

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
Министерство иностранных дел Российской Федерации

На правах рукописи 

БИНЕЦКИЙ Алексей Эдуардович

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЛОББИРОВАНИЯ
В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и
технологии (политические науки)**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Москва
2005

Работа выполнена на кафедре философии, политологии и культуры
Дипломатической академии МИД России

Научный консультант: **Долгов Константин Михайлович**
доктор философских наук,
профессор, Заслуженный деятель
науки РФ

Официальные оппоненты: **Матяш Владимир Николаевич**
доктор политических наук

Федоров Алексей Федорович
доктор юридических наук,
профессор

Воробьева Людмила Михайловна
доктор политических наук

Ведущая организация: **Российская академия
государственной службы при Президенте РФ**

Защита состоится “ ____ ” _____ 2005 г. на заседании
Диссертационного совета Д 209.001.01 в Дипломатической академии
МИД РФ по адресу: 119992, Москва, Б. Козловский пер., д. 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической
академии МИД РФ.

Автореферат разослан “ ____ ” _____ 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук,
профессор

А.Г.Задохин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы и научная значимость работы.

Лоббизм в основе своей имеет экономическое содержание, но опирается на политическое признание и правовое обоснование. Он представляет собой интегральный элемент демократической политической системы и функционирует в условиях гражданского общества и политического плюрализма.

Важной задачей современной политологии является анализ и обобщение политических и социально-экономических процессов, происходящих в Российской Федерации. Особое внимание привлекает процесс становления гражданского общества, формирования необходимых условий для закрепления традиционно существовавшей в России вертикали власти и принципов демократического механизма управления, одним из которых является деятельность групп влияния-лоббистов, отстаивающих преимущественно социально-экономические интересы тех или иных спектров и участников экономической и общественной жизни. В результате обеспечивается более тесная связь между рыночной экономикой и государством, что позволяет охарактеризовать лоббистскую деятельность как своеобразный механизм политического менеджмента. Политическая модернизация в РФ пока происходит неравномерно, при этом в недрах политической системы под влиянием экономических преобразований, изменений в политической и социальной структуре, международных условий вызревают предпосылки к существенным позитивным переменам. Данное обстоятельство, безусловно, выдвигает исследование проблем формирования системы лоббирования как одной из основных особенностей и направлений эволюции политического процесса России в ряд актуальных задач.



Российский политический процесс характеризуется проведением административной реформы государственного аппарата и государственной службы с начала второго тысячелетия. Это и вопросы национальной безопасности, усиления борьбы против атак международного терроризма и необходимость расширения системы регионального сотрудничества, укрепления стратегической стабильности на мировой арене. Россия, решающая сложнейшие задачи внутреннего строительства, кровно заинтересована в таком направлении политического развития, которое способствовало бы усилению вертикали власти, активизации общественного контроля за деятельностью всех ее структур. “В нашей стране, - отмечается в послании Президента РФ Федеральному Собранию, - существуют тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной стала другая задача, а именно - получение финансирования от влиятельных зарубежных и отечественных фондов. Для других – обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными”¹.

Поскольку значительное число этих общественных организаций составляют группы интересов, группы давления - лоббисты, то научный анализ данного феномена политической сферы жизни российского общества представляет значительный интерес и актуальность. Они играют все большую роль во внутривластной и экономической жизни России. Что касается лоббизма, то как явление он существовал в политической истории России с давних времен. Со второй половины XIX века Россия из страны аграрной

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. - М. 2004. С. 43-44.

активно начинает превращаться в государство с развивающейся индустрией. Формирующиеся предпринимательские слои создают различные подходы взаимодействия с властными структурами для лоббирования и защиты своих интересов. Каждая представительная организация обладала своими целями и организационным оформлением, своими особенными функциями, сочетавшими в себе и лоббистские, и представительные, и совещательные задачи. На местном и региональном уровне, а также на уровне исполнительной власти создавались организации “официального” представительства, исполнявшие роль совещательных органов и характеризовавшиеся совместной работой предпринимателей и “имперской власти”. К их числу относились: Всероссийский торгово-промышленный съезд и образованный им Совет съездов представителей промышленности и торговли, Общество содействия развитию промышленности и торговли, Имперское научно-техническое общество, Общество за экономическое возрождение России, основанное по инициативе А.И.Путилина и имевшее в своем составе 269 отделений по всей стране, и др. Самую значительную по численности группу представительных организаций составляли 85 бирж¹, которые, в отличие от западноевропейских и американских бирж, выполняли функцию представительства и защиты интересов торгового и промышленного капитала перед имперской и местными властями.

С учреждением Государственной Думы российские “группы интересов” начинают также активно осваивать этот новый канал политического представительства интересов. Данная задача в значительной мере облегчалась положениями избирательного законодательства Российской империи, согласно которым

¹ См. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия в 1904 – 1914 гг. Л. 1987. С. 108

корпоративные организации наделялись широкими полномочиями в вопросах выдвижения кандидатов и проведения предварительных выборов. В СССР лоббизм официально не существовал, хотя каждое предприятие имело, так называемых, “толкачей” для отстаивания интересов своего производства в коридорах партийно-государственной власти.

В истории своего развития лоббизм более или менее однотипен и служит целям артикуляции (представления) интересов тех или иных групп - социальных, экономических, политических - в различных структурах власти. Существуют различные подходы к его роли и месту в современном российском обществе, которые пока еще не оформились в некую единую концепцию, в том числе на законодательном уровне. Отличия в механизмах обеспечения принятия решений состоят главным образом в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократическим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы экономического давления и политического влияния. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти». Несмотря на то, что данный законопроект был подготовлен еще в Верховном Совете Российской Федерации в 1992-1993 гг., он не принят до сих пор.

В то же время принятие подобного закона само по себе не решит проблему вывода лоббизма на официальный уровень, ибо необходимо четкое понимание целей государственной политики, ее гибкое реагирование на импульсы, исходящие от влиятельных экономических и политических структур. В условиях отсутствия осмысленной и целенаправленной воли, отдельные части

государственного механизма остаются как бы предоставленными самим себе и становятся легкой добычей наиболее могущественных групп давления, к примеру, олигархов. Избрав демократическую форму правления, российская интеллектуальная элита не смогла большую часть населения подготовить к осмыслению происходящего в стране, поднять ее до уровня понимания и принятия своих программ стабилизации развития. В связи с этим возникло противоречие между избранной формой правления вплоть до некоторых сепаратистских настроений и уровнем интеллектуального развития нации. Человек и общество не пришли к осознанию того, что свобода – это еще и большая ответственность, самоограничение и поведение в рамках норм, установленных исторической традицией. Власть на всех уровнях во многом изолировалась от народа, а народ отвернулся от власти. Подобное положение привело федеральный центр к необходимости упорядочения вертикали власти с установлением строгой ее подотчетности и ответственности. Известно, что слабая и неэффективная власть не заинтересована в объективной информации о положении дел в экономике, которую она могла бы получать при условии налаживания нормального диалога с различными группами интересов. Отказ от подобного «экономического барометра» провоцирует лobbyистов на уход в «тень» и создает почву, благоприятную для коррупции.

Анализ мирового опыта лobbyизма, который может быть полезен в России, показывает, что различные формы теневого лobbyирования, то есть закулисного давления и «пробивания» нужных решений, столь распространенное у нас сегодня из-за слабой системы менеджмента, еще далеко не являются подлинной цивилизованной

формой лоббизма в том виде, в каком он уже столетия существует в отдельных странах мира.

Рассмотрение разных форм легального лоббирования показывает, что он составляет важнейший элемент согласования интересов в обществе, инструмент обратной связи между государством и субъектами экономической деятельности. Чтобы прийти к подобному положению, необходимо придать ему законодательную форму, поставить лоббизм на профессиональную основу и главное – придать ему открытый, официальный характер и возможность контролируемости.

Мировая законодательная практика регулирования лоббизма весьма неоднозначна. В ряде стран лоббистская деятельность запрещена. В настоящее время законодательные акты по регулированию лоббистской деятельности существуют в США и Канаде; в Австрии и Бразилии они находятся в стадии парламентской подготовки; в Германии имеются специальные правила регистрации лоббистских союзов и их представителей при Бундестаге. На постсоветском пространстве ни в одной из стран законы о лоббизме не приняты, тем не менее, лоббизм в разных его теневых формах является реальностью их политической жизни и практикой взаимодействия власти и общества.

Проблематика диссертационной темы о лоббизме многогранна. Исследователю приходится иметь дело со сложнейшими процессами, политическими, социально-экономическими преобразованиями в российском обществе, с особенностями его политической культуры, принципами взаимодействия властных структур и предпринимательства. Каждый из этих факторов в отдельности имеет свою специфику и накладывает свой особый отпечаток на решение поставленной проблемы. Поэтому актуальным

представляется анализ факторов, определяющих направления и характер политического процесса в диалектической взаимосвязи и взаимозависимости.

Специфика политического развития РФ заключается в том, что оно все 90-е годы прошлого столетия осуществлялось в рамках сохранения старых установок под непосредственным влиянием думской фракции КПрФ. В результате на сегодняшний день в стране сложилась своеобразная модель, сочетающая принципы, заимствованные еще от СССР, с формами политической жизни, характерными для стран с рыночной экономикой. Это ставит перед структурами власти сложную задачу четкого определения направления развития российского общества, развития всесторонней взаимосвязи со всевозможными общественными группами интересов, включая лоббистские.. Таким образом, анализ имеющегося российского и зарубежного опыта лоббистской деятельности дает богатый материал для нового осмысления проблем формирования системы представительства интересов в политическом процессе РФ.

Актуальность исследования подчеркивается его направленностью на выявление перспектив дальнейшей модернизации политической системы РФ. Решать такую задачу, имея дело с незавершенными общественными процессами, весьма сложно, но необходимо. Тем более что уже имеющийся опыт позволяет выявить факторы, которые предоставили России исторический шанс - развивать экономику в рыночных формах вместе с переходом к новой демократической политической системе.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются сущность, основные направления и перспективы стабилизации политического процесса в России в новых условиях

глобализации и создания новых возможностей для поступательного движения страны

Предмет исследования - проблемы формирования системы лоббирования в политическом процессе РФ как легального и подконтрольного обществу связующего звена между политической властью и экономическими структурами с акцентом на использование международного опыта. Особое внимание уделяется анализу зарождающихся новых элементов – официальных групп интересов - в политическом процессе российского государства в ходе рыночной реформы.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в политологическом анализе проблем формирования системы лоббирования во всех ее проявлениях в развитии политического процесса Российской Федерации. Достижение этой цели предполагает необходимость решения следующих задач:

- охарактеризовать особенности понятийной трансформации лоббизма на различных этапах его развития в XX столетии;
- выявить характер становления лоббистской деятельности в современных условиях под влиянием внутренних и внешних факторов;
- рассмотреть принципы лоббистской деятельности;
- дать анализ разным проявлениям лоббизма как феномену политической жизни общества;
- обосновать необходимость лоббизма как важное средство связи между государством и другими общественно-экономическими структурами в зарубежных странах;

- сформулировать ответ на вопрос о том, в каком направлении возможна применимость зарубежного опыта лоббистской деятельности в условиях современной России.

Степень научной разработанности темы.

Источниковедческую основу диссертации составили российские и зарубежные законодательные акты, регулирующие в той или иной степени лоббистскую деятельность, материалы результатов опросов общественного мнения, статистические данные, материалы, разработанные в аналитических центрах российских финансово-промышленных групп (ФПГ) - большая часть этой группы источников впервые привлечена к исследованию, материалов круглых столов и научно-практических конференций, личного архива автора.

Специфика анализируемой проблемы заключается в том, что роль групп давления и лоббистской практики в России еще только начинает становиться предметом исследования и часто рассматривается в общем виде, главным образом, в публицистической литературе¹. В то же время групповые интересы, их роль в политической жизни на разных этапах развития общества в странах

¹ На сегодня, за исключением книги Зяблюк Н.Г. США. Лоббизм и политика М. 1976, а также двух диссертаций: доктор. полит. наук - Семенов И.С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве. Концепции и практика на Западе и в России. М. 2001 и канд.полит. наук - Оболенцева С.Л. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации). М. 2002 не существует других монографий, посвященных непосредственно лоббизму. В последние годы опубликован ряд статей о зарубежном опыте и практике российского лоббирования: Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы// Государство и право. 1996. №1; Лапаева Б.В. О концепции проекта закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»//Законодательство и экономика. 1995 №7-8;Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности// Правоведение. 1998. №1; Любимов А.П. Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право. 1999. №7; Лолаева С. Антология лоббизма // Время новостей. 2002. 11.02 и др.

Западной Европы и США занимают важное место в работах зарубежных ученых, некоторые из которых являются классиками политической науки. В их работах дана общая классификация групп давления, выявлены основные функции подобных образований, охарактеризованы основные стадии развития концепции группового участия в политике и определены важнейшие черты и особенности воздействия групп давления на различные ветви власти.

Перманентное развитие теории групп в политической науке начинается с публикации в 1908 г. труда А.Ф.Бентли «Процесс управления»¹. Следует отметить, что этот труд А.Ф.Бентли в свое время не был по достоинству оценен в научных кругах. О нем заговорили лишь в конце 20-х годов, когда появились первые базисные исследования групп давления таких авторов, как Э.Саутк – в 1928 г., П.Херринг и Х.Чаялд – в 1929 г., Э.Шаттшнайдер – в 1935 г.² Новое рождение книга А.Ф.Бентли получила после 1945 г., когда широкую популярность приобрела теория плюралистической демократии, наиболее известным сторонником которой был Р.Даль.

Окончательно об оформлении концепции группового участия в политике можно говорить после появления в 1951 г. труда Д.Трумэна «Процесс управления»³, в котором были аккумулированы основные теоретические изыскания по этой проблеме. Существенный вклад в развитие концепции группового участия внесли М.Олсон и Р.Солсбери⁴, чьи научные разработки существенно обогатили теорию групп. С 1970 по 1988 гг. появилось много новых публикаций по

¹ См.: Bentley, A. Process of Government. Cambridge. 1967.

² См.: Ehrmann, H.W. Interests Groups on Four Continents / University of Pittsburgh Press. 1958.

³ См.: Truman, D.B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. N.Y. 1971.

⁴ См.: Salisbury, R.H. Interest Group Politics in America. Harper & Row. 1970; Olson, W. The Logic of Collective Action. Cambridge. 1965.

проблемам групп давления и лоббизма в зарубежных изданиях, но все они базировались на трудах вышеназванных авторов.

В последнее время в США вышло несколько научных трудов¹, в которых в той или иной степени анализируется проблема официальной лоббистской деятельности различных фирм и компаний, зарегистрированных согласно закону о лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act) или закону о деятельности иностранных групп влияния (Foreign Agents Registration Act). Особое место среди этих научных публикаций занимает объемный труд – первый полный список лоббистских индивидуальных и групповых деятелей, представляющих в столице США всевозможные группы интересов и влияния, включая иностранные.

Одним из первых исследователей проблем представительства интересов является Е.С.Лурье, который в своей работе «Предпринимательские союзы по русскому праву» (СПб. 1914) исследовал роль и значение организаций предпринимателей в России, их влияние на разные стороны социально-политической жизни. В статье В.Я.Лаверичева «Всероссийский союз торговли и промышленности» (Исторические записки. М. 1961) дан детальный анализ этого союза, организованного в Москве в начале 1917 г. крупным банкиром П.П.Рябушинским. Он включал в своем составе около 500 различных объединений предпринимателей и имевшем задачу подготовки и проведения своих представителей в У Государственную Думу, а после февральской революции – в Учредительное собрание. В опубликованных в периодической печати статьях российских исследователей в той или иной степени

¹ Washington Representatives 2004 Washington D.C 2004; Harrison L E., Huntington S.P.- Ed. Culture Matters: How Values Shape Human Progress. N.Y. 2000; Huntington S.P. Who Are We? The Challenges to America's National Identity. N.Y. 2004.

затрагиваются проблемы лоббистской деятельности¹. Центром политических технологий издана коллективная монография «Система представительства российского бизнеса: формы коллективного воздействия»², где основное внимание уделено союзам и группам в системе представительства интересов. Авторы монографии считают, что «более цивилизованной формой политического лоббизма» является «публичное выражение позиций предпринимательского сообщества по общеполитическим вопросам: от заявлений и деклараций до дискуссионных круглых столов бизнесменов и политиков. В целом такая практика заслуживает положительной оценки, поскольку подобного рода заявления и публичные дискуссии способствуют консолидации экономической и политической элиты общества, доводят до широкой общественности позицию делового сообщества или ее конкретного сегмента. Пожалуй, еще больший эффект дают совместные заявления различных групп бизнеса по конкретным вопросам экономической политики»³

Авторы, на наш взгляд, правы в своих утверждениях. Впрочем, с учетом того факта, что «цивилизованным» лоббизмом они считают современные западные аналоги. Однако, как справедливо

¹ Изгашев В.В. Методы и формы представительной деятельности организаций крупной буржуазии в начале XX века // Представительная власть (мониторинг, анализ, информация). 1997. №4. С. 94-107; Лепехин В.А. Лоббизм в России: этапы большого пути // Социологические исследования. 1996. №3. С. 54-62; Лолаева С., Черкасов Г. Лоббизм в Думе или неподкупный Джо // Эксперт. 1997. №25. С. 16-18; Устюжанин В. Лоббизм по-думски // Континент. 1997. №38. С. 4; Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // МэиМО. 1997. №1. С. 82-97; Заславский С.Е., Нефедова Т.И. Лоббизм в России: исторический опыт и современные проблемы // Право и политика. 2000. №2. С. 34-47.

² Система представительства российского бизнеса: формы коллективного воздействия. М. 1997.

¹ Там же, с. 49.

³ Там же, с. 49.

отмечает профессор В.В.Разуваев, в России, переживающей в настоящее время мучительный и затяжной период перехода к рынку и демократии, могут быть и совершенно иные формы, вытекающие из особенностей ее экономики и политики¹. Причем специфика эта меняется довольно быстро. Так, в упомянутой выше монографии, изданной в 1997 г., утверждается, что «в подавляющем большинстве случаев главным объектом лоббизма со стороны предпринимательских объединений являются структуры исполнительной власти». Однако к настоящему времени основная часть профессиональных лоббистов сосредоточена на работе с Государственной Думой и, отчасти, Советом Федерации Федерального Собрания РФ.

Анализ имеющейся отечественной литературы показывает, что тема теории и практики современного лоббизма вообще зачастую воспринимается как нечто закрытое. В работе А.Василенко², построенной на материалах деятельности НК «Лукойл», главное внимание обращено на американскую практику влияния на государственные органы и общественное мнение, детали же работы российских лоббистов в книге не раскрыты.

Этим же недостатком страдает, на наш взгляд, монография, выпущенная под редакцией известного отечественного специалиста по нефтегазовому комплексу Я.Паппэ «Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России» (М. 1997). В ней рассматриваются два явления российской экономической и политической жизни: финансово-промышленные группы (ФПГ) и финансово-промышленные конгломераты (ФПК). В

¹ См. Разуваев В. Лоббизм по-русски // Независимая газета. 11. 03. 1999.

² Василенко А. Российские нефтяные компании и политика в переходный период. М. 1997.

книге собран обширный фактический материал о том, что в нашей стране считается лоббизмом: от прямых его форм до воздействия на общественное мнение через подконтрольные СМИ. Но точных деталей практически нет, поскольку основной материал авторы брали из открытой прессы и недооценили интервью с профессиональными лоббистами.

Теоретическая основа некоторой части отечественного лоббизма хорошо выявлена в исследовании М.Афанасьева «Клиентализм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп современной России» (М. 1997). О некоторых сторонах рассматриваемого нами феномена можно узнать в работах, посвященных отечественной элите. Например, в монографии Н.Лапиной «Региональные элиты России» (М. ИНИОН РАН 1997) рассмотрены основные стороны деятельности региональных ФПГ, включая типы лидерства и группы региональных интересов. Среди концептуальных исследований по истории становления лоббизма в России и представительства отраслевых, региональных и земляческих интересов необходимо особо отметить фундаментальный труд И.Н.Шапкина «Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во II половине XIX – начале XX вв. (М. 1999), а также работы С.Перегудова, создавшего основу для исследования данного феномена применительно к современной российской практике.

Из периодических изданий наиболее полно были использованы публикации в журналах: «Власть», «Бизнес и политика», «Право и политика», «Финансовый контроль», «New

Guardian», «The Journal of Politics», «Political Studies», «Europe-Asia Studies», «American Political Science Review», «USA today» и др.

Содержащиеся в монографии выводы и материалы могут быть использованы для оценки политического поведения различных групп давления, разработки прогноза их поведения в условиях происходящих политических и социально-экономических преобразований в России, а также для дальнейшей работы над проектом закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Методологическая основа и теоретическая база исследования – это междисциплинарный подход, который обязывает рассматривать политику и экономику в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Синтез исторического и сравнительного методов был особенно эффективен при оценке перспектив политической модернизации в России, которая способна привести к возрождению практики представительства лоббизма в современной России по примеру его исторического существования. Использован также методологический инструментарий структурно-функционального анализа, возможности системного метода, позволяющие считать, что стабильность политической системы означает такое состояние, которое обеспечивает условия для ее функционирования и развития, приспособления к изменяющимся внешним и внутренним условиям.

Поскольку вопрос о власти играет первостепенную роль в политической системе любого общества, в диссертации использована методологическая посылка М. Вебера, определяющая политическую власть как возможность одного актора заставить остальных выполнять его волю, несмотря даже на их сопротивление, безотносительно того, на какой основе эта возможность возникла.

Научная новизна исследования. В диссертации впервые проведен комплексный анализ процесса формирования системы лоббирования в процессе модернизации политической системы Российской Федерации на основе изучения его исторических предпосылок и задач, характера, особенностей, направлений и перспектив с учетом влияния зарубежного опыта на этот процесс. До последнего времени исследователи проблем лоббизма основное внимание обращали преимущественно на экономику. Даже ученые, чей интерес сосредоточен на вопросах демократизации в современном мире, недостаточно увязывают его с политическим аспектом. Между тем, политика как неотъемлемая часть общественного развития оказывает определяющее воздействие на все другие сферы жизни общества и особенно на проблемы взаимоотношения властных и общественных структур.

С учетом вышеизложенного новым в диссертации является следующее:

- введение в научный оборот значительного количества новых источников и литературы, показывающих создание предпосылок для внедрения официальных групп влияния в политическую систему по мере углубления экономических реформ и развития цивилизованного рынка;
- разработка авторской концепции принципов деятельности лоббизма в политической системе России;
- исследование взаимозависимости и взаимовлияния экономических и политических преобразований в исторической практике развития лоббистской деятельности в других странах;
- обоснование тезиса о том, что даже при ограниченном подходе к политической и рыночной реформе

готовится почва для дальнейшего внедрения официальных групп интересов в политической системе РФ;

- новые подходы к оценке экономической реформы, с одной стороны, как одной из предпосылок для адаптации российского общества к рыночным условиям внутри страны и за ее пределами. С другой - в качестве условия перехода в дальнейшем к более широкой демократизации политической системы на основе общественного влияния на чиновничий аппарат через разного рода группы интересов;

- выявление факторов, тормозящих дальнейшую демократизацию политической жизни, в том числе и из-за отсутствия официального признания легального лоббизма;

- новая оценка места и роли групп интересов и влияния в политической системе;

- выявление изменений в структуре российского общества и их влияния на социальный состав населения и необходимость разработки новых функций государства – защиты частной собственности, привлечения предпринимательских кругов к реализации экономических и политических задач в стране;

- выдвижение прогностических сценариев дальнейшей модернизации политической системы РФ в том числе и на основе укрепления взаимосвязи власти и общества посредством расширения легальной лоббистской деятельности.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Политический процесс российского общества в целом представляет собой органичную часть его общен исторического эволюционного процесса. Глубокие изменения в политической системе РФ привели к бурному формированию новых организованных, в том числе корпоративных, интересов к

нарастающей практике лоббизма, в первую очередь со стороны предпринимательских структур и различных общественных объединений.

2. Десятилетия исключительно негативного и зачастую поверхностного освещения западного лоббизма как средствами массовой информации, так и единичными научными публикациями выработали у подавляющего большинства российского общества стойкое настороженно-критическое отношение к лоббизму как таковому, что в значительной степени препятствует его официальному правовому признанию.

3. Признание реальности лоббистской деятельности при всей его неоднозначной практике в политическом процессе России вызывает настоятельную потребность в ее законодательном регулировании. Явная затяжка с принятием подготовленного законопроекта о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти вызвана не только чувствительностью законодателей к негативному отношению части общественности к лоббизму, но и трудностями в выработке эффективного закона о нем. При этом учитывается, что мировая практика законодательного регулирования лоббизма в политическом процессе той или иной страны, несмотря на его фактическое широкое распространение, весьма ограничена, да и к тому же неоднозначна.

4. По мере изменения социальной структуры общества в результате имущественного расслоения населения, появления представителей крупного, среднего и мелкого капитала на базе официально узаконенной частной собственности, способна сформироваться новая положительная оценка лоббизма как связующего звена между властью и обществом, обновленная модель

представления интересов различных общественных групп во властных структурах политической системы.

5. Опыт модернизации отечественной политической системы указывает на существование взаимосвязи между политической и экономической реформами. В данном случае инициатива преобразований находится в руках политической элиты, в результате главный путь благоприятного отношения к лоббизму в политическом процессе пролегает через последовательную экономическую реформу, в ходе которой происходит передача прав на хозяйственную инициативу непосредственным производителям и их посредникам-лоббистам. Диверсификация источников политической инициативы требует новых политических механизмов представительства для ее реализации с целью синхронизации с источниками хозяйственной инициативы.

6. В итоге современная модель политической системы России имеет внутренние предпосылки для эволюции в сторону демократии, предполагающей официальное признание лоббистской деятельности как связующего звена между рынком и правящей элитой.

Практическая значимость исследования заключается в его теоретических и прикладных аспектах. Концептуальные разработки автора предполагают возможность их использования при изучении процессов лоббистской деятельности, которые распространяются на область политических отношений и институтов в разных странах. Обогащение опыта демократизации современного политического режима РФ практикой официального признания взаимодействия групп влияния и власти имеет большое значение для воссоздания целостной картины современного политического строительства в рамках всего мирового сообщества.

Полученные результаты анализа теории и практики современного лоббизма и его официального признания как части политического процесса РФ, могут быть рекомендованы для использования российскими ведомствами и организациями, участвующими в выработке экономической политики в направлении ее дальнейшей демократизации. Эти материалы могут также учитываться органами законодательной и исполнительной власти при разработке и реализации стратегии развития демократии и рынка в РФ.

Материалы диссертации предлагаются для использования в качестве учебного пособия для чтения лекций по вопросам политической реформы и государственного строительства в современном мире.

Апробация исследования. Диссертация основывается на двух авторских монографиях, а также статьях в научных журналах и сборниках, докладах на научных форумах. Диссертантом подготовлен ряд аналитических справок для официальных структур РФ, включая правовые аспекты дальнейшего развития общественной жизни страны и проблемы распространения легального лоббизма, получивших положительную оценку.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ.

Структура диссертации соответствует основной цели работы, поставленным в ней задачам и отражает логику процесса исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, 15 параграфов, заключения и библиографии.

Во Введении содержится трактовка актуальности темы, анализ степени ее разработки, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, обосновываются его новизна и формулируются основные положения, выносимые на защиту. Представлен

аналитический обзор источников и научной литературы, обосновывается методология работы, ее теоретическая и практическая значимость, возможность использования полученных результатов исследования.

Первая глава - «Лоббизм в современном политическом процессе» носит теоретический характер. Она посвящена изучению сущности и тенденций формирования и развития понятия лоббизма, его проявления в современных условиях общемирового процесса модернизации политического устройства государств. Показано внедрение принципов лоббистских технологий в систему управления обществом. Исследуются само понятие «лоббизм» как феномен политической сферы жизни общества, основные демократические принципы, реализация которых открывает путь к проявлению инициативы граждан с точки зрения отстаивания их интересов перед структурами власти. Указаны возможности по использованию в ходе модернизации универсальных демократических ценностей, к которым, несомненно, относится деятельность групп интересов. Отмечено также, что в ходе дискуссий о преимуществах и недостатках лоббизма исследователи, несмотря на существенные разногласия, соглашались в том, что деятельность лоббистских структур является одной из важных прогрессивных черт гражданского общества и в целом современного государственно-политического устройства.

Переход от тоталитарной системы, базирующейся на внеэкономическом принуждении, к демократическим принципам, учитывающим экономические интересы индивидуума и групп населения, как показывает историческая практика, представляет собой длительный процесс. Характер его определяется совокупностью

факторов, в том числе, степенью зрелости политического мышления национальных лидеров, понимания ими коренного интереса страны и т. д.

Актуализация проблем демократии, вопросов о демократических принципах организации экономической, социальной, политической и культурно-духовной жизни общества в полной мере отражает объективную потребность в модернизации общественного бытия. Эту точку зрения подтверждает опыт создания политических демократий в некоторых странах, включая Россию, также представленный в данной главе.

Вторая глава «Лоббизм в системе внутривнутриполитической жизни современных государств» раскрывает особенности основных моделей лоббизма, дает характеристики американского лоббизма, германских «групп интересов», других лоббистских структур. Исторический опыт показывает, что взаимодействие между государством и обществом осуществляется в основном через специальные институты: государственный аппарат и властные структуры, с одной стороны, и организации, группы интересов и влияния – с другой. Группы интересов и влияния осуществляют подобное взаимодействие посредством прямого контакта с государством и его органами, что представляет собой систему функционального представительства.

Изучение лоббизма как легитимного явления политической жизни и важного фактора принятия государственных решений стало осуществляться в России после 1991 года, в условиях демократизации. В доперестроечный период анализ дефиниций понятия «лоббизм», как правило, носил негативный оттенок. Под лоббизмом понималось отрицательное явление социальной и политической жизни общества, направленное на реализацию

интересов корпоративных структур, в том числе и в ущерб государству.

В проекте Закона Государственной Думы «О регулировании лоббистской деятельности» (1996 г.) лоббизм определяется как деятельность юридических и физических лиц в отношении федеральных органов государственной власти с целью оказания влияния на выполнение последними своих полномочий, предусмотренных законами Российской Федерации.

Лоббистские организации имеют форму всевозможных комитетов, комиссий, советов, бюро, создаваемых при законодательных и правительственных органах. Основная задача этих организаций – добиться отражения или закрепления в принимаемых нормативных актах и решениях частных интересов групп и организаций – профессиональных, корпоративных, общественно-политических.

В главе анализируются лоббистские физические и юридические лица отдельных стран, где в процессе своего развития лоббизм достиг уровня относительно самостоятельного института. Он обладает собственными материальными, структурными, организационными и иными характеристиками, обеспечивающими его открытое, постоянное и эффективное участие в политическом процессе. Отличительной особенностью ФРГ является то, что здесь малозначительные группы интересов активизируют свою деятельность, как правило, в период предвыборных кампаний. Группы интересов политизированного характера, как Федеральный союз германской промышленности и Объединение немецких профсоюзов, ориентированы на оказание постоянного влияния на процессы выработки и принятия политико-экономических решений.

Глава III - «Международный лоббизм: основные модели и акторы» посвящена анализу понятия и типологизации международного лоббизма, его основных акторов, характеристике государства как инструмента реализации интересов лоббистских групп, взаимосвязи диаспоры и лоббизма, а также анализу инструментов реализации интересов лоббистских групп.

При наличии двух систем влияния на властные структуры – партийной и лоббистской – в демократическом государстве осуществляется наиболее полное представительство социальных и иных интересов. Принимаемые политические решения наиболее адекватно отвечают социальному и политическому заказу общества. Лоббизм сегодня – это система аргументации, артикуляции интересов, механизм подготовки, консультирования, содействия принятию соответствующих законов, участия в группах давления и других социально-конструктивных актах. Нередко под лоббизмом понимается деятельность профессионалов, работающих в качестве либо сотрудников, либо консультантов, нанятых компаниями, деловыми профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для того, чтобы представлять интересы этих организаций в процессе формирования общественной политики.

Субъектами международной лоббистской деятельности являются структуры, чья деятельность не ограничивается одной страной, а носит преимущественно международный характер: ТНК, общественные объединения разного вида неправительственных организаций, конфессии, мировые диаспоры. Объектом их деятельности являются группы стран и целые регионы, а также международные региональные организации. Наибольшая активность отмечается со стороны мировых религий и иудаизма. крупных промышленно-финансовых корпораций и общественных фондов

Организации, являющиеся де-факто субъектами народной дипломатии, выполняют лоббистские функции, действуя в том числе в сфере таких задач, которые по протокольным или иным соображениям не решаются брать на себя дипломаты.

Лоббизм, как и всякое иное социальное средство, может быть употреблен как на благо всего общества, так и в узкогрупповых интересах. Все зависит от социально-экономической политики и культурного фона, от обстоятельств, которые могут «наделить» лоббизм, как положительным, так и отрицательным содержанием. В связи с тем, что лоббизм создает широкий «набор» возможных последствий, он нуждается в упорядоченном юридическом оформлении. Общество и государство должны совместно участвовать в налаживании механизма трансформации негативного лоббирования в позитивное, сводить к минимуму его вредные результаты и последствия.

Для того чтобы лоббизм приносил пользу всему обществу необходимы соответствующие условия: реальное действие демократических институтов и норм, экономическая и политическая стабильность, свобода средств массовой информации, устойчивое гражданское общество. Безусловно, лучше создавать легальные формы лоббирования с тем, чтобы их можно было контролировать. Но абсолютного контроля над данным явлением установить невозможно. Лоббизм многогранен, воплощается зачастую в уникальных формах. В различных странах, ввиду своеобразия демократического строительства, существующих институтов и норм, пытаются найти свои пути в разрешении проблемы упорядочения лоббистской деятельности.

Глава IV «Использование международного опыта в становлении лоббизма в России» раскрывает эволюцию лоббизма в

России, международного опыта в области лоббизма и его применимости в условиях складывающейся политической системы современной России. Существенное внимание в главе уделяется политологическому пониманию места и эволюции лоббистской деятельности в современной российской действительности, настоятельной необходимости правового регулирования лоббизма как института демократической политической системы и эффективного способа борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти. От этого в значительной мере зависит дальнейшее развитие экономического потенциала РФ, а также других социально-политических институтов формирующегося в России гражданского общества.

В условиях современной России лоббистская деятельность во всех ее проявлениях только начинает приобретать официально-публичный характер.

В теневом проявлении лоббизм существовал и прежде. Уже в конце 1960-х начале 1970-х гг. произошла скрытая дифференциация социальной структуры общества, что выражалось не только в дифференциации различных сегментов политической и управленческой элиты, но и в появлении «теневых» социальных групп с собственным корпоративным интересом (торговцы-частники, работники сферы «теневой экономики» и др.). В результате советское общество в середине 80-х гг. утратило присущий тоталитарному строю интегративный бесклассовый характер, значительно усложнившись как по количеству социальных страт, так и по системе отношений между ними.

В период перестройки начала рушиться сложившаяся система лоббирования и формироваться иная. Объективными предпосылками формирования новой системы функционального представительства интересов явились: процессы дифференциации внутри

управленческой элиты, изменения экономических связей между предприятиями, а также становление хозяйствующих субъектов, заложивших основы рыночной инфраструктуры.

Сегодня уже можно говорить о разветвленной сети предпринимательских структур, союзов ассоциаций, в той или иной степени представляющих и лоббирующих интересы нового бизнеса в органах власти. В эту сеть входят объединения (союзы, ассоциации, лиги) предпринимателей; общественные структуры при законодательных и исполнительных органах; экспертные советы и аналитические центры в структурах власти; партии и политические движения; коалиции предпринимателей; общественно-государственные фонды; бизнес-клубы.

Официальное признание института лоббизма в России способствовало бы в определенной степени оптимизации социально-экономического развития страны, стабильности общества. Главное достоинство лоббизма заключено в создании легитимных возможностей участия в выработке и принятии решений как наиболее заинтересованных общественных групп, так и высококомпетентных специалистов.

Автор выдвигает ряд предложений по функционированию лоббистской деятельности в условиях современной России, широкое обсуждение и принятие которых всеми бизнес-структурами и другими представителями групп интересов явилось бы дополнительным стимулом для институтов власти легализовать лоббистскую деятельность в РФ.

В Заключении формулируются выводы исследования.

1. Основной проблемой лоббизма как феномена политической сферы жизни общества является разработка необходимого законодательства о регулировании лоббизма. Неопределенность

правовой конструкции лоббистской деятельности, не дает возможности отделить его от иных форм политического представительства интересов. Это касается прежде всего косвенного лоббизма, не связанного с непосредственным воздействием на процесс принятия политических решений.

Другая проблема законодательного регулирования лоббистской деятельности – определение ее допустимых пределов как в плане арсенала средств и методов воздействия на органы государственной власти, так и того круга органов государственной власти, в отношении которых лоббистская деятельность не может быть признана правомерной. В частности, недопустима легализация лоббистской деятельности в судебных органах власти, так как представительство интересов здесь осуществляется лицами с четко очерченными процессуальными правами и обязанностями. Также предосудительным представляется легализация лоббистской деятельности в системе избирательных комиссий, потому что это не только привело бы к смешению двух систем политического представительства (партийно-территориального и функционального), но и всерьез дискредитировало бы принцип представительной демократии и контроля за законностью избирательного процесса.

2. Важным этапом в развитии лоббизма как политического феномена является переход от лоббизма, ограниченного рамками одного государства, к региональному (например, лоббистские группы в Европарламенте) и международному лоббизму. Можно выделить ряд характерных черт лоббизма как международного феномена.

Во-первых, кроме отраслевого и регионального лоббизма как основных субъектов «внутригосударственного лоббизма» возникает страновой лоббизм. Государство, имеющее политические, экономические и иные интересы в системе международных и

межгосударственных связей, выстраивает свою систему лоббирования этих интересов в сопредельных и других государствах, в международных организациях и т.п. Конкуренция «страновых» лобби, за которыми чаще всего скрываются экономические интересы, достаточно четко прослеживается в целом ряде стран, особенно в новых независимых государствах.

Во-вторых, участниками лоббистской деятельности и одновременно ее заказчиками становятся такие новые акторы, как транснациональные корпорации, международные религиозные объединения, мировые диаспоры, а также международные преступные сообщества.

В-третьих, международный лоббизм реален, но он никогда не сможет быть легитимизирован, т.к. является зачастую элементарным вмешательством в дела чужого государства. Однако эта «теневая» структура регулирования мировых экономических процессов набирает силу, в результате чего можно столкнуться с новым вызовом, одним из проявлений которого является международный терроризм.

В-четвертых, идут процессы укрупнения опосредованных структур, работающих на международном уровне, выполняющих лоббистские функции.

3. Фактически ни одна страна мира не обладает иммунитетом против коррупции вообще и политической коррупции в частности. К проблеме политкоррупции относится целый спектр действий, совершаемых политическими лидерами во время пребывания в должности и после ее оставления. К политической коррупции причисляются как действия, запрещенные национальным и международным правом, так и деятельность, которая с формальной точки зрения не является незаконной, но оказывает коррупционное

воздействие на политический процесс, например, лоббирование политических решений бизнесом с целью получения впоследствии различных льгот.

4. Пышному расцвету коррупции в России способствует целый ряд особенностей, предопределяющих важную роль дружеских отношений и семьи в жизни гражданина, слабое законопослушание, традиционно укоренившееся нигилистическое отношение россиян к «написанному» закону. Действие этих факторов практически исключает возможность создания «безличной бюрократии», которая работала бы согласно принципам, не оставляющим места личным предпочтениям и симпатиям.

Одной из серьезнейших проблем трансформируемой экономики является моральный кризис, поразивший общество ввиду обвального характера преобразований и возникшего вакуума ценностей. Важнейшей составляющей первоначального накопления капитала является индивидуальное обогащение. При этом все средства и пути, ведущие к накоплению собственности, представляются дозволенными.

Наблюдая процессы перераспределения, происходящие «наверху», предприниматели, не сумевшие приблизиться к экономическому Олимпу, не видят в современных российских условиях большого криминала в собственном нарушении законодательства, утверждая, что «ныне вообще невозможно отделить незаконные хозяйственные действия от законных», считая, что «большинство хозяйственных операций в той или иной степени несет в себе элемент незаконности».

5. Колоссальное давление, которое институты государственной власти испытывают со стороны отдельных олигархических структур, со всей очевидностью диктует

необходимость четкого законодательного регулирования лоббистской деятельности. Проект соответствующего федерального закона, разработанный думским Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций, представляет собой рамочный, нормативный документ, призванный легализовать институт лоббизма и обеспечить большую прозрачность решений, принимаемых институтами власти. В соответствии с мировой практикой он предусматривает обязательную регистрацию Минюстом РФ лоббистских организаций, действующих в различных структурах власти.

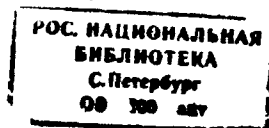
6. В целом можно констатировать:

➤ лоббизм возникает с появлением корпоративных групп и становится инструментом их реализации; парламентская деятельность является не столько фактором возникновения лоббизма как явления, сколько полем его реализации;

➤ если западная модель в силу исторических предпосылок своего развития более завязана на партийное посредничество и в силу легитимности лоббизма более открыта и не камуфлирует своих заказчиков, которыми выступают как финансово-промышленные группы, так и этнические, конфессиональные и общественные объединения, то в РФ лоббизм только начинает оформлять свою легальность и открытость;

➤ компаративный анализ дает основание для вывода, что в ходе своего развития лоббистские структуры способны трансформироваться из инструмента в заказчика и стать сетевыми структурами и развитыми группами влияния;

➤ потребность в законодательном регулировании всего многопланового процесса взаимодействия интересов различных общественных групп, общественных институтов с механизмами



государственной власти стала весьма актуальной. Необходимость введения законодательных инициатив «групп интересов» в правовое русло признается всеми – от президента РФ до председателя Государственной Думы;

➤ процесс государственного строительства, утверждения принципов демократии в российском обществе требует предоставления возможности самым широким слоям общества использовать разнообразные законные средства для влияния на властные структуры с целью выражения и отстаивания своих интересов.

7. Исторический опыт показывает, что взаимодействие между обществом и государством осуществляется в основном через специальные институты: со стороны государства участвуют государственный аппарат и органы политической власти, со стороны общества – организации, группы и иные объединения, составляющие его институциональную инфраструктуру.

Эта инфраструктура в системном плане распадается на два принципиально различных образования: политические партии и группы интересов. Причём каждое взаимодействует с государством по своим каналам и своими методами. Партии осуществляют это через выборы, парламенты и местные представительные учреждения (система территориального представительства), тогда как группы интересов реализуют подобное взаимодействие, входя в непосредственный контакт с государством и его органами (система функционального представительства).

В целях максимально точного позиционирования создаваемой организации в структуре государственно-общественных отношений необходимо точно представлять современную модель государственного устройства.

Элитная модель государственного устройства исходит из наличия небольшой правящей элиты и более широкой по составу не правящей элиты (имеющей в своём распоряжении экономические ресурсы), а также и широких слоев населения.

Если теория элиты исходит из сосредоточия власти в руках ограниченного меньшинства, то получившая широкое распространение на Западе плюралистическая концепция власти и управления предполагает, что современные демократические общества открыты для борьбы за влияние разных групп интересов

Взаимоотношения государства и групп интересов могут строиться также в рамках корпоративистской модели, суть которой формулируется как специфический социально-политический процесс, в ходе которого организации, представляющие агрегированные функциональные интересы, вступают во взаимодействие с органами государства в целях выработки и принятия политических решений и последующей их реализации.

Корпоративистская модель начала развиваться во второй половине XIX — начале XX вв. и эволюционировала от механизма интеграции субъектов социально-экономических отношений тоталитарных и авторитарных режимов до современной концепции социального партнёрства.

В современной концепции «неокорпоративного» взаимодействия участвуют добровольные ассоциации (т.е. прежде всего профсоюзы и бизнес-организации), а их взаимодействие с государством носит сугубо добровольный характер и строится на началах равенства сторон, причём они вольны в любой момент либо вообще прервать эти отношения, либо перевести их в категорию «плюралистических».

8. В США в процессе своего развития лоббизм достиг уровня относительно самостоятельного политического института, воплотившего в себе сущностные черты породившей его политической системы. Как институт, он обладает собственными материальными, структурными, организационными, профессиональными, функциональными и иными характеристиками, обеспечивающими его постоянное, активное и эффективное участие в процессе разработки и принятия решений федеральными органами власти.

В настоящее время размах лоббистской деятельности таков, что на сотни законопроектов, ежегодно рассматриваемых американским Конгрессом, приходится сотни постоянно и активно лоббирующих организаций, самых разных по составу, назначению, экономическим, социальным и иным признакам. В подавляющем большинстве случаев редко какой-либо принимаемый закон свободен от следов, оставляемых лоббированием, если не в содержании основных статей, то хотя бы в виде поправок или нюансов в формулировках отдельных положений.

9. Богатый опыт лоббизма и его законодательного регулирования накоплен в Германии. Там создана достаточно отлаженная система больших и малых организаций, охватывающих значительную часть населения и представляющих его интересы перед лицом государства. Среди них – промышленные союзы и торговые палаты, объединения лиц наемного труда и работодателей, ассоциации сельских производителей и городов, благотворительные фонды и т.п. В политической и правовой практике ФРГ обычно используется определение «группы интересов». Многоплановость и дифференцированность интересов граждан в условиях постиндустриального общества определяют обилие и

многообразие таких групп.

В отличие от США в Германии нет единого закона о лоббизме, но зато действует целый комплекс актов, позволяющих удерживать это явление в цивилизованных рамках.

Немецкое положение о регистрации лоббистов существенно отличается от федерального Закона о регулировании лоббизма в США. Если американский закон действует равным образом как для юридических, так и для физических лиц при совершении ими равных действий, то немецкий закон относится только к юридическим лицам

В немецком законе не требуется указывать расходуемые в лоббистских целях денежные средства. При свободной регистрации доверять этим данным нет оснований, а проконтролировать их очень сложно. К тому же успех лоббиста не стоит в прямой зависимости от величины расходов. Крупный союз, членами которого являются многие депутаты и служащие бундестага, выполняет лоббистские функции с небольшими затратами, в то время как малоизвестным союзам для налаживания контактов с депутатами необходимы солидные расходы.

10. Французский подход коренным образом отличается от американского и немецкого. Лоббистская деятельность во Франции считается незаконной на основании Регламента Национального Собрания Французской Республики. Однако здесь действует Социально-экономический совет, предусмотренный Конституцией 1958 г. Этот орган состоит из представителей профессиональных групп страны и призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера. Таким образом, он выполняет роль своеобразного «лоббистского парламента». Подобные органы действуют также в Австрии и Голландии. Недостатками французского подхода являются запрет

лоббирования в органах законодательной власти и возникновение проблем, связанных с формированием Социально-экономического совета.

11. Быстрый рост глобальных взаимосвязей подрывает базу современной демократии – национальное государство, создает условия для включения в процессы транснационального управления новых фигурантов. В результате, государство оказывается вовлечены в сеть новых взаимоотношений, в которых преобладают квазинациональные, межгосударственные и транснациональные силы, и поэтому зачастую неспособно определять собственную судьбу.

Само определение понятия глобализации достаточно расплывчато. Нам представляется наиболее продуктивным подход, согласно которому в современной политической мысли под термином глобализация принято обозначать два совершенно разных процесса. Во-первых, это естественный исторический процесс, связанный с исчерпанием на земле свободного экономического пространства. Во-вторых, это геополитический проект западных (прежде всего американских) элит, направленный на унификацию и интеграцию мировой экономики.

12. К основным участникам международного лоббизма следует отнести те отрасли мировой экономики и созданные им группы влияния, которые напрямую оказывают воздействие на развитие политических и экономических процессов, воздействуют на сферу безопасности. К подобным структурам, прежде всего, относятся нефтяные компании.

Для эффективного функционирования российского нефтяного комплекса крайне важным является создание заинтересованности в соединении усилий предприятий по добыче нефти, ее переработке и сбыту в целях экономии на издержках производства и на базе

внедрения новых технологий. Одной из форм обеспечения такой взаимной заинтересованности является образование вертикально интегрированных компаний в форме акционерных обществ или товариществ с подключением предприятий транспорта и нефтепродуктообеспечения. Для того, чтобы создать такую интегрированную систему и обеспечить ей «зеленый свет», необходимо наличие серьезных групп влияния, причем не только в конкретных странах, но и в международных организациях, включая ОПЕК.

13. Мировой опыт организации и управления предприятиями и отраслями топливно-энергетического комплекса свидетельствует о необходимости достаточно жесткого регулирования их деятельности со стороны государства. В силу этих причин правительства большинства зарубежных стран предпочитают сохранять многие топливно-энергетические отрасли в собственности государства при весьма жесткой регламентации деятельности не попавших туда отраслей и предприятий, непосредственно связанных с функционированием национальной энергетики. В тех случаях, когда конкуренция в отраслях комплекса ведет к укреплению энергетики страны, к лучшему удовлетворению общественной потребности в определенных энергоносителях, государство допускает туда частный и иностранный капитал.

14. Использование потенциала зарубежной диаспоры для создания сети экономических, общественно-политических и иных связей – достаточно распространенная мировая практика. Но далеко не всегда первое слово принадлежит государству. Нередко сама диаспора создает систему сетевых связей и государство историческая родина становится одним из звеньев международной цепи. Это особенно важно для архитекторов современного русского

мира, которому придется опираться прежде всего на собственный ресурс. В конечном итоге ключевым игроком становится тот, кто выстраивает более эффективную инфраструктуру, позволяющую превратить разрозненные группы людей, формально объединенные этнокультурным признаком, в сеть.

15. Для создания сети социальных институтов той или иной диаспоры в различных странах и о структурировании транснациональных пространств необходимо наличие следующих условий: социальная база, демографический, этнокультурный материал, институции, инфраструктура – диаспоральная логистика.

16. Несмотря на отсутствие законов о лоббизме, в большинстве стран сложилась фактическая система теневого лоббизма. И, на наш взгляд, по содержанию «теневой» и «открытый» лоббизм существенно отличны в одном: из «теневого» нередко практически выпадает государство как полноправный участник процесса лоббистской деятельности; государство становится объектом политической манипуляции и, фактически, теряет одну из своих основных общественных функций – регулятивную. Это вызывает настоятельную проблему приведения широкой практики лоббистской деятельности в официальное русло под патронаж государства.

17. Лоббистская деятельность в России во всех ее формах является важным фактором, оказывающим существенное влияние на формирование и реализацию государственной политики в общественно-политической жизни, в различных ее областях. При этом большую роль играет политологическое понимание места и эволюции лоббизма в российской действительности, правовое регулирование института лоббизма как института демократической политической системы. От этого в значительной мере зависит развитие

национальной экономики и других социально-политических институтов гражданского общества.

18. Законодательство о регулировании лоббизма позволит заложить в основу деятельности лоббистских организаций определенные этические принципы, нормы, традиции. Оно должно быть нацелено на регламентацию деятельности лоббистских структур, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий и фирм с одной стороны, с другой – на поддержку групп, обеспечение их взаимодействия с властью и влияния общества на процесс принятия решений.

19. К объектам российского лоббизма относятся как органы законодательной, так и исполнительной властей. При этом необходимо учитывать, что в исполнительных органах власти контроль лоббистской деятельности крайне затруднен из-за огромного размера управленческого аппарата.

В сфере судебной власти можно говорить о такой форме лоббистской деятельности, как организация пропагандистских компаний в СМИ, поскольку в связи с независимостью судей речь идет лишь о косвенном лоббировании. При этом, однако, следует принимать во внимание мощное воздействие СМИ на сознание и поведение людей.

В России существует ряд правовых актов, содержащих нормы, в той или иной степени регулирующие исходные лоббистские начала и взаимодействие субъектов лоббистских правоотношений. В то же время остро стоит вопрос о более точном правовом регулировании лоббизма. Важнейшее значение при этом имеет проблема учета национального исторического опыта, политической культуры, традиций. Наряду с этим необходимо учитывать и имеющийся мировой опыт.

20. В обсуждаемом законе о регулировании лоббизма в федеральных органах власти необходимо предусмотреть гарантии контроля за лоббистами, обеспечение открытости и гласности их деятельности. Это поможет во многих случаях избежать перехода лоббизма во взяточничество. Причем здесь кроется непростая методологическая проблема: как разграничить банальный лоббизм интересов отдельных компаний и защиту интересов национальных производителей, зачастую проводимую куда более успешно без всякого официального вмешательства. Эту проблему можно было бы решать двумя путями: с одной стороны, привлечь к совместной работе независимых экспертов, в том числе из предпринимательских организаций, с другой – активизировать работу комиссии при Совете по борьбе с коррупцией. В законе о лоббизме могли бы быть определены механизм и процедура возможного участия лоббистов в принятии решений органами государственной власти.

При этом следует учитывать, что бюрократизация данного процесса может только навредить, а недостаточное регулирование лоббистской деятельности способно привести к исключительно теневому или коррумпированному лоббированию. Принимать подобный закон необходимо, на наш взгляд, в пакете с другими связанными с ним актами, прежде всего с актами о борьбе с коррупцией. Только совокупность нормативных актов, комплексный подход и последовательность в упорядочении непростых отношений с властью могут способствовать формированию гражданского общества, созданию демократических институтов в России и вместе с тем разрешению политических проблем в сфере лоббизма.

21. Основы и опыт лоббирования других стран можно перенести в условия российской действительности настолько, насколько философия, суть, принципы лоббизма являются

одинаковыми или похожими. Несомненно, что культура, традиции страны, в которой приходится заниматься лоббистской деятельностью, будут оказывать большое, но не решающее влияние при выборе способов и методов лоббистской деятельности. Анализ показывает, что тонкостям лоббизма можно научиться. Пришло время делать это и россиянам, которым, вне всяких сомнений, придется защищать свои интересы, представлять группы интересов, в том числе и интересы бизнеса, и в РФ, и в Лондоне, и в Нью-Йорке, и в Брюсселе, и во многих других центрах мира.

На наш взгляд, наибольшее применение мировой практики лоббистской деятельности в условиях формирующегося в России рынка, возможно в сфере создания партнерских отношений государства с бизнесом – то есть партнерства с обоюдной ответственностью. В этом случае каждая сторона будет отстаивать свои интересы через собственных представителей – лоббистов. В определенном смысле это предполагает и замену директивно-административной, лицензионной системы на договорные отношения. Договор означает равную ответственность: государство тоже будет обязано соблюдать взятые на себя обязательства.

22. Не следует забывать, что приватизация экономической инфраструктуры в государствах, например, Европы началась после многих десятилетий или даже столетий эволюции рыночного хозяйства. Они создали и утвердили незыблемые гарантии собственности, эффективное антимонопольное законодательство, устойчивую конкурентную среду, выработали надежные правила корпоративного поведения и приучили собственников играть по этим правилам, то есть вести себя достойно при любых обстоятельствах. И лишь потом осторожно и очень дозированно перешли к приватизации.

Причем, как правило, по полной рыночной стоимости приватизируемых активов, а не так, как у нас – за бесценок.

Но даже и сейчас во Франции, например, электроэнергетика почти полностью остается в руках государства. Во многих европейских странах железные дороги и сегодня принадлежат государству. А там, где поторопились, пришлось отступить. Так, полным провалом закончилась приватизация железных дорог в Великобритании.

23. Таким образом, развитие политического процесса в Российской Федерации характеризуется формированием и углублением тенденций, имеющих принципиальное значение для настоящего и будущего страны. Политическая ситуация в России по состоянию на начало 2005 г. отличается сложностью, относительной устойчивостью и складывается под воздействием ряда факторов: расстановки сил во властных группировках, противостояния им основных групп давления и лоббизма, взаимоотношений Центра и регионов с точки зрения укрепления вертикали власти, а также особенностей международной обстановки и внешнеполитического положения Российской Федерации.

24. В условиях значительной персонификации российского бизнеса важным для бизнес-лоббизма является соблюдение лично каждым членом бизнес-сообщества определенного набора требований: лояльность к государству; стремление к моральной капитализации собственного бизнеса, позиционирование себя наиболее творческой силой современного российского общества; установка на служение национальным интересам; понимание бесперспективности сырьевого, экспортно ориентированного «перекоса» в современной экономике, ориентация на перерабатывающие, работающие на внутренний рынок отрасли;

признание невозможности бизнеса, несовместимого с нормами традиционной морали, возрождение традиций социально эффективной благотворительности. Сложение этих норм деятельности бизнес-структур в некую единую идеологию является дополнительным стимулом для институтов власти легализовать лоббистскую деятельность в России и позволить заинтересованным субъектам лоббизма на основе права отстаивать свои интересы.

Список опубликованных работ:

Основное содержание и результаты исследования отражены в следующих публикациях автора (общий объем – более 95 п.л.):

Монографии:

1. Бинецкий А.Э., Уткин Э.А. Аудит и управление несостоятельным предприятием. М.: «ЭКМОС», 2000. – 24 п.л.
2. Бинецкий А.Э. Паблик рилейшнз: защита интересов и репутации бизнеса. М.: «ИФК ЭКМОС», 2003. – 15 п.л.
3. Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М.: «ТЕИС», 2004. – 10 п.л.
4. Бинецкий А.Э. и коллектив авторов. Антикризисное управление. Т. 1 и 2 М.: «ИНФРА-М», 2004. – 18 п.л., 21 п.л.

Научные статьи, исследования, доклады:

1. Бинецкий А.Э. Организации «нового китайского лобби» // США. 1980. № 12. – 1 п.л.
2. Бинецкий А.Э. Чужие среди чужих // Азия и Африка сегодня. 1981 № 8. – 1 п.л.
3. Бинецкий А.Э. Policy by Fiat // The Far Eastern Economic Review Hong Kong. 1992. June 6 – 0.5 п.л.
4. Бинецкий А.Э. Internal Problems of Russia // Political Science Review. Canberra (Australia) 1992 № 7 – 1 п.л.

- 5 Бинецкий А.Э. Что же такое лоббизм? // Гункай. Токио (Япония). 1992. № 8. – 1 п.л. (на японском языке).
- 6 Бинецкий А.Э. Россия в наступившем году // Кенхенг синмун. Сеул (Ю.Корея). 1993. 1 января. – 0,5 п.л. (на корейском языке).
- 7 Бинецкий А.Э. Russia Sees a Perfect Partner // Auckland Tribune. Auckland (New Zealand). 1994. August 11. - 0,4 п.л.
- 8 Бинецкий А.Э. Россия голосует за продолжение реформ // Чжун-ян жибао. Тайбэй (Тайвань). 1996. 6 июля. – 0,5 п.л. (на китайском языке).
9. Бинецкий А.Э. Лидер протайваньского лобби под подозрением // Чжун-ян жибао. Тайбэй (Тайвань). 1998. 12 августа. – 0,5 п.л. (на китайском языке).
- 10 Бинецкий А.Э. Лоббизм в России // Чжун-ян жибао. Тайбэй (Тайвань). 1998. 12 августа. – 0,5 п.л. (на китайском языке)
11. Бинецкий А.Э. Анализ лоббистских традиций в зарубежных странах. Исследование для Ассоциации Российских банков. М., 1998. – 3 п.л.
- 12 Бинецкий А.Э. Лоббизм в условиях глобализации // Доклад на международном симпозиуме инвесторов. Москва 1999. 16 ноября. – 1 п.л.
- 13 Бинецкий А.Э. Оружие. Что это? // Закон и право. 2000, № 8. – 0,6 п.л.
14. Бинецкий А.Э. Модели современного лоббизма // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века / Отв. ред. Бажанов Е.П.. Научная книга, 2003 – 1 п.л
- 15 Бинецкий А.Э. Лоббизм как легитимное явление // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века / Отв ред. Бажанов Е.П.: Научная книга, 2003 - 1,2 п.л.

16. Бинецкий А.Э. Сущность лоббизма в современных условиях // Эволюция мирового порядка и внешнеполитическая стратегия России / Отв. ред. Закаурцева Т.А. М.: Научная книга, 2003. – 0,9 п.л.
17. Бинецкий А.Э. Методы проявления международного лоббизма // Проблемы и перспективы развития торгово-экономических, научных и культурных связей между Россией и Тайванем / Отв. ред. Бажанов Е.П. М.: Научная книга, 2004. – 1,1 п.л.
18. Бинецкий А.Э. О международном лоббизме // Обозреватель. 2004. № 4. – 1 п.л.

№ - 4 7 5 5

РНБ Русский фонд

2006-4

11799