

На правах рукописи

Бобровский Андрей Сергеевич

**Лоббизм в условиях формирования и деятельности
российской политической элиты**

Специальность: 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии.

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва, 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и права
Московского государственного областного университета

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Лоза Григорий Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент
Ницевич Виктор Францевич
кандидат политических наук
Бочарников Игорь Валентинович

Ведущая организация: Российский государственный социальный
университет

Защита состоится 11 апреля 2006 года в 14 часов на заседании
диссертационного совета К 212.136.03 в Московском государственном
открытом педагогическом университете им. М.А. Шолохова по адресу:
109240, Москва, ул. В. Радищевская, д.16-18.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГОПУ
им. М.А. Шолохова

Автореферат разослан _____ 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент



С.И. Ерофеева

2006 А
2761

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется существенной ролью лоббизма в реализации политических интересов элиты как субъекта лоббистской деятельности, так и государственных служащих и политиков. Основным источником лоббизма являются экономические потребности, борьба за ресурсы и их перераспределение. Поэтому лоббизм есть достижение политическими средствами прежде всего экономических интересов. В этой связи представляется закономерным, что современные, далеко не упорядоченные процессы приобретения и передела собственности сопровождаются активной лоббистской деятельностью в РФ.

В научных и общественных кругах высказываются диаметрально противоположные оценки лоббизма. Одни считают его сугубо негативным явлением, другие испытывают эйфорию по поводу лоббизма, воспринимая его чуть ли не панацеей от всех бед. И в том, и в другом случае мы имеем дело с крайностями, порождаемыми незнанием реальной роли лоббизма в российской политической действительности, политических последствий его деятельности и механизмов лоббирования.

Необходимость исследования лоббизма как черты присущей российской политической элите, понимания его достоинств и недостатков вызвана не только теоретической, но и практической потребностью. И лоббист-предприниматель, и государственный служащий, который по роду своей деятельности часто сталкивается с проявлениями лоббизма, нуждаются в обобщенном знании мирового и российского опыта в этой сфере, что позволит им скорректировать существующую практику лоббирования.

Выполняя ряд важных для общества позитивных функций, лоббизм вместе с тем имеет и негативные стороны. В силу неконкурентного, корпоративно-монополистического характера экономики и политики в со-



временной России, отсутствия правового регулирования лоббистской деятельности, лоббирование принимает искаженные формы.

Эта проблема все чаще поднимается на различного рода научно-практических и теоретических конференциях, семинарах, общественных слушаниях и т.д. В 1992 году в рамках нескольких Комитетов Верховного Совета Российской Федерации начинается работа над законопроектом о конституировании лоббизма. В мае 1993 года Распоряжением Заместителя Председателя Верховного Совета РФ за № 244 проводится первая международная конференция, посвященная лоббизму под названием «Лоббизм как средство влияния на политику». В 1995 и 2003 годах делались попытки принятия закона о регулировании лоббизма в Российской Федерации. Поэтому очевидна теоретическая значимость и практическая полезность, необходимость анализа лоббистской деятельности в России.

Степень научной разработанности проблемы.

До сих пор в российской политологии существует немного работ, в которых лоббизм выступал бы объектом или предметом исследования.

Десятилетия исключительно негативного и зачастую поверхностного освещения западного лоббизма как средствами массовой информации, так и единичными научными публикациями выработали у подавляющего большинства граждан нашей страны стойкое настороженно-критическое отношение к лоббизму как к явлению общественной жизни. Сегодня данная проблема остается по существу периферийной для отечественной политологии и юриспруденции - двух основных отраслей науки, анализирующих данное явление.

Первая публикация, посвященная лоббизму, была представлена советскому обществу в 1976 году книгой Н.Г.Зяблук «США: лоббизм и политика»¹. Описывая условия возникновения, историю развития, практику и

¹ См.: Зяблук Н. Г. США. Лоббизм и политика. - М.: "Мысль", 1976

механизмы осуществления лоббизма, автору не удалось обойтись без идеологических противопоставлений и клише, но все же сквозь призму необходимых в то время мировоззренческих установок явно прослеживалась попытка объективной оценки и научного истолкования этого феномена.

Тема лоббизма затрагивается советскими учеными также в монографиях о структуре и деятельности представительных органов власти, об аппарате государственного управления западных стран (прежде всего США), о государственно-монополистическом капитализме². Зарубежному лоббизму посвящены некоторые научные публикации в периферийных изданиях³. В доперестроечный период проводились исследования, прежде всего в сфере экономики, авторы которых отмечали наличие практики лоббирования групповых интересов также в социалистическом народном хозяйстве. Известный пример подобного исследования - труды экономистов-рыночников во главе с В. Найшулем о номенклатурной экономике позднего социализма в форме "бюрократического торга", когда лоббирование осуществлялось в рамках складывающихся в процессе экономического планирования договоренностей между отраслевыми министерствами и директивными органами⁴.

Литературу о лоббизме в российской политической науке можно условно разделить на три группы, что соответствует основным этапам исследования лоббизма. Главным критерием деления является научное содержание работ и теоретическая проработанность материала. На первом

² См.: Мишин А. А. Центральные органы власти США - орудие диктатуры монополистического капитала. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954; Маринин С. Б. США: политика и управление (федеральный правительственный аппарат). - М.: Международные отношения, 1967; Четвериков С. Б. Кто и как делает политику США. - М.: Международные отношения, 1974; Куликов А. Г. Генеральные штабы монополий. - М., 1969; Федоров Р. П. Анонимная власть. - М., 1970.

³ Например, Бельсон Я. Лоббизм и обструкционизм в Конгрессе США // Ученые записки Казахского государственного Университета, т.47, серия историческая. - Алма-Ата.: Изд-во КазГУ, 1960.

⁴ См.: Константинов В., Найшуль В. Технология планового управления. - М., 1986.

этапе, до 1993 года, активно анализировался в основном зарубежный опыт⁵. На втором этапе (1993-1994 г.г.) наблюдается всплеск интереса к российскому лоббизму как новому явлению в общественно-политической жизни. Однако публикации этого периода носили преимущественно легитимизирующий характер. Их авторы стремились оправдать не регулируемый законом и малоконтролируемый лоббизм, как "естественный" общественный феномен, и способствовали формированию позитивного отношения общественности к лоббизму⁶. С 1995 года по настоящее время продолжается третий этап - этап углубленного анализа и попыток теоретического осмысления лоббизма, определения его роли и функций в политической системе⁷.

Существенно повысило интерес политологов к теме лоббизма обсуждение законопроекта о лоббистской деятельности. Появившиеся в этой связи публикации часто содержат сравнительный анализ зарубежной теории и практики лоббизма, предлагают пути и методы законодательного регулирования лоббистской деятельности в России⁸. Существуют работы

⁵ См.: Кочерян С. А. Лоббизм в Соединенных Штатах // Законодательный процесс в США. Федеральный уровень. - М.: 1990; Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис, 1993, № 1; Прохода Н. Лоббизм: как это делается во Франции // Бизнес и политика, 1995, № 8.

⁶ См.: Стенограмма международной конференции "Лоббизм и его место в общественно-политической жизни", М., 1993; Радкевич С. О деятельности предпринимателей в сфере лоббизма. - М.: Парламентский Центр РФ, 1993.; Сахаров Н. Лоббизм как фактор политической жизни // Бизнес и политика, 1994, №1. Лепехин В. "Группы давления": генезис и классификация // Власть, 1994, №3. Ольшанский Д. О группах влияния и некоторых "влияющих" в российской политике // Бизнес и политика, 1995, № 1.

⁷ См.: Лоббизм в России: этапы большого пути. Доклад Экспертного института Российского Союза промышленников и предпринимателей и Фонда развития парламентаризма в России. - М., 1995; Лепехин В. Лоббизм, М., 1995; Зудин А. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. -М.: Центр политических технологий, 1995; Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. - 1996. - № 9; Система представительства российского бизнеса: формы коллективного взаимодействия. - М.: Центр политических технологий, 1997; Губернаторов В. Формирование корпоративных предпринимательских интересов и проблемы предпринимательского лоббизма в органах власти // Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. - М.: Изд-во Российского независимого института социальных и национальных проблем, 1995.

⁸ См.: Лапаева В. В. О концепции проекта закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти" // Законодательство и экономика. - 1995. - № 7-8; Боголюбов С. А. Как регулировать лоббизм? //

чисто практической, утилитарной направленности. Они чаще всего подготовлены в стенах информационно-аналитических служб предпринимательских объединений или коммерческими научными центрами и призваны стать для лоббистов руководством к действию. Подобные издания также способствуют научному пониманию проблемы лоббизма⁹.

В отличие от российской политологии в политической науке западных стран проблемы лоббизма изучаются давно¹⁰. При этом подавляющая часть работ посвящена исследованию практики лоббирования в странах "большой семерки". В последние годы зарубежные ученые стали проявлять определенный интерес также к теме лоббирования, представительства интересов бизнеса в России¹¹.

Законодательство и экономика. – 1994. – № 15-16; Клименко В. Российский лоббизм и проблемы его законодательного регулирования // Бизнес и политика. – 1995. – № 2; Круглый стол по обсуждению законопроекта "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти" / Отв. ред. А. С. Автономов. – М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995; Вишняков В.Г. Проблемы государственного регулирования лоббизма в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. – 1995. – №3; Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. – 1996. – № 1.

⁹ См.: Общественные объединения деловых кругов России: лоббистский ресурс и политическая роль. Аналитическая серия. Доклады № 1-3. – М.: Центр аналитической информации по политической конъюнктуре России, 1994; Лепехин В. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. – М.: Экспертный совет "Круглого стола бизнеса России", 1994; Цветаев А. Управление социально-политическими процессами: технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности. – М.: Палая, 1995; Старостин С. Каждому чиновнику уготовано по "лоббному" месту // Профиль. – 1997. – № 9.

¹⁰ См.: Из огромного пласта литературы хотелось бы особенно отметить исследования ставшие уже классическими для специалистов: Schrifgiesser K. The Lobbyists. The art and business of influencing lawmakers. Boston, 1951; Banfield E.C. Political Influence. New York, 1961; Milbrath L.W. The Washington Lobbyists. Chicago, 1963; Roche J. P., Lev L.W. Parties and Pressure Groups. New York, 1964;

Holtzman A. Interest Groups and Lobbying. New York, 1966; Key V.O. Politics, Panics, and Pressure Groups. New York, 1967; Dexter L.A. How Organizations are represented in Washington. New York, 1969; The Washington Lobby. Washington, D.C., 1971

¹¹ См.: Rutland, Peter, Business Elites and Russian Economic Policy. Post-Soviet Business Forum, Royal Institute of International Affairs, London, 1992; Fortes cue, Stephen, Government-Business Relations in Contemporary Russia. Paper presented at the Centre for Russian and Euro-Asian Studies University of Melbourne, 25 September 1995; Stykow, Petra, Representation von Wirtschaftsinteressen im russischen Transformationsprozess: Eine Fallstudie. In: Wollmann, Helmut/ Wiesenthal, Helmut/ Boenker, Frank (Hg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs (Leviathan Sonderheft 15). Opiaden:Westdeutscher Verlag, 1995.

Однако отсутствие общепризнанной методики сравнительного исследования представительства интересов в разных странах, трудности получения эмпирического материала, вызванные спецификой объекта исследования, ограничивают результативность этих работ.

Отдельные стороны лоббистской деятельности освещены в исследованиях явлений, связанных с лоббизмом. Работы, посвященные группам давления, позволяют лучше понять субъекты лоббистской деятельности¹². Изучение системы представительства интересов помогает определить место лоббизма в ней, его взаимосвязь с другими элементами политической системы¹³. Практика лоббирования частично раскрывается при исследовании взаимодействия бизнеса и политики¹⁴.

¹² См.: Паппе Я. Новые группы в России. М., 1994; Нечаев А. Наступило хрупкое равновесие между разными группами влияния // Власть. – 1994. – №7; Федоров Ю. Экономические группы интересов в России: ТЭК и добывающие отрасли // Бизнес и политика. – 1995. – № 1; Медведев О. Российский ВПК: "младший брат в семействе лоббистов" // Бизнес и политика. – 1995. – №1; Губернаторов В. Группы влияния российских деловых кругов // Власть. – 1995. – №7; Нельсон Л. Д., Кузес И. Ю. Группы интересов и политический срез российских экономических реформ Критическая версия // Полис. – 1995. – №6.

¹³ См.: Перегудов С. Политическое представительство интересов: опыт запада и проблемы России // Полис. – 1993. – №4; Перегудов С. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – 1994. – №2; Перегудов С. Организованные интересы и российское государство: смена парадигм // Полис – 1994. – №5; Афанасьев М. Клиентела в России вчера и сегодня // Полис. – 1994. – №1; Л. Ионин. Россия между корпоративизмом и плюрализмом. Договор об общественном согласии как корпоративный альянс. Неопубликованный доклад; Крыштановская О. В. Финансовая олигархия в России // Известия. 1995. – 10 января; Стрелец И. Современный корпоративизм: экономический аспект // Бизнес и политика. – 1996. – № 2.

¹⁴ См.: Цакунов С. Предприниматели и исполнительная власть: сотрудничество или противодействие / Обновление России: трудный поиск решений. Вып.1. - М., 1992, с. 74-81; Лепехин В. "Предприниматели и власть в современной России (1992-1993гг.)"(Главы из книги) // Власть. – 1993. – №2, №4.

Лапина Н. Предприниматели в политическом пространстве // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – №6; Рогачев С. Политический механизм регионального управления и предпринимательство // Предпринимательство и власть: проблемы взаимодействия. - М., 1994; Даниленко В. Пускать ли бизнес в политику // Бизнес и политика – 1994. – №1; Савин М. Бизнес и политика: проблемы взаимодействия. //Бизнес и политика, 1995, №3; Кузьмичев А. "Лебедь, рак и щука". К вопросу о политических притязаниях российских предпринимателей // Бизнес и политика. – 1995 - №5; Клименко В. Предприниматели и избирательная кампания в России: цели и задачи // Бизнес и политика. – 1995. – № 5; Баталов Э. Экономика и политика в формационный период // Бизнес и политика. – 1996. – № 1.

Однако в отечественной политологии пока не осуществлено комплексное исследование феномена лоббизма, особенно его элитарной природы, роли в политической системе, не выработана теоретическая концепция лоббизма. О недостаточной научной разработанности этой проблемы свидетельствует отсутствие законченных монографий о российском лоббизме.

Целью исследования является анализ проблемы лоббизма, особенностей деятельности современной политической элиты, становления бизнес-элиты как непосредственного участника лоббистских процессов и обозначение основных путей регулирования лоббизма в России.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить следующие **задачи**:

- рассмотреть политологические концепции, в которых лоббизм является одним из объектов исследования;
- конкретизировать понятие «лоббизм», провести его классификацию и типологию;
- проанализировать становление и деятельность современной политической элиты;
- исследовать причины, степени и формы взаимодействия предпринимателей и государства в процессе лоббирования и влияние лоббизма на развитие политической системы;
- выявить перспективы регулирования лоббизма в современной России;

Объект исследования – деятельность политической элиты, в том числе и направленная на лоббирование собственных интересов. Из объекта исследования вычленен его **предмет**, которым является лоббизм как институт неформализованного представительства интересов российской политической элиты.

Методологическую основу диссертации составили принципы, основанные на законах материалистической диалектики: а) разложение целого на составные элементы и соединения их во взаимосвязи и взаимодействии; б) рассмотрение явлений и предметов как единства противоположностей; в) учет последовательности смены стадий и состояний; г) движение в познании от абстрактного к конкретному и наоборот; д) достижение качественных изменений через количественные накопления, через отрицание отжившего новым; часть исследования построена на применении метода "исследования случая" (case-study), пока мало используемого в российской политической науке; предметные задачи и особенности объекта исследования обусловили применение комплексных методов анализа, историко-компаративистского, структурно-функционального, системного и других методов; требования четкого ясного формулирования проблем, введения однозначности используемых понятий и терминов, структуризации явлений, предметов, процессов.

Теоретическая основа диссертации. Наиболее значимыми для понимания лоббизма являются следующие политологические концепции: 1) теория заинтересованных групп (А.Бентли, Г.Трумен) - о наличии в обществе различных групп, чья совокупность действий определяет политику;¹⁵ 2) неокорпоративизм (Ф.Шмиттер, Г.Лембрух) - о взаимодействии ограниченного числа субъектов, монополизировавших сферу представительства интересов и задающих параметры функционирования и развития общества;¹⁶ 3) теория рационального поведения (М. Олсон) - о рациональных мотивах (личная экономическая заинтересованность и т. п.)

¹⁵ См.: Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Cambridge (Mass.), 1967; Truman D. The Governmental Process. - N. Y., 1951.

¹⁶ См.: Шмиттер Ф. Неокорпоративизм. М., 1997; Лембурх Г. Демократия согласования. М., 1993.

действий руководителей союзов, организаций и их членов; теоретические исследования о взаимодействии бизнеса и политики (экономическая политология);¹⁷ в понимании принципов функционирования элит основополагающими являются теории: Г.Моска, В.Парето, К.Манхейма¹⁸.

Проблема политологии как науки об обществе и его политических институтах состоит в том, что разработанные и апробированные на опыте одной страны научные парадигмы могут оказаться неподходящими полностью или частично для объяснения феноменов в других странах. Этот факт был учтен в работе над диссертацией. Исходя из этого тезиса, имеющаяся теоретическая база постоянно соотносилась с российской практикой.

Эмпирическая основа диссертации.

В диссертации использованы отечественные и зарубежные исследования по теме работы, проанализированы экспертные заключения ведущих политических институтов, материалы сходных по проблематике исследований других авторов.

В условиях трудного доступа к эмпирическому материалу, обусловленного непрозрачностью объекта исследования, необходимо было обращаться к широкому кругу источников, в том числе к анализу данных средств массовой информации. Так как СМИ сегодня стали орудием политической борьбы, часто на страницах журналов и газет появляются сведения, которые невозможно получить ни одним из научных методов. Достоверность, устойчивость, валидность эмпирического материала проверялась при помощи сравнения данных различных источников, в том

¹⁷ См.: Олсон М. Логика коллективных действий. М., 2002.

¹⁸ См.: Моска Г. Правящий класс/ Антология мировой политической мысли. Том II. - М.: Мысль, 1997; Pareto V. Les systemes socialistes. V.I.P. 1965, p.40; Манхейм К. Идеология и утопия. М.: Слово, 1999.

числе полученных в неформальных беседах с представителями власти и бизнес-элиты.

Эмпирическая база диссертации ограничена рамками лоббирования на федеральном уровне. Лоббизм на региональном уровне рассматривался фрагментарно, он имеет собственную специфику, не ставшую объектом диссертационного исследования.

Хронологические рамки исследования. Лоббирование интересов в РФ наиболее активно осуществляется с конца 1992 года, когда форсированный передел собственности привел к активизации лоббистской деятельности. Поэтому исследование охватывает промежуток времени с 1992 года по начало 2001 года. Определение 2001 года крайней точкой исследования обусловлено, прежде всего, большей доступностью фактического материала, тогда как получить достоверные сведения о лоббировании в последние годы представляется практически невозможным. Однако в отдельных случаях применялся ретроспективный анализ исторических корней лоббизма.

Научная новизна диссертационного исследования состоит:

- в предложении авторского понимания лоббизма, как института представительства интересов властной элиты, в обосновании положения о лоббизме как неотъемлемой части политической системы РФ.

- элемент новизны содержится в рассмотрении объектов лоббистской деятельности. Главным объектом лоббистской деятельности является исполнительная ветвь власти. По мере увеличения роли Федерального Собрания в политической системе постепенно активизируются действия лоббистов в отношении парламента.

- в формулировке предложений по регулированию лоббизма в РФ, сущность которых сводится к принятию федерального закона о лоббизме и

созданию специального органа по контролю за лоббистской деятельностью как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

- в выявлении лоббистских отношений внутри политической элиты.

Органы исполнительной власти могут лоббировать законодательную ветвь власти и наоборот.

Все это позволило во многом по-новому взглянуть на феномен лоббизма и оценить его роль, функции и перспективы в России.

Практическая значимость работы определяется тем, что ее результаты могут быть использованы в дальнейших исследованиях проблем лоббизма, групп давления, в преподавании теории государства и права, конституционного (государственного) права, политологии, социологии и других гуманитарных дисциплин. Они могут использоваться при моделировании и прогнозировании процесса принятия общественных, государственных и иных решений на их различном уровне; при проведении законотворческой работы, в совершенствовании правоприменительной деятельности.

Полученные в результате диссертационного исследования выводы помогут сформировать обоснованное и адекватное отношение к лоббизму со стороны общества, депутатов Федерального Собрания и государственных служащих.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с целями и задачами исследования диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников и литературы.

Во **введении** обоснована актуальность исследуемой проблемы, проанализирована степень ее научной разработанности. Определены объект и предмет исследования, изложены его цели и задачи, дана характеристика

теоретико-методологической и эмпирической базы, обозначена научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе – «Основные научные воззрения на теорию лоббизма» - рассматривается история возникновения лоббизма как политического явления. Особое внимание уделяется анализу политологических концепций, в которых лоббизм рассматривается одним из объектов исследования. Дается анализ значительного количества существующих определений лоббизма, его понимание в различных исторических эпохах и странах. На основе всестороннего анализа дается авторское определение лоббизма как института представительства интересов политической элиты.

В первой главе исследования выделяется несколько типов субъектов лоббизма: "политизированные", социальные, экономические, региональные и проводится анализ каждой группы. Определяется круг объектов лоббирования. Также рассматривается технологический аспект лоббизма: методы лоббирования (прямые и опосредованные) стратегия и тактика. На примере действий депутата Государственной Думы делается попытка моделирования механизма лоббизма.

Во второй главе - «Структура, особенности формирования и деятельности политической элиты РФ» - исследуется формирование российской политической элиты в 90-е годы. Этот процесс протекал в форме плавного перехода значительной части советской номенклатуры в новую российскую элиту. Несмотря на то, что элита пополнялась и другими путями, восхождение по карьерной лестнице, переход из бизнес-элиты в политическую, новая российская политическая элита сохранила большую часть особенностей советской номенклатуры.

Автор отмечает, что структура российской политической элиты очень разнообразна. Помимо федеральной и региональной элит, сформировались новые национальные элиты, которые стали очень активными лоббистами своих интересов. Отмечается, что современная элита пока не стала

демократическим классом с высокой мобильностью, а является закрытой кастой, что оказывает влияние на формы и методы ее деятельности.

Вторая часть главы посвящена анализу влияния бизнес-элиты на политические процессы в стране. Особое внимание в анализе уделяется финансово-промышленным группам, лидеров которых принято называть «олигархами». Заняв ведущие позиции в российской экономике, эти группы посредством лоббизма стали активными участниками принятия политических решений.

В третьей главе – «Российский лоббизм и возможности его правового регулирования» - рассматривается российский лоббизм на конкретных примерах последнего десятилетия, когда факт лоббизма был установлен. Особое внимание уделено анализу путей приведения лоббизма в законные рамки. Выработан ряд мер, которые могли бы способствовать регулированию лоббизма в РФ: создание механизмов отчетности депутатов и государственных служащих перед населением; укрепление институтов, которые "уравновешивают" лоббизм и ограничивают его экспансию приемлемыми рамками, то есть укрепление партийно-парламентской системы представительства интересов, основ государственной службы; плюрализация лоббистских структур, т.е. придание лоббирующим структурам большей прозрачности и открытости; принятие закона о регулировании лоббистской деятельности. Принятие специального закона - самый распространенный в мире путь урегулирования лоббизма и, несмотря на особенности российской политической действительности, работа по урегулированию лоббистской деятельности в России на наш взгляд, должна вестись именно в этом направлении. Автором проводится анализ уже существующих законопроектов, выявляются их недостатки и даются рекомендации по их преодолению.

В заключении обобщаются теоретические результаты исследования, формируются выводы и практические рекомендации о лоббизме как одной из особенностей деятельности политической элиты.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Авторское определение лоббизма. Лоббизм - это институт неформализованного представительства интересов в политических решениях, призванный корректировать действия органов политической (государственной) власти в соответствии с изменениями интересов гражданского общества, политической элиты, бизнес-элиты, а также обеспечивать принятие и реализацию общественно-значимых решений.

Исследуя феномен лоббизма и научные взгляды на него, нам удалось выявить основные черты, характеризующие данное явление.

1) Лоббистская деятельность в сфере политики всегда должна быть связана с принятием государственных решений. К примеру, нельзя называть лоббизмом предложение налоговым органам за определенное вознаграждение снизить размеры налогообложения, или пикетирование органов местного самоуправления с целью разрешения насущных проблем района. Любые решения, принимаемые частными лицами или организациями, могут быть подвержены влиянию определенных заинтересованных лиц или групп, однако такое влияние не является лоббизмом.

2) Мотивационная основа лоббирования лежит в желании оказать влияние на принятие решений. Множество событий, действий или факторов могут оказывать влияние на принятие решений органами государственной власти, но если эти действия произошли при отсутствии желания оказать влияние на конкретный объект, то это не может называться лоббизмом.

3) Процесс лоббирования всегда подразумевает наличие цепочки: заказчик - исполнитель - объект воздействия. Заказчик – это лицо или группа лиц,

организация, которые желают оказать влияние на органы власти. Объект воздействия – это тот самый орган власти, который может принять решение, необходимое заказчику. Но главным звеном в этой цепи является – исполнитель, т.е. лоббист. Именно он оказывает воздействие на государственные органы, а зачастую принимает решение о методах воздействия и даже выбирает объект воздействия. Лоббистом может выступать как частное лицо, так и общественная организация, политическая партия и т.п.

Основываясь на выявленных характерных чертах лоббизма, исходя из целей и задач исследования, было дано авторское определение лоббизма. Данное определение на наш взгляд наиболее полно отражает сущность лоббизма в политической системе, его функциональную роль.

В упомянутом определении, характеристика «неформализованное» дана, прежде всего, для того, чтобы подчеркнуть невключенность этого института в официальные механизмы принятия решений.

2. Лоббизм, как один из основных каналов реализации групповых и индивидуальных интересов политической элиты приобретает особое значение в условиях перехода общества к рыночной экономике и демократии.

При переходе общества от командно-административной системы к рыночной экономике определяющими судьбу зарождающегося лоббизма становятся несколько факторов:

1) При формировании демократических отношений и рынка в политической среде возникает множество субъектов, которые обладают уже достаточными капиталами и возможностями, но не имеют рычагов реализации своих целей с помощью конституционных каналов воздействия, прежде всего, через выборные органы власти. Такая ситуация складывается из-за закрытости и в некоторой степени «клановости» государственного аппарата, куда доступ человеку со стороны закрыт.

2) Фактором, сопутствующим становлению рыночной экономики является децентрализация системы государственного управления. Особенно отчетливо эта тенденция прослеживается в странах с большой территорией, а, следовательно, Россия яркий тому пример. С одной стороны, при появлении множества субъектов экономической деятельности на территории в нескольких часовых поясах, не представляется возможным говорить о централизованном контроле за субъектами экономики. С другой стороны, невозможность проследить деятельность разветвленной бюрократической системы делает её наиболее доступным объектом воздействия. Можно даже сказать, что чиновники в условиях ослабления централизованного контроля даже ждут лоббистских предложений.

3) Сформировавшийся класс бизнес-элиты не имеет стабильной социальной опоры в обществе. При защите своих интересов он не может заявлять о собственной социальной либо электоральной значимости, либо рассчитывать на поддержку широких народных масс. В такой ситуации бизнес-элите ничего не остается, как самой искать пути реализации своих интересов.

При анализе всех факторов складывается общая картина состояния лоббизма в условиях перехода к рынку. Лоббизм делает возможным для элиты выражение её потребностей в реализации своих политических и экономических амбиций. Здесь мы видим некоторое противоречие. С одной стороны, государственный аппарат является закрытым для проникновения внутрь своей системы, а с другой, он неформально открыт для воздействия и ждет этого. В такой ситуации лоббизм позволит разрешить этот конфликт интересов. Ведь при лоббировании целостность государственного аппарата не нарушится, а политическая элита получит возможность решать свои задачи.

Другим не менее важным фактором, подчеркивающим особое значение лоббизма в переходный период, является то, что лоббизм позволяет корректировать в правильном направлении ход рыночных преобразований в

стране. Это вызвано, прежде всего, тем, что в переходный период государственная машина ослабевает и нарушаются многие вертикальные связи внутри общества. Лоббизм здесь играет роль связующего звена между политической элитой и государством и позволяет скорректировать некоторые недоработки системы.

3. Лоббизм, как институт представительства экономических, политических и иных интересов в современном российском обществе, является неотъемлемой частью политической системы.

В условиях становления российской государственности лоббизм занял прочное место в политической системе страны. Вследствие ослабления институтов государственной власти в 90-е годы лоббизм во многом стал заменой традиционного механизма представительства интересов населения, т.е. выборов. Основным элементом этого механизма является представительство интересов через депутатов парламента. Однако депутат Государственной Думы РФ в одиночку не может оказать влияния на исполнительную власть, а именно в её руках сосредоточены рычаги власти. В такой ситуации, лоббизм, во всех его проявлениях, от организации информационной кампании до прямого воздействия на чиновника, становится самым действенным рычагом реализации интересов народа и его представителей. В случае невозможности применения этого эффективного механизма, вся политическая система пришла бы к коллапсу, что, в конце концов, привело бы к смене всего политического устройства. При отсутствии возможностей реализации своих целей политическая элита становится самым энергичным элементом политической системы и сделает все, чтобы добиться поставленных задач. В этом смысле лоббизм помогает снять напряжение, возникающее из-за слабой развитости институтов гражданского общества и конституционных каналов представительства интересов.

Лоббизм, как, впрочем, и другие социальные и политические институты не конструируется политическими «технологами», а вырастает из

реальных межчеловеческих и межгрупповых отношений под влиянием господствующей политической традиции и особенностей исторического момента. Лоббизм нельзя запретить, вычеркнуть из лексикона и политической действительности. Являясь неотъемлемой частью политической системы, лоббизм играет очень важную роль в системе представительства интересов элиты.

4. Лоббизм способствует более полному выражению, согласованию и реализации групповых интересов, тем самым, неся общественно значимые функции.

Во-первых, лоббистские группы выполняют функцию посредничества между гражданами и государством. Это посредничество имеет место, прежде всего, в сфере обмена информацией. Лоббисты предоставляют информацию, которая для власти может быть важной при принятии политических решений. Участие в лоббистской деятельности разнообразных многочисленных групп позволяет парламенту, правительству и президентскому окружению видеть в конкретных целенаправленных лоббистских мероприятиях степень накала оппозиционных политических настроений и в критических ситуациях идти на те или иные уступки, не доводя дело до социальных взрывов. Разумеется, в ходе принятия законов или при интерпретации законодательного акта правительственными чиновниками при его непосредственной реализации важную роль играют знания экспертов. Группы давления добиваются выгод для себя, но, в свою очередь, обеспечивают благоприятные условия восприятия обществом и конкретными группами населения принимаемых государством законов и административных акций.

Во-вторых, лоббизм реализует функцию организации плюрализма общественных интересов. Лоббизм - необходимый институт плюралистического общества. Естественно, что каждый человек, как и группы лиц, тем более объединенные в организации и союзы, занятые конкретной деятельностью, в частности, экономической, имеют свои

специфические интересы. Все люди и их группы стремятся отстаивать свои интересы доступными им средствами с учетом социальных, экономических и юридических норм. Вполне логично, что интересы начинают сталкиваться и нужны правовые способы и механизмы сопоставления интересов и определения их приоритетов. Процессы лоббирования всегда осуществляет небольшая группа людей, но результаты лоббирования имеют значительные последствия и затрагивают в отдельных случаях большие слои населения страны, особенно экономической стороны его жизни. Очень часто обществу это выгодно, так как сопоставление групповых интересов, возможностей и последствий разного рода действий, осуществленное в рамках демократической процедуры и выраженное в политических решениях, образует сложную систему сдержек и противовесов для экономических субъектов.

И, наконец, в-третьих, лоббизм дополняет собою конституционную систему демократического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют другой возможности. Поскольку парламент до последнего времени формировался по территориальным округам и партийным спискам, огромное количество самых разнообразных общественных групп, каждая со своим особенным интересом, не может его, свой интерес, реализовать, выставляя собственных депутатов. Вместе с тем, ее интерес может быть как узко групповым, так и иметь большое общественное значение. Таким образом, через систему и практику лоббизма получают свое выражение и представительство в общенациональном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными.

5. Принятие федерального закона, регулирующего лоббистскую деятельность, является первоочередной задачей государства в направлении урегулирования лоббизма в РФ.

Как уже отмечалось ранее, лоббизм является неотъемлемой частью политической системы современной России. В такой ситуации государству необходимо принять ряд мер по урегулированию лоббистских отношений в стране. Такими мерами могли бы быть:

1) Создание механизма отчетности законодательной и исполнительной ветвей власти перед населением. Сейчас в России не существует законодательного акта, позволяющего избирателям отозвать депутата Государственной Думы РФ. Такая же ситуация и с органами исполнительной власти, где назначенные чиновники чувствуют ответственность только перед своим начальством, а не перед народом.

2) Развитие институтов, ограничивающих лоббизм цивилизованными рамками. Это развитие партийно-парламентской системы, укрепление основ государственной службы, поддержка общественных объединений.

3) Придание лоббистской деятельности большей прозрачности, т.е. вывод из «тени» всех лоббистских действий, которые проходят в рамках закона.

Однако добиться всего выше названного в условия современной России практически невозможно. Причин тому множество: слабость вертикали государственной власти, которая пока готова управлять лишь командно-административными мерами; неразвитость институтов гражданского общества и прежде всего политических партий, практическое отсутствие независимых от государства и бизнеса СМИ; сопротивление бюрократического аппарата введению общественного контроля за их работой. Создание Общественной палаты РФ может стать первым шагом на пути укрепления институтов гражданского общества и формирования прочных вертикальных связей в обществе. Однако об эффективности этого органа говорить пока рано в связи с малым сроком его функционирования.

Одним из наиболее действенных рычагов воздействия на лоббизм является принятие отдельного федерального закона, регулирующего,

лоббистскую деятельность. В нем необходимо прописать такие аспекты лоббистской деятельности как процедуру регистрации и лицензирования лоббистов, допуск лоббистов к работе комитетов Государственной Думы РФ еще на стадии создания законопроекта и порядок взаимодействия с органами исполнительной власти, прежде всего, с Правительством РФ. В законе обязательно должен быть отмечен порядок найма лоббиста, оплаты его деятельности и отчетности, как самого лоббиста, так и заказчика его работы. Без четкого контроля со стороны правоохранительных органов говорить о придании лоббизму цивилизованных рамок было бы бессмысленно, ибо соблазн пойти в обход закона всегда будет очень велик.

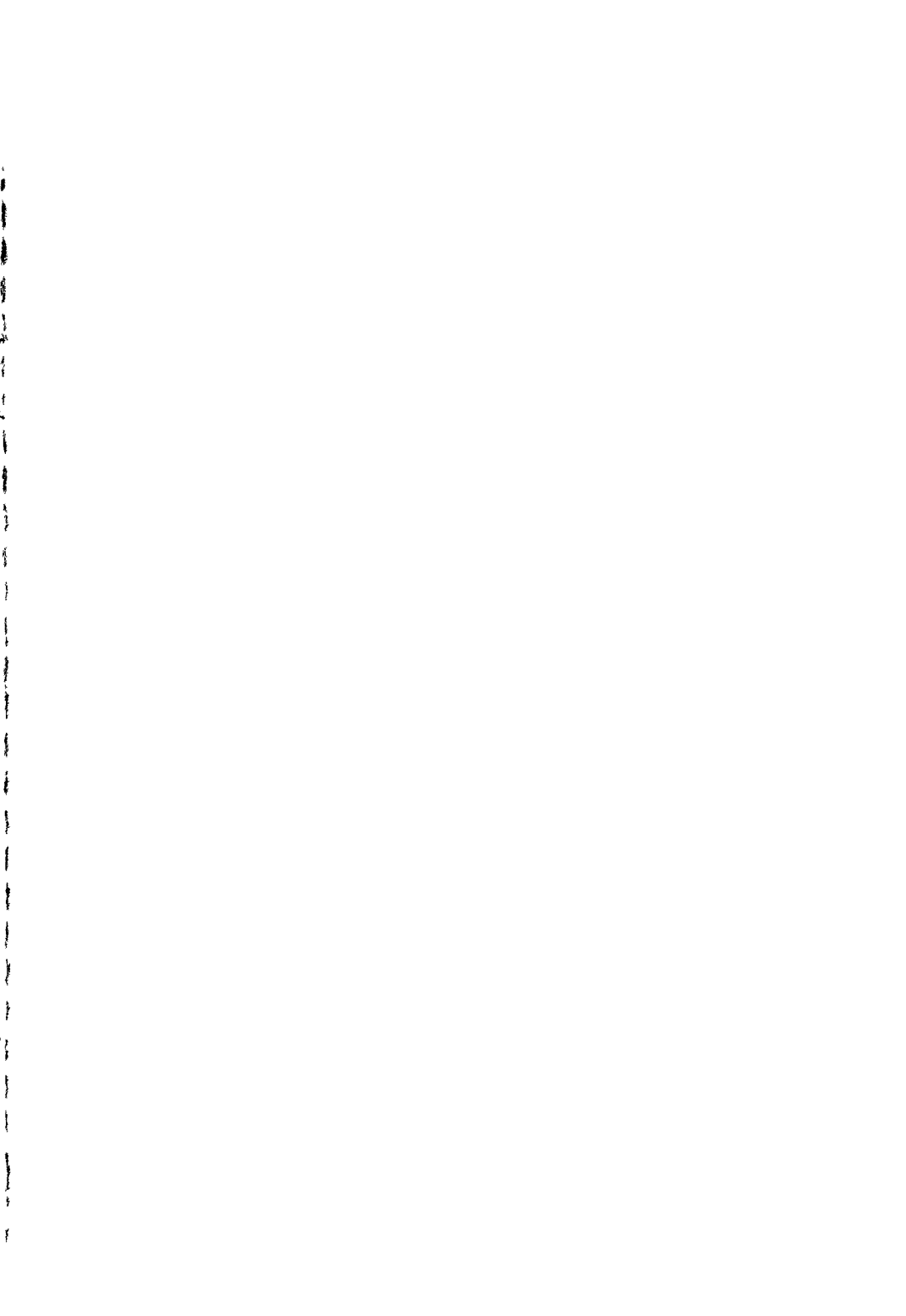
Принятие такого закона должно оказать положительное воздействие не только на институт лоббизма, но и на политическую систему в целом. Это придало бы новый импульс политическому развитию России.

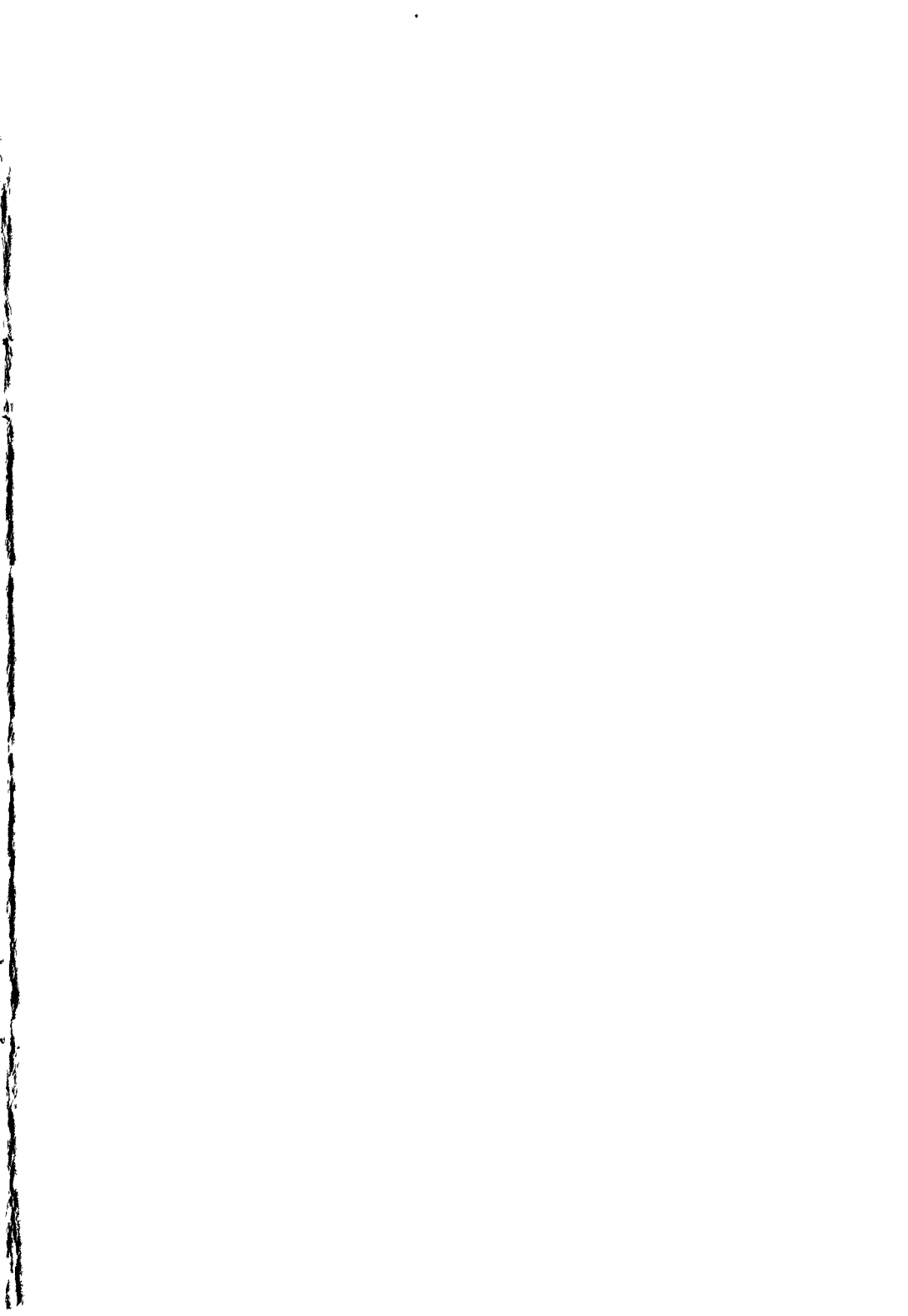
По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Бобровский А.С. Основные научные взгляды на лоббизм, концептуальные и технологические особенности. – М., ЗАО «Издательский дом «Парад», 2005. – 4 п.л.
2. Бобровский А.С. Концептуальные и технологические особенности лоббизма // Современные гуманитарные исследования. – 2005. - №6. – 1,75 п.л.
3. - Бобровский А.С. Российский лоббизм – пути регулирования // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Сборник научных статей: Вып. 13/ отв. Ред. В.М. Утенков. – М.: Редакционно-издательский центр «Альфа» МГОПУ им. М.А.Шолохова, 2006. – 0,5 п.л.



Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.
Подписано в печать 06.03.06
Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,5
Печать авторефератов (095) 730-47-74, 778-45-60





2006A

2764

№ - 2761