

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Шелищ
Павел Петрович

Лоббизм в политическом процессе современной России

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Санкт-Петербург
2004

Диссертация выполнена на кафедре конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель:

Доктор политических наук, профессор Огребков Александр Иванович

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук Любимов Алексей Павлович

Доктор политических наук Попова Ольга Валентиновна

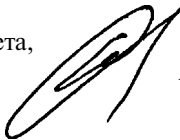
Ведущая организация: Северо-Западная академия государственной службы

Защита состоится «16» сентября 2004 г. в 16 часов на заседании Диссертационного совета К.212.232.10 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д. 5, философский факультет, ауд. _____

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «____» _____ 2004 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат социологических наук



Абгаджав Д.А.

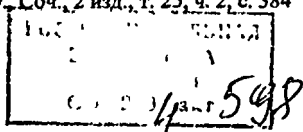
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы.

Любой переходный период сопровождается не только изменением массового сознания, но и трансформацией политических, экономических и социальных институтов. Переходный период порождает новые институты, модернизирует или прекращает существование старых. Институты, ранее носившие неформальный характер, формализуются и наоборот. Одним из таких институтов в российском политическом процессе является лоббизм. В период демократизации в России происходит множество политико-правовых явлений, прямо или косвенно указывающих на то, что лоббизм, как институт неформального характера, переживает типичную трансформацию переходного периода и, свидетельством этому служит позитивное изменение массового сознания. Слово «лоббизм» уже не вызывает непонимания или удивления, но при этом представление о нем и отношение к этому явлению в обществе весьма неоднородны. Пусть представление зачастую далеко от истинной сути явления, а в отношении доминирует негативный акцент — важно то, что лоббизм стал уже неотъемлемым элементом не только политического, но и обыденного сознания. Ведь «если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишня»¹.

Одним из принципов демократии является равноправное участие в управлении и принятии решений. Демократическое государство обязано гарантировать каждому конкретному индивиду, группе или институту возможность для легального воздействия на государственную политику. Институционализация лоббизма как демократического института и возможности для легального воздействия на государственную политику невозможно без завершения процесса легитимации лоббизма: признания законности лоббистской деятельности и формирования правовой базы ее регулирования. Сложившаяся ситуация тем более актуальна для исследования, поскольку незавершенность процесса легитимации и отсутствие формализованного лоббизма тормозит другие институциональные процессы. При этом, например, процесс профессионализации лоббизма «загоняется» в латентные формы.

¹ Маркс. см. Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 25, ч. 2, с. 384



Степень разработанности проблемы. Точкой отсчета в развитии теории лоббизма принято считать конец XIX - начало XX века, что объясняется результатом процесса демократизации западных стран в рамках парламентской системы, индивидуализацией экономической жизни общества. В политологической науке традиционно большое внимание уделяется анализу проблемы политического участия, деятельности групп давления или групп по интересам вообще, и проблемам лоббизма в частности. Впервые в политологии проблему лоббизма рассмотрел А.Бентли, в работе «Процесс правления. Изучение общественных давлений» в 1908 году.² Он во многом предвосхитил подход Й.Шумпетера, который полагал, что существенной чертой демократии является конкуренция политических элит.³ А.Бентли справедливо считал, что общественное согласие в государственном управлении достигается с помощью посредничества групп и групповых представителей, выделяемых конкурирующими элитами.

В мажоритарной демократии, как правило, выделяется достаточно широкий спектр групп политических интересов от традиционно ориентированных и генетически связанных с архаическими основаниями политических традиций, уходящих корнями в начальные стадии эволюции представительной демократии, до продвинутых добровольных организаций, созданных для целенаправленной защиты общественных интересов. На это обстоятельство, анализируя развитие демократии, обратил внимание Д.Труман, выделявший «политические группы интересов»⁴, его мнение разделяли Э.Латам в работе «Групповые основы политики»⁵ и Т.Парсонс в работе «Система современных обществ».⁶ Это понимание лоббистских структур соотносится с классификацией М.Дюверже, автора книги «Партийная политика и группы давления»⁷, считавшего возможным выделять «традиционные» или «общинные» группы репрезентации политических интересов, «группы по обычаю», «группы защиты», «группы поддержки» и «ассоциативные» группы репрезентации политических интересов, под которыми понимал «новые социальные движения».

источники

² Bentley A. The Process of Government. San Antonio.: Trinity University Press, 1949.

³ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.

⁴ Truman D. The Governmental Process. NY.: Alfred Knopf, 1951.

⁵ Latham E. The Group Basis of Politics: Notes for a Theory // American Political Science Review №46, 1992. Я» ОАЭ

⁶ Parsons T. The System of Modern Societies. Prentice-Hall, 1971.

⁷ Duverger M. Party Politics and Pressure Groups. NY. 1972.

По мнению американского политолога М.Олсона, группы репрезентации политических интересов имеют ассиметричное влияние на процесс принятия политических решений.⁸ Британский политолог Г.Джордан относит к важнейшему признаку лоббистских групп в политике артикуляцию ими политических интересов.⁹

Несмотря на довольно широкий спектр определений лоббистских групп в работах таких исследователей, как К.Вилсон, Л.Косон, К.Линдблом, А.Поттер, Р.Солсбери, Дж.Тьери и К.Шлозман, выделяется одна общая черта, роднящая все эти определения: в группы репрезентации политических интересов входят лица, в той или иной степени способные в составе группы оказать воздействие на процесс принятия политического решения или ход его реализации, а также на кадровую политику властных политических структур.¹⁰

К настоящему времени лоббизм стал неотъемлемой частью системы политического и государственного управления в большинстве стран мира с демократической политической системой. Французский социолог Ф.Фарнел определил лоббизм как «продуктивное вмешательство в хозяйственные и социальные процессы с использованием политических методов и средств».

Лоббизм тесным образом связан с проблемой современного демократического корпоративизма и неокорпоративизма. Р.-Ж.Шварценберг определил лоббизм как организацию, созданную для защиты интересов и оказания давления на общественные власти с целью добиться от них принятия таких решений, которые соответствуют их интересам.¹¹ В 1974 году проблему современного корпоративизма в политической науке поставил Ф.Шмиттер, сформулировавший определение этого явления как систему «представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, конкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство своей области в обмен на известный

⁸ Олсон М. Логика коллективного действия. М.: ФЭИ, 1995.

⁹ Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения, 1997.

¹⁰ см.: Wilson G. *Interests Groups in the United States*. Oxford University Press, 1981; Lindblom C. *Politics and Markets*. Yale University Press, 1977.

¹¹ Шварценберг Р.-Ж., Политическая социология. М., 1993.

контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей».¹²

Глембрух ввел понятие «либеральный корпоратизм», определив его как «особый тип участия больших организованных групп в выработке государственной политики, по преимуществу в области экономики, отличающийся высоким уровнем межгрупповой кооперации».¹³

Ф.Шмиттер усматривает в корпоративизме отрицательные черты, поскольку классическая точка зрения на демократию, согласно которой демократия должна быть открытой и прозрачной системой, в то время как корпоративизм сводит прозрачность к уровню лишь групповых интересов, выраженных в публичных политических действиях. Позитивная роль корпоративизма, по мнению Ф.Шмиттера, прослеживается в более адекватном представительстве интересов всех корпоративных групп общества.

Современные отечественные исследователи лоббизма С.Перегудов, В.Лепехин, Н.Лапина, И.Семененко, А.Малько считают, что как плюралистическая (мажоритарная), так и корпоратистская модели репрезентации политических интересов взаимодополняют друг друга. В основании классификации деятельности репрезентирующих групп можно положить различные основания - цели, характер политических функций, социально-политический статус, социальный состав, этно-конфессиональную или региональную принадлежность и т.п.¹⁴

Отдельные аспекты лоббистской деятельности детально рассмотрены в работах российских исследователей - А.Любимова, А.Автономова, В.Губернаторова, В.Даниленко, С.Зубкова, Н.Зяблюда, Н.Иванова, М.Афанасьева и др.¹⁵

¹² Шмиттер Ф. Неокорпоратизм //Полис, 1997. №2; Процесс демократического транзита и консолидации демократии //Полис, 1999. №3.

¹³ Lehmbruch G. Segmented Pluralism and Political Strategies in Continental Europe. Turin, 1969.

¹⁴ см.: Малько А.В. Лоббизм и право //Правоведение, 1995. №2; Лепехин В.А. Лоббизм. М.: Российский издательский дом, 1995; Перегудов С.П. Организованные интересы и российское государство //Полис, 1994, №5.

¹⁵ см.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998; Зяблюд Н. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности //Бизнес и политика. 1996. № 3; Иванов Н. Современная организация лоббистских кампаний //Лаборатория внешней политики. Власть. 2002; Автономов А.С. Круглый стол по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» //М.:Фонд развития парламентаризма в России. 1995.

Методологическими и теоретическими основами диссертационного исследования явились плюралистическая теория демократии, теория заинтересованных групп, теория бюрократии и теория политического участия. Методологической базой для работы над темой диссертации явились труды А.Бентли, Ф.Хайека, В.Липпмана, М.Вебера, Г.Алмонда, Т.Парсонса, Г.Лассуэла, Г.Ласки, Д.Трумэна, Р.Даля и др.

Для изучения механизма лоббизма в политическом процессе Российской Федерации, использованы материалы периодических изданий, данные анализа правовых нормативных документов, регулирующих этот институт в различных формах проявления.

Эмпирической базой исследования послужили данные отечественной и зарубежной статистики; результаты отечественных и зарубежных эмпирических исследований; материалы периодической печати; зарубежное законодательство, посвященное лоббизму; российское федеральное законодательство и законопроекты, относящиеся к теме исследования.

Целью исследования является анализ лоббизма в политическом процессе современной России и разработка концептуальных основ формализованной лоббистской деятельности. Для достижения цели в диссертации поставлены следующие исследовательские задачи:

раскрыть теоретические подходы анализа политической сущности, структуры и типов лоббизма;

выявить основные стратегии формализации и характерные черты современного лоббизма;

показать пути институционализации лоббизма в современной России;

раскрыть методы неформализованного лоббирования в современной России;

раскрыть основные направления легитимации института лоббизма и его законодательного оформления;

определить концептуальные основания современной модели российского лоббизма.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации предпринята одна из первых в отечественных политологических исследованиях попытка разработки основ концепции формализованного лоббизма, определены роль и место лоббизма в

политическом процессе в современной России. В процессе реализации названной цели и решения, связанных с этим исследовательских задач, были получены следующие имеющие научную новизну результаты и положения, выносимые на защиту:

проведен сравнительный анализ моделей становления формализованного лоббизма как политического института развитых стран;

показано, что институт лоббизма, как элемент политического процесса, органически присущ структуре любого государства и в случае его легализации может играть положительную роль в демократизации политического процесса;

проведен анализ лоббизма как неформализованного политического института современной России;

проанализированы открытые информационные источники о лоббистских группах, подтверждена объективность экспертных опросов как метода измерения влияния и источника информации о лоббизме и лоббистах;

показано, что для легализации института лоббизма и эффективной реализации механизма лоббирования требуется его законодательное закрепление, а также предоставление правовых гарантий для его реализации;

проведено исследование правовых инициатив, касающихся легитимации лоббизма, доказана необходимость комплексной формализации лоббизма с учетом существующих возможностей для лоббирования: индивидуального, группового и через посредника (профессионального лоббиста);

с учетом существующих предложений по формализации института лоббизма, их достоинств и недостатков, представлена концептуальная модель комплексного оформления лоббизма.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в выработке концептуальных основ формализации лоббизма в современной России.

Результаты проведенного анализа российских инициатив по формализации лоббистской деятельности могут быть использованы в дальнейшем изучении процесса легитимации лоббизма в России.

Заключение об объективности экспертных опросов как метода измерения влияния лоббиста может выступить основанием для дальнейших исследований лоббистской деятельности.

Апробация

Основные положения диссертационной работы докладывались автором на конференциях и семинарах: Второй научно-общественный форум «Формирование гражданского общества в России», Санкт-Петербург февраль 2002 г.; Дни петербургской философии, ноябрь 2003 г.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета 11 мая 2004 г. и рекомендована к защите.

Структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка литературы. Общий объем работы 180 страниц текста в компьютерной верстке.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, показывается степень разработанности проблемы, указываются цель и задачи исследования, его методологическая основа, отмечается научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «Политическая природа и стратегии формализации лоббизма», состоящей из двух параграфов, проводится анализ лоббизма, как категории и явления.

В первом параграфе «Теоретические подходы анализа политической сущности, структуры и типов лоббизма» раскрывается эволюция понятия лоббизма, рассматривается сущность лоббизма, раскрываются его характерные черты.

На основе анализа определений понятия «лоббизм» в отечественной и зарубежной литературе, выделено два основных подхода к определению лоббизма. В рамках первого подхода лоббизм понимается как деятельность субъектов, оказывающих влияние на структуры государственной власти в соответствии с собственными интересами. Второй подход связывает лоббизм с профессиональной деятельностью физических лиц или организаций по продвижению интересов клиентов в структурах государственной власти. Очевидно, что юридико-институциональные определения лоббизма находятся в рамках второго подхода, тогда как политико-социологические — в основном, в рамках первого. При этом, первый подход является более широким, включающим все определения, возможные в рамках второго.

При определении термина «лоббизм» в рамках существующих подходов выделено несколько общих характеристик лоббизма, которыми он обладает: наличие субъектов и объектов воздействия; в чьих интересах осуществляется лоббистская деятельность; лоббизм допускает возможность отстаивания интересов отдельных лиц, групп граждан, организаций и объединений.

Представлен процесс формирования и стадии лоббизма: формирование конкретного интереса; определение лоббистской цели; выявление адресата давления - объект лоббистской деятельности; оформление субъекта, осуществляющего лоббистскую деятельность и определение форм и методов осуществления лоббистской деятельности; организация лоббистского давления; результат лоббистской деятельности - решение, действие (бездействие), отклонение и блокирование чей-либо инициативы; последствия принятия и исполнения решений или непринятия решения.

В лоббизме как явлении отмечено несколько сторон. Во-первых, это репрезентация интересов государства, конкретных отраслей, корпораций, корпоративных групп, социальных слоев, этнических и религиозных групп, региональных политических элит. Во-вторых, это организованное воздействие в различных формах на органы исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления различных уровней. В-третьих, лоббизм является многоканальным институтом коммуникации между органами исполнительной и законодательной власти, политическими институтами и обществом, актуализирующим различные проблемы и создающим вокруг них информационный резонанс. В-четвертых, лоббизм содействует решению задач в сфере международных отношений на неправительственном уровне, аккумулируя сигналы, исходящие от иностранных правительств, политических партий, социальных и корпоративных групп.

Представлены наиболее распространенные в научной литературе классификации лоббизма. В одном случае он подразделяется на внешний и встроенный. Внешний лоббизм, условно разделяют на: открытый внешний институционализированный и неинституционализированный лоббизм; латентный внешний институционализированный и неинституционализированный лоббизм. Встроенный лоббизм, условно разделяют на: открытый встроенный неинституционализированный лоббизм и латентный встроенный неинституционализированный лоббизм.

Согласно второй распространенной классификации различают три типа лоббизма: прямой лоббизм, под которым понимается целенаправленная работа с представителями институтов власти силами наемных лоббистов-профессионалов; косвенный лоббизм, под которым понимаются разнообразные акции в виде широкомасштабных компаний в СМИ, сбора подписей, рассылки писем, массовых действий в поддержку или против конкретных решений; внутренний лоббизм, выражающийся в том, что интересы в органах власти отстаивают те, кто работает в них или имеет к ним непосредственный доступ.

Отмечено, что лоббизм жестко связан с политической властью. Выводится закономерность, согласно которой лоббизма больше там, где больше реальной власти тем самым лоббизм является атрибутом власти. И наоборот, лоббизм как явление будет стремиться к нулю там, где отсутствует власть или она представлена в качестве номинальной силы.

Лоббизм как полноценный демократический институт проявляется при следующих необходимых условиях: существовании многообразия интересов в обществе, возникающего вследствие его социальной дифференциации; наличии доступа к власти на основе политического плюрализма. В связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и наиболее полно все интересы сразу, возникает проблема очерёдности, приоритета осуществления тех или иных интересов. Отсюда закономерно стремление различных групп и слоев общества воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу, стимулировать его принимать выгодные для себя управленческие решения.

Во втором параграфе «Стратегии формализации и основные черты современного лоббизма» рассматривается зарубежный опыт формализации лоббизма. Анализ мировой практики правового регулирования лоббистской деятельности показывает, что, как правило, реализуются две основные стратегии в урегулировании лоббистской деятельности.

Первая стратегия предполагает урегулирование частных вопросов, связанных с лоббистской деятельностью (регистрация представителей ассоциаций, групп, объединений и т.п., защищающих частные, местные или иные интересы, при парламентах, границы и параметры парламентской совместимости, организация публичных слушаний законопроектов и т.п.) с помощью нескольких специальных нормативных правовых актов (ФРГ, Франция и др.). При этом, наличие собственно

лоббизма как позитивного вида деятельности, необходимого в политическом процессе, может, как признаваться, так и отрицаться. В последнем случае лоббизм в правовом смысле может приравниваться к коррупции, незаконному воздействию на депутатов и иных представителей власти (Индия) либо вообще в правовом смысле не существовать (Россия).

Вторая стратегия связана со стремлением законодательно урегулировать лоббистскую деятельность (США, Канада и др.).

Указанные стратегии если и не взаимозаменяемы, то вполне сочетаемы. В работе подробно рассматриваются обе стратегии формализации лоббистской деятельности на германском и американском примерах.

Для более точной оценки достоинств формализованного лоббизма рассмотрены современные характеристики и практические проявления лоббизма. Отмечено, что лоббирующие организации разработали успешную политику работы с населением; что лоббизм - индустрия, которая характеризуется массовостью, финансовой мощью, стратегическим мышлением и построением коалиций, активным использованием СМИ, углублением специализации и использованием субподрядчиков, необходимостью поддержки опросами общественного мнения любой акции лоббистских компаний; что технологичность лоббизма выражается в компьютеризации операций, дистанционной координации лоббистских кампаний, мониторинге событий; что лоббистские методы успешно комбинируются с методами рекламы; и что лоббистским акциям присущ географический охват.

Формализация лоббистских отношений приводит к институционализации лоббизма не только в процессе легитимации, но как отчетливо видно из примеров существующих лоббистских практик, является подобием катализатора в процессе профессионализации и социализации лоббизма.

Благодаря опыту цивилизованного лоббирования, накопленному в развитых странах, выделяются общие положительные и отрицательные стороны лоббизма.

В условиях экономического, политического и духовного кризиса переходных периодов и непредсказуемости, лоббизм выходит из цивилизованных рамок и приобретает больше «минусов», чем «плюсов». Однако, лучше создавать легальные формы для лоббирования с тем, чтобы их можно было хоть как-то контролировать, вместе с тем, надо отдавать себе отчёт в том, что абсолютного контроля над данным явлением,

установить невозможно.

Во второй главе «Институционализация лоббизма в современной России», состоящей из двух параграфов, рассматриваются основания и проявления лоббизма в Российской Федерации.

В первом параграфе «Институциональные основы лоббистской деятельности и методы неформализованного лоббирования» анализируется Конституция Российской Федерации на содержание норм, регламентирующих базовые основы лоббизма и порядок взаимодействия субъектов лоббистских отношений.

Говоря о предмете и месте лоббизма в системе российского права, резюмируется, что законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность, можно отнести к группе законов об обществе и власти, т.е. к конституционному праву. Базовой основой для формализации лоббистской деятельности являются: часть 2 статьи 3 Конституции РФ, в которой установлено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления»; часть 1 статьи 30: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется»; часть 1 статьи 32, где, говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей»; статья 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Сделан вывод о том, что в Российской Федерации существует конституционная основа для формализации лоббизма, а право лоббирования, по сути, закреплено в Конституции РФ.

Формы и методы российского лоббизма крайне разнообразны, они присутствуют в палатах парламента, Администрации Президента РФ, в Правительстве РФ, в министерствах и иных федеральных органах власти. Во всех вышеперечисленных органах своя специфика. Методы лоббирования разбиваются по степени мягкости и жесткости.

Форма лоббистской деятельности определяется как способ выражения лоббистских действий вовне. Среди форм лоббистской деятельности отмечены: информационные контакты, давление, обмен или сделка.

Произведены две возможности для классификации типичных российских форм лоббистской деятельности. Дана классификация форм лоббистской деятельности в России. Выделяется лоббизм по целям воздействия и по методам воздействия. К первым формам условно относится целевой лоббизм, вторым - «методологический» лоббизм.

Широкое распространение в России получил теневой лоббизм. Такое явление как «теневой лоббизм» присутствует в любой стране мира, независимо от того регулируется ли лоббизм законодательно и по какой модели. Относительно масштабов теневого лоббизма сделано следующее предположение: чем больше теневой экономики, тем больше теневого лоббизма. Отмечено, что характерной чертой теневого лоббизма является то, что на поверхности видно только принимаемое или уже принятое решение. В тени находятся участники лоббистской цепочки.

Для уяснения сущности теневого лоббизма, представлены причины возникновения теневого лоббизма. К причинам возникновения теневого лоббизма отнесено: отсутствие формализованного лоббизма; отсутствие приемлемых размеров и ставок налогообложения и механизмов в экономике; наличие значительной теневой экономики; передел собственности, сфер политического и экономического влияния; интерес монополистов и олигархов; геополитический и экономический интерес других стран, а также их представителей; возможности для лоббистского освоения бюджетных средств.

Кроме традиционного инструментария при лоббировании используются и различные иные возможности, например, создание общественного мнения, рейтинги и т.д. Создание общественного мнения - эффективный инструмент лоббирования в пользу какого-либо лица, программы или действия. Этот способ лоббирования получает многократное звучание, когда он массированно подается в средства массовой информации.

Отмечены наиболее профессиональные и преуспевающие в этой области журнал «Эксперт» и «Независимая Газета». Рейтинги влияния российских политиков и предпринимателей публикуются регулярно, и можно сказать, что они входят в инструментарий социально-политического анализа наряду с другими выборками. Вместе с тем рейтинг влияния - несколько обособленный и специальный инструмент, своего рода индивидуальная работа.

Во втором параграфе «Лоббистские организации и группы давления» приводится классификация российских субъектов лоббизма.

Отмечено появление иностранных организаций специализирующихся на лоббистской деятельности. Сделан вывод, что такие организации, используя имеющийся богатый опыт в деле лоббирования, привносят в российскую политическую жизнь образцы цивилизованного лоббизма. Но, учитывая то, что специальное законодательство в России отсутствует, иностранный лоббист не обязан играть по правилам.

Лоббисты в России, как, впрочем, и во всем демократическом мире, различаются на две категории: граждане, которые занимаются лоббизмом «по зову души или необходимости», средством разовых обращений; профессиональные лоббисты - те, кто занимается этой деятельностью за плату, профессионально и постоянно.

Классифицированы группы давления и лоббистские организации по признаку особого интереса. К первой группе отнесены представители отраслевых организаций и предприятий, ко второй группе представители крупной олигархии - банков, финансово-промышленных групп, корпораций, холдингов; к третьей группе - представители союзов и ассоциаций. В четвертую группу входят представители зарубежных фирм, действующие через российских граждан, организации, предприятия и должностных лиц, к пятой группе относятся политические партии и общественные объединения, к шестой группе отнесены граждане, которые направляют обращения в органы власти с различными требованиями и предложениями.

Агентство экономических новостей с участием «Независимой газеты» регулярно проводит исследования эффективности работы представителей коммерческих и государственных структур, депутатов, направленной на лоббирование проектов, которые отражают интересы определенных структур, отраслей, регионов или слоев общества. Речь идет о так называемом «цивилизованном лоббировании», не подразумевающим подкуп чиновников или депутатов.

Рассмотрев результаты и проведя альтернативный анализ результатов исследования, сделан вывод об объективности мнений экспертов и отмечено, что данные рейтинговых наблюдений и оценки влияния лоббистов экспертными группами, являются наиболее доступным и прозрачным источником информации для исследователя российского лоббизма.

На основе контент-анализа, проведенного в исследовании выявлено, что в российских условиях, наиболее эффективно с ролью лоббиста справляются «отставники»: бывшие депутаты и чиновники из различных

государственных ведомств, у которых сохранились связи в федеральных органах государственной власти и которые знают правила игры. Нельзя исключать из этой деятельности также региональных лидеров, чиновников и должностных лиц. Многие «бывшие» регулярно посещают федеральные органы государственной власти, и большая часть из них лоббирует какие-либо частные вопросы.

Лоббистская деятельность в существующих российских условиях может заключаться в разговоре с должностным лицом или телефонном звонке. Поэтому важное значение имеет отношение должностных лиц и чиновников к лоббистам, которое, на сегодня, является сугубо субъективным и не регулируется нормами, под которыми понимается соответствующее законодательство о лоббизме.

Отсутствие законодательно установленных процедур и путей лоббирования делает приоритетным и наиболее эффективным лоббизм большого бизнеса, тогда как другие группы, не имея материальных возможностей, вынуждены искать случайные пути воздействия. Сделан вывод о том, что российский лоббизм стал инструментом обогащения отдельных элитных слоев общества.

Очевидно, что регулирование лоббизма должно проходить с учетом разделения профессионального лоббизма и гражданского лоббизма. Неразумно объединять в одном законе все возможные принципы взаимодействия. Сделан вывод о целесообразности регулирования лоббистских отношений через введение частных нормативных актов по каждой из различаемых категорий.

В третьей главе «Легитимация института лоббизма в современной России» посвящена рассмотрению инициатив по формализации лоббизма и построению перспективной модели формализованного лоббизма в России.

В первом параграфе «Анализ процесса формализации лоббизма в современной России» рассмотрены законопроекты, относящиеся к регулированию лоббистской деятельности.

Проект закона «Об обращениях граждан», внесенный 15.01.1996 года, регламентирует процедуру «гражданского» или «прямого» лоббизма. Необходимость закона вызвана тем, что обращения граждан являются одним из наиболее важных и действенных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, источником информации,

необходимой при решении текущих вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесенный 05.03.1996, регламентирует деятельность «профессиональных» лоббистов.

Несмотря на то, что под лоббистской деятельностью в проекте закона понимается взаимодействие юридических и физических лиц с органами государственной власти с целью оказания влияния на разработку и принятие решений, лоббистом признается физическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрированное и получившее лицензию на право занятия лоббистской деятельностью.

Несмотря на неудачную судьбу «первого» законопроекта непосредственно посвященного лоббизму, главной заслугой разработчиков стала просветительская работа. Благодаря взятому курсу на широкое и открытое обсуждение проблемы лоббизма и необходимости его правового регулирования к проблематике было привлечено внимание не только ученых и политиков, но широкой общественности, что позволило расширить представление общества о лоббизме.

Проект закона «Об общих принципах организации взаимодействия объединений товаропроизводителей и (или) потребителей продукции с органами государственной власти и местного самоуправления», внесенный 17.04.2000 года, посвящен механизмам взаимодействия групповых интересов с властью.

Представляет собой иное видение правового оформления лоббистской деятельности. Проект закона является второй попыткой законодательного оформления лоббистской деятельности.

Данный законопроект представляет собой положительный опыт в попытке регламентировать лоббистскую деятельность по германской модели.

Проект закона «О правовых основах лоббистской деятельности в Федеральных органах государственной власти», внесенный 26.12.2000 года, почти полностью повторяет законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», т.е. также посвящен «профессионалам». По результату анализа законопроекта отмечено концептуальное отличие, касающееся замены лицензирования на регистрацию. Остальные отличия носят формальный характер.

Проект закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесенный 24.11.2003 года, представляет собой либеральный взгляд на правовое оформление деятельности лоббистов-профессионалов.

Основываясь на представлении о лоббистской деятельности как нормальном инструменте согласования интересов, предлагаемый законопроект определяет и устанавливает правовые основы этой деятельности.

Несмотря на малую вероятность рассмотрения законопроекта Государственной Думой, очевидно, что законопроект имеет много интересных новшеств, которые необходимо учитывать в будущем.

Проанализировав инициативы по формализации лоббизма, представлена оценка проблем и причин неудач процесса формализации лоббизма, по каждому отдельному законопроекту. Отмечены достоинства законопроектов.

Сделан вывод о необходимости построения модели формализации лоббизма, учитывающей особенности политического процесса в современной России.

Во втором параграфе «Формализация лоббистской деятельности: концептуальные основания современной модели» представлено авторское видение формализации лоббизма в России. Классификация законопроектов по субъекту лоббистской деятельности, дает возможность говорить о регулировании лоббизма: как о праве «прямо обращаться к власти», как о представительской деятельности специальных групп, как о профессиональной деятельности в пользу третьих лиц. Между всеми тремя характеристиками лоббистской деятельности нет противоречий, поскольку каждая закрывает собственное правовое поле в отношениях лобби с властью. Именно на этом основании представляется будущее регулирование лоббизма.

Предложено не ограничивать лоббистскую деятельность рамками одного закона, а создать систему законов, - закон о «прямом» лоббизме, о (групповом) лоббизме и о «профессиональном» лоббизме.

Такое видение законодательного регулирования лоббизма связано с необходимостью различать участие граждан, групп и бизнеса в отношениях с властью. Концепция каждого отдельного закона, исходит из его целей, точнее из ожиданий от действия закона. Если для первого закона необходима ясность процедуры обращения гражданина, для

второго обеспечение «диалога на добровольной основе», то для «третьего» - предельная открытость процесса взаимодействия.

Авторское представление о законе для прямого, гражданского лоббизма соответствует основным положениям существующего законопроекта «Об обращениях граждан», который достаточно полно регламентирует процесс взаимодействия граждан и власти. Данный законопроект взят за основу, и, в соответствии с авторским видением, в него внесены поправки.

К концептуальным относится вопрос о нецелесообразности ограничения в прямом лоббировании организаций. Предложено включить их в данный закон, поскольку запрет на прямое лоббирование для организаций придаст такой лоббистской деятельности «теневой» характер.

Закон о лоббизме объединений, цель которого - обеспечение диалога с властью на постоянной основе, базируется на положениях существующего законопроекта «Об общих принципах организации взаимодействия объединений товаропроизводителей и (или) потребителей продукции с органами государственной власти и местного самоуправления». Автором предложен ряд изменений в существующий закон и новое название: «Об общих принципах организации взаимодействия объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций с органами государственной власти и местного самоуправления».

В положении о порядке взаимодействия Объединений и органов власти, подчеркнута необходимость соответствия специализаций Объединения и органа власти, поскольку регистрация в любом органе власти позволит Объединению представлять не только групповые, а и иные интересы, что допустимо только для «профессиональных» лоббистов.

Закон о профессиональном лоббизме регламентирует деятельность профессиональных лоббистов. Определены цели, предмет регулирования и сфера действия закона, основные понятия закона, формы профессиональной лоббистской деятельности, основное внимание уделено обеспечению прозрачности деятельности «профессионалов».

Обеспечение прозрачности деятельности профессиональных лоббистов предложено обеспечивать регистрацией «профессионалов» и отчетностью профессиональных лоббистов.

Регистрация должна стать своеобразным пропуском в органы власти. Отмечено, что в законе должно быть положение, стимулирующее

получение регистрации: в случаях выявления скрываемой лоббистской деятельности, которая подпадает под определения закона, т.е. имеет признаки профессиональной, целесообразно такую деятельность воспринимать как незаконное предпринимательство.

Второй проблемой на пути к прозрачности является непосредственно сама деятельность профессиональных лоббистов.

Отмечено, что открытость лоббистской деятельности не должна достигаться только «кнутом», т.е. под страхом угрожающих последствий несоблюдения закона. Следует всячески мотивировать профессиональных лоббистов к добровольному соблюдению «правил игры».

В заключении подводятся основные итоги, резюмируются важнейшие положения диссертации, рассматриваются перспективы института лоббизма в политическом процессе современной России.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. Формализованный лоббизм в политическом процессе западных демократий// Объединенный научный журнал, М.: Тезаурус, 2004, №12 (0,5 п.л.);
2. Организованные интересы в США: реальная сила?// Вопросы гуманитарных наук, М.: Компания Спутник+, 2004, №3 (0,7 п.л.).

ΟΡΕΟΝΤΑΣ

3/0 < K

Подписано в печать 10.08.2004. Формат 60х84/16.
Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии ЗАО «КопиСервис».
Печать ризографическая. Заказ № 1/1008.
П. л. 1.06. Уч.-изд. 1.0. Тираж 100 экз.

ЗАО «КопиСервис», 194017, Санкт-Петербург, Скобелевский пр., д. 16
тел.: (812) 234 4333

04-14934