

С. МАМЕДОВ

## ЛОББИЗМ В РОССИИ

Построение правового государства в России, произошедшая демократизация политической жизни требуют глубочайших исследований в области правотворческого процесса, как в целом, так и его неотъемлемых слагаемых, одним из которых является лоббизм.

В либерально-демократическом обществе, каким стремится стать российское общество, и де юрэ и де факто признано, что самые различные социальные группы, классы, нации имеют свои законные интересы и право их защищать всеми законными способами. При рассматриваемом политическом режиме безусловно одним из самых действенных способов является право указанных субъектов общественных отношений участвовать в формировании государственной власти, приводя к ней, с той или иной степенью успеха, своих представителей. За редкими исключениями, эти представители интересов, получив должность в государственном аппарате, связанную с принятием решений и правовых норм стремятся принимать их в пользу групп, приведших их к власти. Таким образом, государство и его аппарат выступают в роли социального арбитра, тенденциозность решений которого складывается в процессе демократического формирования власти. В демократическом обществе выше означенный способ является основным, однако существует также множество других, поскольку не противоречащих духу демократического закона, способов защищать свои интересы, влияя на принимаемые государственной властью решения, в том числе и в нормотворческом процессе. Одним из них является процесс лоббирование.

Лоббизм как бы дополняет конституционную систему демократического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют другой такой возможности. Поскольку парламент формируется по территориальным округам и партийным спискам, огромное количество самых разнообразных общественных групп, каждая со своим особым интересом, не может его, свой интерес артикулировать, выставляя собственных депутатов. Вместе с тем, ее интерес может быть, как узко партикулярным, так

и иметь большое общественное значение. Таким образом, через систему и практику лоббизма получают свое выражение и представительство в общенациональном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными. В этом смысле лоббизм соответствует духу демократической политики.

Большинство исследователей сходятся во мнении о том, что лоббизм является видом теневой (закулисной) политической деятельности, инструментом влияния на принятие политических и управлеченческих решений. Объектами лоббизма, как правило, выступают органы законодательной, исполнительной и судебной власти (это косвенный, непрямой лоббизм). Носителем или субъектом лоббистской деятельности, т.е. лоббистом, выступает лицо либо организация, отстаивающая экономические, национальные, социальные, религиозные, профессиональные и иные интересы в органах государственной власти (1, с. 127). Лоббисты играют роль посредников между органами государственной власти и обществом, а частные и групповые интересы являются побудительными мотивами их активности.

Многие исследователи лоббизма подчеркивают негативную сторону данного рода политической деятельности, уделяя основное внимание феномену «теневого» лоббизма. В значительной мере это объясняется генезисом самой лоббистской деятельности, субъекты которой – лоббисты – стали известны как лица, уже в начале XIX века предпринимавшие попытки повлиять на членов Конгресса США для того, чтобы добиться принятия или отклонения того или иного законопроекта (2, с. 34). С точки зрения С. В. Боботова, лоббизм представляет собой род закулисной политики, направленной на законодателей, ее целью является отстаивание выгодного определенным группам законопроекта, а средством – давление, взятки и оказание встречных услуг.

В том же негативном ключе понятия «лобби» и «лоббизм» трактуются в ряде словарей. Согласно им, лоббизм – это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах власти США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на

законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещения правительственные заказов и т.п. «Лобби» является также названием агентов данных контор и агентств, в русском языке иначе называемых лоббистами (3, с. 97). В этом определении так же подчеркивается закулисный и хаотичный характер взаимодействия государства и общества (бизнес-структур), а о существовании института цивилизованного лоббизма речи не идет вообще. Значительными преимуществами во взаимодействии с органами власти обладают наиболее организованные и сильные агентства (объединения), имеющие связи в федеральном руководстве США и значительные финансовые ресурсы. Об этом свидетельствуют разразившиеся в XX столетии крупные международные скандалы, такие как «Уотергейт», «Ирангейт», дело «Локхид» (4, с. 353), в которые были вовлечены определенные лоббистские организации и должностные лица.

Исследуя особенности лоббизма в современной России, можно выделить несколько сущностных черт лоббизма. Во-первых, это действие не через участие в открытом состязательном процессе завоевания политической власти, а через воздействие на характер ее решений, осуществляющее преимущественно в теневых формах; во-вторых, это корпоративный характер отстаиваемых интересов; в-третьих, pragматическая ориентация субъектов лоббистской деятельности. Следует подчеркнуть узокорыстную направленность интересов субъектов лоббистской деятельности, что определяется духовным кризисом в общественной жизни. Развитие свободных рыночных отношений и пропаганда демократических ценностей привели к появлению человека, склонного отстаивать индивидуальные интересы в ущерб коллективным. Эта особенность, на наш взгляд, обуславливает неэффективность различного рода ассоциаций и отраслевых объединений как защитников интересов социальных групп.

В 90-е гг. в России начался процесс формирования заинтересованных групп бизнеса, где особую роль стали играть неколлективные (т. е. не основанные на добровольном объединении граждан) группы давления (финансово-промышленные группы, концерны, банки, акционерные общества). По масштабам своей политической активности и силе воздействия на власть они во

много раз превосходят общественные объединения предпринимателей, которые пытаются играть роль «буфера» между органами власти и структурами бизнеса. Неколлективные образования, как правило, предпочитают лоббировать свои интересы напрямую, игнорируя промежуточные звенья (профсоюзы, объединения предпринимателей или политические партии). Непропорционально высокое с точки зрения классической модели представительной демократии участие наиболее мощных коммерческих структур в принятии политических решений даже вызвало появление в 1996–1997 гг. в политической публицистике специального термина «семибанкирщина» (по аналогии с семибоярщиной Смутного времени) (5, с. 211).

Скорее по экономическим, нежели по политическим причинам стали формироваться новые лоббистские структуры: Лига кооператоров и предпринимателей (В. Тихонов, И. Кивелиди); Союз предпринимателей и арендаторов (П. Бунич); Ассоциация совместных предприятий, международных объединений и организаций (Л. Вайнберг); Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов (В. Башмачников); Союз малых предприятий (Н. Шулятьева); Союз товаропроизводителей; Московский союз кооперативов; Ассоциация приватизированных и частных предприятий (Е. Гайдар); Ассоциация российских банков (С. Егоров); Союз нефтегазопромышленников России (В. Медведев); Союз российских судовладельцев (М. А. Романовский). Влиятельной организацией частных предпринимателей стал Круглый стол бизнеса России (КСБР), который возглавляли И. Кивелиди и В. Щербаков.

Нередко в России, стране, где еще не укоренились традиции многопартийной жизни, сложно провести четкую грань между группой интересов и партией. В западных странах, например в Великобритании и США, круг основных партий хорошо очерчен. Представители промышленности и бизнеса могут вполне преследовать свои интересы, поддерживая те или иные политические партии. В России с 1991 г. появились сотни организаций, которые претендуют на самодостаточную роль в публичной политике, но фактически выступают в роли «политотдела» групп интересов. По мнению отдельных политологов, к их числу можно отнести Гражданский союз и Ассоциацию приватизированных и частных предприятий. Эти

организации являются своего рода “партиями интересов” (6, с. 87).

Так, в настоящее время приходится констатировать тот факт, что в России отсутствует лоббистская организация или объединение, которое ставило бы своей основной целью интеграцию отраслевых промышленных союзов и отстаивание их интересов в органах государственной власти. В этом одна из основных причин слабости российских некоммерческих объединений в сфере промышленности.

На первый взгляд может показаться, что роль защитника отраслевых союзов в органах государственной власти страны играет Российский Союз промышленников и предпринимателей (РСПП). Действительно, РСПП является авторитетной организацией и теоретически она способна поддерживать отраслевые союзы. Однако на практике этого не происходит, поскольку предпринята в 2000 году попытка вовлечения «олигархов» в работу РСПП и согласования интересов всех его членов на демократических принципах, подготовки единого мнения каждой отрасли по ключевым вопросам экономической политики не удалась. В РСПП начал действовать принцип «олигарх-отрасль», при котором тот или иной наиболее крупный отраслевой бизнесмен, входящий в бюро правления РСПП, приобретает право доведения до органов государственной власти позиции своей отрасли. При таком подходе государство не имеет возможности услышать мнение других представителей отрасли, которое в ряде случаев отличается от позиции крупного бизнеса и отражает специфику интересов среднего и малого уровня производства (7, с. 206). На встречах с Президентом и Правительством РФ РСПП выражает интересы не отраслевых союзов, а лишь отдельных представителей финансово-промышленных групп. Отраслевые союзы и ассоциации в РСПП утратили какое-либо влияние, и поэтому Союз не может рассматриваться в качестве консолидирующей их структуры.

С другой стороны, на роль объединения отраслевых союзов товаропроизводителей вполне может претендовать Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ. Она уже играет особую роль в системе представительства интересов общественных групп и является единственным объединением предпринимателей, действующим на основании специального закона РФ

«О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

Роль Торгово-промышленной палаты страны хорошо охарактеризовал Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении 19 июня 2002 года. Глава государства отметил, что за последнее десятилетие в России появилось немало бизнес-сообществ, но Торгово-промышленная палата по-прежнему занимает среди них особое, ключевое место. Причиной тому – и уникальный опыт, и многолетняя известность, и тесные, хорошие, наработанные связи палаты с коллегами за рубежом. Российская Торгово-промышленная палата это организация, с которой считаются как внутри страны, так и за ее пределами.

В составе ТПП более ста союзов и ассоциаций и 21 комитет по различным направлениям деятельности предпринимательства. Организационная структура ТПП и ее региональная сеть, включающая 156 региональных торгово-промышленных палат, является самой мощной среди всех российских объединений. Торгово-промышленные палаты давно действуют во многих развитых странах мира, в том числе и в России, где она возникла не в 1990-е годы, как большинство предпринимательских объединений, а задолго до установления советской власти.

В составе ТПП функционирует Совет руководителей объединений предпринимателей, Комитет по промышленному развитию и высоким технологиям и другие структуры по приоритетным направлениям. ТПП сегодня имеет все возможности для подготовки и продвижения законов, укрепляющих отраслевые союзы и ассоциации. В состав структур ТПП входят депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Закон «О торгово-промышленных палатах» наделяет ТПП правом осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики и внешнеэкономических связей, а также представлять и защищать интересы своих членов в органах государственной власти. Это обеспечивает возможности для государственной поддержки российских отраслевых союзов и ассоциаций (8, с. 96).

Союзы и ассоциации решают многие практические вопросы по защите интересов отраслей. В частности, важной функцией союзов является подготовка и внесение в Правительство РФ предложений по защите внутреннего рынка. Союзы

уже способны квалифицированно готовить и вносить предложения по государственной поддержке экспортёров, в том числе по предоставлению кредитов для выполнения экспортных контрактов. Союзы в состоянии способствовать и формированию системы информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности (9, с. 65).

Перспективным направлением реализации позитивного потенциала лоббизма в России становится усиление роли отраслевых союзов в выработке мер по защите внутреннего рынка и во внешнеэкономической деятельности. Так, в прошлом году в органы государственной власти поступило предложение о ликвидации и без того низких ввозных таможенных пошлин на большую группу иностранного оборудования для нефтегазового комплекса. Получив такую информацию, Союз производителей нефтегазового оборудования оперативно провел анализ предложения. Выяснилось, что практически вся предлагаемая номенклатура успешно изготавливается российскими предприятиями, а снижение пошлин приведет лишь к увеличению импорта и усилению технологической зависимости отечественного нефтегазового комплекса от поставок западного оборудования. Было направлено соответствующее заключение в Министерство экономического развития и Министерство промышленности и энергетики, что позволило предотвратить экспансию иностранного оборудования на российские промыслы и еще больший спад производства оборудования в России.

Таким образом, возможными направлениями реализации позитивного потенциала лоббизма в России могут стать защита интересов российских

товаропроизводителей на зарубежных рынках, на внутреннем российском рынке в ходе их конкуренции с иностранными предприятиями и фирмами. Ключевыми факторами реализации позитивного потенциала российского лоббизма выступают консолидация отраслевых промышленных союзов, организованное совместное отстаивание ими своих интересов в органах государственной власти РФ, правовое обеспечение данного вида деятельности. Как нам представляется, реализации данных направлений послужит одной из предпосылок перехода к новому более прогрессивному этапу развития общественных отношений в России.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Изгаршев В.В. Методы и формы представительной деятельности организаций крупной буржуазии в начале XX века. М., 1987.
2. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. 2006. № 1.
3. Уэнди Росс. Лоббисты в Конгрессе // США. Экономика. Политика. Идеология. 2007. № 4(292).
4. Боботов С.В. Лоббизм // Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. академика РАН Г. В. Осипова. М., 1995.
5. Лоббизм в России: этапы большого пути // Общество и экономика. 2006. №4.
6. Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма. М.: Изд-во Государственной Думы, 2001.
7. Нещадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В. и др. Лоббизм сегодня // Власть. 2006. №3.
8. Радкевич С. О деятельности предпринимателей в сфере лоббизма / Парламентский центр Российской Федерации. М., 2006.
9. Лоббизм в России. Подражание худшему или переход к лучшему? // Деловые люди. 2006. № 6.

*Институт Философии и политико-правовых  
Исследований Национальной Академии наук  
Азербайджанской Республики* Поступила 10.10.08г.