «лояльности» определенной группы населения. В обмен на это группа экономических интересов «наделяется» полномочиями по регулированию соответствующей сферы деятельности. Классическим примером подобных отношений могут быть скандинавские страны (например, по установившейся традиции в комитетах шведского риксдага законопроекты пишут те, кому они адресуются, парламент же через акт промультации просто придает силу закона решениям корпораций).

Хотя имеющиеся в распоряжении той или иной группы экономических интересов ресурсы (будь то собственность, финансы, трудовые или интеллектуальные ресурсы) не гарантируют возможности активного влияния на политические процессы. Необходимо, например, учитывать и такие факторы, как имидж группы экономических интересов в общественном сознании и готовность оказать ей пусть пассивную, но массовую поддержку. И тем не менее корпоративные, консолидированные группы экономических интересов имеют неоспоримое преимущество в продвижении своих требований в том случае, если они обладают значимым экономическим потенциалом, «вхожи во власть» и могут пользоваться разнообразными связями в тех кругах, где принимаются решения. При этом важным ресурсом является наличие корпоративной идеологии и стратегии продвижения собственных требований, в т.ч. посредством создания коалиций, обеспечивающих приумножение «потенциала давления».

Для того чтобы оптимизировать возможности продвижения своих требований, группы экономических интересов могут интегрироваться в политические сети, обеспечивающие инфраструктуру взаимодействия политических сообществ, объединенных общей заинтересованностью в конкретных политических решениях. Для ресурсного обеспечения таких сообществ их члены выстраивают сети влияния, в рамках которых взаимодействие между организациями и их представителями происходит на исключаяющей жесткую иерархию неформальной и многоуровневой основе. Диверсифицированные сетевые структуры позволяют осуществлять целенаправленное лоббистское воздействие под прикрытием других видов и форм представительской деятельности.

Таким образом, система функционального представительства групп экономических интересов является ключевым механизмом «мягкого» регулирования группового взаимодействия, выступая своеобразной «ареной» согласования конфликтных интересов различных групп влияния. В отличие от политического, функциональное представительство групп экономических интересов обладает сравнительно большей мобильностью, дифференцированностью и конкретностью представляемых интересов, нацеленностью на практическое их удовлетворение, ориентированностью на решение повседневных задач. Если в политическом представительстве акцент делается на решение стратегических задач, то в функциональном – на решение тактических задач.

Как известно, центральным элементом в системе функционального представительства групп экономических интересов выступает *институт лоббирования*.

Термин «лоббизм» происходит от английского слова lobby («коридор», «кулуары»).

В XVII в. «лобби» называли вестибюль и два коридора в здании палаты общин британского парламента, куда депутаты уходили голосовать и где они имели возможность встречаться с «заинтересованными лицами», которые не допускались на пленарные заседания этой палаты. С середины XIX в. термин «лоббирование» стал обозначать покупку голосов за деньги на выборах.

Сегодня же понятие «лоббизм» используется в широком и узком смысле этого слова. В широком смысле оно означает реализацию права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству, а также выражение и продвижение интересов групп населения во всех ветвях власти, формирующих и реализующих государственную политику. В более узком смысле под *лоббизмом* («механизмом лоббирования») обычно понимается совокупность методов и технологий воздействия различных групп интересов на органы власти с целью добиться благоприятных для себя государственных решений (см. табл. 1).

Таблица 1

Основные методы и технологии лоббистской деятельности

Методы	Технологии
Прямые:	
▪ персональные: визит, письмо, телефонный звонок	▪ «подгонка» требований под воспринимающую сторону
▪ неформальные контакты	▪ создание коалиций
▪ открытые слушания в представительных органах, участие в партийных мероприятиях и т.п.	▪ выработка повестки дня
▪ покровительство	▪ процедурные действия
	▪ манипулирование эксклюзивной информацией
Непрямые:	
▪ через друзей внутри системы	▪ развернутая аргументация
▪ через помощников (консультантов, экспертов) тех, кто принимает решения	▪ вознаграждение, похвала
	▪ угрозы, принуждение
▪ через чиновников среднего уровня	▪ массовая мобилизация

<ul style="list-style-type: none"> ▪ посредством научных публикаций и привлечения ученых 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ различные семинары, конференции с участием общественности, учёных, госслужащих ▪ организация встреч представителей государственных органов с зарубежными экспертами ▪ создание специальных структур по «поддержанию связей» ▪ финансовые «пожертвования» ▪ курсы повышения квалификации для госслужащих, «инициативное включение» их в состав зарубежных делегаций, отправляющихся за рубеж
<ul style="list-style-type: none"> ▪ через институты социализации (учебные заведения, благотворительные фонды и т.п.) 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ через каналы «близких» групп интересов 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ через «своих людей» в политических партиях 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ посредством кампаний массового протеста, избирательных кампаний 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ посредством СМИ, рекламы, электронных средств коммуникаций 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ посредством судебных процедур 	

Что касается понятия «лоббирование» («лоббистская деятельность»), то его сущность наиболее полно, по мнению автора статьи, отражает определение, которое было дано в проекте Федерального закона РФ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (1997): это «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или интересах конкретных клиентов».

Институт лоббирования выполняет следующие функции:

- выступает в качестве инструмента самоорганизации граждан;
- способствует достижению политического консенсуса;
- помогает оценить возможные последствия принимаемых решений;
- способствует преодолению волокиты, бюрократизма, коррупции;
- предоставляет возможность законодательной и исполнительной власти расширить информационную и организационную базу решений.

Однако, оценивая лоббизм как важнейший демократический институт, следует учитывать и такие его (возможные) отрицательные последствия, как:

- граница между законным лоббизмом и коррупцией довольно «прозрачна»;
- лоббисты могут блокировать принятие необходимых решений, когда интересы представляемых ими «клиентов» ставятся выше общественных;
- в кризисных ситуациях переходного периода мощные лоббистские структуры могут навязывать правительству свои узкогрупповые интересы;
- в погоне за прибылью лоббистские структуры могут оказать иностранному государству услуги в ущерб национальным интересам.

Иными словами, в условиях эффективной демократической и правовой системы, экономической стабильности и духовного равновесия в обществе лоббизм может быть действенным инструментом цивилизованных взаимоотношений бизнеса и власти, общества и государства. При отсутствии соответствующих условий он, как правило, перерастает в коррупцию.

Мировой опыт показывает, что избежать открытого или теневого лоббизма, особенно в сфере экономики, нигде, никому и никогда еще не удавалось. Поэтому в ряде развитых стран после Второй мировой войны институт лоббирования был легализован и «узаконен» (США, Канада, Германия, Великобритания, Голландия, Скандинавские стра-

ны). Вместе с тем в некоторых государствах (Франция, Италия, Индия и др.) лоббизм все еще приравнен к коррупции, а в ряде стран (Австралии, Бразилии, России и др.) он существует де-факто, но законодательно еще не легализован. При этом задержка в легализации лоббизма обусловлена или социально-политическими причинами (например, нежеланием верхов «делиться» властью), или культурными традициями.

Лоббизм в США. В США лоббизм достиг уровня относительно самостоятельного социально-политического института, представляющего собой мощный механизм влияния на государственные решения (в 1995 г. был принят новый закон о регулировании лоббистской деятельности). Только на общенациональном уровне в качестве постоянных и латентных лоббистских структур действуют около 6 тыс. предпринимательских союзов и профессиональных ассоциаций, сотни общественных и разного рода специализированных организаций). В том или ином виде все они имеют в своем составе особые, занимающиеся только лоббистской деятельностью подразделения, называемые отделами (отделениями) «по вопросам законодательства» или «по отношениям с правительством». Возглавляют их высококвалифицированные специалисты (бывшие конгрессмены, крупные чиновники, юристы, журналисты). Кроме указанных отделов, существует и такая мощная группа лоббистских структур, как юридические фирмы, агентства по связям с общественностью, консультационные фирмы, т.е. внешние лоббистские организации.

У лоббистских структур и занятых в них лоббистов в США есть своя профессиональная ассоциация – Американская лига лоббистов. Работа ведется в функциональных комитетах: 1) профессиональной подготовки, 2) планирования программ лоббистской деятельности, 3) по связям с общественностью, 4) профессиональной этики, 5) организаций связи с руководством конгресса и правительства. Главная задача лиги – утвердить профессию лоббиста и поднять ее престиж (помимо ежемесячного бюллетеня Американской лиги лоббистов, выпускается более тысячи подобных изданий).

Самое сильное лоббистское воздействие на законодательную власть в США оказывает исполнительная власть (управление Президента, министерства, Пентагон, ФБР, полиция и др.). Так же поступают по отношению к Конгрессу и к своим законодательным собраниям губернаторы штатов, мэры городов и другие провинциальные чиновники и ведомства. Правительство (администрация) имеет свой лоббистский аппарат и механизм. Аппарат состоит из хорошо подготовленных чиновников по отношению с Конгрессом (штатные лоббисты), которые делают всю повседневную работу. Главная пробивная сила правительственного лоббизма – это члены кабинета министров, в США – главные лица администрации во главе с президентом.

В системе правительственного лоббизма две составляющие: неформальная и формальная. В неформальную структуру входят официальные чиновники, которые включаются в процесс лоббирования Конгресса по необходимости, а также «встроенные лоббисты», то есть члены Конгресса, которые отстаивают правительственные проекты в силу партийной принадлежности или личной убежденности. Формальная структура включает служащих, которые по должности в аппарате исполнительной власти обязаны заниматься лоббизмом. Ее высшее звено – аппарат Президента по связям с Конгрессом, затем специальные люди на всех ступенях административной лестницы – всевозможные советники, помощники и другие лица. При президентской администрации есть специальная лоббистская группа для работы с Конгрессом – Бюджетное бюро (10 и более человек). Такие же группы состоят при министерствах, ведомствах, правительствах (администрациях) штатов. Важной составной частью лоббизма в США является и лоббистская деятельность иностранных групп интересов («иностранный лобби»). Все иностранные лоббисты, представляющие коммерческие интересы, регистрируются наравне с их американскими коллегами.

Лоббизм в Германии. Сам термин «лоббизм» в Германии не используется, т.к. с ним немецкая общественность связывает скандальные дела на почве протекции, незаконного давления на органы власти и т.д. Вместо него используются понятия «влияние групп интересов» или «деятельность объединения интересов». В Германии создана достаточно отлаженная система союзов, больших и малых организаций, представляющих перед лицом государства многочисленные группы интересов. Наиболее влиятельными из них являются Федеральный союз германской промышленности, Объединение германских профсоюзов, торговые палаты, аграрные объединения, объединения учителей, врачей, благотворительные фонды, женские организации.

По внешним признакам лоббизм в Германии напоминает американский, но отличается по формам и методам, а главное – по правовой основе. В Германии единого закона о лоббизме нет. Здесь работает ряд правовых документов, создающих рамочные условия для лоббистской деятельности: «Регламент деятельности германского Бундестага», «Регламент деятельности федерального правительства», «Единое положение о федеральных министерствах», «Кодекс поведения члена Бундестага». Если в США всегда была значительной доля прямого лоббирования, то в Германии преобладает непрямой, косвенный лоббизм, прежде всего через систему консультаций (консультационные советы, комитеты, комиссии, экспертная служба).

Важным каналом влияния групп экономических интересов на законодательную власть является их работа в специализированных «трипартийных» структурах (например, «Комитет независимых при СДПГ», Экономические советы при ХДС и ХСС и т.п.), призванных помогать руководству партии опираться на авторитетную общественность. Как и президент США, федеральный канцлер – главная «цель» лоббистских структур. Официальный прием у него означает высшее признание легитимности и авторитета группы экономических интересов и значительно усиливает возможность реализации интересов. Канцлеры ФРГ время от времени встречаются с ведущими представителями промышленности, сельского хозяйства и других групп экономических интересов. Этим встречам предшествует серьезное соревнование за включение в список приглашенных (высоко ценится и прием у министра).

Лоббизм в Скандинавских странах. Понятие «группа интересов» в Скандинавских странах идентично понятию «корпорация». Законы Скандинавских стран признают корпорацию как субъект права только в случае, если есть интерес и он соответствующим образом организован. Никаких отдельных документов, регулирующих отношения государства с корпорациями, нет. Однако существуют Генеральные соглашения профсоюзов с объединениями работодателей, то есть с теми же корпорациями, и государство здесь занимает положение третьей стороны.

Отношение к корпорациям как группам интересов в Скандинавских странах настолько доверительное, что стало возможным наделение их полномочиями по регулированию определенных сфер общественной жизни (транспорт, пенсии, жилье, городское хозяйство и многое другое). В продвижении специфических интересов корпорации все зависит от ее силы и влияния (власти всегда готовы к гибкому законному сотрудничеству). Механизм «продвижения интереса» следующий: корпорации ставят интересующие их проблемы; правительство и соответствующие власти изучают их через целую систему советов и консультаций, которые, как правило, созданы самими властями. При необходимости власти заказывают корпорациям соответствующие исследования, которые они проводят на высоком профессиональном уровне. Затем вся проблема слушается и согласовывается (при разногласиях правительство, как правило, принимает точку зрения корпорации), а результаты исследований публикуются (население им доверяет больше, чем мнению и заключениям государственных властей). В результате соглашения корпорации

и государства оформляется договор, который накладывает на обе стороны правовую ответственность.

Лоббизм во Франции. Во Франции лоббизм как явление социальной, политической и экономической жизни не признается законным. Хотя термины «группа интереса» или «группа давления» присутствуют в лексиконе французов как таковые, понятия «лоббизм» и «лоббирование» практически не используются, что связано с запретом на употребление иностранных терминов и с тем, что юридически лоббизм не признан. Однако практика лоббирования интересов во Франции распространена столь же широко, как и во многих других развитых западных странах.

Специфика лоббизма во Франции обусловлена значительной ролью государства в регулировании экономики и достаточно высокой степенью централизации в принятии социально-экономических решений, чем в других странах рыночной экономики. Так, во Франции существуют запреты на совмещение парламентского мандата с государственной или частной деятельностью (контроль возложен на Конституционный Совет).

На практике же депутаты используют всевозможные «лазейки» для допуска к себе лоббистов и сами выступают в качестве таковых. В частности, используются «исследовательские группы» при внепарламентских организациях, которые есть не что иное, как часть лоббистских структур (например, Комитет по себестоимости производства вооружений, Национальная комиссия по информатике и свободам, Постоянный совет по делам военной службы, Национальный Совет статистики, Национальный комитет вина и др.). Работа в этих организациях происходит только по разрешению парламента и контролируется (соискателю подобного разрешения необходимо обосновать свое желание там работать).

Постоянное давление лоббистов на исполнительные органы власти обусловило принятие во Франции в 1990-х гг. ряда законов, регулирующих порядок распределения государственных и муниципальных субсидий и получения подрядов на строительство, выделение земельных участков, размещение заказов на рекламу, отчисления в госбюджет при сделках с иностранными фирмами, т.е. как раз по тем вопросам, по которым чаще всего идет лоббирование интересов бизнеса.

Согласно ст.69 Конституции Франции, в стране действует Экономический и Социальный Совет, главная цель которого заключается в том, чтобы способствовать сотрудничеству различных профессиональных категорий, а также их участию в проведении правительством внутренней политики. Назначаемые на 5 лет члены Совета представляют интересы всех слоев французского общества, всех основных профессий. Они высказывают свое мнение о законопроектах и законодательных предложениях, а также проектах декретов, передаваемых ему правительством. Важная функция Экономического и Социального Совета состоит также в том, что он дает как по своей инициативе, так и по просьбе правительства экспертные заключения по любым проблемам социально-экономического характера. Неформально выполняя лоббистские функции от имени всех групп интересов и от гражданского общества в целом, Экономический Совет и Социальный Совет помогает правительству и парламенту в определении социально-экономического курса и берет на себя ответственность законодательного их решения.

Иными словами, во Франции (как и в Австрии, Голландии, Италии, Индии и др.) сформировался «мягкий» вариант внеправового «встраивания» лоббистских структур в общегосударственную систему управления.

В современной России характер социально-экономических конфликтов между обществом, бизнесом и государственной властью напрямую опосредует необходимость дальнейшего развития такой цивилизованной формы функционального представительства групп интересов, как институт лоббирования.

Следует признать, что неурегулированность отношений между основными группами экономических интересов стимулирует постоянное внимание отечественных специалистов к проблемам согласования их позиций, механизмам регулирования лоббистской деятельности и всему процессу институционализации социального управления. В частности, исследователи отмечают такие особенности формирования российской системы представительства корпоративных интересов, как:

- «секторизация» корпоративных интересов. В отличие от ведомственной практики в развитых странах, в России экономическая политика формируется ведомствами автономно, без длительных переговоров с близкими ведомствами и «своими» группами интересов (партиями, парламентом и т.п.);

- зачастую процессы согласования интересов чиновников и бизнеса окутаны покровом секретности. Последнее свидетельствует об отсутствии постоянных «правил игры»;

- патронажно-комплиментарные взаимоотношения между чиновниками и бизнес-элитой (в основе – торг за те или иные преференции);

- отсутствие эффективного законодательства о представительстве корпоративных интересов.

Крупные отечественные корпорации, безусловно, оказывают существенное воздействие на социально-экономические отношения в современной России. При этом специалисты выделяют следующие особенности отечественного корпоративного лоббизма:

- готовность сотрудничать с ведущими политическими силами при условии, что последние будут исходить из принципа сохранения существующих «правил игры» в экономической сфере;

- противодействие тенденции к государственному протекционизму;

- участие в формировании российской внешнеэкономической политики с учетом интересов негосударственного сектора экономики.

Необходимо подчеркнуть, что в России, с приходом к власти В. Путина, а затем и Д. Медведева, во взаимоотношениях государства и крупных корпораций наступил новый этап – корпоративное лобби уже не находится в тех особых взаимоотношениях с государственной властью и существенно не влияет на принятие законов и решений, как это было при Б. Ельцине. Последнее обусловило усиление двух форм лоббистской деятельности отечественного бизнес-сообщества:

- ♦ лоббирование через механизм публичной политики (когда требуется изменение сложившейся или складывающейся ситуации с принятием того или иного законодательного акта или административного решения, а неформальные контакты недостаточны или нуждаются в подкреплении);

- ♦ активное использование механизма неформальных связей (например, выдвижение на государственные должности представителей крупных компаний и т.п.). По сути, неформальные связи приводят к «сращиванию» интересов бизнес-элиты и интересов высших государственных чиновников, что ведет к созданию крупных клановых корпораций с клиентельной системой взаимоотношений.

Организационное оформление корпоративных структур, заинтересованных в повышении своего «ресурса влияния» при принятии государственных решений и «ресурса деятельности» в сфере избранной деловой активности, явилось причиной создания групп влиятельных общенациональных и отраслевых объединений ассоциативного типа: Торгово-промышленная палата, Российский топливный союз, Ассоциация нефтепереработчиков и нефтехимиков, Энергетический клуб России, Ассоциация операторов сетей GSM, Союз независимых производителей газа, Ассоциация производителей табачной продукции, Ассоциация российских банков, Всероссийский союз страховщиков, Национальная ассоциация участников фондового рынка, Российская ассоциация организаций и пред-

приятый целлюлозно-бумажной промышленности, Российская ассоциация развития игорного бизнеса, Российский союз автостраховщиков, Российский союз промышленников и предпринимателей, Российское газовое общество, Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров России, Союз производителей алкогольной продукции, Союз производителей нефтегазового оборудования, Союз экспортеров металлопродукции России и др.

По своей сути все они являются лоббистскими структурами и представляют интересы входящих в них компаний. Их основные усилия сосредоточены на вопросах стратегического характера, на стремлении институционализировать себя в системе принятия государственных решений. Представляя интересы бизнеса, они не стремятся к политической ответственности, но заинтересованы в формулировании данных интересов на общенациональном уровне, чтобы оказать влияние на процесс принятия решений. Причем уровень влияния данных ассоциаций определяется тем, насколько успешно они могут решить основные задачи, стоящие перед группами экономических интересов: контакты с чиновниками, оказание информационных и консультационных услуг, разработка стратегии и тактики артикуляции интересов. Как правило, подобные ассоциации имеют доступ в центральные эшелоны власти через контакты с высшими государственными лицами. Многие из ассоциаций приглашают на работу бывших высокопоставленных чиновников.

Следует отметить, что к объединению в ассоциации стремятся, в основном, средние и мелкие компании, тогда как крупные вертикально интегрированные компании зачастую предпочитают действовать в одиночку, приходя к соглашению о совместных действиях лишь в крайних случаях. Если первые видят практический смысл деятельности общественных объединений в защите от коррумпированных чиновников, в борьбе с бюрократизмом, в получении достоверной информации о рыночной конъюнктуре и политических прогнозах, в поиске партнеров для совместной работы, в защите от недобросовестной конкуренции и т.п., то крупные бизнес-структуры ориентируются на более статусные задачи – решение общепромышленного кредитования и субсидирования, формирование общеэкономической стратегии государства. При этом особенно «ценится» способность влиять на президентскую администрацию и правительство – главных «держателей» материальных и финансовых ресурсов страны.

Развитие клиентельных процессов лоббистской деятельности предполагает изменение институциональных форм взаимодействия государства и бизнеса. Если на начальном этапе становления отечественных корпораций определяющую роль играли различные союзы и ассоциации, то к настоящему времени у многих из них «потенциал влияния» существенно снизился. Основными причинами последнего являются следующие:

- интересы крупных бизнес-структур пришли в противоречие друг с другом, а рамки ассоциации или союза не дают возможности его снять или смягчить;
- крупные компании получили возможность непосредственно лоббировать свои интересы во властных структурах, произошло сращивание предпринимательских структур и высшего чиновничества.

Потребность в эффективной реализации лоббистских задач обусловила необходимость создания в крупных вертикально интегрированных компаниях системы служб, занимающихся лоббистской деятельностью: консультационные структуры (подразделения) по связям с общественностью; аналитические службы, реализующие задачи научной апробации законопроектов, диагностику возможностей лоббирования и т.п.

Вместе с тем приходится признать, что в России институционализированное участие бизнеса в политической жизни общества развито недостаточно. Основными причинами этого являются: отсутствие исторических традиций представления групп экономических интересов в политике, негативное отношение значительной части общества к лоббизму, а также отсутствие законодательства о лоббистской деятельности.

В нашей стране вопрос о правовом регулировании лоббистской деятельности впервые возник еще во время работы Верховного Совета СССР (1990 г.), но из-за негативного настроения депутатов к лоббизму так и не был вынесен на рассмотрение законодательного органа. Некоторые депутаты пытались развеять опасения, что регулирование лоббизма сродни легализации организованной преступности, но эти попытки не увенчались успехом.

В 1994-1995 гг. был проведен ряд «круглых столов», семинаров и конференций, посвященных лоббизму. Так, в феврале 1995 г. прошла конференция, организованная Фондом развития парламентаризма в России. В ней приняло участие руководство Совета Федерации и Госдумы, представители партийных фракций, Администрации Президента РФ, Правительства РФ, бизнеса, профсоюзов. Все участники высказались в пользу принятия закона, регулирующего лоббистскую деятельность. Осенью 1995 г. соответствующий законопроект был вынесен на рассмотрение Государственной думы. Однако он не набрал достаточного большинства голосов и не был принят даже в первом чтении.

Тем не менее эксперты продолжили работу. В декабре 1996 г. были проведены парламентские слушания по проекту Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», на которых выступили представители органов власти и некоммерческих организаций. Рабочая группа ознакомилась с моделями правового регулирования лоббизма в развитых странах. При этом был сделан вывод о том, что наиболее приемлемой для России является американская модель институционализации лоббизма, согласно которой лоббист не вправе быть депутатом представительного органа власти или государственным служащим.

Одной из проблем разработки законопроекта стало определение предмета лоббистской деятельности и сферы применения закона. В мировой практике чаще всего объектом регулирования становится лоббизм в органах законодательной власти. Однако такая практика сложилась постепенно, в условиях эволюционного развития политических систем и при наличии разделения властей. Россия же находится на революционном этапе изменения социально-экономического строя и становления новой государственности. Конституция РФ оставила для законодательной власти ограниченные права и, напротив, значительно расширила полномочия главы государства и исполнительной власти. Возникли споры и по вопросам регистрации, отчетности лоббистов.

После серьезных доработок в 1997 г. законопроект был снова включен в план работы Госдумы и направлен в Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций. В марте 1998 г. комитет-разработчик предложил Совету Госдумы включить проект в повестку дня пленарного заседания. Однако очередь до него так и не дошла. В последующем попытки вынести законопроект на обсуждение в Госдуме предпринимались все реже, а после 2000 г. руководство страны дало понять законодателям, что считает нецелесообразным какое-либо обсуждение закона о лоббизме.

Между тем автор статьи считает, что для России принятие закона о лоббистской деятельности крайне необходимо, поскольку позволит хоть как-то упорядочить тот «стихийный, нецивилизованный» лоббизм, который имеет место сегодня в органах государственной власти. Закон предоставит различным хозяйствующим субъектам возможность получить формально равный доступ к т.н. «лицам, принимающим решения». Принятие закона, несомненно, станет существенным шагом в сторону институционализации процесса функционального представительства групп экономических интересов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Горбачев А.В. Институционализация корпоративных интересов в трансформирующейся экономике: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Ярославль, 2003.

2. Згонник Л.В. Институциональный механизм согласования экономических интересов в условиях рыночно-трансформационной экономики: Дис. ...канд. экон. наук: 08.00.01. Ростов н/Д, 2003.
3. Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России: Дис. ...канд. полит. наук: 23.00.02. М., 1997.
4. Зяблук Н.Г. Практика лоббистской деятельности в США. М.: Институт США и Канады РАН, 1994.
5. Каллиома Л. Лоббизм в России больше, чем «откат» //Российская Бизнес-газета. 12 января 2010 г.
6. Кушнир И.Ю. Взаимодействия социально-экономических интересов при формировании промышленной политики: Дис. ...канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2003.
7. Махомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью //Вестник Моск. ун-та. Серия «Социология и политология». 2002. №3.
8. Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике: На примере нефтяного лоббизма в Государственной думе Российской Федерации: Дис. ...канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2002.
9. Перегудов С.П. Политическое представительство: опыт Запада и проблемы России //Политические исследования. 1993. №4.
10. Руднева Н.И. Представительство групповых интересов в управлении общественными процессами: Дис. ...докт. социол. наук: 22.00.08. Белгород, 2002.
11. Сахаров Н. Лоббизм как фактор политической жизни //Бизнес и политика. 1994. №1.
12. Семененко И.С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве: Концепции и практика на Западе и в России: Дис. ...докт. полит. наук: 23.00.02. М., 2001.
13. Соколова О.А. Структура экономических интересов в процессе интеграции России в мировую экономику: Дис. ...канд. экон. наук: 08.00.01. Кострома, 2004.
14. Сулакшин С.С., Романихин А.В. О создании системы цивилизованного лоббизма в России //ЭКО 2002. №10.
15. Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте: На опыте Государственной думы ФС РФ и немецкого Бундестага: Дис. ...канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2001.
16. Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (проект) //Государство и право. 1998. №1.
17. История лоббизма //gtmarket.ru.
18. Как плохие отношения с государством могут расстроить бизнес: пример «Мечела» //www.lobbying.ru.
19. Лоббизм в России. А как у них?//www.lobbying.com.ua.
20. Лоббизм: как это делается в России //www.ladno.ru.
21. Роман Абрамович признал: чтобы развивать бизнес, ему приходилось платить политикам //www.lobbying.ru.
22. Россия: нефтяные компании пролоббировали миллиардное снижение налогов //www.lobbying.ru. Три «В» русского лоббизма, или коридорные игры переходного периода //www.magram.ru.