



**Уральский
федеральный
университет**

имени первого Президента
России Б.Н. Ельцина

**Институт государственного
управления
и предпринимательства**

**Н. Н. МЕНЬШЕНИНА
М. В. ПАНТЕЛЕЕВА**

ЛОББИЗМ

Учебное пособие

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Н. Н. Меньшенина, М. В. Пантелеева

ЛОББИЗМ

Курс лекций

Рекомендовано методическим советом УрФУ
в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся
по программе магистратуры по направлению подготовки
38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2016

ББК Ф033.141.21я73-1
М513

Рецензенты:

кафедра государственного, муниципального управления и политики
Забайкальского государственного университета
(заведующая кафедрой доктор политических наук,
профессор Т. Е. Бейдина);

Т. А. Васильева, кандидат политических наук,
доцент кафедры политологии Восточного института –
Школы региональных и международных исследований
Дальневосточного федерального университета

Меньшенина, Н. Н.

М513 Лоббизм : курс лекций : [учеб. пособие] / Н. Н. Меньшенина, М. В. Пантелеева ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 136 с.

ISBN 978-5-7996-1806-3

В курсе лекций рассматриваются генезис, нормы, принципы лоббистской деятельности, основные аспекты изучения опыта лоббизма во внутриполитической жизни России и зарубежных государств. Особое внимание уделяется технологиям лоббизма, так как в мировой практике наблюдается переход к выработке все более цивилизованных норм взаимоотношений бизнеса и власти. Анализируется проблема легитимизации современного лоббизма.

Пособие адресовано магистрантам и аспирантам, специализирующимся в области государственного и муниципального управления, менеджмента, политологии, социологии, юриспруденции. Может быть полезным научным работникам, государственным и муниципальным чиновникам, общественности.

ББК Ф033.141.21я73-1

От авторов

Сегодня российское общество переживает кризис, выражающийся в противостоянии бизнеса и власти. Обострение взаимоотношений между ними как отражение извечного конфликта бизнеса и государства поставило деловое сообщество перед необходимостью поиска компромиссных решений, легитимных путей отстаивания своих интересов во властных структурах. Путь к решению этой проблемы лежит через налаживание в стране демократических процедур, позволяющих бизнесу на законных основаниях, открыто и финансово прозрачно влиять через легальные лоббистские структуры. Именно поэтому изучение GR – технологий взаимодействия с властью – актуализируется в образовательных программах по направлениям «Государственное и муниципальное управление» и «Политология». Лоббизм является одной из технологий GR и за последние два десятилетия в России постоянно становится предметом исследования и обсуждения ученых, общественных организаций, привлекает внимание законодательных и исполнительных органов власти.

Кроме исследовательских задач в контенте лоббизма имеется и образовательная парадигма. Действительно, невозможно подготовить хорошего государственного и муниципального чиновника, специалиста в публичном администрировании, успешного политолога, не предусмотрев в учебном плане его подготовки дисциплины, связанные с изучением различных областей будущей профессиональной политической коммуникации. Особенно остро эта проблема встает в современной России, переживающей период системных общественно-политических и социально-экономических перемен, что с особой остротой ставит вопрос об отношениях между обществом и государством.

Любой переходный период порождает новые институты, модернизирует или прекращает существование старых; происходит формализация институтов, носивших ранее неформальный характер. Именно таким институтом в политическом процессе является лоббизм,

актуально востребованный нынешним российским социумом с целью более полного представления своих интересов в органах государственной власти, в частности законодательных. Реальностью современной России является интенсивное воздействие на общественное мнение и государственную власть со стороны различных групп интересов, что обуславливает необходимость изучения их деятельности будущими политиками и государственными управленцами.

В данном учебном пособии представлены основные аспекты изучения опыта лоббизма во внутривластной жизни России, а также в жизни зарубежных государств. Особое внимание уделяется пониманию технологий лоббизма, поскольку в мировой практике наблюдается переход к выработке все более цивилизованных норм взаимоотношений бизнеса и власти. Большой объем учебных интерпретаций посвящен проблеме легитимизации и цивилизованности современного лоббизма. Именно изучение студентами законодательного оформления системы передачи интересов бизнеса в представительные и исполнительные органы власти позволит им в будущем существенно сузить условия, порождающие коррупцию. Официальный лоббизм ограничивает возможности коррумпирования госаппарата, так как вводит процесс представительства интересов в определенные законом рамки.

Политическая практика показывает актуальность конструктивного изучения феномена лоббизма, что позволяет дать ему правильное правовое толкование и тем самым ограничить лоббизм как административный ресурс коррупции. В этой связи для прогрессивного политического развития российского общества большое значение имеет выявление негативных форм лоббизма, сведение их влияния к минимально опасному уровню. Существенным фактором, подтверждающим актуальность изучения проблем лоббизма в вузах Российской Федерации, является то, что уже действуют более сотни лоббистских GR-центров, которые вмешиваются в деятельность органов государственного и муниципального управления, оказывают целенаправленное воздействие на органы законодательной и исполнительной власти. К ним относятся почти все медиаресурсы, юридические и консалтинговые фирмы, иностранные лоббистские организации.

Лекция 1

ИСТОРИОГРАФИЯ СТАНОВЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ «ЛОББИЗМ»

Методологический анализ становления категории «лоббизм». Характеристика основных концепций и научных трудов российских, европейских, американских и японских политологов.

Анализ категории «лоббизм» осложнен отсутствием комплексных политологических работ в этой области. В данном пособии мы обращаем внимание студентов на концепции и научные труды европейских, американских, российских и японских политологов. Студенту, в целях максимально точного позиционирования групп интересов в структуре государственных и общественных отношений, необходимо знать и выделять модели государственного устройства, представлять современные модели взаимодействия государства и заинтересованных групп. Именно для этого мы приводим в библиографических ссылках и списке рекомендуемой литературы значительное количество источников, характеризующих данное явление в разных странах мира.

Элитарные концепции государственного устройства рассматривают процесс принятия лоббистских решений как взаимодействие элит и исходят из наличия небольшой правящей элиты, а также более широкой по составу элиты не правящей, но имеющей в своем распоряжении экономические ресурсы элиты и массовых слоев населения. *Теория элит*, сформулированная в трудах В. Парето [1], Г. Моска [2], послужила основой анализа, позволяющего исследовать систему представительства лоббистских интересов элит. В их работах дается классификация элит, охарактеризованы способы воспроизводства правящих классов, представлены концепции меритократического и властного подходов к их исследованию.

Немецкий политолог Р. Михельс, исследуя социальные отношения, пришел к выводу о невозможности непосредственного прав-

ления масс и, следовательно, о неспособности их влиять на принятие лоббистских решений. Он сформулировал «железный закон олигархии», который исходит из того, что любая организация общества неизбежно порождает олигархию, причем это правило применимо даже к партиям с демократической организационной основой. Из этих рассуждений он делал вывод о недостижимости «демократии в чистом виде» [3].

Австрийский экономист и социолог Й. Шумпетер смог преодолеть это противоречие, полагая, что существенной чертой демократии является конкуренция политических элит, являющаяся основой лоббизма в рамках элитистской модели [4]. Согласно выдвинутой позже Дж. Бернхемом теории экономического подхода контроль над средствами производства в развитых индустриальных обществах осуществляет «новая элита», в которую входит и управленческая верхушка, в результате чего государство попадает в отношения зависимости от этой элиты и бюрократизируется, что значительно ограничивает круг субъектов лоббизма [5].

Теория «элит» исходит из сосредоточия власти в руках ограниченного меньшинства, в то время как получившая широкое распространение на Западе плюралистическая концепция власти и управления утверждает, что современные демократические общества открыты для борьбы за влияние разных групп интересов.

Теория «заинтересованных групп» в политической науке впервые была сформулирована в работе А. Бенгли «Процесс управления», где автор утверждал, что основу политического процесса составляет постоянное столкновение и взаимодействие групп интересов, в результате чего осуществляется давление на правительство с целью добиться выгодных лоббистских решений, в то же время посредничество групп интересов позволяет достичь общественного согласия в государственном управлении [6].

Дальнейшее развитие идея участия *заинтересованных групп* в политическом процессе получила в работах П. Иерринга, разработавшего *теорию «группового базиса в политике»* [7], Д. Трумана, обосновавшего базовые теоретические положения концепции группового участия. Д. Труман высказал предположение о неизбеж-

ности увеличения числа заинтересованных групп по мере усложнения общественных интересов. Он считал этот процесс настолько важным, что связывал его с проблемой стабильности общества [8].

Концепция группового участия как основа теории лоббизма представлена в работах Р. Солсбери [9], К. Линдблома [10], М. Ольсона. В книге «Логика коллективного действия» М. Ольсон высказал предположение, что общий интерес не может являться единственным мотивом, объединяющим людей в группы и ассоциации, особенно когда речь идет о больших группах, подобных профсоюзам. По его мнению, группы репрезентации политических интересов имеют асимметричное влияние на процесс принятия политических решений [11]. В то же время отдельные ученые, например К. Патеман, исследовали возможность «вмешательства» в государственные дела только посредством участия в голосовании и обсуждении представленных проблем [12]. Т. Кантрил [13], Ч. Адриан [14] и У. Грант развили и детализировали концепцию группового участия как основы продвижения лоббизма. У. Грант в своих работах большое внимание уделял характеристике групп давления, их классификации, выделяя «внутренние» и «внешние» группы [15].

Построение общей модели лоббизма и участия заинтересованных групп в политическом процессе разрабатывалось в двух направлениях – плюралистическом и корпоративном. Представители первого направления Р. Даль [16], Л. Милбрах [17] и Г. Вильсон [18] предполагали в выдвигаемых ими концепциях независимость групп от государства и свободную конкуренцию лоббистов между собой.

Представителями корпоративного подхода, в соответствии с которым государство наделяет определенную группу монопольным правом на представительство конкретных интересов в политическом процессе, являются К. Фредрич [19], К. Гринволд [20]. Дальнейшее развитие теория лоббизма получила в рамках концепции *неокорпоративизма* в трудах таких ученых, как П. Вильямсон [21], Ф. Шмиттер [22], с начала 1970-х гг. занимающихся исследованием перспектив его дальнейшего развития, взаимодействия неокорпоративистских моделей с демократией. Ф. Шмиттер выделял

в корпоративизме отрицательные черты, так как демократия должна быть открытой и прозрачной системой, в то время как корпоративизм сводит прозрачность к уровню только групповых интересов, выраженных в публичных политических действиях. С. Андерсен [23] и Р. Харрисон [24] занимались изучением европейских моделей неокорпоративизма, соотношения плюрализма и неокорпоративизма в процессе политической эволюции.

Среди японских политологов, изучавших *заинтересованные группы в качестве основных акторов лоббизма в политической и общественной системе* Японии, следует отметить М. Мурамацу [25] и М. Ито [26], в исследованиях которых приводится классификация групп интересов, выявляются специфические черты групп интересов в Японии. В работах С. Сато [27], К. Сагао [28] рассматривались вопросы функционирования японского парламента, где происходит лоббирование групповых интересов. Исследования ученых включают классификацию групп интересов, в них рассматриваются проблемы, касающиеся формирования политических фондов. Т. Иногути и Т. Иваи занимались вопросами формирования и функционирования депутатских кланов Парламента Японии, определили их роль в лоббистской деятельности [29–32].

Х. Маэда [33, 34] и К. Окада [35] в рамках изучения структуры современной политической системы Японии обращались к вопросам формирования предвыборных фондов, выявили специфические черты лоббизма и групп интересов в условиях правления Либерально-демократической партии Японии (ЛДПЯ).

При изучении лоббирования в России студенту необходимо использовать работы ведущих российских политологов, в частности, коллективный труд под руководством А. А. Нецадина «Лоббизм в России: этапы большого пути», в котором рассмотрены цели, методы, субъекты лоббирования и его трансформация в период реформирования России [36].

Большую помощь студенту в *описании процесса лоббирования* окажут работы А. С. Автономова [37, 38], А. П. Любимова [39–41], в которых изложено определение лоббизма, рассмотрены вопросы формирования правового института и различные аспекты практики

лоббизма в России; институт лоббизма представлен во взаимосвязи с парламентской деятельностью и парламентским процессуальным правом. Комплексный анализ процесса лоббирования в России дается в одной из последних работ А. П. Любимова «История лоббизма в России» [42]. Автор провел системное исследование глубинных причин противостояния общества и власти, описал исторические пути развития лоббизма, обосновал необходимость законодательного урегулирования правовых основ лоббистской деятельности в Российской Федерации.

Важный вклад в изучение лоббистских отношений в России внесли С. П. Перегудов [43, 44], А. Э. Бинецкий [45], в трудах которых выявлены основные модели лоббизма, особенности российских и международных заинтересованных групп, эволюция отношений общества, государства и корпоративных групп интересов. Большое значение для понимания феномена лоббизма имеет монография С. П. Перегудова, Н. Ю. Лапиной, И. С. Семененко «Группы интересов и российское государство» [43, 46], в которой рассмотрены концепции взаимодействия групп интересов и государства, изучены группы интересов нового российского бизнеса.

Работы Я. Ш. Паппэ [47], А. А. Мухина [48], И. Н. Бунина [49], О. В. Гаман-Голутвиной [50] содержат определение *основных типологических черт российской политической и бизнес-элиты*, которые являются ведущими участниками лоббизма, в них выделяются особенности развития и «рекрутирования» российских элит. Проблемы взаимосвязи нелегального лоббизма и коррупции как фактора криминализации современной России рассматриваются в работах Н. Н. Меньшениной [51–54].

Лоббистские технологии, применяемые в Федеральном собрании России, рассмотрены в трудах С. А. Авакьяна [55], П. А. Толстых [56]. В особый блок источников следует выделить труды Н. Г. Зяблюка [57–59], Я. Бельсона [60], Н. Иванова [61], М. Шуровского [62], освещающие вопросы законодательного регулирования и практики лоббирования в США. В исследованиях К. Вяткина [63] и В. Белова [64] рассматриваются проблемы лоббистской деятельности в ФРГ.

Отдельные аспекты лоббизма, связанные с проблемами его законодательного регулирования, представлены в работах российских исследователей – М. Афанасьева [65], А. Архангельской [66], В. Губернаторова [67], С. Д. Баранова [68], М. И. Васильева [69], А. И. Зудина [70], В. Скорина [71], М. Малютина [72], Н. А. Хоренко [73].

Таким образом, представляя основные теоретические концепции, в рамках которых развивалась теория лоббизма, мы с необходимостью обращаем внимание студентов на несколько методологических подходов к исследованию данного феномена. Отметим, что ни один подход не существует в «чистом» виде и что практика формирует различные варианты их сочетания. Мы выделили следующие подходы: 1) *психологический*: лоббизм – манипулятивно-психологическое взаимодействие с чиновниками; 2) *институциональный*: лоббизм – институт политической системы, обеспечивающий взаимодействие общества и власти; лоббизм – средство поддержания равновесия в обществе в реализации права каждого гражданина участвовать в управлении делами государства; 3) *инструментальный*: лоббизм – набор методов влияния на процесс выработки государственных решений; 4) *процедурный*: лоббизм – органический элемент системы бюрократических правил и процедур принятия политического решения; 5) *плюралистический*: все лоббисты являются полноправными участниками системы выработки и принятия государственных решений; 6) *корпоративистский*: лоббизм – это деятельность, в ходе которой лишь наиболее влиятельные группы имеют реальные рычаги влияния на процесс принятия государственных решений; 7) *информационный*: чиновник доверяет лоббисту статус поставщика информации.

Лекция 2

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ «ЛОББИЗМ»

Генезис лоббизма. Основные черты лоббистской деятельности. Группы давления и группы интересов. Классификация лоббистских групп.

Чтобы уяснить, что такое лоббистская деятельность, важно прежде всего дать характеристику лоббизма, проанализировать его понятийный аппарат и содержание самого термина «лоббизм». Термин «лобби» пришел в английский язык из средневековой латыни и первоначально обозначал крытую площадку для прогулок, коридор. С 1553 г. так стала называться прогулочная площадка в монастыре, столетие спустя – помещение для прогулок в палате общин в Англии. Политический же оттенок это слово приобрело еще через два столетия, в Америке, когда им начали называть покупку голосов за деньги в коридорах конгресса. Традиции лоббизма уходят своими корнями в годы президентства У. С. Гранта (1869–1877), генерала, снискавшего славу во время Гражданской войны в США в 1861–1865 гг. Вечерами 18-й американский президент и его команда после «трудов праведных» имели привычку отдыхать в одной из гостиниц, точнее, в ее вестибюле, который назывался «лобби». Там министры, а также сенаторы встречались с разными людьми, выслушивали их просьбы и давали слово, зачастую не бескорыстно, а за звонкую монету, выполнить их. Лоббистами в XIX в. называли просителей, приходивших в государственные учреждения. Тогда считалось, что допускать таких людей в залы заседаний, туда, где принимаются законы, нельзя, поэтому они не могли пройти дальше холлов и приемных, т. е. кулуаров.

Изучение лоббизма как явления политической жизни и важного фактора принятия государственных решений стало осуществляться в России после 1991 г., в условиях демократизации. Согласно Словарю иностранных слов (1986) [57], изданному в советский

период, «лобби», «лоббизм» – «это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещение правительственных заказов и т. п.». «Лобби» называют также агентов этих контор и агентств (иначе – лоббисты). Аналогичное определение было дано в Политологическом словаре (1995) [75]. *Таким образом, в советской России под лоббизмом понималось явно негативное явление социальной и политической жизни общества, направленное на реализацию интересов корпоративных структур, в том числе и в ущерб государству. Особо отмечалась не вполне ясная юридическая природа этого явления, прежде всего в методах и механизмах его реализации (шантаж, подкуп).*

В современных условиях трактовка понятий «лоббизм» и «лоббирование» в отечественной литературе существенно изменилась. Во-первых, в условиях демократии лоббизм становится неотъемлемым явлением общественной и политической жизни. Во-вторых, анализ лоббизма имеет огромное прикладное значение. *Итак, процесс представления интересов группами давления называется лоббизмом.*

Есть много определений этого термина. Вот некоторые из них. *Лоббизм* – особая система и практика организации отдельных групп общества путем целенаправленного влияния на органы законодательной и исполнительной власти. *Лоббизм* – деятельность юридических и физических лиц в отношении федеральных органов государственной власти с целью оказания влияния на выполнение последними своих полномочий предусмотренных законодательством. *Лоббизм* – давление на власть, на людей, принимающих решения, со стороны разного рода группировок, или так называемых групп давления. *Лоббизм* – многоступенчатое явление. Венчает его политик (или группа политиков), предлагающий и осуществляющий решение. Середину составляет отряд экспертов, консультантов, исполнителей; часто это бывшие чиновники и государственные деятели, профессиональные юристы, специалисты

по общественному мнению. *Лоббизм* (от англ. *lobby* – кулуары, где депутаты парламента могли общаться с посторонними) – специфический институт политической системы, представляющий собой механизм воздействия частных и общественных организаций, политических партий, профсоюзов, корпораций, предпринимательских союзов (т. е. групп давления) на процесс принятия решений парламентом. Прежде всего лоббизм относится к бюджетным ассигнованиям, финансовым дотациям, руководящим постам в парламентских комитетах. *Лоббизм* – намеренное установление связей с любым должностным лицом или служащим любого исполнительного ведомства от имени другой стороны с намерением повлиять на принятие выгодных официальных решений [31, 114, 92].

Британский эксперт К. Кумс считает, что в западной литературе чаще всего употребляются два определения лоббизма: 1) лоббизм – это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству; 2) лоббизм – профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики. Названные выше определения дают приблизительно одинаковое толкование понятия «лоббирование».

Иной подход к определению данного понятия встречается в статье В. А. Лепехина «Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования». Автор утверждает, что общепринятое мнение о том, что лоббирование (лоббизм) – это прежде всего давление на власть, неверно или неполно. С его точки зрения, та власть, на которую оказывается давление, всего лишь власть «формальная» (политических институтов в их традиционном понимании – как лиц, принимающих решения), а реальной властью являются те самые силы, которые осуществляют процесс лоббирования. У Лепехина мы встречаем следующее определение: лоббизм «не просто артикуляция (представление) интересов тех или иных групп (социальных, политических, экономических) в структурах власти, а процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической».

В приведенных определениях присутствуют несколько общих моментов. Во-первых, наличие субъектов и объектов воздействия. Объектами воздействия выступают законодательные и исполнительные органы власти. Во-вторых, лоббистская деятельность ведется в определенных интересах. В-третьих, лоббисты выполняют функцию посредничества между гражданами, организациями и государственными органами. В-четвертых, лоббизм предоставляет группам граждан возможность косвенно участвовать в принятии решений.

На наш взгляд, наиболее четким является определение, данное в проекте Федерального закона РФ «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Итак, *«лоббистская деятельность – взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной думы и членами Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решения федеральными органами государственной власти».*

В российских научных и иных источниках, а также в зарубежной литературе существуют и другие определения данного явления, в частности, говорят о «группах давления», «группах по интересам». *Группа интересов – добровольное объединение людей, коллектив, организация с формальной основной структурой, в которой личные требования соединены с материальной и духовной общественной пользой.* Члены выражают себя внутри своей организации или высказываются относительно других групп и политических институтов. *Группы интересов* выполняют следующие функции: 1. *Определение интересов.* Различные интересы участников объединения претворяются в конкретные формулы и требования объединения. 2. *Обобщение и формулирование основных интересов.* Этот процесс необходим для того, чтобы объединение могло влиять на политический процесс, также обобщение и формулировка интересов чрезвычайно важны для государства. 3. *Выбор интересов.* От правильного выбора интересов зависит способность влияния

объединения на политическую систему, так как она может реализовать лишь ограниченное число интересов.

Чрезвычайное разнообразие групп интересов вызывает необходимость их классификации. Ученые по-разному классифицируют эти группы интересов. Одним из примеров такой типологии можно назвать классификацию немецкого ученого Ульриха фон Алемана. Основным критерием данной классификации является *сфера деятельности*.

1. Организованные интересы в экономической сфере: а) предпринимательские объединения и объединения самостоятельных категорий работников; б) профсоюзы; в) потребительские союзы.

2. Организованные интересы в социальной сфере: а) объединения защиты социальных прав; б) объединения социальных достижений (благотворительные общественные союзы); в) группы самопомощи (анонимных алкоголиков).

3. Организованные интересы в сфере досуга и отдыха: а) спортивные союзы и объединения; б) кружки для общения и реализации хобби.

4. Организованные интересы в сфере религии, науки и культуры: а) церкви, секты; б) научные ассоциации; в) общеобразовательные кружки, клубы по искусству.

5. Организованные интересы в общественно-политической сфере: а) духовные, этические, правозащитные объединения; б) общественно-политические объединения (экологические, разоруженческие).

Следующей ступенью организации интересов являются группы давления. *Группа давления – это организация, созданная для защиты интересов и оказания давления на органы государственной власти с целью добиться от них принятия решений, соответствующих ее интересам.* В своей деятельности группы давления различаются: 1) по цели: группы, отстаивающие материальные интересы, и группы, поддерживающие идеологические, моральные принципы; 2) по роду: частные группы – общественные; 3) по структуре: массовые (профсоюзы) – кадровые (с ограниченным числом членов). Определение феномена группы давления включает в себя

три элемента: существование организованной группы, защита интересов и осуществление давления на власть. Главной образующей силой групп давления является элита, наиболее влиятельная часть общества. *Таким образом, лоббизм – сложный социопсихологический и общественно-политический феномен, существующий в разнообразных формах, реализующийся через различные инструменты и механизмы, но представляющий собой всегда одно – атрибут представительства интересов.* По сути, лоббизм – это технология преодоления противоречий между актуальной потребностью в представительстве корпоративного интереса и отсутствием легитимного механизма его учета.

Лекция 3

СУЩНОСТЬ ЛОББИЗМА КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ЯВЛЕНИЯ

Политический смысл лоббизма. Ступени системного процесса лоббирования. Парламентаризм как политический источник лоббизма в Великобритании. Американская модель лоббизма. Специфика российского лоббизма.

Дефиниция «лоббизм» обозначает деятельность отдельных физических лиц или группировок в отношении органов государственной власти с целью оказать влияние на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов и административных решений. Основными факторами, определяющими сущность лоббизма, являются групповые интересы и государственные органы власти. В целом явление лоббизма необходимо рассматривать в зависимости от степени открытости и демократичности политической системы. В рамках *теории лоббистского плюрализма* считается, что групповые интересы многочисленны и конкурируют между собой, самостоятельно определяют свои интересы и выбирают лидеров [16]. *Теория лоббистского корпоративизма* предполагает иерархическую упорядоченность и ведущую роль государства в выявлении и организации интересов [36, 68].

Американские политологи считают, что главная роль лоббизма заключается в том, чтобы представлять интересы граждан перед государством, осуществлять политическое участие в решении важнейших вопросов внутренней и внешней политики; повышать образовательный уровень, заинтересовывать как членов своих организаций, так и государственных чиновников, общественность в целом; участвовать в создании новых инициатив для госаппарата; следить за выполнением принятых государственных программ по решению тех или иных проблем.

Лоббизм предполагает как деятельность профессионалов, так и общественных организаций. По мнению известного американского политолога Д. Трумэна, лоббизм – это естественное право граждан представлять свои интересы при помощи лидеров групп влияния [8]. В американском юридическом словаре лоббисты рассматриваются как люди, которые действуют на профессиональной основе и убеждают законодателей принимать нужные и отклонять невыгодные для них либо для их клиентов законы [15].

Британский исследователь К. Кумс отмечает, что в западной политологии лоббизм определяется, с одной стороны, как возможность реализации прав каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству, с другой стороны, как деятельность профессиональных сотрудников, нанятых определенными группами для представления их интересов в процессе формирования государственной политики [77, 58].

С. П. Перегудов и Н. Ю. Лапина в коллективной монографии «Группы интересов и российское государство» трактуют лоббистскую деятельность как «совокупность целенаправленных усилий групп интересов по продвижению своих требований в органах власти и управления различного рода» [46].

В условиях развитой системы функционального представительства и высокого уровня агрегирования групповых интересов лоббистские группировки, выступающие от имени широкого спектра интересов, действуют на сравнительно узком пространстве нормотворческой инициативы. Результатом борьбы разнонаправленных группировок оказывается выравнивание баланса сил, что не дает возможности одним интересам добиваться своих целей за счет других. Западные исследователи уже не раз обращали внимание на то обстоятельство, что соревновательность интересов является важнейшей основой фундамента гражданского общества.

Политический смысл лоббизма заключается в том, что:

- лоббистские группы выполняют *функцию посредничества* между гражданами и государством, прежде всего в сфере обмена информацией;

- лоббизм выполняет *функцию организации плюрализма общественных интересов, позволяет выработать способы и механизмы сопоставления специфических интересов отдельных граждан и лиц*, определить их приоритетность;

- лоббизм *дополняет систему парламентского представительства*, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют другой такой возможности; через систему и практику лоббизма получают свое выражение и представительство в общенациональном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными [36, 70].

Лоббизм, таким образом, это не просто артикуляция и представление интересов тех или иных групп во властных структурах. *Это процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической.* Лоббизм как форма продвижения группами своих интересов – феномен, характерный в той или иной степени для любых политических систем. Характер системы и каналов взаимодействия общества и государства определяет удельный вес лоббизма в механизмах этого взаимодействия [76].

Необходимо обратить внимание на то, что *системный процесс лоббирования предполагает следующие ступени:*

- формирование конкретного интереса;
- определение лоббистской цели;
- организационное оформление субъекта, осуществляющего лоббистскую деятельность;
- определение форм, методов и способов осуществления лоббистской деятельности;
- выявление адресата давления – объекта лоббистской деятельности;
- организацию лоббистского давления;
- результат лоббирования;
- последствия от принятия и исполнения решений или неприятия решения [42].

Организации, занимающиеся лоббированием групповых интересов, используют методы, предполагающие возможность проследить реализацию лоббируемого вопроса до конца. Предоставление

необходимой информации во властные структуры обеспечивает подачу сведений по лоббируемому вопросу в наиболее выгодном свете. Важный и достаточно часто используемый *метод организованных лоббистов* – *предоставление готовых законопроектов с одновременной разработкой определенной стратегии продвижения данного законопроекта по многочисленным ступенькам законодательного процесса*, отстаивание позиций своей заинтересованной группы по продвигаемому законопроекту.

Кроме того, профессиональные лоббисты, имеют разнообразные связи в государственных органах власти и большие возможности для *неформальных контактов, и это является, как правило, привилегией бывших государственных деятелей и служащих, ушедших в лоббисты*. Разумеется, результативность деятельности организованных лоббистов в достижении их групповых интересов гораздо выше, чем у граждан, выступающих в качестве индивидуальных лоббистов своих или даже общественных интересов [74].

Помимо традиционного инструментария при лоббировании используются такие методы и возможности, как *создание общественного мнения, рейтинги*. Создание общественного мнения – эффективный инструмент лоббирования в пользу какого-либо лица, программы или действия. Этот способ лоббирования получает многократное звучание, когда он квалифицированно подается в средствах массовой информации.

Для понимания генезиса политической сущности лоббизма целесообразно рассмотреть опыт Великобритании, где, согласно общепринятому мнению, зародилось это явление. Анализ генезиса лоббизма в Великобритании предполагает исследование структуры парламентской власти и той роли, которую играет лобби в принятии законодательных решений. Первоначально парламент возник как место совещания с духовными и светскими лордами, прообразом его являлся Королевский совет. Длительное время обе палаты парламента были равны в своих законодательных правах. Положение изменилось во второй половине XIX – начале XX в., когда в результате парламентских реформ верхняя палата фактически была превращена в консультативный орган. Таким образом,

современный английский парламент – это преимущественно палата общин. В настоящее время она насчитывает 650 членов, выбранных по принципу относительного большинства. Достоинство подобной модели состоит в том, что она создает основу для формирования двухпартийной системы, смысл которой заключается в попеременном нахождении у власти двух партий. Именно эта система стала одной из причин стабильности государственного строя и мягкой смены политического курса в этой стране. *Таким образом, процесс лоббирования и вся направленность корпоративных интересов строится вокруг двух ведущих политических партий.*

К разработке законопроектов привлекаются лидеры большинства в парламенте, правительственные юристы; подготовку и прохождение законодательных актов контролирует ряд правительственных комитетов. На данном этапе и осуществляются контакты с заинтересованными лицами – лобби. При этом английский лоббизм, в отличие от США, менее силен, менее урегулирован законодательно и концентрируется не в Вестминстере, где заседают английские законодатели, а в районе Уайт-холла, где располагаются важнейшие правительственные учреждения.

При существующей в Великобритании организации власти парламентский контроль над правительством не является достаточно эффективным. Парламентскому большинству приходится контролировать как бы самого себя. Тем не менее политические традиции и гражданское общество не позволяют развиваться злоупотреблениям, которые могли бы возникнуть при данной организации власти в контексте иной политической культуры [45, 57].

Для анализа генезиса лоббизма и новых тенденций его развития представляется показательным также опыт США – страны, имеющей политико-правовые основы развития данного явления. Анализ этой модели позволяет выявить важную особенную деталь: американская модель лоббизма более открыта и не только связана с партийными процессами, но в первую очередь нацелена на лоббирование интересов финансово-промышленных групп.

В 2000 г. в США на оплату деятельности лоббистов было потрачено почти 1,6 млрд долл. В настоящее время в одном только

конгрессе действуют более 15 тыс. официальных лоббистов. Из них более тысячи – представители зарубежных компаний и фирм [76, 79]. В 2000 г. лоббистской деятельностью занимались 129 бывших членов конгресса США, – в большинстве своем они представляли интересы крупных корпораций. Согласно закону бывший конгрессмен может заниматься лоббизмом через год после того, как он перестанет заниматься законодательной деятельностью.

Предпринимательские круги представлены такими ассоциациями, как Торговая палата США (объединяет около 30 тыс. штатных и местных палат), Национальная ассоциация промышленников (членами являются 75 % всех промышленных компаний США), Национальная федерация независимого бизнеса (500 тыс. компаний), Национальная ассоциация малого бизнеса (400 тыс. компаний) [80, 81].

Лоббистские фирмы действуют на всех уровнях власти в США. Согласно определению, данному Lobbying Disclosure Act, принятому в 1995 г., *лоббистом считается человек, который тратит не менее 20 % своего времени на лоббистскую деятельность, имеет многочисленные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти, получил за свои услуги от своих клиентов не менее 5 тыс. долларов в течение шести месяцев.* Лоббисты и лоббистские фирмы обязаны регистрироваться в органах власти, при которых они действуют [45].

Общественные организации как в США, так в большинстве европейских стран выступают в качестве лоббистских объединений. Они собирают информацию по интересующему их вопросу и передают ее представителям средств массовой информации; их задача заключается в том, чтобы привлечь внимание общественности и сформировать определенное общественное мнение. Средства массовой информации информируют общество о политических кампаниях и мнениях конкурирующих политиков и организаций. Для поддержки избирательных кампаний создаются избирательные группы поддержки. Деятельность лоббистов в пользу избирательных групп поддержки осуществляется по следующим направлениям:

- *сбор информации* о ситуации, сложившейся в законодательных органах власти, выработка рекомендаций стратегии и тактики работы с ними, проведение рекламных и пропагандистских кампаний;

- *осуществление связи с местными комитетами политических партий* с целью донести до них требования групп особых интересов, включить эти требования в программы партий, договориться о поддержке определенных кандидатов;

- *поддержка связи с законодателями, общественная экспертиза* в подготовке законодательных актов, привлечение экспертов;

- *распределение средств*, полученных от жертвователей;

- *организация социологических исследований* и опросы общественного мнения.

Таким образом, лоббизм как политический феномен является важнейшей формой представительства интересов общества и предполагает деятельность отдельных лиц или заинтересованных групп по продвижению своих интересов в органах власти.

Лекция 4

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЛОББИЗМА

Правовое регулирование деятельности лоббистов. Мировая законодательная практика регулирования лоббизма. Классификация профессиональных лоббистов в США и Великобритании. Практика ведения лоббирования в странах, где лоббизм не имеет правовой базы. Международный лоббизм в условиях глобализации.

Правовое регулирование деятельности лоббистов определяется законодательством в правовых системах многих стран. Мировая законодательная практика регулирования лоббизма весьма неоднородна и в разных государствах эта проблема решается по-разному. В ряде стран лоббистская деятельность запрещена. Во Франции она является незаконной на основании статей регламента Национального собрания, однако группы интересов имеют право на доступ к разработке решений в виде участия в консультативных комитетах различного уровня; в Индии лоббизм приравнивается к одной из форм коррупции; в России и Японии отсутствуют законы о лоббизме, в Италии также считается нецелесообразным принимать по этому поводу специальные законы; в Австрии и Бразилии осуществляется разработка законопроектов.

В ФРГ лоббизм регулируется несколькими законодательными актами. Среди них важнейшую роль играют «Единое положение о федеральных министерствах», «Регламент деятельности германского бундестага», «Кодекс поведения члена бундестага». Достаточно детально разработано Положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге», которое регулирует взаимоотношения лоббистов и депутатов [82]. Заинтересованные в законах организации допускаются к участию в их разработке на всех стадиях. Депутаты имеют право лоббировать и получать за это вознаграждение.

граждение, но правила обязывают их защищать интересы не конкретных компаний, а целых отраслей. Если депутат не признает при этом своей лоббистской деятельности, то его доходы рассматриваются как дарение и облагаются по более высокой ставке [66].

Хотя лоббистов не обязывают регистрироваться и называть источники финансирования, многие охотно идут на такой шаг, так как это дает возможность получать доступ к работе в комитетах и высказывать свои мнения на открытых слушаниях. В среднем в западных землях действуют 4–5 тыс. групп интересов. Взаимодействие между государственными учреждениями и группами интересов проходит в форме консультаций. Совещательные советы, комитеты и комиссии существуют при всех федеральных ведомствах. Большая часть из них находится при Министерстве экономики и труда [63].

В Канаде имеется закон о регистрации лоббистов, в котором акцент сделан на системе регистрации лоббистов, он был принят в 1988 г. При этом указывается, что регистрация не должна препятствовать свободному и открытому доступу к правительству. В законе предусмотрены две категории лоббистов – профессиональные и другие лоббисты. Для регистрации лоббистов предусматривается должность специального регистратора при федеральной службе регистрации актов гражданского состояния Канады, который по результатам своей работы готовит и направляет доклад о лоббистах в каждую палату парламента [42, 84].

Наиболее богатый опыт в регулировании отношений между государственными органами и лоббистами имеется в США. Попытки дать правовую оценку лоббизму в этой стране делались еще в XIX в., когда некоторые штаты постановили считать его на своей территории преступлением. С начала XX в. стали вноситься законопроекты на федеральном уровне. Федеральный закон о регулировании лоббизма был принят в 1946 г. и действует до сих пор, являясь основной юридической нормой в этом вопросе; характерно, что он распространяется и на юридические, и на физические лица. При этом данный нормативный акт касается лоббистов, осуществляющих свою деятельность в Конгрессе США, и обязывает

их регистрироваться и предоставлять о себе информацию. Все денежные взносы, в зависимости от суммы, подлежат различной степени регистрации.

Действующий в настоящее время в США закон о регулировании лоббизма гласит, что организация или лицо, предпринимаящее давление на конгресс, обязаны регистрировать своих лоббистов у секретаря Сената и у клерка палаты представителей. При этом они должны сообщить область своих интересов в законодательной сфере. Закон не ограничивает размер финансовых средств, которые можно использовать на лоббистскую деятельность [45, 84]. Лоббистов в США делят на несколько категорий: профессиональные лоббисты, которые зарегистрированы в конгрессе США; профессиональные лоббисты, которые выполняют эту деятельность, но без регистрации; профессиональные лоббисты, которые работают без регистрации, но имеют официальное представительство, например, отдел по связи с конгрессом США; профессиональные лоббисты из числа должностных лиц, которые обладают большими связями и влиянием; непрофессиональные лоббисты, обладающие также связями и влиянием и привлекающиеся к этой работе эпизодически или по совместительству [39].

В США в большей степени, чем в других странах мира, лоббистская деятельность направлена на законодательные органы власти, и, таким образом, лоббистские усилия более заметны ввиду большей «прозрачности» процесса принятия решений на уровне законодательных органов. Большинство членов законодательных собраний в США совмещают свою законодательную деятельность с другой работой, хотя количество профессионалов среди них, по данным Национальной конференции легислатур штатов, выросло с 2,7 % в 1976 г. до 18 % в 2001 г. При этом законодатели не имеют права голоса, когда обсуждаются темы, касающиеся их интересов и занятий вне легислатуры, например, фермер не может голосовать по вопросам сельского хозяйства. Контроль здесь больше моральный, связанный с политической традицией. Формула «следует воздержаться от голосования», по признанию некоторых членов легислатур, юридически их не устраивает, но нарушают ее

редко. Учитывая отсутствие запрета на совмещение работ для законодателей, такая косвенная норма регулирования лоббизма не менее важна, чем закон о лоббистской деятельности.

Общественное мнение играет большую роль в современном обществе. Оно не позволяет лоббистам во власти, получающим пусть легальную, но явную выгоду от принятия не всегда приемлемых для народа и государства решений, оставаться во властных структурах [45, 21].

Закон о лоббизме, каким бы совершенным он ни был, не может охватить все проблемы, так или иначе связанные с лоббистской деятельностью. Его обычно дополняет серия смежных законодательных актов, опосредованно контролирующих эту сферу. Так, в США особо соблюдается *Закон об этике государственной службы*, который был принят в 1978 г. Он запрещает в течение года вести лоббистскую деятельность в отношении ушедших в отставку с государственной службы чиновников, а также запрещает лоббисту иметь дела с чиновниками по вопросам, которыми данный лоббист занимался, являясь госслужащим [45].

Необходимо понимать, что во множестве проявлений лоббизма присутствуют некоторые общие характеристики. Лоббизм в том виде, в каком он существует в США, Германии, Великобритании и других странах, характеризуется двумя основными чертами:

- кулуарной деятельностью разного рода контор и агентств монополий, прежде всего при законодательных органах;
- прямым или косвенным воздействием со стороны этих организаций и лиц на процесс подготовки и принятия законов в частных интересах отдельных монополий, корпораций, фирм [40, 85].

За долгие годы выработана эффективная система лоббирования. Однако результат достигается по-разному. Некоторые примеры лоббистской деятельности с моральной точки зрения являются коррупцией. Так, например, если конгрессмену лично передаются деньги за продвижение законопроекта, это является взяткой; если сначала деньги направляются в избирательный фонд, а затем в письменной форме делается предложение, это рассматривается как лоббизм [86].

Практика ведения лоббирования во многих странах, в том числе в тех, где лоббизм не имеет правовой базы, включая Россию и Японию, выработала разнообразные методы, в том числе:

- участие в заседаниях комитетов и комиссий парламента, правительства, встречи с высшими руководителями государства;
- официальные и частные встречи с представителями органов власти;
- предоставление профессиональных советов, помощь в подготовке законопроектов, доклады, послания от бизнеса к органам власти;
- приглашение законодателей, членов правительства на различные съезды, совещания предпринимателей;
- воздействие через средства массовой информации, создание нужного общественного мнения;
- внесение денег на избирательные кампании.

Знание тонкостей подготовки и принятия решений является обязательным условием успеха лоббирования. Надо знать не только официальные сведения о рангах членов правительства, но и иметь подробные персональные характеристики как на руководителей, так и на их ближайшее окружение. Сведения о личных отношениях, неформальных лидерах должны учитываться при разработке и осуществлении лоббистской деятельности [87]. Даже встреча с высокопоставленными чиновниками и политиками не принесет ожидаемого успеха, если не будет проведен анализ условий лоббирования и не будет выработана система разносторонних связей как на местном, так и на национальном уровне. Предварительная аналитическая работа позволяет:

- использовать связи для организации давления;
- определить ключевые фигуры влияния;
- предугадать реакцию на предложения, выдвинуть контраргументы в споре;
- иметь доверенных людей в организации, принимающей решения.

Контакты с членами правительства и парламента могут быть также очень полезными при осуществлении мероприятий, связанных с PR-кампаниями, при этом следует заранее выяснить, кто из депу-

татов выступит с соответствующими предложениями, сообщениями и вопросами [86]. Лоббистские усилия, как правило, очень эффективны, когда осуществляются на неформальном, межличностном уровне, так как большая возможность убедить членов парламента в важности того или иного решения предоставляется при личной встрече. *Личные контакты* – важный способ установления доверительных отношений, поэтому многие организации приглашают членов парламента от различных партий на неофициальные завтраки или обеды, в ходе которых можно обсудить различные вопросы на неформальной основе [67].

Воздействие общества на власть и их взаимовлияние через политические институты регулируются посредством целой группы законов, касающихся партий, деятельности законодательных органов, правительства, выборов парламента и президента. Ментальное воздействие общества на государство обусловлено деятельностью средств массовой информации. Необходимо отметить важность правового урегулирования такой сферы, как лоббистская деятельность, поскольку лоббизм является одной из форм функционального представительства и одним из способов взаимодействия общественных и государственных институтов [76].

Важнейшую роль в деятельности лоббистов играет государство, которое выступает одновременно и как объект, и как субъект процесса лоббирования. В качестве объекта государство используется как инструмент реализации интересов групп влияния, которые воздействуют на аппарат чиновников прямо или косвенно. В то же время не менее важна субъективная роль государства, выступающего как самостоятельное лобби, для чего оно активно продвигает свои интересы как внутри общественного мнения своей страны, так и за рубежом.

Лоббизм по существу – это система представительства индивидуальных или групповых интересов. Самостоятельность государства в отношениях с заинтересованными группами по поводу лоббируемых проблем проявляется в способности идти против напористости могущественных групповых интересов и принимать независимые решения вопреки любому их давлению [40].

Результатом отсутствия законов о лоббизме является то, что во многих странах сложилась фактическая система теневого лоббизма. По содержанию «теневой» и «открытый» лоббизм отличаются тем, что 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 [45].

Процессы глобализации ведут к укрупнению лоббистских структур и возникновению таких международных лобби, как региональные и, в прямом смысле, мировые. Речь идет уже не о социальных группах, партиях и общественных организациях, а о факторах, располагающих необходимым финансовым, информационным, людским и иным потенциалом, чтобы вести лоббистскую деятельность на уровне, например, Европарламента.

В последнее десятилетие сферой динамичного развития лоббистской деятельности становятся международные надгосударственные организации, в частности структуры Европейского союза. На уровне ЕС зарегистрировано Общество евролоббистов с высоким вступительным взносом, которое занимается вопросами, касающимися представительства и защиты интересов лоббистов, практикующих в европейских структурах [46].

На конец XX и начало XXI в. в Брюсселе в различных международных организациях, прежде всего в Европейском союзе, действовало более 10 тыс. лоббистов. При этом аналитики отмечают, что среди них до 99 % от общего количества занимают лоббисты, представляющие интересы различных коммерческих организаций [76].

Большинство стран мира стремятся отстаивать свои интересы в коридорах власти Вашингтона и оплачивают работу лоббистов. К примеру, Польша в конце 90-х гг. выделила из своего бюджета 10 млн долларов на лоббистскую поддержку своих усилий по вступлению в НАТО.

Глобализация, мощная концентрация финансового капитала в результате слияния и поглощения менее крупных образований и, как следствие, возникновение международных лоббистских групп создает совершенно новую ситуацию, которая характеризуется рядом признаков:

- деятельность международных лоббистских структур невозможно регулировать с помощью законодательства одной страны, это требует создания международной договорно-правовой базы;

- формируются новые участники системы международных связей, чей потенциал нередко превышает возможности государств, например, транснациональные корпорации.

Закрытость международных лоббистских структур существенно осложняет не только степень контроля над их деятельностью, но и анализ функционирования подобных институтов. Как международный феномен новая система международного лоббизма характеризуется следующими признаками.

Во-первых, кроме отраслевого и регионального лоббизма как основных субъектов внутригосударственного лоббизма возникает государственный лоббизм. Государство, имеющее свои 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. Конкуренция государственных лобби, за которыми чаще всего скрываются экономические интересы, достаточно четко прослеживается в целом ряде стран, особенно в новых независимых государствах.

Во-вторых, участниками лоббизма и одновременно заказчиками становятся такие новые субъекты международной деятельности, как транснациональные корпорации, международные религиозные объединения, так называемые мировые диаспоры. Нельзя не назвать и международные преступные сообщества.

В-третьих, международный лоббизм реален, но он никогда не сможет быть легитимизирован, поскольку является зачастую элементарным вмешательством в дела чужого государства.

В-четвертых, идут процессы укрупнения опосредованных структур, работающих на международном уровне, выполняющих лоббистские функции. Объектом их деятельности и лоббистских усилий является не одно государство, а группа стран либо целые регионы, а также международные региональные организации [45, 50].

Как правило, лоббистская деятельность международных структур осуществляется опосредованно, она заранее спланирована и носит стратегический характер, причем формы лоббирования в международной практике могут принимать самые разнообразные вариации. К примеру, плюралистическая деятельность, как правило, имеет место в том случае, когда по одной и той же проблеме сталкиваются разные интересы нескольких групп. Корпоративное лоббирование осуществляется, как правило, в качестве давления снизу вверх либо через договор с более могущественной группой о взаимной поддержке.

При этом лоббизм в международной практике может принимать формы как обособленного, так и перекрестного давления, когда различные субъекты могут в качестве взаимопомощи договориться о поддержке. Мобилизация заинтересованных групп в поддержку того или иного проекта представляет собой важнейшую составную часть механизма лоббирования. Основной организационной формой функционирования международных лоббистских структур является создание коалиций, как правило временных и однопроблемных, в которые могут входить и международные, и внутристрановые лобби, при этом в основном преобладают групповые установки и практически отсутствуют личные [88, 89].

Немаловажной частью лоббистских технологий являются СМИ, через которые может быть отражена деятельность международных лоббистских структур. Функции средств массовой информации двояки: с одной стороны, они сами создают группы лоббирования собственных интересов, с другой – остаются мощнейшим ресурсом, от которого зависят формирование информационной картины и, следовательно, принятие политических и экономических решений. Происходящая глобализация информационных сетей в известном смысле отражает существующий социальный заказ глобальных экономических структур.

К основным участникам международного лоббизма следует отнести и транснациональные корпорации, в частности нефтяные компании. Особую актуальность в настоящее время приобрела проблема вертикальной интеграции и совершенствования структуры нефтяных компаний путем образования вертикально интегрированных структур, объединяющих в единое целое всю технологическую цепочку. Вертикально интегрированных нефтяных компаний в мире существует около 100, среди них относительно крупных сейчас насчитывается приблизительно 20. Несмотря на ряд существенных различий как по форме собственности, так и по структуре, их объединяет один общий признак – деятельность по всей цепочке процесса: выявление нефтяных месторождений, добыча нефти, доведение ее до продуктов конечного пользования и реализации потребителю. Важнейшими предпосылками такого процесса можно считать стремление овладеть рынками конечного спроса и конкуренцию в сфере нефтедобычи в условиях достаточно насыщенного рынка и снижающейся эффективности в освоении новых нефтяных ресурсов. Огромную роль в продвижении интересов нефтяных компаний играют лоббистские структуры [45, 90].

Лоббизм конфессий, пожалуй, один из самых специфических. При всей несовместимости религиозной деятельности с политической, что во многих конфессиях запрещено, представители данного института ведут активную, скрытую и достаточно эффективную лоббистскую деятельность. В качестве субъекта лоббистской деятельности выступают крупные промышленно-финансовые корпорации и общественные фонды. Организации, являющиеся де-факто субъектами народной дипломатии, выполняют лоббистские функции, действуя в том числе в сфере таких задач, которые по протокольным или иным соображениям бояться брать на себя дипломаты [45, 82].

Итак, можно констатировать, что в мировой практике существует как положительное, так и негативное отношение к лоббизму. Результатом отсутствия законодательной базы является формирование системы теневого лоббизма, что приводит к ослаблению регулятивной функции государства.

Лекция 5

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ И МОДЕЛИ ЛОББИЗМА

Плюралистическая и корпоративная модель представительства интересов. Прямой, косвенный и внутренний лоббизм. Встроенный лоббизм. Непосредственная и опосредованная, спланированная и спонтанная, плюралистическая и корпоративная, ситуационная и стратегическая формы лоббизма. Легитимная и нелегитимная модели лоббизма.

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. Причем каждое взаимодействует с государством по своим каналам и своими методами. Партии делают это через выборы, парламенты и местные представительные учреждения, т. е. выстраивают систему территориального представительства, тогда как группы интересов осуществляют такое взаимодействие, входя в непосредственный контакт с государством и его органами, т. е. через систему функционального представительства [91, 92]. В зависимости от степени открытости и демократичности политической системы можно выделить основные модели лоббизма: плюралистическую и корпоративную. По мнению теоретика плюралистического подхода Р. Даля, конкуренция разнообразных групп интересов, у которых неравные исходные возможности и, следовательно, неравные сферы влияния и рычаги оказания давления на принятие решений, лежит в основе функционирования политической системы, которую можно

определить как «полиархию» – правление многих, в рамках которого государство предоставляет группам интересов арену для согласования мнений. Современная политическая теория считает государство не только арендой, но и активным участником борьбы за разделение сфер влияния [50, 93].

Плюрализм – это тип представительства интересов, при котором группы давления организуются спонтанно, они многочисленны, конкурируют между собой. Они сами, независимо от государства, определяют свой интерес, своих лидеров и степень того, насколько далеко они могут идти в преследовании этого интереса. В одной и той же сфере деятельности может быть несколько таких групп. Ни одна из них не обладает монополией на представительство интересов. Достижение какой-либо из них своих целей, т. е. оказание влияния на государство, – результат конкурентной борьбы.

От плюралистического коренным образом отличается *корпоративный тип представительства интересов.* Суть корпоративной модели можно сформулировать как «социально-политическую организацию общественной жизни, при которой отношения между группами интересов и политической системой реализуются через корпорации, т. е. через структурированное представительство групп интересов в целях выработки и принятия решений и последующей их реализации» [94, 95].

Корпоративная модель начала развиваться во второй половине XIX – начале XX в. и эволюционировала от механизма интеграции субъектов социально-экономических отношений тоталитарных и авторитарных режимов до современной концепции социального партнерства. Сущность ранней корпоративистской модели состояла в наличии жестких связей между принудительным образом созданными «корпорациями» и институтами государства, ответственными за состояние экономики и социальные отношения. Даже в том случае когда эта подсистема достраивалась до парламентского уровня, как это было в фашистской Италии, реальная политическая власть в центре и на местах сосредоточивалась в руках партийно-государственной верхушки.

В этом, последнем случае группы интересов сравнительно немногочисленны, имеют реальные возможности воздействия на государственную политику, функционально упорядочены, иерархизированы. Источник такого порядка – государство. Именно оно признает за данной группой монопольное право на представительство определенного интереса в обмен на право соответствующим образом влиять на выбор такого интереса, отбор лидеров [45, 41].

Можно выделить *ключевые черты корпоративного типа представительства интересов*. Во-первых, корпоративные организации монопольны по своей сущности, источником этого статуса является государство. Во-вторых, они сочетают в себе как функции управления, так и функции представительства. В-третьих, государство рассматривается как главный инструмент выявления интересов, само отбирает и определяет определенную, идеологически надежную группу, в результате чего говорить о конкуренции уже не приходится [95].

В современной концепции «неокорпоративного» взаимодействия участвуют добровольные ассоциации, прежде всего профсоюзы и бизнес-организации, и их взаимодействие с государством носит также сугубо добровольный характер, строится на началах равенства сторон, причем они вольны в любой момент либо вообще прервать эти отношения, либо перевести их в категорию «плюралистических». Наиболее яркими образцами либерального корпоративизма считались так называемая «шведская модель» и австрийская система социального партнерства.

Таким образом, главным признаком плюрализма является конкуренция, свободное соревнование групп давления в их воздействии на государство, тогда как в корпоративизме налицо род «картельного соглашения», функциональная дифференциация и монополия определенных групп на представительство определенных интересов.

Преобладание в том или ином политическом режиме конкретных типов лоббирования определяется множеством факторов. Прежде всего, это общий характер политической системы. Например, в советской политике с ее степенью централизации преобладало

корпоративное лоббирование как в сфере экономики, так и в любой другой области общественной жизни. В экономике лоббирование концентрировалось в централизованных и официально утвержденных группах функционального представительства.

В других сферах критерием отбора групп, которым предоставлялась монополия на представительство той или иной категории интересов, служила чаще всего верность господствующей идеологии. Но корпоративное представительство возникает не только в авторитарных государствах. Даже в современных демократических государствах во многих секторах деятельности количество абсолютно свободных, действующих на конкурентной основе групп давления сравнительно невелико [36, 97].

Хотя плюралистическая и корпоративная концепции выражают различные варианты или модели взаимодействия заинтересованных групп и государства, их нельзя рассматривать в качестве «равнозначных» или взаимоисключающих. Если корпоративная модель строго ограничена сферой взаимодействия групп интересов и государства, то плюралистическая распространяется на всю сферу взаимодействия общества и государства, включая плюрализм партий, СМИ, и, таким образом, определяет характер общественно-политической системы как таковой. Плюралистическая модель представляет собой систему прямых и обратных связей, где лоббизм – важное, но не единственное их проявление.

Несмотря на особенности практики лоббизма в разных странах, субъекты лоббизма, как правило, обладают идентичной психологией деятельности, характеризующейся поисковым поведением и специфической мотивационной направленностью.

В западной научной литературе принято различать три типа лоббизма: 1) «*прямой лоббизм*», в рамках которого ведется целенаправленная работа с представителями институтов власти, причем в основном силами лоббистов-профессионалов; 2) «*косвенный лоббизм*», когда организуются разнообразные общественные акции; 3) «*внутренний лоббизм*», при котором интересы в органах власти отстаивают те, кто в них работает или имеет к ним непосредственное отношение [46].

По форме виды лоббирования можно подразделить на непосредственное и опосредованное, спланированное и спонтанное, плюралистическое и корпоративное, ситуационное и стратегическое, законное и криминальное. *По содержанию* виды лоббирования делятся на активные и пассивные, эмоциональные и рациональные, разовые и постоянные.

При непосредственной лоббистской деятельности субъект лоббизма сам является организатором и исполнителем всего процесса лоббирования. При опосредованной лоббистской деятельности формируются и поддерживаются группы давления. В условиях отсутствия правового регулирования лоббизма его опосредованность становится одной из наиболее распространенных форм [45].

Что касается лоббистской деятельности, осуществляемой в условиях легитимности, то можно выделить ряд общих характерных черт, присущих *легитимному лоббизму*. Во-первых, основным институтом, где наиболее ярко проявляется подобная форма отстаивания групповых интересов, является парламент. Парламент любой страны постоянно находится в центре общественно-политической жизни, является местом пересечения и столкновения существующих в обществе многочисленных интересов, мотивов, потребностей. Неизменным атрибутом парламентской жизни является важность выполняемых данным органом функций и наличие лоббистского давления на деятельность парламента. Процесс лоббирования в парламентской деятельности показывает наличие многочисленных субъектов группового давления, отражающих широкий спектр существующих в обществе интересов. Очевидно, что существование законных рамок, регулирующих лоббистскую деятельность, дает обществу и другим социальным группам определенные механизмы контроля за деятельностью лоббистов, в том числе и физических лиц.

Во-вторых, в большинстве стран лоббизмом занимаются как физические, так и юридические лица, но регистрации подлежат физические лица, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью. В законодательстве некоторых стран встречаются ограничения в выборе клиентов лоббистской деятельности,

например, ими могут являться только негосударственные организации. В ряде стран, в частности во Франции, лоббистами не могут быть физические лица.

Групповые интересы во всем многообразии их конкретных форм служат основной причиной, исходя из которой член парламента начинает формировать свою позицию по тому или иному законопроекту. В американской политической терминологии существует понятие «*встроенный лоббист*». Он применяется по отношению к конгрессменам, которые на постоянной основе отстаивают определенные корпоративные интересы [98, 99].

Непоследовательность, противоречивость политического поведения членов парламентов чаще возникает при отсутствии феномена «встроенного лоббизма» и объясняется сменой партнеров из числа лоббистских структур. Очевидно, что подобное явление, как правило, возникает при отсутствии легитимности лоббистской деятельности. Предметом лоббирования чаще всего становятся условия хозяйственной деятельности, т. е. собственность, налоги, квоты, лицензии, государственные заказы.

В условиях легитимного лоббизма в среде лоббирующих организаций, как правило, достигается соглашение об основополагающих целях давления на государство путем разностороннего лоббирования. При этом возможны разнообразные модификации, способы существования и проявления лоббизма. Если провести сравнительный анализ, то можно выявить виды лоббирования, более характерные для легитимной его формы. Как правило, легитимное лоббирование бывает чаще непосредственное, чем опосредованное; стратегическое чаще, чем ситуационное; криминальное реже, чем законное; прямое чаще, чем косвенное.

Опосредованная форма используется и при легитимном лоббизме, но зачастую в ней нет необходимости. Однако легитимная модель также не может обеспечить стопроцентного контроля над деятельностью лоббистов. Так, например, в ФРГ разнообразных «групп интересов» только в западных землях насчитывается от 4 до 5 тыс. [45].

В лоббистской сфере задействованы значительные финансовые средства, к примеру, в США только на услуги непрямого лоббизма, осуществляемого через PR-компании, в 1999–2000 гг. было израсходовано около 790 млн долларов. Очевидно, что проконтролировать денежные суммы, которые направляются на лоббирование, можно только в условиях легитимности, хотя стремление использовать не установленные законом способы лоббизма имеет место и при его легитимности [100, 101].

Таким образом, *легитимная и нелегитимная модели лоббизма* по своей форме переплетаются, и ясно, что невозможно поставить под общественный контроль все проявления лоббизма. Так, например, если на частной встрече представитель корпорации предлагает выдвинуть нужный законопроект и в благодарность внести нужную сумму в предвыборный фонд, подобные действия являются одним из жестких проявлений лоббизма. Доказать факт такой договоренности почти невозможно. Фактически это можно рассматривать как подкуп, но с юридической точки зрения это всего лишь влияние, так как передача денег в избирательный фонд представляет собой изъятие политических предпочтений, что гарантировано первой поправкой к Конституции США [102].

Одной из главных задач для аппарата лоббирования является правильный выбор объекта давления. Например, если вновь избранный парламент будет голосовать по готовящемуся законопроекту, что предпочтительнее: *внести немного денег* в предвыборные фонды как можно большего числа кандидатов; внести большую сумму тем депутатам, кто, по прогнозам, уже имеет хорошие шансы; распределить всю сумму среди тех, кто, вероятно, окажется в комитете, готовящем законопроект? Правильно сделанный выбор определяет успех лоббирования.

Кроме передачи денег в избирательный фонд, среди других методов лоббирования можно отметить *«финансовые консультации»*, т. е. помощь в правильном размещении капиталов, давление общественным мнением, вырабатываемым в дружественных СМИ, частные договоренности относительно дальнейшей карьеры лоббируемого лица [45, 48].

Итак, существуют различные подходы к классификации лоббизма, основными из них являются корпоративная и прюралистическая модели, однако на практике преобладают смешанные типы представительства интересов.

Лекция 6

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ КАК ОСНОВНЫХ АКТОРОВ ЛОББИЗМА

Заинтересованные группы (группы интересов) как независимые от правительства организации. Классификация заинтересованных групп. Специфичность влияния групп экономических интересов (бизнес-структур). Негативное влияние групп интересов на государство и правительство.

Студенту важно знать, что заинтересованные группы определяют обычно как организации, независимые от правительства, но стремящиеся оказать воздействие на правительство и проводимую им политику [18, 55]. Они являются добровольными объединениями людей, коллективов с формальной основной структурой, в которых личные требования соединены с материальной и духовной общественной пользой и которые выражают себя внутри организации или с помощью сотрудничества и воздействия высказываются относительно других групп или институтов.

По сферам деятельности группы интересов можно классифицировать следующим образом:

- организованные интересы в экономической сфере и сфере труда (предпринимательские союзы, профессиональные и потребительские союзы);
- организованные интересы в социальной сфере (объединения защиты социальных прав, группы самопомощи);
- организованные интересы в сфере досуга и отдыха (спортивные союзы, кружки для общения);
- организованные интересы в сфере религии, науки и культуры (церкви, научные кружки, клубы по искусству);
- организованные интересы в общественно-политической сфере (духовные, этические объединения, общественно-политические объединения) [103, 29].

Очевидно, что к заинтересованным группам принадлежат профессиональные и потребительские союзы; правозащитные, благотворительные, общественные организации, например, ассоциации учителей, врачей; социальные движения, такие как экологические организации, различные меньшинства.

Наибольшей влиятельностью среди групп интересов пользуются группы с экономической направленностью, они выражают прежде всего корпоративные интересы. Чтобы понять природу лоббизма заинтересованных групп с общественной и экономической направленностью, необходимо знать их цели. У первых целевые установки, как правило, специфичны для каждой группы и столкновение интересов наблюдается лишь между отдельными заинтересованными группами (например, разнонаправленность интересов организаций «Женщины против аборт» и «Женщины за свободу выбора»), но для многих других объединений все равно, кто добьется успеха.

У групп экономических интересов, которые в большинстве своем состоят из бизнес-структур, цели являются схожими:

- госзаказ и следующие из этого льготы и преимущества;
- собственность и право ею распоряжаться;
- признание отрасли приоритетной и, как следствие, льготное налогообложение, отсутствие штрафов за загрязнение окружающей среды;
- признание предприятия подпадающим под действие выгодного или невыгодного закона;
- принятие или непринятие выгодного законопроекта, а также его отзыв;
- политические решения государства, способствующие деятельности лоббирующей организации, такие как протекционистская или антипротекционистская политика, торговый договор с другими государствами, военное вмешательство в случае национализации иностранной собственности [61, 104].

Итак, можно отметить, что у групп с экономической направленностью интересы практически идентичны, и это обуславливает стабильное соперничество между их лоббирующими аппаратами,

которое временно прекращается в случае конкретной общности интересов (выход на рынки сбыта, борьба против затрагивающего всех законопроекта). Они отстаивают прежде всего материальные интересы своих членов, имеют возможность применять прямое давление для того, чтобы добиться своих целей. Для этого необходимо создание *конкурентоспособного аппарата*, который, как правило, включает:

- лоббистские, юридические и консультативные фирмы, клиентами которых являются группы давления;
- лоббистов, облеченных властью или влиянием;
- отделы в самих группах давления – по вопросам законодательства, по связям с правительством, по связям с общественностью;
- организации, представляющие общие интересы некоторых групп давления, например, ассоциации предпринимателей, банкиров;
- заинтересованные группы, которые одновременно лоббируют интересы групп давления, к примеру, корпорации, производящие оборудование для очистных сооружений, могут финансировать экологические движения, включая их в борьбу против нефтяного лобби [45, 48].

Специфичность любой группы давления проявляется в том, что, во-первых, именно конкретный интерес отличает данную группу от остальных субъектов хозяйственной деятельности; во-вторых, такой интерес может не вписываться в действующие нормы или даже законы; в-третьих, эти группы должны иметь возможность представить свои устремления государственным структурам. Это, как правило, важно при разработке государственной политики в области экономики.

Специфичность интереса является одним из базовых признаков группы. Другой признак – возможность реализовать свой интерес или по крайней мере донести его до лица или структуры, принимающей решение. Термин «группа давления» предполагает наличие таких качеств, как настойчивость, целеустремленность, активность, степень согласованности с интересами и мнениями других субъектов, действующих в этом же поле.

Вероятность реализации интереса группы зависит от комплекса возможностей, которыми эта группа и члены группы обладают. В число наиболее существенных возможностей входят:

- близость к лицу или организации, принимающей решение;
- наличие средств, достаточных для всего комплекса действий, обеспечивающих реализацию интереса;
- возможность оказания политического и экономического давления;
- информационные возможности, например, близость контактов и возможность оказать влияние на средства массовой информации с целью формирования общественного мнения.

Группы интересов существуют на протяжении всей истории человечества с тех пор, как стали складываться системы власти. Движимым мотивом действий группы является стремление реализовать специфический интерес, выражаемый, как правило, во властных полномочиях либо в формах материальной выгоды, который вступает в определенные отношения с интересами других групп. В качестве групп интересов могут фигурировать родственные кланы, иные группы, связанные какой-либо иной общностью – профессиональной, территориальной, политической, экономической. В условиях авторитарных режимов власти удовлетворение групповых интересов во многом зависит от личностных отношений с вождем, борьба при этом ведется в основном за статусные привилегии и за право распределения ресурсов [36, 105].

Особым элементом, характеризующим возможности лоббистской структуры, является ее сплоченность или согласованность действий отдельных элементов структуры. Экономические интересы представляют собой весьма пеструю мозаику, изменяющуюся даже быстрее, чем внешние экономические условия. Совпадение интересов отдельных субъектов на том или ином этапе может способствовать созданию временных коалиционных групп, что резко расширяет возможности лоббистской структуры при решении конкретного вопроса. Но в дальнейшем это может приводить к противоречиям и даже распаду лоббистской структуры, снижению ее возможностей по сравнению с другими группами.

Таким образом, группы интересов, действующие как лоббистские структуры в сфере экономики, представляют собой довольно сложное образование, в состав которого входят:

- предприятие или, как правило, группа предприятий;
- информационно-аналитический центр, подготавливающий обоснование и оформление конкретного интереса, а также программу действий по его реализации;
- общественная организация, придающая конкретному вопросу статус общей проблемы и тем способствующая вынесению интереса в различные сферы общественного мнения и организации, ответственные за принятие решений;
- связи и возможности вынесения интереса группы предприятий на обсуждение структур, принимающих решение;
- связи в средствах массовой информации, используемые для создания общественной поддержки и усиления воздействия на организацию, принимающие решение;
- средства, которые могут быть направлены на финансирование аналитических центров, поддержку общественных организаций, оплату услуг средств массовой информации, оплату организационных и рекламных расходов.

Все перечисленные структурные элементы: предпосылки лоббирования, организация субъекта лоббирования, цели лоббирования – относятся в первую очередь к группам интересов, которые организованы на экономической основе [36, 65].

Вариант лоббизма, как он охарактеризован выше, это практика давления снизу вверх, со стороны групп интересов на государственные органы с целью получения определенных преимуществ, льгот, привилегий для этих групп. При этом предполагается, что государство суверенно и контролирует распределение ресурсов, статусов, экономических и социальных льгот. Группы интересов стараются воздействовать на государство, но в конечном счете принятие решений во многом находится в руках государства.

Но это не единственный способ взаимодействия государства и организованных интересов разных групп населения. Другой способ состоит в том, что государство заключает с какой-либо из групп

интересов соглашение, получая в обмен на определенные предоставляемые ей привилегии гарантию содействия государственным интересам. Если в первом случае можно говорить о лоббировании как давлении на государство со стороны групп интереса, то во втором случае речь идет о лоббировании как обмене или контракте.

Можно отметить, что хорошо организованные группы интересов могут представлять определенную угрозу для слабого государства, но для сильного государства они являются значительной поддержкой. В современном обществе бюрократический аппарат редко обладает информацией, которая дает возможность точно представлять последствия большинства политических решений. Группы интересов заполняют этот пробел, поддерживая связь между властными структурами и гражданским обществом, они обеспечивают институционализированную связь между правительством и основными секторами общества. Сильные группы интересов помогают государству в проведении политического курса, принимая в случае необходимости непопулярные решения. Сильное государство и влиятельные группы интересов могут быть взаимно заинтересованы, поэтому некоторые из самых сильных групп интересов действуют в странах, где государство является мощным с точки зрения диапазона и масштаба деятельности. Государство само, в определенных рамках, может создавать и формировать группы интересов [18, 9].

Появление и существование *групп интересов* неизбежно, и ограничить негативные аспекты их деятельности можно только при условии, что их число будет как можно большим и влиятельность каждой из них не будет превышать возможности других групп [106, 37].

В настоящее время признается бесспорным тот факт, что группы интересов являются неотъемлемым элементом свободной демократии, так как в каждом обществе существуют весьма различные интересы и мнения. Группы интересов обеспечивают альтернативную форму политического участия помимо голосования или членства в политической партии, они поднимают детализированные или специализированные проблемы общества [103, 107].

Принимая во внимание огромный разрыв между властью государства и беспомощностью отдельного человека, люди, которые объединяются в группы интересов, становятся более способными к отстаиванию своих потребностей. Группы интересов также прививают гражданские и демократические навыки, участие в них внушает уважение к таким демократическим ценностям, как дискуссии, согласование мнений, терпимость к мнению других людей.

Таким образом, группы интересов в качестве основных субъектов лоббизма можно подразделить на плюралистические и корпоративные. Союзы и объединения, чтобы быть действенными, должны обладать определенной степенью монополии на представительство интересов. Это необходимо с точки зрения эффективности политических решений, ибо государство, формируя политику, неизбежно принимает в расчет не все заинтересованные группы, а лишь те из них, которые располагают соответствующими ресурсами, т. е. в состоянии мобилизовать и контролировать значительные группы населения. Основные решения принимаются правительством после консультаций с влиятельными группами интересов. При этом существует опасность, что корпоративные группы интересов могут нарушить общественное равновесие, отстаивая частные права и действуя против интересов общества в целом.

Представительство интересов при корпоративизме значительно отличается от плюралистической системы представительства. Плюралистические группы интересов, по определению политологов, являются конкурентоспособными, не монополистическими, независимыми от государства, не лицензируются и не поддерживаются государством, независимы от него. Общественная политика определяется взаимодействием многочисленных более или менее равных групп интересов, а не переговорами или консультациями между правительством и небольшим количеством заинтересованных групп. Оптимальный вариант интерпретации групп интересов представляет плюралистическая модель. Однако надо отметить, что в реальной практике лоббирования всегда существует симбиоз плюралистических и корпоративных заинтересованных групп.

Лекция 7

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ЛОББИЗМА

Российский лоббизм в советском и постсоветском периоде. Модификация дефиниционного подхода к феномену лоббизма периода перестройки в отечественной политологии. Идеологизация общества и своеобразие его социальной структуры как главные факторы трансформации российского лоббизма.

Изучение лоббизма как важного фактора принятия государственных решений стало осуществляться в России после 1991 г., в условиях демократизации общества. *В советский период и в первые годы после перестройки категория «лоббизм» имела явно негативное значение.* В Словаре иностранных слов, изданном в 1986 г., лоббизм определяется как «система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещении правительственных заказов и т. п.» [74]. Даже в Политологическом словаре, изданном в 1995 г., лоббизм рассматривается как «закулисная, скрытая деятельность представителей различных политических кругов, организаций, добивающихся принятия того или иного решения путем оказания давления, воздействия на законодателей и других официальных лиц. Лоббизм отличают кулуарная заорганизованность, назойливо-устойчивая устремленность к достижению целей, приверженность интересам узких группировок» [75,108].

Таким образом, в советский период определение категории «лоббизм» предполагало явно отрицательное явление социальной и политической жизни общества, направленное на реализацию интересов корпоративных структур, в том числе и в ущерб госу-

дарству. Особо отмечалась не совсем ясная юридическая природа этого явления, прежде всего в методах и механизмах его реализации, включая шантаж, подкуп.

В современных условиях трактовка категории «лоббизм» в отечественной литературе существенно изменилась. Для модификации дефиниционного подхода к категории «лоббизм» есть ряд причин. Во-первых, в условиях демократии лоббизм становится неотъемлемым явлением общественной и политической жизни. Во-вторых, анализ лоббизма имеет огромное прикладное значение, что активизирует деятельность специалистов и экспертов в данном направлении, предполагает дискуссии и общественный интерес к теоретическим и практическим аспектам темы [45, 97].

В целом предлагаемое отечественной политологией определение категории «лоббизм» несет конструктивный подход к данной проблематике. Большинство существующих дефиниций рассматривает данный термин как «систему и практику реализации интересов различных групп граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов» [36, 78].

Следует отметить, что при наличии существенных отличий в приведенных определениях доперестроечного и современного периодов присутствуют несколько общих моментов. Во-первых, наличие субъектов и объектов воздействия. Объектами воздействия, как правило, выступают законодательные и исполнительные органы власти. Во-вторых, лоббистская деятельность ведется в определенных интересах. В-третьих, лоббисты выполняют функцию посредничества между гражданами, организациями и государственными органами. В-четвертых, лоббизм предоставляет группам граждан возможность косвенно участвовать в принятии и реализации правовых и политических решений, что очень важно, поскольку у большинства этих групп может не быть своих представителей в парламенте или правительственных органах. С учетом такого подхода трактовка категории «лоббизм» должна быть в основном посвящена определению статуса лоббистов, порядку их регистрации, правам и обязанностям.

Дефиниции «субъекта лоббистской деятельности» также вызывают немало дискуссий у отечественных специалистов и экспертов. Реально выступать в роли лоббистов могут адвокаты и юристы, которые обслуживают коммерческие организации и предприятия, так как они юридически более подготовлены и легально действуют на правовом поле; бывшие депутаты, чиновники из различных государственных ведомств, у которых сохранились связи в федеральных органах государственной власти [45, 60]. Можно констатировать, что в российском политическом сообществе уже появились различные организации, партии, объединения граждан или отдельные граждане, а также должностные лица и чиновники, которые оказывают выгодное им влияние на законодательные и исполнительные органы федеральной государственной власти.

Таким образом, при определении категории «лоббизм» и разработке дефиниций необходимо учитывать сложившуюся практику лоббизма в России, включая:

- конкретные политико-правовые и социально-экономические условия, в рамках которых развивается это явление;
- рамки и границы возможной лоббистской деятельности в России;
- результативность тех или иных форм лоббистской деятельности.

Следует отметить, что в настоящее время определение лоббизма в отечественной литературе во многом опирается на уже накопленный опыт зарубежных исследований. Так, в последних работах лоббизм определяется как специфический институт политической системы, представляющий собой механизм воздействия частных и общественных организаций – политических партий, профсоюзов, корпораций, предпринимательских союзов – на процесс принятия решений парламентом [45, 109].

В странах с давними демократическими традициями лоббизм более или менее однотипен, механизмы принятия решений известны и просты, так как отрабатывались столетиями. Различия главным образом состоят в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократи-

ческим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы давления и влияния.

Специфика советского и постсоветского лоббизма была обусловлена прежде всего идеологизацией общества и своеобразием его социальной структуры. Организованные интересы существовали, их самовыражение было разрешено, однако лишь в рамках сильного контроля со стороны государства, в форме «государственного корпоративизма» [46, 48].

Лоббизм как социальная инициатива, как процесс представления интересов граждан и их объединений в структурах власти в СССР отсутствовал или существовал в зачаточном, деформированном виде.

Политическое управление строилось в СССР по территориальному признаку. Основу региональной элиты составляло местное политическое руководство – республиканские, областные, районные, городские комитеты КПСС. Компартия долгое время была объектом влияния, однако она также не являлась единой структурой. Внутри нее существовали неформальные подструктуры, образуемые прежде всего по земляческому признаку. Именно через земляческие группировки происходила артикуляция региональных интересов, включая подбор кадров и распределение ресурсов.

Параллельно с региональной существовала и функциональная дифференциация, отражавшая интересы различных подразделений отраслевой хозяйственной элиты. Министерства и ведомства сосредоточивали в своих руках все больше полномочий и возможностей по распоряжению государственными ресурсами, отнимая у органов КПСС функцию и роль основного объекта воздействия со стороны лоббистов. Постепенно лоббирование в СССР осуществлялось все больше по отраслевому принципу.

Мощными группами давления в СССР являлись силовые структуры, представленные прежде всего верхушкой генералитета силовых ведомств. Наличие «своеобразной двухполюсной модели» отражало особенности структуры советской экономики. На одном из полюсов были сосредоточены природные ресурсы вместе с добывающей промышленностью, а на другом – ВПК, развитие кото-

рого шло преимущественно за счет финансовых средств, получаемых от экспорта топливно-энергетических ресурсов [45].

Эти сектора советской экономики дополняли и лоббировали интересы друг друга с помощью проталкивания обоюдных проектов на уровнях партийно-государственного аппарата.

Внешне существовавшая система выглядела как довольно стройное и даже в некоторых случаях эффективное образование. Но в действительности она содержала в себе глубокие противоречия между административно-управленческим аппаратом, игнорирующим обратные связи, политическим аппаратом и силовыми элитными группами [111].

В результате понятие «государственная собственность» являлось по существу маскировкой, скрывавшей не правовой характер экономических отношений, а экспансию власти, которая не ограничивалась никакой экономической и юридической ответственностью перед отдельными гражданами или юридическими лицами.

Это составляло существо нелегитимного лоббизма, проявлявшегося, в частности, в телефонном праве, когда отстаивание интересов того или иного субъекта хозяйственной деятельности осуществлялось по звонкам из вышестоящих инстанций. Главным фактором при этом являлось умение войти в доверие или приятельские отношения с представителями руководящих органов. На практике это выражалось прежде всего в постоянных челночных поездках толкачей в Москву и их сидением в коридорах власти, а также в борьбе за получение максимальных материально-финансовых ресурсов и минимальных плановых заданий [45].

Основными каналами лоббирования их интересов были министерства и ведомства, Госплан, Госснаб и комитеты КПСС. В стране сложился достаточно многочисленный слой толкачей-снабженцев, толкачей-распределителей и толкачей-доставал. В условиях отсутствия рынка и господства распределения толкачество было самой востребованной и, следовательно, одной из самых денежных профессий [76, 112].

Сложная и сбалансированная система управления, включавшая в себя отраслевые структуры и региональную систему Совминов

союзных и автономных республик, областных и краевых исполкомов, подкреплялась и контролировалась жестко выстроенной системой ЦК союзных республик и обкомов партии. В этой системе вопросы приоритета региональных или общегосударственных интересов или же конфликты между отраслями, Совмином СССР, Госпланом СССР и обкомами КПСС решались на уровне ЦК КПСС, причем решение, даже если оно и бывало неправильным, всегда было однозначным [36, 97].

Потребности определения общегосударственных целей и распределения приоритетов привели к созданию довольно мощных лоббистских структур как в правительстве, так и в самом ЦК и политбюро.

В сформировавшуюся структуру лоббистских воздействий входили следующие составляющие:

- военно-промышленный комплекс, объединявший девять основных военно-промышленных министерств;
- строительный комплекс, который до реорганизации объединял систему Госстроя СССР и семь общесоюзных министерств, а также республиканские строительные и специализированные ведомства;
- горно-металлургический комплекс, имевший до реорганизации два общесоюзных министерства и несколько самостоятельных главков;
- топливно-энергетический комплекс, который включал четыре общесоюзных министерства;
- химический комплекс, включавший три союзных министерства;
- аграрный комплекс;
- машиностроительный комплекс;
- транспортный комплекс [80].

Таким образом, в СССР к моменту перестройки существовало два основных типа групп интересов – региональные и отраслевые. К 1980-м гг. именно они, а не структуры КПСС были основными субъектами власти. Эти группировки не только сохранились в ходе перестройки, большая их часть значительно усилилась: во-первых, за счет выстраивания более жестких управленческих отношений

внутри своих структур; во-вторых, посредством резкого развития финансовой сферы и появления новых товаров; в-третьих, посредством перехода на новый, свободный, режим работы [76, 111].

К 1989 г. власть КПСС в Советском Союзе практически утратила свою идеологическую функцию. Партийное руководство сохранялось все больше как дань определенным традициям и как система прикрытия реальных целей и задач. Действовавшая на практике система управления, выстроенная за последние годы существования СССР, накладывала на высшие структуры, и в первую очередь на политбюро и аппарат ЦК КПСС, функции высшего арбитра и контролера.

Сама идея перестройки большинством лоббистских структур воспринималась вполне положительно, однако последствия принятия законов «О кооперации» и «О государственном предприятии» оказались довольно неожиданными. Предприятия и организации начали избавляться от контроля вышестоящих организаций, вместе с этим стала рушиться существовавшая ранее система лоббирования и формироваться новая система, которая функционировала на принципах, более соответствующих плюралистической модели представительства интересов [113, 89].

Первыми в этом процессе стали организации и предприятия НТТМ, которые смогли освоить новые рынки, имели определенные льготы и практически не обладали основными фондами, объектами жилья и соцкультбыта. Именно они раньше других начали освобождаться от опеки комсомола, включая в свой состав отдельных комсомольских и партийных работников, положив тем самым начало созданию новых лоббистских структур на базе личной заинтересованности должностных лиц.

Вторую и, наверное, самую многочисленную волну составили строительные организации, которые переходили на аренду, распались на кооперативы, создавали новые организации [36, 45].

Апофеозом стала экспортно-импортная деятельность периода 1990–1992 гг., когда каждая организация мечтала зарегистрироваться как участник внешнеэкономической деятельности и получить экспортные квоты и лицензии.

Именно на разнице мировых и внутренних цен при экспортно-импортных операциях, на разнице государственных и биржевых цен на внутреннем рынке, на разных валютных курсах при конвертации рубля были сделаны основные состояния многих новых русских «рыночных» фирм. Для участников этого процесса было жизненно необходимо избавиться от контроля вышестоящих государственных организаций, максимально облегчить выход на мировой рынок, начать реализацию товара через появившиеся биржи [114, 115].

После неудавшегося путча 1991 г. и ухода с политической сцены КПСС произошел стихийный процесс смены элит на всех уровнях власти. В это время *лоббирование* перешло в разряд исключительно *индивидуально-группового и приобрело выраженный криминальный характер*. По сути, лоббизм редко осуществлялся на общероссийском уровне, чаще – на региональном и, как правило, путем «коридорного воздействия» на кого-либо из чиновников, непосредственно принимавших решение [80].

Анализ принятых Правительством России в этот период постановлений и распоряжений поражает количеством и объемом льгот, предоставленным регионам и отдельным предприятиям. Показательно то, что в это время практически не принимались постановления по отраслям и подотраслям. Льготы шли отдельным предприятиям или регионам. *Изменились и формы распределения, теперь лоббирование осуществлялось с целью получения дополнительного финансирования*. Причем чаще всего речь шла не о выделении субсидий и дотаций из бюджета, размер и использование которых можно было проследить, а о предоставлении налоговых, экспортно-импортных и иных льгот, доходы от которых практически было невозможно проконтролировать.

Начало формирования нового социального слоя и осознание предпринимателями собственных интересов постепенно подвели к образованию новых лоббистских структур – союзов и ассоциаций промышленников, которые создавались по признаку форм собственности, но причины их формирования были скорее политическими, чем экономическими, так как существование предпринимательства в то время вообще было довольно проблематичным.

Именно на этой платформе были образованы *Лига кооператоров и предпринимателей*, *Союз предпринимателей и арендаторов*, *Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов*, *Союз малых предприятий*, *Союз товаропроизводителей*.

Наряду с этим нарастание кризиса партийно-государственной системы и централизованной экономики в 1988–1991 гг. подвело промышленников, являвшихся главным образом директорами крупных государственных объединений и предприятий, к необходимости некоей интеграции и созданию корпоративных объединений, нацеленных на отстаивание своих интересов в партийно-государственных структурах. Стали создаваться организации, претендующие на монопольное представительство и отстаивание интересов ведущих отраслей промышленности и сельского хозяйства. К их числу можно отнести Научно-промышленный союз, преобразованный после распада СССР в Российский союз промышленников и предпринимателей, Аграрный союз, Торгово-промышленную палату и т. д. Промышленники, в отличие от новых предпринимателей, первоначально не связывали отстаивание своих интересов с непосредственным участием в политической жизни. Их старые каналы связей еще оказывали влияние на процессы выработки и принятия политических решений на всех уровнях и приносили в этот период более ощутимые результаты.

Но уже в декабре 1990 г. была учреждена первая политическая организация предпринимателей и промышленников – *Партия свободного труда*. Несмотря на то что эта партия не сыграла заметной роли в формировании многопартийной политической системы, она сумела привлечь внимание общества к конкретным проблемам своей потенциальной социальной базы: была начата кампания за пересмотр хозяйственного законодательства и в защиту гражданских прав предпринимателей и хозяйственников [36, 49].

Появление и деятельность Партии свободного труда проложили дорогу для возникновения в дальнейшем других политических организаций, декларировавших отстаивание интересов различных слоев и групп крупного, среднего и малого бизнеса. Среди них следует упомянуть прежде всего Партию экономической свободы,

Либеральный союз предпринимателей, Независимое гражданское движение в поддержку предпринимательства в России и др.

Изменение ситуации в экономике страны начиная с 1992 г. в основном было связано с двумя факторами: во-первых, после либерализации цен практически стерлось различие между государственными и биржевыми ценами, что сделало невозможным получение на этом крупной прибыли, а приближение внутренних цен к мировым также сделало менее выгодным экспортную торговлю целым рядом сырья и материалов; во-вторых, значительное число вновь созданных экспортно-импортных фирм, бирж, банков резко сократило возможности для маневра и перехода фирм и организаций в другие сферы деятельности.

Это привело к необходимости создания союзов и ассоциаций предпринимательских структур, которые бы выполняли функции арбитра и защитника интересов в вышестоящих инстанциях. В это время начинается создание таких объединений предпринимателей, как Международный союз бирж, Союз нефтепромышленников, лесопромышленников, строителей, производителей химической и легкой промышленности, Ассоциация банков, Лига содействия оборонным предприятиям и т. д., которые выступили прототипами будущих мощных лоббистских формирований.

Эти организации уже вполне открыто начали работу по лоббированию интересов своих учредителей. В это время впервые началось лоббирование не только в коридорах исполнительной власти, где уже был накоплен значительный опыт в прошедшие годы, но и в Верховном Совете России. Таким образом, стала складываться, уже на новой основе, структура корпоративного лоббирования, идущая на смену прежней, характерной для советского времени [36, 69].

Дальнейшее развитие экономического кризиса привело к ужесточению борьбы за прибыли и денежные средства. Лоббистская деятельность в 1990-е гг. (что не является исключением и в настоящее время) разворачивалась на правовом поле, не имеющем четкой структуры, и преимущественно вокруг вопросов, связанных с распределением и перераспределением экономических ресурсов, раз-

делом и переделом собственности [47]. Поэтому началось образование крупных корпоративных структур. В отличие от советского периода мощные отраслевые формирования образца 1994 г. в первую очередь ставили перед собой задачу получать дополнительные финансовые ресурсы из таких источников, как

- экспортно-импортные операции;
- банковско-финансовые операции;
- прямые бюджетные дотации и льготные кредиты;
- налоговые льготы, льготные экспортно-импортные тарифы;
- приватизация государственной собственности.

Лоббирование проводилось на уровне Аппарата Президента, Правительства, Федерального собрания, местных органов власти. Решения часто принимались исключительно силовыми методами практически на всех уровнях одновременно. Отличительными признаками корпоративной группировки являлись:

- создание собственной экспортно-импортной и финансово-банковской структуры;
- наличие своего представителя во властных структурах;
- поддержка СМИ и дружественной парламентской фракции или политического движения [36, 58].

Большинство лоббистов к 1995 г., несколько видоизменившись, остались в структурах прежних кланов. Мало изменений произошло и в способах представления как отраслевых, так и региональных интересов. Депутаты лоббировали свои региональные интересы в Федеральном собрании РФ, а губернаторы – в Правительстве и Администрации Президента РФ [116].

Сохранились и основные каналы лоббирования, отличие заключалось в том, что из объектов лоббистской деятельности была исключена КПСС.

Среди изменений можно отметить некоторую плюрализацию лоббизма. Появились новые, внеотраслевые, т. е. фактически альтернативные отраслевым, субъекты и каналы лоббирования. В 1997 г. была официально зарегистрирована Национальная ассоциация лоббистов. И в то же время к концу 1990-х гг. теневой лоббизм получил широкое распространение в экономической и политической

жизни страны и превратился в общепризнанный феномен. Но, несмотря на теневой характер, в обществе возрастал интерес к этому явлению, проблемы лоббизма активно обсуждались в СМИ, на различных конференциях и семинарах [117].

Таким образом, можно сделать следующие выводы при изучении данной темы: во-первых, лоббизм в России всегда являлся важным фактором, оказывавшим существенное влияние на формирование и реализацию государственной политики в общественно-политической жизни, в различных ее областях. Во-вторых, за последнее время степень легитимности лоббизма значительно возросла. В-третьих, требуется политологическое понимание места и эволюции лоббизма в российской действительности. В-четвертых, большой государственной и политической проблемой современной России является отсутствие правового регулирования института лоббизма. От этого в значительной мере зависит развитие национальной экономики и других социально-политических институтов гражданского общества.

Лекция 8
**ИСТОРИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЛОББИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» как базовый федеральный закон Российской Федерации.

Вопрос о правовом регулировании лоббизма впервые возник во время работы Верховного Совета РСФСР, избранного в 1990 г. На первом этапе решения вопроса о своевременности и необходимости правового регулирования лоббизма в России ставились задачи обсудить проблему лоббизма и подготовить соответствующий законопроект. Практическая работа над законопроектом «О регулировании лоббистской деятельности» началась в 1992–1993 гг. в Верховном Совете РФ и проводилась силами аналитиков специально созданных для этого рабочих групп [118, 4].

За время работы над законопроектом его разработчики провели четыре научно-практические конференции, пять семинаров-совещаний с экспертами и представителями федеральных и региональных органов государственной власти, трижды – общественные и дважды – парламентские слушания. Законопроект также был представлен на заседаниях Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ и Президиума Международной конференции профсоюзов, передан в Федерацию независимых профсоюзов России, в различные общественные объединения, союзы промышленников и предпринимателей и в средства массовой информации

Значительным событием стала международная конференция на тему «Лоббизм как средство влияния на политику», прошедшая в мае 1993 г. в Москве. Она была проведена в связи с необходи-

мостью упорядочить законодательное регулирование механизма взаимодействия органов государственной власти и общества. При организации конференции были учтены пожелания, высказанные на сессиях Верховного Совета Российской Федерации и первом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ в Бишкеке. Конференция прошла под эгидой Верховного Совета Российской Федерации [40, 61]. Однако следует констатировать, что материалы этой международной конференции остались недоступны для широкой общественности, в том числе для специалистов и научных работников. Этот факт лишний раз подтверждает, что даже в начале 90-х гг. XX в. еще сохранился стереотип закрытости темы лоббизма.

Затем 17 января 1995 г. в Фонде развития парламентаризма в России состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Обсуждался законопроект, который был внесен в Государственную думу депутатом нижней палаты В. А. Лепехиным в порядке законодательной инициативы. В работе круглого стола приняли участие эксперты указанного фонда, представители Института государства и права РАН, Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей, Института США и Канады РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, фонда «Реформа», Центра волонтеров, Американской ассоциации юристов, сотрудники Аппарата Государственной думы, Министерства юстиции Российской Федерации и других организаций. При обсуждении законопроекта участниками круглого стола были внесены предложения по совершенствованию концепции данного проекта закона. В частности, подверглись критике те нормы законопроекта, которые допускали возможность осуществления лоббистской деятельности в судебных органах [45]. Такое двусмысленное толкование было единодушно отвергнуто участниками обсуждения, так как на практике оно могло привести к давлению на судей, что противоречило бы федеральному процессуальному законодательству.

Существенным недостатком данной редакции законопроекта являлось также отсутствие в нем положений, допускающих возможность осуществления открытой лоббистской деятельности в законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное требование вытекает из Конституции Российской Федерации. В статье 33 Конституции РФ прямо указано: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [119, 118].

Указанный законопроект не давал достаточно полного и четкого определения понятия «лоббизм» и других терминов из области лоббистской деятельности, также отсутствовали нормы, устанавливающие порядок деятельности лоббистов, их финансирования и налогообложения, регистрации или лицензирования деятельности, предоставления финансовой и иной отчетности, а также механизм ответственности за нарушения правовых норм лоббистской деятельности.

11 февраля 1995 г. в Москве Государственной думой РФ совместно с Фондом развития парламентаризма была проведена конференция «Лоббизм в современной России и проблемы его законодательного регулирования». Целью конференции было привлечь внимание руководителей Администрации Президента РФ, Федерального собрания и Правительства, ведущих ученых и специалистов, лидеров партий, профсоюзов и объединений промышленников и предпринимателей к проблемам лоббизма.

На встрече присутствовали руководитель Администрации Президента С. А. Филатов, представитель Президента в Федеральном собрании А. М. Яковлев, заместитель Председателя Государственной думы М. А. Митюков, министр экономики России Е. А. Ясин, президент Российского союза промышленников и предпринимателей А. И. Вольский, председатель Федерации независимых профсоюзов России В. Н. Шмаков, президент Ассоциации российских банков С. Е. Егоров, лидер «Круглого стола бизнеса России» И. Х. Кивелиди и т. д. Практически всеми участниками конференции отме-

чалось, что хотя политические и экономические элиты в России еще не сложились, процесс их структурирования идет полным ходом как формально, так и неформально. Политические партии, нуждаясь в поддержке, охотно идут на сотрудничество с крупным бизнесом. Было выявлено и то, что лоббистскому давлению подвергается, наряду с законодательной властью, и исполнительная власть. Среди методов этого давления возможны прямые денежные вознаграждения, ценные подарки и др. Мнение участников конференции было единодушным: проблема теневого лоббизма для России очень актуальна и ее нужно решать незамедлительно. Необходима разработка законодательных актов, касающихся регулирования лоббистской деятельности [76, 120].

В 1995 г. были также проведены парламентские слушания, организованные Комитетом Государственной думы по делам общественных объединений и религиозных организаций. Темой обсуждения явился проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти», были рассмотрены различные концепции закона, предлагались и альтернативные варианты законопроектов [121, 63].

В 1997–1998 гг. прошло еще несколько мероприятий, которые были посвящены обсуждению проблем законодательного регулирования лоббистской деятельности. К их числу можно отнести круглый стол, организованный в Московской высшей школе социальных и экономических наук на тему «Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России» [84, 122].

Таким образом, 1990-е гг. характеризуются большим вниманием к проблеме лоббизма, о чем свидетельствуют проведение конференций, круглых столов, а также различные публикации в средствах массовой информации, общественно-политической и научной периодике.

После 2000 г. также был проведен ряд мероприятий, посвященных проблеме лоббизма и его легитимности. В марте и апреле 2000 г. состоялись конференции «Лоббизм в России: 10 лет теории и практики», «Формы и методы цивилизованного лоббизма в промышленности». В августе 2002 г. Торгово-промышленная палата России

организовала интернет-форум на тему «Цивилизованный лоббизм в России: миф или реальность? Как регулировать лоббистскую деятельность?». В мае 2003 г. прошла научно-практическая конференция «Проблемы взаимодействия государства и бизнеса (перспективы развития лоббистской деятельности в России)», в ноябре этого же года был проведен семинар «Лоббизм против коррупции». В этом же году фракция СПС внесла своей проект федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», который предполагал создание специальных организаций, официально заявляющих о своих лоббистских интересах, внесение изменений в Закон о статусе депутата. В сентябре 2004 г. была проведена публичная конференция на тему «Взаимодействие корпораций и госструктур» [42, 117].

Лоббизм сам по себе – явление непредусудительное, и проблема не в том, что он существует. Он естествен так же, как естественны и неотъемлемы интересы людей. На деле лоббизм есть часть повседневного политического процесса, органическая составляющая прямых и обратных связей общества и государства. Проблема в том, что существует легальный и теневой лоббизм. Цивилизованное общество стремится свести проявления теневого лоббизма к минимуму. Для этого оно стремится поставить деятельность лоббистских групп и фирм под контроль государства и общественности. Теневой, подпольный, лоббизм разлагает структуры власти, препятствует экономическим реформам и становлению новой государственности. Известно, что оборотной стороной лоббизма является коррупция, с которой пытаются бороться Правительство и Федеральное собрание России.

Масштабы теневого лоббизма определить невозможно, поскольку теневой лоббизм и лоббисты не отчитываются перед Государственной налоговой службой, лицензионными или регистрационными органами, и соответственно они не попадают в официальную статистику. Однако многочисленные источники в средствах массовой информации и научной литературе свидетельствуют о том, что теневой лоббизм в стране процветает. С ним не могут справиться ни на федеральном, ни на региональном уровне. Харак-

терными чертами современного теневого лоббизма является то, что на поверхности видны только само принимаемое решение и тот, кто его принимает. В тени находятся заказчик-клиент, посредник-лоббист и другие участники лоббистской цепочки. Кроме того, часть лоббистов, задействованных в теневом лоббизме, получают вознаграждение в виде денег, должностей, подарков и иных поощрений. Другая часть, в основном простые граждане, с трудом доносит до парламентариев свои законодательные предложения, которые в большинстве своем просто заносятся в парламентскую статистику или в лучшем случае от имени депутатов включаются в таблицу поправок к законопроекту [40, 123].

Что касается законодательного запрета лоббистской деятельности, то сделать это с технической точки зрения для законодателей несложно, но в этом случае теневой лоббизм станет еще более невидимым и изощренным. Среди причин возникновения теневого лоббизма необходимо выделить следующие:

- отсутствие формализованного лоббизма;
- отсутствие приемлемых размеров и ставок налогообложения;
- наличие значительной теневой экономики;
- передел собственности, сфер политического и экономического влияния;
- интерес монополистов и олигархов;
- геополитический и экономический интерес других стран;
- возможности для лоббистского освоения бюджетных денежных средств [42, 124].

Все это связано с теневой политикой и экономикой, при этом политические и экономические возможности и решения могут быть самыми различными – от личных и меркантильных до военных.

К незаконным методам давления относятся подкуп, угрозы, шантаж, обман, торги при принятии крупных решений, например бюджета. Диапазон действий, которые относятся к легитимным методам воздействия, достаточно широк и включает сбор подписей, подачи петиций, демонстрации, пикетирования, акты гражданского неповиновения, обращения депутатов в правительство, организацию общественного мнения через СМИ, органы по связям с общест-

венностью [84, 63]. Формы давления дают суммарную характеристику методов давления, которые можно классифицировать следующим образом:

- *лоббизм*, в том числе собственно парламентский лоббизм, осуществляемый депутатами с привлечением заинтересованной общественности или правительственными чиновниками;

- *политические торги*, представляющие собой форму реализации интересов через разрешение политических противоречий в форме компромисса;

- *теневые неформальные группировки и соглашения*, получившие в России большое развитие;

- *кампании по обработке общественного мнения через СМИ* с мобилизацией общественности, цель которых состоит в обеспечении массовой поддержки того или иного требования, а также в оказании психологического воздействия на адресатов или посредников.

Одним из способов борьбы с коррупцией является легализация лоббизма, приведение его в соответствие с теми правилами, которые существуют в цивилизованном мире. Как только процесс принятия решений становится прозрачным, т. е. осуществляется открыто, через установленные законом каналы, под контролем общественности, существенно сокращается возможность злоупотреблений. Для этого необходимо принять закон о лоббизме, подобный тому, который существует в некоторых странах Европы и США, но с учетом российской специфики. Чтобы откровенный и все возрастающий подкуп лоббистами должностных лиц не уничтожил окончательно авторитет власти, необходимо поставить лоббизм в России под контроль общественных и государственных институтов [111, 12].

Для снижения криминализации процесса взаимодействия общества и власти необходимо создать такие механизмы и условия, которые позволили бы проследить за движением денег в ходе оказания лоббистских услуг вплоть до достижения результатов лоббистской деятельности, т. е. обеспечить работу легальных финансовых схем, в том числе и с точки зрения их прозрачности для налогообложения.

В законе о регулировании лоббизма целесообразно закрепить ряд положений, должных стать неотъемлемыми принципами российской политики. К их числу можно отнести:

- отделение частной предпринимательской деятельности от государства, жесткий контроль за ее автономностью;
- обеспечение гласности и прозрачности процесса распределения дотаций, кредитов, лицензий и льгот, предоставляемых государством корпорациям и предприятиям;
- взаимодействие федерального правительства исключительно с легитимными структурами, зарегистрированными Министерством юстиции России и делегирующими соответствующие полномочия своим лидерам [77, 111].

Директивой коррупцию искоренить невозможно, ее нельзя просто запретить. Ее можно только минимизировать, создав для этого в обществе соответствующие условия: определенную нравственную атмосферу, правовой режим, позволяющий высвечивать процесс взаимодействия лоббистов и должностных лиц, стимулировать цивилизованные отношения между ними.

Такие законопроекты, как закон о лоббизме, который делает более открытым лоббирование и предлагает иную модель взаимодействия групп интересов и государства, намного более эффективны, чем самый жесткий закон, направленный непосредственно против коррупции. Закон о регулировании лоббизма позволяет заложить в основу деятельности лоббистских организаций, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий и фирм, определенные этические принципы, нормы, правила и традиции, регламентировать их деятельность, в то же время он дает большую возможность группам граждан вступать во взаимодействие с властью, реально влиять на процесс принятия решений.

По мнению В. А. Лепехина, депутатам, должностным лицам государства, государственным служащим необходимо запретить выступать в качестве официальных лоббистов. Конечно, защита интересов тех или иных партий, социальных групп или граждан является основной обязанностью депутатов, однако им недопустимо получать денежное вознаграждение в качестве официальных лоббистов [76, 42].

Если говорить о содержании и предмете правового регулирования, то закон должен прежде всего определять статус лоббистов, предусматривать порядок создания лоббистских структур, их регистрации, налогообложения, отчетности перед органами власти, в нем следует предусмотреть гарантии контроля за лоббистами, обеспечить открытость и гласность их деятельности.

Помимо этого, согласно концепции, предложенной А. П. Любимовым, лоббирование или профессиональное представление интересов не могут проводиться:

- профессиональными представителями, которые имеют трудовые договоры, контракты, соглашения с органами государственной власти; являются государственными служащими; гражданами иностранного государства или лицами без гражданства; учредителями, собственниками, акционерами, руководителями коммерческих и некоммерческих структур, заинтересованными в представлении своих интересов во властных структурах либо состоящими с указанными лицами в близком родстве;

- специализированными организациями или предприятиями в отношении клиентов, которые являются их учредителями, собственниками, акционерами, кредиторами, страховщиками, а также в отношении которых эти фирмы являются учредителями, собственниками, акционерами [40, 115].

В законопроекте следует разработать механизмы периодической отчетности лоббистов о своих клиентах, целях лоббирования, размерах получаемого дохода. В случае нарушения закона лоббист может быть лишен лицензии на определенный срок. При этом в законопроекте необходимо рассмотреть процедуру возможного участия лоббистов в принятии решений органами государственной власти. В нем следует предусмотреть определенные права лоббистов, например, право на доступ к информации, участие в работе правительства или парламента, для чего необходимо будет получить специальное разрешение на аккредитацию при одной из ветвей власти.

В российской действительности лоббизм по-прежнему существует как бы в виртуальном пространстве. Официально, как законодательно оформленный общественный институт, он отсутствует.

Неофициально, как явление, присутствует во властных структурах. При этом и «верхи», и «низы» государственного аппарата заинтересованы в том, чтобы круг лоббистов оставался по возможности узким, ограниченным в основном бизнес-элитой. Это, в свою очередь, предопределяет межличностный характер контактов и связей при ведении лоббистской деятельности. Такая система лоббирования предполагает монополизм узкоэлитарных групп, забвение общенациональных интересов, которые в принципе должны находиться в поле зрения любого взвешенного взаимодействия заинтересованных групп и государственных структур [46].

Сегодня тема лоббизма приобретает особую актуальность в свете попыток правительственной администрации по-новому выстроить свои взаимоотношения с элитами и олигархическими группировками, создать такие политические механизмы, которые бы ставили их в относительно равное положение перед властью и препятствовали получению одними группами заведомых преимуществ перед другими.

Таким образом, федеральное законодательство о лоббизме призвано, во-первых, сделать процесс лоббирования своих интересов различными организациями и корпоративными группами давления прозрачным и тем самым предотвратить расширение коррупции во власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений, придав процессу взаимодействия общества и власти организованный и законный характер.

Законодательство о лоббизме призвано создать механизмы, условия и предоставить возможности воздействия на власть различным группам, гражданам и их общественным организациям и объединениям; оно позволит восполнить пробел в регулировании взаимоотношений гражданского общества и власти, тем самым укрепит конституционно-правовой институт лоббизма. С целью развития законодательства о лоббизме необходимо подготовить также ряд подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых даст возможность отрегулировать все вопросы, связанные с лоббистской деятельностью в России. Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах

государственной власти» должен стать базовым федеральным законом, в соответствии с которым каждая из ветвей власти и каждый из субъектов Российской Федерации могли бы принимать свои нормативные правовые акты, учитывающие практику и опыт взаимодействия общественных институтов и коммерческих организаций, предприятий, ассоциаций, союзов, фондов с государственными органами власти. Основная цель разработки законодательной базы для регулирования лоббирования заключается в его легализации, выведении из теневого сектора и придании ему открытости и гласности.

Лекция 9

ЛОББИЗМ В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ РФ

Влиятельные лобби банкиров, строителей, нефтяников, газовиков, аграриев как основа «кулуарного» лоббизма в первой Государственной думе. Финансово-промышленные группы во второй Государственной думе как фактор развития профессионального лоббизма. Работники аппаратов Государственной думы и Совета Федерации как объекты лоббистской деятельности.

В первые годы становления новой российской государственности лоббизм, как и в Советском Союзе, существовал в форме теневого лобби в Государственной думе, в Правительстве и Администрации Президента России. Что касается парламентского лоббизма, то в своем становлении и развитии он прошел несколько важных этапов.

В кулуарах первой Госдумы наибольшей активностью отличались представители интересов таких крупных концернов и коммерческих банков, как Газпром, ЮКОС, ЛУКОЙЛ, ЛогоВАЗ, Инкомбанк, МЕНАТЕП, Альфа-банк, Росбизнесбанк. Влиятельные лобби сложились у банкиров, нефтяников, газовиков, аграриев. Лоббизм стал превращаться в довольно прибыльный бизнес, в котором начали вращаться солидные капиталы. Появились структуры, такие, как Институт российского парламентаризма, которые стремились превратить лоббизм в нормальное явление нашей действительности [46].

Во второй Госдуме «кулуарный» лоббизм усилил свои позиции. Тон в нем стали задавать мощные финансово-промышленные группы, интересы которых зачастую совпадали, но нередко приходили в столкновение друг с другом. Явных фаворитов среди лоббистских структур не было, и места хватало для всех. Возник класс профессиональных лоббистов, среди которых наиболее эффективно

проявили себя потерпевшие поражение на выборах депутаты, бывшие руководители отраслевых ведомств, сотрудники аппарата Правительства и Госдумы.

За отдельными законодателями и целыми депутатскими фракциями закрепилась устойчивая репутация представителей определенных корпоративных интересов. Правда, из-за чрезмерной политизированности, обусловленной доминирующими позициями левых партий, итоги работы второй Госдумы для корпоративных лоббистов не стали продуктивными. Значительное количество инициированных ими законопроектов не были приняты на различных стадиях рассмотрения, однако был приобретен немалый опыт работы.

Еще более интенсивная, хотя и во многом хаотичная лоббистская деятельность развернулась в третьей Госдуме, где корпоративные, отраслевые, региональные и частные интересы были представлены еще более отчетливо. Основная роль отводилась командным технологиям, тогда как значение идеологического фактора существенно уменьшилось. Первоначально можно было предположить, что эта Дума по своему составу изначально предрасположена к разностороннему диалогу с разнообразными группами интересов.

Отличительной чертой Госдумы третьего созыва явилось усиление межфракционных депутатских групп, число которых превысило 30. Среди них можно выделить группы по экономическим интересам («Энергия России», «Деловая Россия»), по географическому признаку («Сибирское соглашение», «Волга – Урал», «Центр России»), по профессиональным интересам («Юристы России», «Правопорядок», «Союз труда»), группы, объединенные идеей о роли и месте России в современном мире («Русь», «Дружба народов – единство России») [42, 59].

В дополнение к прежним лоббистским формированиям в ней сложилось сильное профсоюзное лобби, были неплохо представлены интересы страховых компаний. Внешне менее заметной стала деятельность в думских коридорах представителей ЛУКОЙЛа, Газпрома, ЮКОСа.

Вместе с тем из-за нежелания некоторых олигархических группировок следовать цивилизованным правилам игры парламентский лоббизм стал приобретать уродливые формы. Главную роль попыталась взять на себя «Альфа-группа», сумевшая провести в Думу наибольшее количество «своих» депутатов по спискам объединения «Единство» и добиться назначения многих из них на посты председателей или заместителей председателей ключевых комитетов [66, 115].

В Государственной думе четвертого созыва депутатские группы уже отсутствовали, Совет думы представлял собой лишь технический исполнительный орган, большинство в котором принадлежало «Единой России». В связи с этим возможности для ведения лоббистской деятельности различных групп интересов значительно снизились [56, 125].

Можно выделить ряд внутридумских институтов, на которые прежде всего обращено лоббистское внимание. К ним относятся Совет Государственной думы, депутатские объединения, комитеты, аппарат Государственной думы, авторитетные депутаты, неформальные объединения депутатов, официальные представители органов исполнительной власти в стенах Государственной думы [42, 118].

Лоббизм, осуществляемый в Федеральном собрании, заключается в лоббировании законодательных инициатив или отдельных поправок к ним и начинается, как правило, с поиска единомышленников среди депутатов Государственной думы или членов Совета Федерации. После того как они найдены, парламентарий или группа депутатов вносят предложенный законопроект в порядке законодательной инициативы в Государственную думу.

Работа лоббиста в парламенте не ограничивается только поиском сторонников или единомышленников. Важное значение имеет способность переубедить или склонить на свою сторону депутатов, которые не имеют четкой позиции по конкретному законопроекту. Их число может иметь решающее значение при обсуждении и принятии законопроекта. Кроме того, имеется возможность использовать в целях лоббирования запросы и письма депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации в различные феде-

ральные органы государственной власти. Немаловажен в лоббистской деятельности и личный контакт с депутатом Государственной думы или членом Совета Федерации: при личном знакомстве с парламентарием можно определить, поддержит ли он необходимый законопроект, сможет ли повлиять на процедуру его рассмотрения [40, 51].

Деятельность лоббиста в законодательном процессе многогранна и неоднозначна. Наибольшая вероятность вмешаться в процесс прохождения законопроекта предоставляется в ходе первого чтения. На этапе подготовки законопроекта к первому чтению начинается адресная работа с депутатами и особенно с экспертами – членами рабочих групп и комиссий. На этом этапе активно действуют непосредственно близкие по службе депутатам лица, например, помощники, которые часто и небезуспешно отстаивают те или иные конкретные интересы [46].

Однако существует фактическая возможность участвовать в лоббировании будущего законодательного акта или его отдельных положений на любой стадии законотворческого процесса: при внесении законопроекта в Государственную думу; при обсуждении в Совете Госдумы; при обсуждении в ответственном за доработку комитете до принятия его в первом чтении; при принятии в первом чтении; при дальнейшей доработке законопроекта в ответственном комитете для рассмотрения его во втором чтении; при принятии в третьем чтении; при рассмотрении федерального закона, принятого Государственной думой в Совете Федерации, а также на стадии подписания федерального закона президентом Российской Федерации [40, 126].

При этом на всех стадиях законодательного процесса объектами лоббистской деятельности, кроме депутатов, могут быть работники аппаратов Государственной думы и Совета Федерации. От служащих, работающих в парламенте, зависит очень многое: скорость подготовки и содержательная проработанность законопроектов, поступающих на рассмотрение депутатов, различные технические вопросы.

Государственные служащие помогают решать организационные вопросы, оказывают поддержку рабочим группам, они заинтересованы во взаимодействии с лоббистами, если последние снабжают их достоверной информацией.

В парламентской работе лоббистская деятельность более открыта, чем в исполнительных органах государственной власти, где лоббизм может ограничиться одним разговором или телефонным звонком [45, 69]. Безусловным лидером при подаче законопроектов являются депутаты Государственной думы, депутатские фракции и группы, на их долю приходится каждая вторая законодательная инициатива. В других странах соотношение обычно в пользу исполнительной власти.

В соответствии с Регламентом Государственной думы депутатские объединения имеют специальные права и возможности, которые могут быть использованы для ведения лоббистской деятельности, в частности, они получают для сведения от Председателя Государственной думы все подготовительные материалы и законопроекты, поступившие в Государственную думу. Руководители депутатских объединений входят в состав Совета Государственной думы с правом решающего голоса. В отсутствие руководителей депутатских объединений, по их поручению, в заседании Совета Государственной думы принимают участие их представители, имея также право решающего голоса, и это очень важно, так как в Совете Государственной думы формируется порядок работы Государственной думы на очередном заседании и решаются другие важные вопросы [127].

Вместе с тем депутатские группы и фракции получают направляемые Советом Государственной думы для рассмотрения законопроекты, внесенные в Госдуму. Это позволяет им контролировать поступившие законопроекты и документы и своевременно формировать и высказывать свою позицию по конкретному вопросу. Именно такой механизм работы Государственной думы и определяет методы и инструменты тех или иных лоббистских формирований.

К формам лоббирования в палатах Федерального собрания можно отнести:

- проекты законов РФ о поправках к Конституции РФ, проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- законопроекты о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ;
- поправки к законопроектам в форме замечаний и предложений;
- проекты постановлений, обращений и заявлений Государственной думы и Совета Федерации;
- проведение парламентских слушаний, совещаний, круглых столов, семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью;
- объединение депутатов во фракции и депутатские группы;
- доклады и содоклады по конкретным вопросам.

После того как закон подготовлен и обсужден в первом чтении, эффективность адресного лоббирования резко сокращается, так как голосование в палатах носит в основном консолидированный характер. На последующем этапе – с доработкой и повторным голосованием законопроекта – преобладает отраслевое и региональное лоббирование, особенно в Совете Федерации. На последнем этапе можно добиться пересмотра закона и внесения поправок через президентские структуры, в частности через Главное правовое управление администрации Президента [46, 127].

В парламентской деятельности встречаются и иные формы работы депутатов и органов Государственной думы и Совета Федерации, которые можно использовать в лоббистских целях. Например, проведение пресс-конференций депутатской фракции или группы, встречи с избирателями по конкретному вопросу с освещением их в средствах массовой информации для возбуждения общественного мнения относительно какого-либо вопроса или законопроекта.

Голосование, как и обсуждение законопроекта в комиссиях парламента, является обычной формой парламентской деятельности, но чаще всего именно эти процедуры создают возможность для проведения лоббистской работы. При голосовании решение принимается открытым или тайным волеизъявлением с исполь-

зованием электронной системы. Фракции и депутатские группы Государственной думы в соответствии со своими уставами и регламентами очень часто используют солидарное голосование. Однако имеется немало случаев, когда депутаты идут против воли фракции или депутатской группы и голосуют так, как они сами считают нужным [40, 50].

В законодательных органах активны и индивидуальные, и корпоративные, и региональные лоббисты. Объектами их внимания являются субъекты права законодательной инициативы, которой в соответствии со ст. 104 Конституции РФ обладают президент РФ, Совет Федерации, депутаты Государственной думы, Правительство РФ, представительные органы субъектов РФ – всего 723 субъекта [128, 119].

Среди лоббистских технологий, лежащих в правовом поле, можно выделить такие, как освещение проблемы в СМИ под нужным углом, проведение социологических опросов, симпозиумов, семинаров, принятие мер, чтобы кураторство над законопроектом было поручено нужному комитету, организация потока писем граждан по данной проблеме, раскладывание по депутатским ящикам газет и журналов с «полезными» статьями, включение их в подготавливаемые думской пресс-службой обзоры СМИ, помощь работникам государственной власти в разработке документов, сбор полезной информации.

Технологии теневого лоббизма включают в себя следующие элементы:

- эффект неожиданности, когда законы вносятся спонтанно;
- эффект корпоративности, предполагающий давление на депутата фракции, отстаивающего независимую позицию, в виде угрозы исключения или неподдержки на выборах;
- эффект открытого и закрытого голосования, в результате которого могут быть получены совершенно противоположные результаты;
- эффект подмены, когда тайно изменяются строки законопроекта, уже прошедшего обсуждение в ответственном комитете или даже первое и второе чтения;

- эффект перегруженности, когда повестка дня перенасыщена вопросами;

- параллельное внесение удобного законопроекта [56, 3].

Надо отметить, что в России по-прежнему своеобразны взаимоотношения федеральных органов представительной и исполнительной власти. Специфика России состоит в том, что законодатели лишены каких-либо полномочий воздействовать на исполнительную власть, так как думские комитеты создавались не под конкретные министерства и ведомства, а под направления деятельности [76, 129].

Представительная власть по-прежнему весьма ограничена в полномочиях, возможности ее контроля над исполнительной властью в основном сводятся к процедуре формирования бюджета, а значение подготовки, обсуждения, принятия законодательных актов из-за наличия альтернативного источника права в виде указов президента делает парламент России не столь привлекательным местом для лоббистской деятельности, как в Японии и западных странах [46, 130].

Для решения проблем, связанных с лоббизмом, в Государственной думе еще в 1997 г. была создана Комиссия по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности [131].

Комиссия состоит из 23 депутатов Государственной думы от разных фракций и депутатских групп. В ее состав входят председатель, его заместители и члены комиссии. Комиссия при выполнении своих задач взаимодействует с Правительством, комитетами, комиссиями Государственной думы и Совета Федерации, со Счетной палатой, Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности, Федеральной службой налоговой полиции, Генеральной прокуратурой, уполномоченным по правам человека, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями и средствами массовой информации. Комиссия вправе проводить свои заседания совместно с комитетами и комиссиями Государственной думы [Там же].

Деятельность комиссии не ограничивается исключительно возможностями для проведения необходимых экспертиз, специальных исследований и подготовки документов. Она в установленном порядке может привлекать к своей работе специалистов и независимых экспертов. Внутренний распорядок работы определяется Комиссией самостоятельно. *Таким образом, депутаты предпринимают активные действия по выявлению фактов коррупции и борьбе с ней, проверке явных случаев незаконного лоббизма, которые выходят за пределы существующего законодательства.*

Лекция 10

ЛОББИСТСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Государственные, экономические, общественные и личные лоббистские интересы. Отраслевые лоббисты, политики, благотворители, иностранные и региональные лоббисты как легальные лоббистские группировки. Финансово-промышленные и интегрированные бизнес-группы как первые организованные лоббистские группы России.

В России легитимный процесс формирования лоббизма находится в стадии становления и характеризуется деятельностью различных групп по интересам, оказывающих влияние на законодательную и исполнительную ветви власти. По субъектам лоббистские интересы можно классифицировать следующим образом:

- государственные – президент Российской Федерации, Государственная дума, Правительство, субъекты Российской Федерации;
- экономические – финансово-промышленные группы, олигархи, экономические союзы, холдинги и т. д.;
- общественные – партии, депутатские фракции и группы, общественные объединения;
- личные – граждане России, иностранных государств [42, 43].

В структуре субъектов лоббизма лидирующее положение традиционно занимают организации большого бизнеса – предприятия ТЭК, аэро- и автомобилестроительной промышленности, банки, финансово-инвестиционные компании и т. п. Основные усилия лоббистской деятельности сосредотачиваются вокруг вопросов таможенных и налоговых льгот, разрешения на приватизацию предприятий по особой схеме, участия в залоговых аукционах, выделения льготных кредитов и инвестиций за счет госбюджета [46].

После 2000 г. появились структуры, которые по своим программным документам стали называться лоббистскими группировками. Именно они относятся к легальному лоббизму, который составляют субъекты лоббистской деятельности и подразделяются на следующие основные категории: *отраслевые лоббисты, политики, благотворители, иностранные и региональные лоббисты*. Данные субъекты могут быть взаимосвязаны, однако между этими группами нет четкого разграничения и их деление весьма условно, так как, к примеру, финансово-промышленные корпорации могут относиться к политизированным группам, а благотворительные организации могут использовать в качестве инструмента группировки бизнеса, и наоборот [45, 50].

К первой группе можно отнести *отраслевые организации* и предприятия, объединения по видам деятельности, профессиональные ассоциации; финансово-экономические и социальные группы, добивающиеся необходимого влияния посредством участия в политической борьбе и предвыборных компаниях. Сюда же отнесем представителей крупной олигархии: банки, финансово-промышленные группы, интегрированные бизнес-группы, холдинги, корпорации и отраслевые компании, имеющие собственную экспортно-импортную и финансово-банковскую структуру, представителей в верхних эшелонах исполнительной власти, парламенте или политических движениях. Российские экономические элиты, занимающиеся лоббистской деятельностью в высшем законодательном и исполнительных органах власти, условно можно разделить на две группы: сложившиеся на базе государственной экономики (представители газового комплекса, аэрокосмической элиты, энергетического комплекса, лесного комплекса, нефтяного комплекса, угольной промышленности, сельского хозяйства) и на базе частного сектора (организации и представители банковской элиты, Круглого стола бизнеса России, Союза промышленников и предпринимателей и др.) [45, 49].

К *«политикам»* относятся политические партии, союзы, клубы, фонды, такие как Российский союз промышленников и предпринимателей; Круглый стол бизнеса России, ставящий во главу своей деятельности политический лоббизм с коммерческим резуль-

татом; Торгово-промышленная палата России; отраслевые и межотраслевые общественные ассоциации, занимающие промежуточные лоббистские позиции.

К «благотворителям» можно отнести организации, которые ориентированы на благотворительные и культурные акции, к примеру Московский английский клуб. В их число также входят социальные лобби – ветеранские, женские, молодежные, экологические организации. Следует признать, что в РФ их потенциал ограничен и зачастую зависит от личного авторитета лидера.

Региональные лоббисты стремятся получить определенные льготы и преимущества для своих территорий. Первые места по активности и влиянию занимают Москва и Санкт-Петербург, а также представители якутского, татарского лобби [80, 132]. В борьбе за региональную собственность побеждает обычно тот, кто может предложить больше средств или чье влияние и поддержка со стороны властных структур выше по статусу. Одним из способов использования региональных ресурсов лоббирования является непосредственное делегирование во власть регионов представителей групп влияния, например, Абрамович (Сибнефть) в Чукотском АО; Хлопонин (Норильская горная компания) в Таймырском АО, а затем в Красноярском крае и т. д. При этом следует подчеркнуть, что лоббирование интересов одного региона в ущерб интересам других регионов России неизбежно приводит к негативным последствиям.

Иностранные лоббисты – это влиятельные зарубежные группы давления, национальные общины, которые пытаются воздействовать на принятие решений, выражающих интересы своих диаспор и стран [133]. Показательным примером иностранного лоббизма является предложение Министерства транспорта ФРГ передать России 200 самолетов своих компаний взамен устаревших ТУ-134 и ТУ-154, что «может подтолкнуть активное лоббирование снижения таможенных пошлин на самолеты, которое, возможно, поддержат Минтранс и Минэкономразвития России».

Профессиональным лоббизмом занимаются также специальные лоббистские фирмы, консалтинговые агентства и аналитические центры. Легальные лоббисты институционализированы

как посредники между объектами лоббизма и заинтересованными субъектами. Степень значимости лоббиста определяется тем, насколько удачно он может продвигать тот или иной проект или законопроект в органах власти или крупных группах влияния [45].

Вопросы, лоббируемые представителями корпоративных структур и отдельными гражданами, различны. Если у представителей организованных структур круг лоббируемых интересов концентрируется в основном вокруг проблем экономической направленности, то граждан, как правило, волнуют проблемы социального характера. Результативность лоббирования групповых интересов организаций, представителей корпоративных интересов крупного бизнеса и отдельных граждан зависит не только от методов воздействия на власть, но и от возможностей проследить и отрегулировать возникающие противодействия вплоть до момента принятия окончательного решения органами государственной власти [40].

К объектам лоббизма относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти. В исполнительных органах власти контроль лоббирования затруднен из-за огромного размера управленческого аппарата. Степень влияния лоббистов на органы государственной власти во многом зависит от сложившихся в стране правовых норм и политической практики. В странах, где полномочия исполнительной власти в сфере законотворчества ограничены, лоббирование, как правило, ведется на парламентском уровне.

В Советском Союзе лоббизм существовал в виде посланцев отдельных предприятий и регионов, в современной России он представлен прежде всего группами давления и представителями различных олигархических объединений. В 2000–2004 гг. модифицировалась основа экономического могущества олигархических группировок, их экономической базой стали полученные в ходе приватизации гиганты советской промышленности. Олигархи прочно интегрировались в реальный сектор экономики и в большой мере заинтересованы в создании макроэкономических условий для его развития. Главным источником сверхдоходов олигархов является присвоение природной ренты, формально являющейся националь-

ным достоянием, что объясняет нежелание их лобби принимать какие-либо законы о природной ренте. Основная экономическая стратегия олигархических группировок – захват или скупка прибыльных бизнесов с использованием административного ресурса, создание новых бизнесов скорее является исключением.

В настоящее время определились основные направления усиления влияния олигархов на все сферы экономической и политической жизни: это скупка энергетики, борьба за включение региональных энергетических компаний в состав олигархических группировок, мобилизация финансовых ресурсов [45]. При господстве частнособственнической психологии, что характерно для современного состояния нашего общества, индивидуальные и групповые интересы противопоставлены общественным интересам. Стремясь реализовать свои притязания, те или иные лоббистские группы, как правило, не считаются с общественными интересами и действуют вопреки им [40]. В связи с этим олигархическая модернизация всегда ставила в центр своего внимания лоббирование, исходя из своих специфических интересов, а именно:

- максимизации прибыли олигархов – собственников крупных производств;
- максимизации рыночной капитализации принадлежащих олигархам корпораций;
- легализации капиталов и других ресурсов олигархов за границей.

Инициатива и предприимчивость в рамках олигархических структур строго локализованы жесткими бюрократическими правилами и стремлением этих структур, используя все методы лоббизма, защитить свои позиции. Таким образом, олигархическая модернизация неразрывно связана с комплексом негативных факторов, включая:

- смещение структуры российской экономики в сторону сырьевой и транзитной;
- недооценку снижения интеллектуально-технологического потенциала нации;

- принижение роли ВПК не только как несущей конструкции советской экономики, но и как важного элемента геостратегической эволюции страны;

- открытое попрание олигархами легальных норм, нигилистическое отношение к государству, противоправную активность в хозяйственной жизни;

- подрыв принципа равных возможностей, что выражается в последовательном сопротивлении установлению равных для всех правил ведения бизнеса, а также в широком использовании своего влияния и лоббирования в государственных органах на федеральном и региональном уровнях при ведении конкурентной борьбы, получении крупных заказов;

- консервацию сырьевого характера развития, так как олигархи показали себя образцовыми захватчиками доходных бизнесов, неплохими менеджерами существующих производств, но слабыми создателями новых бизнесов [45].

Надо признать, что олигархический слой не стал ни национально, ни социально ответственной элитой России. Коммерческой и предпринимательской олигархии удалось сосредоточить в своих руках подавляющую массу эффективной собственности, и при отсутствии общенациональной идеи олигархические корпорации просто отстраняют от участия в какой-либо существенной предпринимательской деятельности другие слои и группы общества. При этом для оправдания корпоративного дележа широко используется совокупность формализованных процедур, официально предназначенных для облегчения перехода от государственно-социалистической к рыночно-капиталистической экономике [46].

Мировая тенденция, которая предполагает приоритет нематериальных активов в значимости компаний, переход к «экономике репутаций» [134, 135], практически не затронула российский бизнес, и чем дальше будет откладываться введение новых стандартов, тем более вероятной становится неизбежная негативная реакция власти и общества.

Также можно констатировать, что общественные интересы в России плохо сформированы, в стране отсутствует сильное

гражданское общество, существующие демократические институты слабы и малоэффективны, что в значительной мере обусловлено укреплением олигархического корпоративизма как доминирующей формы отношений между государством и обществом. Наблюдается снижение роли парламента и ослабление влияния политических партий. Что касается российских СМИ, то после 1996 г. их свобода была значительно ограничена и критика в адрес власти исчезла для того, чтобы гарантировать переизбрание Ельцина. После 1996 г. российские СМИ больше не обладали независимостью [136].

Среди предпринимательских структур наиболее влиятельны *финансово-промышленные группы*, финансовые объединения, крупнейшие концерны и корпорации, способные аккумулировать финансовые и иные средства для инвестиций в политическую сферу с достаточно ощутимыми для нее последствиями. За этими финансовыми объединениями стоят, как правило, три типа структур:

- связанные с торговлей, причем преимущественно в ее экспортно-импортном варианте, а потому нуждающиеся в квотах, лицензиях и льготных кредитах, предоставляемых правительством и Центробанком;
- освоившие быстрее других операции с землей и недвижимостью;
- связанные с разного рода финансовой, прежде всего банковской и сопутствующей банковской, например страховой и инвестиционной, деятельностью [76, 137].

К организованным лоббистским структурам относят также интегрированные бизнес-группы (ИБГ), под которыми подразумевается совокупность юридических и физических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность. Структура ИБГ предполагает наличие таких составляющих, как:

- коммерческие организации, образующие совокупность агентов влияния, лоббирования, деятельность которых определяется критериями экономической эффективности;
- агенты влияния, между которыми существуют регулярные взаимосвязи, более тесные, чем просто рыночные, т. е. данная

совокупность в некоторых существенных экономических или управленческих аспектах постоянно или периодически выступает как единое целое;

- центр принятия ключевых решений, обязательных для всех агентов влияния и лоббирования, он является центральным элементом и может быть представлен юридическим лицом либо группой физических лиц, например основных собственников или высших менеджеров.

По типу интегрирующих механизмов ИБГ можно разделить на две большие группы: имущественные, основанные на имущественных отношениях; управленческие, основанные на управляющих механизмах. Достаточно редкими являются классические холдинги. Эту форму имеют наиболее развитые в экономическом и управленческом смысле группы, такие как Газпром или ЛУКОЙЛ, являющиеся лидерами среди российских и зарубежных энергетических компаний. К ним также относятся структуры, формируемые на базе государственной собственности, где лоббирование фактически проводится государственными структурами [46].

Период наибольшего развития российских ИБГ и одновременно их максимального влияния в российской экономике приходится на конец 1997 г. К тому времени сформировалась группа лидеров (группа Инкомбанка, группа МОСТ, Консорциум «Альфа-групп» и др.), которые намного опережали по масштабам и влиятельности все другие на основании следующих экономических критериев: масштабы деятельности; паритет финансовой и имущественной составляющей; устойчивость, как хозяйственная, так и институциональная; успешность на внутреннем и мировом рынках; реальные перспективы развития; преобладание частной собственности.

К числу механизмов, реально формирующих подавляющую часть российских ИБГ, на наш взгляд, относятся лоббирование и обеспечение мер государственной поддержки, что почти всегда является результатом симбиоза коммерческих структур с политическими и лоббистскими группировками или отдельными влиятельными лоббистами. В своих ответах на вопросы граждан РФ 18 декабря 2003 г. В. В. Путин следующим образом описал пример

проявления негативного влияния законодательно не оформленного лоббизма в стране. Если во всех развитых экономиках сверхприбыль у нефтяных компаний изымается государством в соотношении: 20 % – в пользу нефтяных компаний и 80 % – в доход государства, то в России это соотношение – 50 на 50. В связи с этим российское правительство еще в 2002 г. вышло с предложением в Государственную думу изменить это соотношение и увеличить изъятие сверхприбыли в доход государства, чтобы эффект от хорошо работающих частных предприятий был чувствительным для экономики страны и для каждого конкретного рядового гражданина. Лоббисты нефтяных компаний в Государственной думе не позволили это сделать правительству [45].

Экономическая роль большинства крупнейших ИБГ в течение 1998 – начала 2004 г. изменилась количественно, но не качественно. Они остались в числе лидеров и значимых субъектов лоббизма в российской экономике. Однако их политическая роль и характер отношений с государством претерпели значительную трансформацию. До 1998 г. происходил относительный рост ресурсов всех ведущих экономических группировок по сравнению с ресурсами, находящимися в распоряжении властных структур. В 1998 г. начался обратный процесс. С осени 1998 г. ни одна ведущая ИБГ, за исключением, может быть, Газпрома, уже не обладает ресурсами, достаточными для давления на структуры федеральной исполнительной власти и не может навязывать правительству с помощью лоббизма свои варианты народно-хозяйственных решений. Напротив, правительство или Центробанк РФ могут относительно легко и на вполне законных основаниях уничтожить за неповиновение любую частную структуру, что наглядно продемонстрировано в случае отзыва лицензии у Инкомбанка осенью 1998 г., а также заведения уголовных дел против Гусинского, Березовского и ЮКОСа.

Среди факторов, определяющих становление и функционирование региональных структур, можно выделить:

- наличие традиционной родовой структуры, что характерно для тех регионов, где сохранилась традиционная социальная структура (Северный Кавказ, Саха (Якутия), Бурятия);

- влияние руководителей крупных промышленных, сельскохозяйственных предприятий, легального бизнеса и органов силовых структур;
- тесное взаимодействие с местной властью (например, алмазодобывающих компаний с руководством Республики Саха (Якутия)) [46].

В этих условиях проявляются четыре типа поведения регионов с соответствующими центробежными векторами и своей спецификой лоббистской деятельности.

На первом месте стоят регионы, обладающие значимыми запасами нефти и газа: Тюмень, Татарстан, Башкортостан, Чечня. Учитывая особую значимость в настоящее время энергоносителей, данные регионы имеют особое значение для развития процессов регионализации, занимая наиболее радикальные позиции в лоббировании своих интересов.

На втором месте по центробежному потенциалу и с иной спецификой лоббистской деятельности находятся регионы с развитым аграрным сектором, производством сельскохозяйственной продукции, обеспечивающим или превышающим потребности местного населения, что выражается в стремлении создать необходимый резерв продукции для обмена с одновременным запрещением или ограничением вывоза сельхозпродукции за пределы области.

На третьем месте по скорости регионализации находятся регионы с преобладанием добывающих отраслей промышленности и со слабо развитым сельским хозяйством. Они стремятся лоббировать организацию внутреннего бартера как с индустриальными, так и с сельскохозяйственными областями. Особое место занимает лоббизм в сфере продажи сырья и продуктов первичной переработки за рубеж.

На четвертом месте находятся наименее заинтересованные в ускорении регионализации области в основном индустриального направления, где производство сельхозпродукции не достигает объемов, необходимых для обеспечения потребностей населения. Их поведение связано с лоббированием тех видов продукции,

которые могут котироваться на рынке обмена на энергоносители, сельхозпродукцию, или с лоббированием дополнительных валютных поступлений.

Поэтому в России очень высока территориальная дифференциация уровня жизни населения, основных социально-экономических параметров и потенциала саморазвития регионов; разрыв в экономических показателях может составлять десятки и даже сотни раз. Такой дифференциации нет в других промышленно развитых странах, где разница составляет десятки процентов [45].

Наиболее активные региональные политические элиты реализуют модель лоббирования российского правительства, добиваясь налоговых и иных финансовых льгот, что зачастую зависит от личностных качеств руководителя региона. Так, мэр Москвы Собянин занимает исключительно высокие позиции в рейтингах политической влиятельности.

Таким образом, анализ лоббизма позволяет отметить, что, во-первых, как в советский период, так и в современной России преобладала и преобладает корпоративная модель представительства интересов, и группы давления отличаются большей степенью активности, чем группы интересов.

Во-вторых, Государственная дума Федерального собрания РФ представляет собой многоинституциональный объект лоббирования. Структурными элементами приложения усилий лоббистского давления служат как представители депутатского корпуса, так и сотрудники аппарата Госдумы. Деятельность лоббистов в законодательном процессе возможна на разных стадиях подготовки законопроекта, однако наибольшая вероятность повлиять на процесс прохождения законопроекта предоставляется в ходе первого чтения; при этом следует отметить, что процедура по отстаиванию интересов отдельных граждан отличается малой степенью проработанности.

В-третьих, в России отсутствует цивилизованный лоббизм, важнейшей характеристикой которого считается не уровень коррумпированности, а следование правилам игры и четкое осознание корпоративного интереса, что делает более настоящим принятие закона о лоббизме.

В-четвертых, в законе о регулировании лоббизма в федеральных органах власти необходимо предусмотреть гарантии контроля за лоббистами, обеспечение открытости и гласности их деятельности. В данном законе нужно определить механизмы и процедуру возможного участия лоббистов в принятии решений органами государственной власти. При этом следует учитывать, что бюрократизация этого процесса может только навредить, а недостаточное регулирование лоббистской деятельности способно привести к исключительно теневому или коррумпированному лоббированию. Принимать подобный закон необходимо в пакете с другими связанными с ним актами, прежде всего с актами о борьбе с коррупцией. Только совокупность нормативных актов, комплексный подход и последовательность могут способствовать формированию гражданского общества, созданию демократических институтов в России и вместе с тем разрешению политических проблем в сфере лоббизма.

Лекция 11

ФОРМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

Непосредственные формы регулирования лоббизма в политическом процессе современной Японии. Депутатские кланы как отличительная черта лоббистской деятельности в Японии. Предпринимательские организации в системе деятельности групп давления. «Амакудари», принятие на службу в частные фирмы высокопоставленных госслужащих после их выхода на пенсию. Положение о политической этике и Стандарт поведения депутатов.

Активная деятельность множества разнообразных групп влияния является реальностью современной Японии. К ним относятся предпринимательские организации, торговые и промышленные ассоциации, аграрные организации, профсоюзы, общественные движения и организации, профессиональные объединения, такие как Японская ассоциация врачей, Союз учителей и др. [91, 137].

При выработке решений учитывается общественное мнение, которое формируется в значительной мере средствами массовой информации. Надо отметить, что японские СМИ обладают достаточно независимостью для того, чтобы отражать взгляды различных слоев населения. Об этом свидетельствует тот факт, что вплоть до настоящего времени трансляцию парламентских заседаний ведет исключительно общественно-государственная телевещательная корпорация Эн-эйч-кэй [138]. Предоставление коммерческим каналам права быть спонсором телепрограмм, в которых поднимаются проблемы формирования бюджета, финансовые вопросы, затрагивающие коренные интересы многих частных корпораций, породило бы двусмысленную ситуацию. Многими это было бы расценено как «вмешательство денег в политику» и признано неэтичным. Эффективность работы СМИ подтверждается также и тем, что

в последние годы значительно возрос интерес, проявляемый рядовыми гражданами к политическим передачам, в частности, к телевизионным трансляциям, освещающим работу парламента [139, 129].

Японский политолог М. Мурамацу выделяет следующие характерные особенности групп интересов японского типа в отличие от европейских заинтересованных групп:

- группы интересов в Японии в большинстве случаев образуются по географическому или профессиональному принципу, а не по свободному волеизъявлению их участников, которые могут действовать в различных сферах; это рассматривается как «отсталость», «неразвитость» лоббистских организаций японского типа;

- в связи с тем, что партии в Японии часто не имеют собственных стабильных источников финансирования, группы интересов играют очень важную роль в системе финансирования политической деятельности в Японии;

- депутаты японского парламента, подобно парламентариям западных стран, часто выполняют роль лоббистов на уровне высшего законодательного органа, в то же время деятельность групп интересов ориентирована и на правительственный аппарат [140, 141].

Для наиболее мощных групп интересов в современной Японии характерна специализация объектов лоббистского воздействия. Так, Японская ассоциация врачей или Японская ассоциация юристов нередко предпочитают вступать в контакты непосредственно с высшим эшелоном ЛДП, профсоюзы различной ориентации – с оппозиционными партиями.

Лоббизм отдельных граждан и общественных организаций осуществляется как через высший законодательный орган, так и через органы местного самоуправления. *Конституция Японии признает право народа подавать в парламент петиции в связи с причинением ущерба, неправомерными действиями должностных лиц, необходимостью изменения действующих законов и введения новых.* Парламент обязан принимать к рассмотрению любые петиции, за исключением тех, что связаны с судебным иском. За год в палату представителей поступает около 4–5 тыс. прошений.

Прошение подается при посредничестве делегированного от округа депутата и через канцелярию парламента направляется на рассмотрение соответствующей комиссии, откуда оно посылается на пленарное заседание нижней палаты, где определяется, отправлять его в Кабинет министров или возложить всю полноту ответственности за него на палату представителей. Как правило, большинство петиций окончательно рассматривается в исполнительных органах власти. Закон о парламенте подробно регламентирует обязанности исполнительной власти в разборе петиций. Два раза в год Кабинет министров обязан представлять законодательной власти подробный письменный отчет об итогах рассмотрения петиций [142, 36].

Помимо подачи письменных петиций парламентские правила предусматривают еще один вид подачи прошений – петиционные демонстрации. Для их проведения отведена специальная площадка перед западным входом в парламента. Активность рядовых граждан проявляется в том, что многие из них участвуют в деятельности неполитических и волонтерских организаций, играющих все более заметную роль в обществе. В стране наблюдается рост экологического и потребительского движений, кампаний по оказанию гуманитарной помощи [143, 144].

Значительные возможности предоставляются гражданам для отстаивания своих интересов на региональном уровне. В соответствии с Законом о местном самоуправлении граждане Японии имеют право напрямую требовать принятия или отмены постановления органов местного самоуправления (ОМС), проверки деятельности роспуска местного собрания, отстранения от должности главы, его заместителя, казначея, ревизора, членов комитетов ОМС. По статистике в 1947–1983 гг. местные жители использовали свое право требовать принятия или отмены постановления ОМС 882 раза, отзыва глав ОМС – 516, роспуска собраний 389 раз [122, 59]. Важную роль в защите интересов граждан играют комитеты самоуправления, которые действуют практически по всей стране, объединяют жителей данного района и выполняют функции групп давления.

Одним из популярных способов волеизъявления граждан являются общенациональные и местные референдумы. Темы опросов очень разнообразны – от введения в стране традиционного летоисчисления до методов утилизации мусора и программ «общественных работ» [145, 146]. Расширяет возможности лоббирования интересов отдельных граждан и общественных организаций принятый в мае 1999 г. Закон о свободе информации, согласно которому информация, находящаяся в распоряжении правительственных учреждений, может быть предоставлена любым физическим лицам, предприятиям или организациям, в том числе и иностранцам, независимо от того, проживают они в Японии или нет. Конечно, закон предусматривает ограничения на предоставление информации, но в то же время в нем содержатся статьи, позволяющие оспаривать отказ на ознакомление с информацией. Таким образом, лоббизм, осуществляемый общественными организациями и отдельными гражданами, имеет в своем основании хорошо разработанную законодательную базу [147, 68].

Лоббистская деятельность групп интересов побуждает их искать поддержку у политических партий. Так как Япония в свое время в значительной мере заимствовала политическую систему Великобритании, японская модель, так же как и британская, в большой степени завязана на партийное посредничество. Чем сильнее партия, тем больше мест она имеет в парламенте и, следовательно, тем значительнее влияние ее собственное и стоящей за ней группы давления.

Центральное место в системе деятельности групп давления в Японии занимают предпринимательские организации. Союзы предпринимателей обладают наибольшим влиянием, оказывают массированное воздействие на аппарат исполнительной и законодательной власти. Деятельность предпринимательских организаций отличает как степень эффективности воздействия на политические органы, так и то обстоятельство, что взаимодействие с государственными органами страны носит не эпизодический, а постоянный характер и воздействие осуществляется не только извне, но и как бы «изнутри». Их непосредственное участие в деятельности

центрального административного аппарата Японии достигается прежде всего через многочисленные правительственные консультативные комитеты и советы, через которые группы интересов могут доводит свое мнение до административного аппарата. В августе 1985 г. в стране насчитывалось 214 советов, разрабатывавших рекомендации для правительства, в частности, при Министерстве внешней торговли и промышленности действовало 33 консультативных органа [148, 149].

Посредническая роль между бизнесом, государственными органами и правящей коалицией осуществляется предпринимательскими организациями, общее число которых составляет около 23 тыс.; крупнейшими из них являются Никкэйрэн – Федерация предпринимательских организаций, Ниссё – Торгово-промышленная палата, Кэйдзай доюкай – Ассоциация корпоративных руководителей, Кэйданрэн – Федерация экономических организаций [150].

Никкэйрэн является членом Международной организации труда, сфера ее деятельности распространяется на управление трудовыми отношениями на общенациональном уровне, она оказывает существенное влияние на создание конструктивных отношений между предпринимателями, профсоюзами и органами государственной власти.

Ниссё – старейшая и самая массовая организация деловых кругов, выражает интересы средних и малых фирм, а также региональные интересы. Большое место в деятельности палаты занимают консультации среднего и малого бизнеса по широкому кругу производственных и финансовых вопросов, она координирует региональную деятельность по территориальному размещению производства.

Кэйдзай доюкай объединяет руководителей крупного и среднего бизнеса, занимается исследованием перспективных направлений развития экономической и социальной структуры.

Кэйданрэн – наиболее универсальная предпринимательская организация современной Японии, она объединяет крупнейшие компании страны, отраслевые ассоциации, экономические группы. Кэйданрэн изучает широкий спектр внутри- и внешнеэкономических проблем, готовит соответствующие рекомендации правительству,

поддерживает контакты с объединениями частных предпринимателей других стран. В деятельности Кэйданрэн выделяется несколько главных направлений. Основные усилия федерации направлены на создание в стране наиболее благоприятного для бизнеса экономического климата. Именно с этой целью связаны разработка ею рекомендаций правительству по общей экономической структуре, финансовой системе, разработка политики оптимального экономического роста, антиинфляционной политики.

Кэйданрэн отражает интересы крупного бизнеса, но, исходя из долгосрочных перспектив экономического развития Японии в целом, часто действует вразрез с временными интересами отдельных корпораций или даже отраслей, чтобы содействовать оздоровлению общего состояния экономики страны, как, например, в случае с Т. Доко, в свое время президентом крупнейшей электротехнической компании «Тосиба» и впоследствии главой Кэйданрэн [148, 151].

Предпринимательские круги активно снабжают информацией административные органы, оказывают им консультативную помощь, выдвигают из своих рядов кандидатов в депутаты, которые будут работать в одном направлении с административным аппаратом, по завершении государственной службы обеспечивают наиболее выгодное *амакудари*, т. е. *принятие на службу в частные фирмы высокопоставленных госслужащих после их выхода на пенсию*.

Надо отметить, что практика амакудари в целом получила благоприятный отклик в обществе, но в последнее время начинает вызывать недовольство со стороны частного бизнеса, так как прием на работу отставных бюрократов зачастую не повышает качество менеджмента компаний и воспринимается предпринимателями как благотворительность.

В связи с этим в рамках Программы реформы системы общественных служащих предусмотрены меры «для предотвращения пагубных последствий амакудари», в частности, вводится запрет в течение определенного периода на занятия делами, касающимися лицензий, дотаций, контрактов в сфере прежней служебной деятельности [152, 82].

Несмотря на доминирующее положение в японском обществе, бизнес страны, конечно, не однороден. Деловой мир включает в себя большое количество отраслевых, региональных предприятий разного уровня; ЛДПЯ наряду с интересами крупного капитала отстаивает интересы мелкого и среднего бизнеса, о чем свидетельствуют деятельность комитета по справедливым и честным сделкам, создание законодательной базы, в частности, принятие Закона о специальных мерах содействия мелким и средним предприятиям в перестройке бизнеса, Закона о защите прав мелких торговцев розничной сети [153, 89]. Мелким и средним предприятиям оказываются следующие виды поддержки: государственные гарантии по кредитам частных банков, льготное налогообложение земельных участков и офисов, расходов на исследовательские работы [79, 70]. Мелкий и средний бизнес, в свою очередь, в большинстве поддерживает ЛДПЯ, на ее стороне выступают профсоюзы парикмахеров, рабочих химчисток, владельцы гостиниц и театров, организации сельского хозяйства.

Анализ взаимодействия участников лоббизма позволяет выделить следующие моменты, когда пересекаются интересы групп давления, политиков и бюрократического аппарата:

- выдача лицензий и разрешений на ведение того или иного вида деятельности;
- законодательная разработка и обеспечение видов деятельности;
- административное регулирование деятельности предприятий;
- предоставление дотаций и субсидий.

Разным группам давления присущи свойственные именно им виды деятельности. Для групп, связанных с сельским хозяйством, характерно превалирование законодательных факторов, обеспечивающих процесс производства, сбыта, ценообразования; сильна их зависимость от выдачи дотаций и субсидий.

Предпринимательские группы давления, как правило, не зависят от получения дотаций, но большое внимание уделяют разработке законодательной базы их деятельности, определению рамок административного руководства, а также сфере лицензирования, которое охватывает более 10 тыс. видов деятельности [154, 61].

Группы, связанные с образованием, традиционно ориентированы на получение субсидий и мало зависят от административного руководства и лицензирования, последнее объясняется автономностью образования и его идеологической независимостью от правительства.

Профессиональные союзы заинтересованы в правовом обеспечении деятельности представляемых ими предприятий и мало зависят от выдачи лицензий, субсидий и административного руководства.

Организации, отстаивающие интересы органов местного самоуправления, делают упор на законодательное обеспечение налогообложения, систему выдачи лицензий и административного руководства, распределение бюджетных средств, объем которых на 65 % покрывается центральными органами власти, но почти независимы от субсидий.

Для органов социальной защиты и благосостояния важны все четыре показателя. Общественные и политические объединения, наоборот, почти независимы по всем указанным пунктам.

Деятельность групп давления по отстаиванию интересов может иметь протекционистскую и антипротекционистскую направленность.

Продвижение интересов свойственно группам, представляющим интересы сельского хозяйства, образования, административных организаций, общественного благосостояния. Запретительные тенденции характерны для профессиональных союзов, общественных и политических организаций.

Отличительной особенностью Японии является то, что экономические и предпринимательские группы чаще нацеливают свою деятельность на принятие запретительных мер, нежели на отстаивание своих интересов. Это объясняется тем, что на протяжении долгого периода в экономической политике страны была велика роль административного руководства и частный сектор почти не принимал участия в процессе принятия бюджета.

В то же время лоббистские предпринимательские организации часто высказывались против и пытались воспрепятствовать

осуществлению мероприятий, проводимых государством в сфере благосостояния и социальной поддержки. Так, например, бизнес-группы считали преждевременным введение системы детских пособий, гарантированного медицинского обслуживания и лечения для престарелых граждан. Отрицательное мнение также было высказано в отношении дублирующих мер по обеспечению безопасности функционирования заводов и других производственных сооружений [25].

Тем не менее государству удалось осуществить намеченные меры в социальной сфере. Несмотря на противодействие со стороны бизнеса, правительство проводит в жизнь экологические программы, развивает использование возобновляемых энергоресурсов, улучшает социальное обеспечение, что свидетельствует о приоритете общественных интересов и сотрудничестве правительства с экологическими и социальными организациями [154, 78].

Отличительной чертой лоббистской деятельности в Японии является наличие в парламенте страны депутатских кланов, которые выступают в качестве специфических акторов процесса лоббирования и служат связующим звеном между группами интересов, политическими партиями и бюрократическим аппаратом.

Название «дзоку» (кланы) имеют организации влиятельных депутатов японского парламента. Известный японский специалист С. Сато определяет кланы как *«объединения ветеранов парламента, являющихся профессионалами в определенных областях государственного управления и имеющих опыт политической работы»*. В членах кланов сочетаются достоинства бюрократа, знающего механизмы государственного управления, и носителя высшей государственной власти, сохраняющего рычаги воздействия на высшие эшелоны бюрократии. Они *«оказывают сильное повседневное воздействие на формирование определенной политики, входящей в компетенцию того или иного государственного ведомства»* [148].

Клановость как результат смычки интересов политиков, высших бюрократов и крупного бизнеса зародилась во второй половине 1960-х гг. Депутатские кланы образовались в процессе совместной деятельности ЛДП и бюрократии, так как после длительного

пребывания Либерально-демократической партии Японии у власти большое значение для разработки и принятия решений помимо парламента приобрели правительственная бюрократия и Совет ЛДП по политическим вопросам, который явился основной ареной деятельности кланов [155, 156]. В качестве феномена политической жизни Японии кланы стали привлекать к себе особое внимание во второй половине 1970-х гг. У истоков этого процесса стояла фракция «Кэйсэйкай», основанная К. Танака, которая оказывала мощное влияние на политические процессы, происходящие в стране, не имела серьезных противников на выборах и обладала возможностью аккумулировать в политических фондах огромные денежные средства [157]. Среди депутатов существовала четкая специализация, нацеленная на проведение в жизнь лоббистских интересов. В качестве наиболее влиятельных группировок можно выделить клан внешней политики, клан национальной обороны, финансовый клан, клан торговли и промышленности, несколько группировок, связанных с рыболовством, сельским и лесным хозяйством, строительный клан, рисовый клан и др. Эти группировки имели связи с соответствующими ведомствами центрального административного аппарата [158, 159].

Восьмидесятые годы характеризовались возникновением так называемых «спонтанных кланов». В это время позиции ЛДП уже заметно ослабли и она уже не занимала бесспорно лидирующие позиции на выборах. В связи с возрастающей неуверенностью депутатов в повторном переизбрании возросло значение денежных средств и имиджевых установок, что повлекло за собой стремление многих депутатов войти в состав кланов [29, 59].

Но поскольку число кланов ограничено и они не могут возникать в одночасье, то в стремлении депутатов установить более тесные контакты с бюрократией и повысить свою влияние наметилась тенденция к возникновению стихийных кланов, насчитывающих большое число депутатов и поддерживающих то или иное решение правительства. Однако такие кланы характеризовались прежде всего многочисленностью и не имели в своем составе достаточно весомых политиков, поэтому их деятельность не отли-

чалась самостоятельностью. Как правило, они действовали по сценариям, заготовленным политическими лидерами, ветеранами от политики.

Неуверенность в переизбрании привела к стремлению аккумулировать в политических фондах все больше финансовых средств, что, в свою очередь, привело к возникновению серии политических скандалов, таких как «дело фирмы «Recruit», «дело Сагава юбин», «дело Кёва», и повлекло за собой реформирование политической системы в 1990-е гг. [160].

Меры по смягчению административного регулирования, осуществлявшегося по 15 направлениям и затронувшего 3,5 тыс. объектов, децентрализация административного руководства и передача значительных полномочий региональным властям, а также введение системы мажоритарных одномандатных округов в сочетании с пропорциональным голосованием по партийным спискам изменили условия существования кланов и их значимость [161, 162].

После ухода с политической арены многих политических лидеров, ослабления фракций снизилось влияние кланов на процесс принятия решений, однако это не означает, что в настоящее время они утратили свое влияние.

Авторитет и престиж клановых группировок на каждом этапе зависит от структурной организации японской промышленности. Клановые группировки очень чувствительны к изменениям, происходящим в экономике, они отражают интересы либо ведущих, либо новых, но перспективных отраслей. Появились кланы, лоббирующие деятельность по приватизации государственных предприятий; кланы по инновационной деятельности; в сфере новых СМИ; кланы, которые курируют отрасли third-ware, объединяющие компьютерное техническое оборудование и программы.

Кланы характерны не только для правящей партии или коалиции. Они существуют и в оппозиционных партиях, только масштабы их деятельности, а также контролируемые финансовые средства значительно меньше, однако и они отличаются значительным разнообразием, это кланы, связанные с финансовыми кругами, транспортным, почтовым ведомствами [28, 40].

Структура клановых группировок, как правило, четко не определена и зиждется в основном на *личностных, профессиональных контактах*. Многие исследователи справедливо отмечают, что вычленив конкретные сферы ответственности отдельных членов кланов порой невозможно. Тем не менее прослеживаются характерные для Японии социальные отношения формального лидерства, так как координируют и направляют работу кланов наиболее авторитетные и умудренные опытом политические деятели, очень часто руководители фракций. Фракционные группировки послужили одним из источников возникновения кланов.

Руководящая группировка ЛДПЯ всегда обладала возможностью оказывать решающее воздействие не только на механизм самой партии, но и на государственный аппарат. Однако при этом межфракционные отношения характеризовались в конечном счете демократичностью и борьба фракций не выходила за пределы допустимого с точки зрения единства решений и действий.

Хотя коалиция «основного течения», которая контролируется председателем партии, занимает ключевые позиции в правительстве и партии, остальные фракции также получают разумную долю постов [123, 122].

Наиболее влиятельные члены фракций объединялись в депутатские кланы, структура которых, несмотря на их организационную неоформленность и видимую ограниченность профессиональными интересами, характеризуется наличием неформальных двусторонних связей с фракциями ЛДПЯ. Роль координаторов деятельности парламентских кланов почти всегда выполняют депутаты, имеющие влияние в соответствующих фракциях. Они либо являются руководителями фракций, либо входят в их координационные советы. Например, в клане внешней политики в 1990-е гг. выделялись Т. Мики, Т. Фукуда, К. Миядзава, одновременно возглавлявшие фракционные группировки.

В свою очередь, каждая из фракций ЛДПЯ обязательно имела приоритет в одном из профессиональных кланов. Так, в начале 1990-х гг. фракция К. Танака была связана с широко разветвленной

клановой структурой, включавшей в себя клан по связям и коммуникациям, финансовый клан, клан перевозок, строительный клан; фракция Дз. Судзуки доминировала в клане, занимавшемся социальными проблемами; фракция Т. Фукуда – в клане просвещения. Обращает внимание тот факт, что в трех кланах, считающихся наиболее престижными, – торговли и промышленности, строительства, сельского и лесного хозяйства – наблюдалось дружеское сотрудничество различных фракций, которые мирно сосуществовали друг с другом [148, 95].

Характерно, что депутаты от одной и той же фракции могли состоять в разных кланах. К примеру, члены фракции К. Танака состояли во всех существующих кланах. И поскольку фракция пользовалась большим влиянием, ее члены предпочитали кланы, участие в которых приносило немалую выгоду. Наибольшее число депутатов входило в строительный клан – 22 человека, в клане связи состояло 18 человек, в менее престижных кланах образования и труда состояло всего 2 и 3 человека соответственно.

Таким образом, необходимо обратить внимание на главную особенность японского лоббизма, где принадлежность депутата к определенному клану ни в коей мере не свидетельствует о его фракционной принадлежности. Напротив, фракционные интересы в клановой деятельности отходят на задний план и кланы формируются на общепартийной, надфракционной основе [163, 164].

Еще одна основа для формирования кланов – парламентские комиссии. Депутаты парламента после каждого избрания работают в постоянных комиссиях, которые замыкаются на правительственные министерства. Так, например, Комиссия по внешней политике связана с Министерством иностранных дел; Комиссия по сельскому, лесному и рыбному хозяйству – с Министерством сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства; Комиссия по делам юстиции замыкается на Министерство юстиции и Верховный суд; Бюджетная комиссия – на все структуры правительства, связанные с формированием бюджета. Эта связь часто воспринимается как зависимость парламента от правительства; в то же время многие

исследователи полагают, что она свидетельствует о стремлении руководящих структур Японии к компетентности при принятии законов [28].

Но не все комиссии могут служить основой для образования кланов. Они возникают на базе «денежных» или, как их называют японские политологи, «цветочных» комиссий.

К ним относятся Комиссия по строительству, которая ведает общественными работами; Комиссия по торговле и промышленности, которая связана с производством и обращением товаров и денежной массы и напрямую взаимодействует с финансово-промышленными кругами; Комиссия по транспорту, которая курирует функционирование транспортной системы, рассматривает вопросы перевода государственных дорог в частное управление, вопросы, связанные с подведомственностью транспортного сообщения; Комиссия по связи, которая курирует деятельность почтового ведомства, развитие средств сообщения и информационных систем страны.

Однако наиболее привлекательной является *бюджетная комиссия*: от ее деятельности зависит функционирование остальных министерств и ведомств, ее заседания посещают все министры и высшие партийные руководители. Причина ее популярности состоит в том, что именно этой комиссией определяются объем денежных средств и направленность финансовых потоков, на нее замыкается деятельность банков, страховых компаний, трастовых компаний, занимающихся учетом и выпуском векселей, а также деятельность компаний, производящих сакэ [28, 40].

Свой клан существует и в процедурной комиссии парламента. В отличие от «денежных» комиссий здесь объектом столкновения интересов является процедура, а точнее – гладкость прохождения нужного для правящей партии или коалиции законопроекта. Во многих случаях от тактико-технических вопросов, связанных с расстановкой сил в парламенте, выбором времени для выдвижения законопроекта, политической ситуацией, зависит судьба будущего закона, поэтому клан процедурной комиссии, стоящий особняком относительно прочих кланов, считается особо элитарным и престижным.

Одна из основных задач процедурной комиссии, вытекающая из ее особого статуса, как раз и заключается в том, чтобы служить парламентской ареной для диалога между всеми политическими силами. Здесь используется весь потенциал неформальных межличностных связей между членами процедурных кланов различных фракций.

Заседанию процедурной комиссии обычно предшествует интенсивная предварительная деятельность по подготовке решения. Центральное место в процессе неформального урегулирования спорных вопросов и подготовке решения процедурной комиссии занимает совещание председателей комитетов по парламентским делам всех представленных в парламенте политических партий, по-японски этот орган называется «кокутай». Именно здесь параллельно процедурной комиссии проводится вся предварительная работа по выяснению позиций сторон, поиску путей их сближения и достижения разумных компромиссов. В японской политической науке даже существует специальный термин – «политика кокутай» («сэйдзи кокутай»), который обозначает сложную и многоплановую работу, осуществляемую в рамках этого неформального, но в то же время важного института [165, 166].

Разумеется, при принятии законов в Парламенте учитывается, чьи интересы затрагивает тот или иной закон, для кого он будет выгоден, а кому может нанести ущерб, поэтому деятельности комиссий, которые рассматривают законы, затрагивающие финансовую и производственную деятельность предприятий, уделяется большое внимание [167].

В комиссиях парламента ведутся переговоры с оппозиционными партиями, решается дальнейшая судьба закона: будет ли он принят или отклонен. В этом процессе велико значение председателя комиссии. Он выполняет своего рода роль арбитра между оппозицией и правящей партией или коалицией. Нередко председателем комиссии становится депутат, не являющийся ее членом, а работающий в профильном партийном отделе, что свидетельствует о предпочтительности карьеры в отделе партии перед карьерой в парла-

ментской комиссии. Именно работая в отделах партии, депутаты организуются в кланы, которые влияют на принятие решений.

Таким образом, комиссии парламента лишь номинально являются стержнем, вокруг которого образуются кланы. На деле в качестве организационно-связующего звена кланов выступают соответствующие таким комиссиям парламента экономические отделы Совета по политическим вопросам ЛДП.

В партийных отделах законопроект подвергается самой пристрастной и суровой проверке, что является доминирующим элементом законодательной работы в ЛДП. Значительна роль отделов и по той причине, что в них вырабатывается единое мнение членов партии, важное при голосовании в парламенте. Принадлежность к тому или иному отделу партии определяет, в каком клане может состоять депутат.

Доминирование партийных отделов над парламентскими комиссиями считается совершенно естественным, так как прежде чем стать членом парламента, кандидат является членом партии и, как специалист в конкретной области, прикрепляется к определенному партийному отделу, направленность его деятельности в дальнейшем распространяется на парламентские комиссии.

Депутатские кланы образуются в тех отраслях, которые требуют специальных знаний и высокой компетенции. Работая в партийных комитетах, отделах и парламентских комиссиях, депутат познает формальные и неформальные стороны принятия политических решений. Для участия в клане важна работа именно в этих подразделениях, а руководящие должности в них являются ключевыми для влияния на деятельность клана, так как именно они дают опыт живой практической работы, какой не дает даже должность министра. Поэтому есть много примеров, когда кланы образуют люди, не занимавшие должности министра, но работавшие на руководящих должностях в комитетах и комиссиях [32].

Место, где отстаиваются и балансируются интересы правящей и оппозиционных партий, где выслушиваются аргументы представителей бюрократического аппарата, это Совет по политическим вопросам (СПВ) ЛДПЯ, который является ключевым партийным

органом при разработке и изучении парламентских законопроектов; именно этот орган способствует тому, что депутаты объединяются в кланы. По мнению Т. Иваи, именно обсуждение решений в отделах партии и СПВ порождает депутатские кланы, подпитывает их существование.

Эта предварительная работа, как и согласование мнений депутатов, крайне важна, так как для дальнейшего прохождения законопроекта через парламент необходимо единство мнений всех депутатов от партии. Если же в парламенте будут высказаны мнения «против», даже в небольшом количестве, есть опасность, что законопроект может не пройти через процедуру обсуждения и утверждения, тогда его принятие будет отложено на неопределенное время. Поэтому активность клановых группировок проявляется в первую очередь в секциях Совета по политическим вопросам.

Таким образом, деятельность различных групп интересов является реальностью современной Японии. Наибольшей влиятельностью, так же как и в России, обладают предпринимательские организации, однако значительное место в лоббистской деятельности в Японии имеют общественные организации. Специфическими акторами лоббизма являются депутатские кланы, формирующиеся на основе парламентских комиссий и комитетов ЛДП и других влиятельных партий.

Какие же непосредственные формы регулирования лоббизма характерны для политического процесса современной Японии?

Среди японских политиков существует мнение, что для успешного проведения предвыборной кампании в современных условиях необходимо не менее 500 млн иен, в противном случае кампанию можно считать заранее проигранной. Источник поступлений зависит от партии. Для ЛДП это финансовые круги; для Социалистической партии – профсоюзы; для Комэйто – религиозные общества, в частности, «Сокагаккай», издательская деятельность; для коммунистической партии – членские взносы и доходы от партийной литературы [168].

До 1961 г. деловые круги страны субсидировали правящую в то время ЛДП через Общество экономической реконструкции, которое затем было реорганизовано в Народную ассоциацию, дей-

ствовавшую до конца 1974 г. В январе 1975 г. была создана Народная политическая ассоциация, в которой главную координирующую роль играла Кэйданрэн. Фонды Ассоциации складывались из регулярных взносов индивидуальных и коллективных членов. Подавляющая доля средств поступала от корпораций, участвовавших в ее деятельности в качестве юридических лиц [169].

В 1975 г. в пользу ЛДП при посредничестве Народной политической ассоциации было собрано 8 млрд 800 млн иен, в 2001 г. для ЛДП через эту же организацию было собрано 5 млрд 828 млн иен, в пользу Демократической партии при посредничестве Народного совета политических реформ – 154 млн иен, для Либеральной партии – 47 млн иен через Народный совет реформаторов [148, 88].

Помимо субсидий, получаемых партиями в централизованном порядке, большие денежные суммы поступали в распоряжение фракций; так, например, в 1975 г. пять крупнейших фракций ЛДП собрали свыше 5 млрд иен, что составило 44 % от общей суммы пожертвований. При этом надо отметить, что Кэйданрэн, как правило, предпочитала не финансировать отдельные группировки правящей партии, пытаясь этим стимулировать единство ее рядов, к примеру, средства, выделенные ЛДП в 1993 г., составили 13 млрд иен и были предназначены для всей партии [170].

Помимо центральных органов ЛДП и ее фракций значительные денежные суммы поступали на индивидуальном уровне. Для сбора политических пожертвований создавались политические фонды. По некоторым оценкам, к началу 1990-х гг. наиболее влиятельные депутаты собирали средства по каналам 20–50 организаций каждый. Один из претендентов на кресло премьер-министра Н. Такэсита имел 34 фонда; политические пожертвования в пользу К. Танака также собирались несколькими политическими фондами, крупнейшими из которых были «Общество по изучению современной политики», «Аналитическое общество современной политики», «Научно-исследовательское общество по изучению политики». Средства поступали от многих предприятий по всей стране, к примеру, субсидии для Н. Такэсита перечислялись в общей сложности от 4 тыс. фирм и компаний [171].

Если в 1976 г. Министерством местного самоуправления было зарегистрировано 1955 политических фондов, то в 1988 г. их насчитывалось уже 4735, помимо этого на уровне префектур было зарегистрировано еще 57 тыс. таких организаций [172, 173].

Суммы пожертвований зависели от масштаба политической деятельности. Компании охотно предоставляли пожертвования в политические фонды депутатов, участвовали в проведении политических вечеров. Так, например, на политических вечерах Я. Накасонэ в 1984 г. было собрано 570 млн иен, билеты стоили от 20 до 30 тыс. иен [174].

Но суммы, которые собирались на политических вечерах, составляли небольшую часть средств, поступающих в распоряжение политических деятелей, и представляли собой легальную («белую») часть политических капиталов. Большая часть пожертвований передавалась неофициально. Именно этот фактор является определяющим в разграничении легитимного и теневого лоббизма в парламентской деятельности [175].

Возможность для создания скрытой («черной») части политических фондов состояла в оказании посреднических услуг бизнесу при получении заказов на крупномасштабные работы: строительство и ремонт автомобильных и железных дорог, укрепление берегов рек, проведение дренажных работ, создание искусственных участков земли, возведение плотин, строительство школ, аэропортов. Посреднические услуги оказывались при получении концессий и лицензий, но прежде всего они заключались в предоставлении информации о планируемых общественных работах, что является очень важным, так как ассигнования на эти цели только для Министерства строительства составляют около 6 трлн иен в год [81].

Посредничество могло быть оказано и в финансовой сфере, так как проценты по ссудам в государственных и муниципальных учреждениях ниже, чем в частных банках. Комиссионные за получение более дешевых ссуд составляли 1–2 %, а некоторых случаях 4–5 %. По данным Т. Иваи, в начале 1990-х гг. в сфере японской политики было задействовано до 1 трлн иен [30].

С политическими пожертвованиями связано довольно много скандалов, и в Японии на протяжении многих лет обсуждается тема «очищения от грязной политики». В условиях отсутствия законодательной базы для осуществления лоббизма формы регулирования лоббизма с целью предотвратить его перерастание в коррупцию включают следующие меры:

- регулирование деятельности политических фондов;
- этический контроль над работой депутатов парламента;
- государственное финансирование предвыборных партийных кампаний;
- законодательный запрет на оказание посреднических услуг.

Общественное мнение выступает за контроль над финансированием политической деятельности. Впервые Закон о контроле за политическими фондами был принят в 1948 г. Согласно ему предусматривалось не регулирование, а прежде всего обнародование политических пожертвований, он содержал много лазеек, в частности, не требовалось сообщать имя и адрес лица, внесившего политическое пожертвование, не существовало единой формы для финансовых отчетов, что не позволяло сравнить финансовые возможности различных политических группировок [176].

В 1966 г. после серии скандалов, связанных с политическими фондами, назрела проблема контроля над финансированием политических фондов. Кабинет Э. Сато, стоящий в то время у власти, в 1967 г. внес на рассмотрение в парламент законопроект о политических фондах. Он был отклонен после обсуждения на сессии парламента. Доработанные варианты подавались на рассмотрение высшего законодательного органа в 1968 и 1969 гг., но также были отклонены. Провести законопроект через парламент удалось лишь в июле 1974 г. при кабинете Т. Мики. После одобрения палатой представителей законопроект был передан в верхнюю палату. В результате голосования было подано 117 голосов «за» и 117 голосов «против». Судьбу законопроекта решил голос председателя палаты Ё. Коно [172, 118]. Это был малопривлекательный закон для ЛДПЯ и вызвал возражения со стороны многих членов партии. По новому закону, вступившему в действие с января 1976 г., максимальный

размер пожертвования юридического лица партии был определен в 100 млн иен в год, фракции – 30 млн иен. Предел пожертвований от частных лиц был установлен в размере 20 млн иен в год.

Принятие закона было обусловлено скандалом в связи с делом фирмы «Локхид», в результате которого в 1976 г., после 11-летнего перерыва, в парламенте были проведены слушания свидетелей, что вызвало бурную реакцию в стране. В ходе расследования к уголовной ответственности были привлечены 18 человек, премьер-министр К. Танака лишился своего поста, некоторые обвиняемые скончались во время процесса. После расследования дела Локхид в ЛДП произошел раскол. Из состава партии вышли Ё. Кавано и его сторонники, они образовали Новый либеральный клуб. В дальнейшем после серии скандалов и политического кризиса также бывшими либерал-демократами были образованы Партия обновления, Либеральная партия, Лига либеральных реформ [166, 16].

Но даже после дела Локхид избиратели не лишили ЛДП своего доверия. Они рассматривали либерал-демократов не только как ответственных за тяжелую ситуацию, но и как единственно возможных исправить ее.

Электоральное поведение рядовых граждан послужило для правящих кругов одним из показателей необходимости поиска нового варианта экономической и социальной политики. Еще раз подтвердилась выгода сохранения демократических начал в стране, благодаря чему срабатывает «обратная связь» в обществе.

После признания К. Танака виновным в связи с делом Локхид в 1983 г. в *Закон о Парламенте Японии* была включена специальная статья о нравственности депутатов, затем были приняты *Положение о политической этике и Стандарт поведения депутатов*, а также предпринимались попытки запретить прямые контакты политиков с министерствами и ведомствами.

Лейтмотив Положения о политической этике – искоренение коррупции и укрепление нравственности. Стандарт поведения депутатов провозглашает необходимость соблюдать моральные нормы, выполнять общественный долг и осознавать степень ответственности перед избирателями [177, 12].

Стандарт предусматривает, следующие положения:

- депутаты должны заявлять председателю палаты о должностных лицах, предприятиях и организациях, предлагающих вознаграждение;
- председатель палаты и его заместители не могут совмещать эти должности с работой в других организациях;
- председатели комиссий не имеют права работать на предприятиях, профильных их парламентской деятельности;
- депутаты могут совмещать свои обязанности с работой в фирмах в качестве консультантов, адвокатов, но не имеют права заниматься частным предпринимательством;
- депутаты обязаны ежегодно подавать сведения о таких доходах в виде недвижимости, земельных участков, банковских вкладов, акций и заемных бумаг, автомобилей, яхт, самолетов, произведений искусства, права на членство в гольфклубах.

Данные о декларированном имуществе политиков, чиновников, так же как и сведения о пожертвованиях в политические фонды, публикуются в национальных и местных газетах, статистических отчетах и сборниках [107, 102].

В парламенте, в свою очередь, была образована Комиссия по политической этике. При создании комиссии предполагалось, что она начинает свою работу при возникновении общественного скандала либо в случае, когда возникает прецедент чрезмерного нарушения депутатом нравственных норм политической деятельности. Комиссия занимается расследованием дела и выносит решение о наказании депутата.

За нарушение этических норм и тем более за злоупотребление служебным положением депутату может быть предложено уйти с поста, он может быть привлечен к судебной ответственности, арестован. Судебная ответственность может наступить в случае коррупции, когда возникают скандалы, подобные делу фирмы Recruit, которые наносят ущерб имиджу японских политиков и роняют их престиж в глазах общества [86].

Комиссия долгое время не начинала свою работу по двум причинам: для открытия заседания комиссии необходимо было согласие

ЛДП, которое очень сложно получить; оппозиционные партии также не слишком активно настаивали на открытии комиссии, так как и у них существовали опасения обнаружить, что кто-либо из их членов может быть замешан в скандале. Первое заседание комиссии состоялось лишь в 1997 г. в связи с пожертвованиями в пользу депутата К. Като [178].

Параллельно правительство продолжало совершенствовать Закон о контроле над политическими пожертвованиями, чему способствовали скандалы начала 1990-х гг., такие как «дело Кева», «дело Сагава-Кюбин». Еще при либерально-демократическом правительстве кабинета Т. Кайфу был разработан проект политических реформ, включавший в себя преобразование избирательной системы, расширение гласности политических пожертвований в целях искоренения коррупции и запрещение политических взносов от корпораций.

Политический кризис и отстранение от власти ЛДП привели, начиная с 1993 г., к образованию нескольких коалиционных правительств, что послужило толчком к более активному проведению политических реформ. С 1993 по 1994 г. с целью усиления контроля над деятельностью политических фондов при кабинетах М. Хосокава и Т. Мураяма в Закон о контроле над политическими пожертвованиями были внесены новые пункты [151, 102].

Дополнения включали в себя следующие поправки: объем финансирования частных лиц со стороны предприятий и организаций ограничивался суммой в 500 тыс. иен, при этом пожертвования предназначались не для отдельных фракций, а для партии в целом; предел суммы, необходимой для обнародования, составлял 50 тыс. иен. Но существовали и пути для обхода поправок, так как сохранялась возможность перечислять взносы через многочисленные дочерние предприятия.

Ужесточение контроля было малоэффективно и слишком затратно, поэтому финансирование деятельности отдельных политиков со стороны предприятий и компаний было запрещено Законом о политических пожертвованиях, новая редакция которого была принята в 2000 г.; их взносы могли направляться лишь в пользу политических партий.

С января 2000 г. стало невозможным для политических партий и организаций получать политические пожертвования от предприятий и профсоюзов кроме как через политические фонды. В результате поступления по сравнению с предыдущим годом сократились на 5 млрд 300 млн иен. Размер пожертвований от частных лиц в пользу партий в 2001 г. был ограничен суммой в 20 млн иен в год [167].

Значительная часть пожертвований по-прежнему собирается на политических вечерах. До 2001 г. сумма свыше 1 млн иен требовала обнародования имени спонсора, после 2001 г. обнародование имени необходимо при взносе свыше 200 тыс. иен.

В настоящее время пожертвования частных лиц в пользу политиков через разные фонды от одного человека в общей сложности могут составлять не более 10 млн иен в год, в один фонд – не более 1,5 млн иен. От малых предприятий и профсоюзов в пользу партий может быть перечислено до 7,5 млн иен, от крупных предприятий – 100 млн иен [179]. Запрещено получение пожертвований от предприятий, которые работают по контрактам с государством и органами местного самоуправления, а также от компаний, имеющих непосредственное отношение к кандидатам в депутаты.

Принятие Закона о политических пожертвованиях дало ощутимые результаты. Уже к 1998 г. в результате запрета на финансирование отдельно взятых политиков со стороны коммерческих компаний привело к ослаблению в парламенте таких мощных лоббистских образований, как строительное лобби, а финансирование политической деятельности со стороны частных лиц и компаний к 2004 г. составило всего лишь 319 млрд 600 млн иен [180, 55].

В 1994 г. с учетом опыта стран, осуществлявших государственное финансирование политических партий, что является основной тенденцией развития современного законодательства о политических объединениях, в Японии был разработан Закон о государственной поддержке политических партий. Он позволял сделать выборные кампании менее затратными и, следовательно, предоставить кандидатам в члены парламента бóльшую независимость от лоббистских устремлений предпринимательских компаний и организаций [181, 107].

В соответствии с законом финансирование из госбюджета устанавливается для партий, которые имеют в составе парламента свыше пяти депутатов либо преодолели на выборах двухпроцентный барьер. Половина выделяемой суммы предназначается для финансирования партийной деятельности, оставшаяся сумма в равных долях тратится на подготовку выборов в палату советников и палату представителей.

Субсидии на эти цели выделяются из расчета 250 иен на каждого жителя от национальной переписи. Общая сумма финансирования в 1996 г. составила 30 млрд 900 млн иен [35].

Сдерживанию предвыборных расходов служат также положения Закона о выборах, определяющие продолжительность выборных кампаний сроком всего 12 дней, устанавливающие лимиты на распространение агитационных материалов и открытие опорных пунктов. При этом стоит отметить, что во время принятия закона основной электорат Японии беспокоила не столько проблема повышения уровня жизни, который, несмотря на экономический спад, был достаточно высок, сколько дальнейшие перспективы развития страны, достижение политической стабильности и устойчивости развития экономики, что всегда составляло основу благополучия японского народа [93, 60].

В 2001 г. вслед за Законом об этике государственных служащих был принят Закон о наказании за посреднические услуги. Объектом закона являлась деятельность в пользу частных лиц и компаний, деятельность в пользу общественных организаций не рассматривалась как посредничество. Этот закон касался не только деятельности депутатов парламента, но и их секретарей, должностных лиц в префектуральных и муниципальных органах власти.

Закон предусматривал наказание до трех лет лишения свободы за использование должностных полномочий при заключении договоров аренды, подряда, купли-продажи. Для общественных секретарей за подобные действия этот закон предусматривал лишение свободы сроком до двух лет, в 2003 г. закон стал распространяться и на действия личных секретарей. Также предусматривалось наказание для лиц, в чью пользу оказывались посреднические

услуги, в виде лишения свободы сроком до 1 года либо штрафа в размере 2,5 млн иен [182].

Таким образом, в Японии предпринимаются многочисленные усилия для повышения эффективности государственного управления [138, 110]. Японский опыт показывает, как в условиях отсутствия законодательной базы по регулированию лоббизма можно предотвратить перерастание лоббизма в коррупцию. Японское правительство активно изучает исторический опыт и новации в предупреждении коррупции, которые существуют в странах с более глубокими демократическими традициями, нередко признавая их более эффективными, чем собственные.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате изучения проблем формирования лоббизма можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в отличие от США и Великобритании, в Японии, так же как и в России, отсутствует законодательство о лоббизме. Однако в Японии, несмотря на уверения некоторых японских политологов о том, что в их стране нет лоббирования, лоббизм, не имея законодательного оформления, существует во всех сферах жизнедеятельности как общественно-политическое явление. Российская Федерация начала признавать лоббизм как политическое явление.

Во-вторых, процесс выработки и принятия решений в парламентах разных стран отличается сложностью и многообразием. В отличие от США, Великобритании выработка консенсуса является основным принципом деятельности высшего законодательного органа современной Японии. В этом состоит главное отличие японского парламента от парламентах других демократических стран. Процедуры, которые обычно применяются в законодательном процессе, определяются такими традиционными установлениями, как «ринги» – предписание согласовывать мнения до завершения законодательной процедуры, «нэмаваси» – требование тщательно координировать позиции на предварительном этапе рассмотрения вопроса, «харагэй» – рекомендация предоставить каждому участнику совещательного процесса наибольшую возможность для выражения его точки зрения.

В-третьих, Парламент Японии играет важную роль в отстаивании интересов различных групп давления. Данные процедуры считаются нелегитимными в деятельности парламентах США, Великобритании и современной России. Определяющим принципом деятельности японского парламента является выработка консенсуса, благодаря чему обеспечивается уважение прав меньшинства и воплощается в действительность переориентация процесса принятия решений с ведомственных и корпоративных позиций на по-

зиции, которые сочетают общенациональные интересы и интересы отдельных социальных слоев.

В-четвертых, активная деятельность множества разнообразных групп интересов является реальностью современной Японии, так же как в России, Великобритании и США. Однако отличительной чертой процесса лоббирования в Японии является деятельность депутатских кланов, которые выполняют функцию связующего звена между группами давления, политическими партиями и бюрократическим аппаратом. Роль депутатских кланов заключается в урегулировании интересов этих участников политического процесса. Депутатские кланы в Японии являются своего рода «группами поддержки» для групп давления и управленческого аппарата, который разрабатывает основную часть законопроектов; можно предположить, что они служат локомотивом для проведения будущих законодательных актов через парламент.

В-пятых, в политике Японии, США открыто задействованы очень крупные финансовые средства, часть из которых собирается через политические фонды. Это время от времени приводит к возникновению политических скандалов, однако японскому обществу удается избежать коррупции в огромных масштабах, что достигается благодаря тому, что японское правительство и парламент принимают комплексные меры для предотвращения коррупционных процессов, в частности:

- регулирование деятельности политических фондов;
- этический контроль над работой депутатов парламента;
- государственное финансирование предвыборных партийных кампаний;
- законодательный запрет на оказание посреднических услуг;
- запрещение политических взносов от корпораций в пользу отдельных политиков, расширение гласности политических пожертвований в целях предупреждения перерастания лоббизма в коррупцию.

В-шестых, важную роль в сдерживании коррупции играет наличие в японском обществе (в отличие от США и Российской Федерации) устойчивых морально-этических норм, которые оказывают влияние на политическую деятельность и которые, как правило, соблюдаются большинством японских граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Pareto V.* The mind and society / ed. by A. Livingston. N. Y. : AMC Press, 1983 (originally published in 1935). 2033 p.
2. *Mosca G.* The ruling class / ed. by A. Livingston. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1980 (originally published in 1939). 514 p.
3. *Michels R.* Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. N. Y. : Free press, 1962. 416 p.
4. *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. Гл. 21 : Классическая доктрина демократии. Ч. 4 : Социализм и демократия. 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumfak.ru/polit_html/shumpeter/shum.21.shtml (дата обращения: 05.04.2015).
5. *Burnham J.* The managerial revolution. Bloomington : Indiana University Press, 1960. 285 p.
6. *Bently A.* The process of government / by P. H. Olegard. Cambridge : Belknap Press, 1961 (originally published in 1908). 501 p.
7. *Herring P.* Group representation before Congress. N. Y. : Russell & Russell, 1967 (originally published in 1929). 309 p.
8. *Truman David B.* The governmental process: political interests and public opinion. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1981 (originally published in 1951). 544 p.
9. *Salisbury Robert H.* Interest group politics in America. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1965. 176 p.
10. *Lindblom Charles E.* The policy-making process / Charles E. Lindblom, Edward J. Woodhouse. 3rd ed. Englewood Cliffs, 1993. 164 p.
11. *Olson M.* The logic of collective action: public goods and the theory of group. N. Y. : Harper & Row, 1970. 437 p.
12. *Pateman C.* Democracy, freedom and special rights. Swansea : University of Wales, 1995. 123 p.
13. *Cantril T.* Pressure groups. San Francisco : Harcourt, 2002. 286 p.
14. *Adrian Charles P. R.* The American political process. 2-d ed. N. Y. : McGraw-Hill, 1965. 756 p.
15. *Grant W.* Pressure politics: the changing world of pressure groups // Parliamentary affairs. N. Y., 2004. № 1(57). P. 408–419.
16. *Даль Р.* О демократии. М. : Аспект-пресс, 2000. 204 с.

17. *Milbrath Lester W.* The Washington lobbyists. Westport. : Greenwood Press, 1976 (originally published in 1963). 431 p.
18. *Wilson Graham K.* Interest group. Cambridge, Mass. : Basil Blackwell, 1991. 198 p.
19. *Friedrich Carl J.* Totalitarian dictatorship and autocracy. 2d ed. Cambridge. M. : Harward University Press, 1965. 439 p.
20. *Greenwald Carol S.* Group power: lobbying and public policy. N. Y. : Praeger Publishers, 1977. 372 p.
21. *Williamson Peter J.* Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatism theory. L. : Sage Publications, 1989. 249 p.
22. *Шмунтер Ф.* Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2(38). С. 14–22.
23. *Andesen Svein S.* British and Norwegian offshore industrial relations: pluralism and neo-corporatism as contexts of strategic adaptation. L. : Aldershot, 1988. 213 p.
24. *Harrison Reginald J.* Pluralism and corporatism: the political evolution of modern democracies. Boston : Allen & Unwin, 1980. 198 p.
25. *Мурамацу М., Ито М., Цудзинака Ю.* Сэнго нихон-но асурёку дантай (Группы давления в послевоенной Японии). Токио : Тоё кэйдзай-синхося, 1986. 283 с.
26. *Ито М.* Кокай-но мэканизуму-но кино (Функционирование парламентского механизма) // Сэйдзи катэй то гикай-но кино (Политический процесс и роль парламента) / Т. Мидорикава [и др.] ; под ред. Т. Мидорикава. Токио : Иванами сётэн, 1988. 224 с.
27. *Сато С., Мацудзаки Т.* Дзиминто сэйкэн (Система правления Либерально-демократической партии Японии). Токио : Тюо коронся, 1986. 318 с.
28. *Sasago K.* Кокай-но дзэсики хидзэсики (Рациональное и иррациональное в Парламенте Японии). Токио : Синсиндо сюппанся, 1986. 241 с.
29. *Иваи Т.* Синдзокугиин-но кэнкю (Исследование новых депутатских кланов) // Экономисто. 2002. 12 марта. С. 33–36.
30. *Иваи Т.* Сэйдзи сикин-но кэнкю: Риэки юдо-но Нихонтэки сэйдзи фудо (Исследование политических фондов: японские политические устои, способствующие погоне за выгодой). Токио : Нихон кэйдзай симбунся, 1990. 291 с.
31. *Иваи Т.* Сэйкаку катэй-ни окэру гикай-но якувари (Роль парламента в политическом процессе) // Сэйдзи катэй то гикай-но кино (Политический процесс и роль парламента).
32. *Иногути Т., Иваи Т.* Дзокугиин-но кэнкю (Исследование депутатских кланов). Токио : Нихонкэйдзай симбунся, 1987. 309 с.

33. *Маэда Х.* Гэндай сэйди сэйдо (Современная политическая система). Токио : Кобундо сюппанся, 1997. 203 с.
34. *Маэда Х.* Эписодо дэ цудзуру кокай-но хякунэн (100 лет парламента, описанные в эпизодах). Токио : Гэнсёбо, 1990. 502 с.
35. *Окада К.* Сэйди сэйдо-но сикуми (Структура политической системы). Токио : Нацумэся, 2002. 206 с.
36. *Нещадин А. А. и др.* Лоббизм в России: этапы большого пути / Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей ; под общ. ред. А. А. Нещадина. М., 1995. 40 с.
37. *Автономов А. С.* Лоббизм и политические партии // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 69–75.
38. *Автономов А. С.* Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М. : Инфограф, 1999. 284 с.
39. *Любимов А. П.* Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М. : Изд. Гос. думы, 2000. 292 с.
40. *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М. : МГУ, 1998. 241 с.
41. *Любимов А. П.* Политическое право и практика лоббизма. М. : Изд. Гос. думы, 2001. 240 с.
42. *Любимов А. П.* История лоббизма в России. М. : Фонд Либеральная миссия, 2005. 208 с.
43. *Перегудов С. П.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М. : Наука, 2003. 351 с.
44. *Перегудов С. П.* Новый российский корпоративизм: демократический или бюрократический // Полис. 1997. № 2(38). С. 23–26.
45. *Бинецкий А. Э.* Лоббизм в современном мире. М. : ТЕИС, 2004. 247 с.
46. *Перегудов С. П., Латина Н. Ю., Семенов И. С.* Группы интересов и российское государство. М. : Эдиториал, 1999. 352 с.
47. *Паппэ Я. Ш.* «Олигархи»: экономическая хроника 1992–2000 гг. 2-е изд. М. : Высшая школа экономики, 2000. 231 с.
48. *Мухин А. А.* Бизнес-элита и государственная власть: кто владеет Россией на рубеже веков? М. : Изд-во Гном и Д., 2001. 208 с.
49. *Бунин И. М.* Бизнес-элита и российское общество // Власть. 1996. № 9. С. 9–19.
50. *Гаман-Голутвина О. В.* Политическая элита – определение основных понятий // Полис. 2000. № 3(56). С. 97–103.

51. *Меньшенина Н. Н.* Коррупция как фактор системной дестабилизации на Дальнем Востоке России // Россия и АТР. 2008. № 2. С. 116–124.
52. *Меньшенина Н. Н.* Коррупция как фактор криминализации современной России // Интернет-журнал Московского государственного университета культуры. 2006. URL: <http://www.e-culture.ru/articles/2006/menshenina.pdf> (дата обращения: 14.01.2014).
53. *Меньшенина Н. Н.* К проблеме исследования коррупции в современной России: Апрельские чтения : материалы IX науч. конф., 21–22 апр. 2007 г. / Дальневосточ. гос. техн. ун-т ; отв. ред. Н. Н. Меньшенина [и др.]. Владивосток, 2007. С. 156–160.
54. *Меньшенина Н. Н.* Политический процесс: введение в анализ. Владивосток : Русский остров, 2001. 240 с.
55. *Авакьян С. А.* Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журн. рос. права. 1997. № 7. С. 51–69.
56. *Толстых П. А.* Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации. М. : Канон+, 2006. 280 с.
57. *Зяблюк Н. Г.* Лоббизм на весах демократии: зло или благо? // Рос. обозрение. 1992. № 45. С. 1–3.
58. *Зяблюк Н. Г.* США: лоббизм и политика. М. : Мысль, 1976. 207 с.
59. *Зяблюк Н. Г.* Регулирование лоббистской деятельности в США: опыт и проблемы // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 16–28.
60. *Бельсон Я.* Лоббизм и обструкционизм в Конгрессе США // Учен. зап. Казак. гос. ун-та. Серия : История. 1960. Т. 47. С. 7–17.
61. *Иванов Н. Б.* Лоббизм в политической культуре США // Власть. 1995. № 8. С. 64–67.
62. *Шуровский М.* Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика. 1995. № 3. С. 40–42.
63. *Вяткин К. С.* Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. № 1. С. 179–183.
64. *Белов В., Вяткин К.* Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика. 1995. № 4. С. 34–39.
65. *Афанасьев М. Н.* Клиентела в России вчера и сегодня // Полис. 1994. № 1. С. 121–126.
66. *Архангельская А.* Думские толкачи // Эксперт. 2000. № 15. С. 45–49.
67. *Губернаторов В.* Группы влияния российских деловых кругов // Власть. 1995. № 7. С. 53–57.
68. *Баранов С. Д.* Популизм и лоббизм: две стороны парламентской деятельности в России // Вестн. МГУ. Серия 18 : Социология и политология. 1999. № 1. С. 69–74.

69. *Васильев М. И.* Партии, движения, политические силы – попытки реконструкции // *Полис*. 1992. № 5. С. 19–22.

70. *Зудин А. И.* Бизнес и политика в посткоммунистической России. Политические стратегии групп давления бизнеса // *Бизнес и политика*. 1996. № 1. С. 31–34.

71. *Скорин В.* Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // *Бизнес и политика*. 1995. № 3(4). С. 35–38.

72. *Малютин М.* Кто такие лоббисты? Сама власть // *Деловые люди*. 1996. № 6(57). С. 46–56.

73. *Хоренко Н. А.* Российский лоббизм: саморегуляция или государственный контроль // *Бизнес и политика*. 1996. № 5. С. 39–43.

74. Лоббизм // *Словарь иностранных слов*. 13-е изд. М., 1986. С. 282.

75. Лоббизм // *Политологический словарь : учеб. пособие / под общ. ред. В. Ф. Халипова*. М., 1995. С. 79–80.

76. *Лепехин В. А.* Лоббизм. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1995. 113 с.

77. *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // *Бизнес и политика*. 1994. № 1. С. 34–39.

78. *Азов М.* Железный треугольник нуждается в густой «смазке» // *Япония сегодня*. 1998. № 3. С. 7.

79. *Лебедева И. П.* Малый бизнес в Японии. М. : Восток–Запад, 2004. 176 с.

80. *Постриганов Е. А.* Лоббизм в органах государственной власти: специфика современного политического процесса России и США : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Владивосток, 2000. 229 с.

81. *Касуми Д.* Дела строительные // *Знакомьтесь – Япония*. 1995. № 7. С. 10–25.

82. *Политология : учеб. для вузов / под ред. М. А. Василика*. М. : Юристь, 2001. 592 с.

83. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России : материалы круглого стола // *Государство и право*. 1998. № 1. С. 100–111.

84. *Кулябцев Р. Ф.* Группы давления в политическом процессе современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Черкесск, 2006. 27 с.

85. *Блэк С.* Паблик рилэйшнз. М. : Сирин, 2003. 201 с.

86. *Nelson Dale W.* Who speaks for the President? The White House press secretary from Cleveland to Clinton. Syracuse : Syracuse University Press, 1998. 325 p.

87. *Grant W.* Pressure politics: the changing world of pressure groups // *Parliamentary affairs*. N. Y., 2004. № 1(57). P. 408–419.
88. *Cigler Allan J., Burdett A. Loomis.* Interest group politics. Washington, D.C. : CQ Press, 1998. 422 p.
89. *Латышев И. А.* Правящая Либерально-демократическая партия Японии и ее политика. М. : Наука, 1967. 338 с.
90. *Рамзес В. Б.* [Вступительная статья] // Пронников В. А., Ладанов И. Д. Управление персоналом в Японии. М. : Наука, 1989. С. 3–17.
91. *Власов В. А., Динкевич А. И., Мельников А. Т.* Монополистический капитал Японии на рубеже 60–70-х годов / под ред. В. А. Власова. М. : Наука, 1977. 269 с.
92. National government bureaucracies // *The Kodansha bilingual encyclopedia of Japan*. 1st ed. Tokyo, 1998. P. 168–170.
93. *Сенаторов А., Цветова И.* Выборы в Японии: первый опыт новой избирательной системы // *Проблемы Дальнего Востока*. 1996. № 6. С. 7–18.
94. *Гаман-Голутвина О. В.* Политическая элита – определение основных понятий // *Полис*. 2000. № 3(56). С. 97–103.
95. State subsidies for political parties // *The Kodansha bilingual encyclopedia of Japan*. 1st ed. Tokyo, 1998. P. 150–152.
96. *Стрельцов Д. В.* Депутатские «кланы»: что нового // *Знакомьтесь – Япония*. 1999. № 23. С. 47–51.
97. *Баландин А.* Япония в интерьере клуба великих держав // *Япония сегодня*. 2006. № 9. С. 4–5.
98. *Hrebentar R.* Interest group politics in America / R. Hrebentar. N. Y. : Armonk, 1997. 383 p.
99. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти. 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://read.bookam.net> (дата обращения: 24.03.2014).
100. *Gergen David R.* Eyewitness to power. N. Y. : Simon&Schuster, 2000. 382 p.
101. *Совастеев В. В.* Политическая культура Японии во 2-й половине 19–20 вв. : моногр. Владивосток : Изд-во ДВГТУ, 2004. 220 с.
102. Конституция США: принята 17 сентября 1787 г. М. : Юрид. лит., 1996. 25 с.
103. Группы интересов / пер. З. Ермолаевой // *Полис*. 1992. № 5(11). С. 163–166.
104. *Стрельцов Д. В.* Административное руководство // *Знакомьтесь – Япония*. 2002. № 33. С. 30–40.

105. *Алиев Р. Ш.-А.* Внешняя политика Японии в 70-х – начале 80-х годов (теория и практика). М. : Наука, 1986. 311 с.

106. *Руссо Ж. Ж.* Об общественном договоре : трактаты. М. : Канон-Пресс-Ц, 1998. 415 с.

107. Дзяпан аруманакку (Японский альманах) / под ред. Ё. Мияваки. Токио : Асахи симбунся, 2006. 287 с.

108. *Пипия Г. Г.* Органы местного самоуправления в политической системе Японии: (Вторая половина XIX в. – 80-е гг. XX в.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Ин-т востоковедения. М., 1991. 24 с.

109. *Вербицкий С.* Японский премьер-министр // Знакомьтесь – Япония. 1993. № 2. С. 49–57.

110. Гиин дзисёку канкоку кэцуги (Отстранение депутата от занимаемой должности) / под ред. И. Асано // Синкоккай дзитэн. Токио : Синдзянся сюппан, 2003. С. 149–150.

111. *Галкин А. А.* Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом: пределы и опасности // Полис. 2000. № 6(59). С. 147–158.

112. *Стрельцов Д. В.* Свет и тени государственной службы // Знакомьтесь – Япония. 2002. № 34. С. 23–34.

113. *Любимов А. П.* Политическое право и практика лоббизма. М. : Изд. Гос. думы, 2001. 240 с.

114. Лоббизм в России: Подражание худшему или переход к лучшему? // Деловые люди. 1995. № 6(57). С. 46–56.

115. *Латышев И. А.* Государственный строй Японии. М. : Изд-во юрид. лит., 1956. 94 с.

116. *Шелищ П. П.* Лоббизм в политическом процессе современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. СПб., 2004. 20 с.

117. *Лихой А. В.* Лоббизм как феномен политической жизни современного российского общества : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2003. 197 с.

118. *Ерохов С. В.* Лоббистская деятельность в России // Юрист. 1996. № 5. С. 60–61.

119. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст. М. : Юрид. лит., 1993. 63 с.

120. *Стрельцов Д. В.* Современный японский парламент. М. : Наука, 1994. 199 с.

121. Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестн. / Изд. Гос. думы. 1995. № 5(10). С. 20–24.

122. *Сенаторов А.* Японская модель самоуправления // Знакомьтсь – Япония. 1995. № 11. С. 24–35.
123. *Еремин В. Н.* Политическая система современного японского общества. М. : Наука, 1992. 216 с.
124. *Сенаторов А.* Как избавиться от коррупции? // Япония сегодня. 2001. № 7. С. 8–10.
125. *Леонтьева Е.* Госпредприятия шагают в частный сектор // Знакомьтсь – Япония. 1995. № 8. С. 14–25.
126. Почта не дремлет // Там же. 2000. № 30. С. 14–144.
127. Регламент Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801: текст по состоянию на 17 апр. 2008.
128. *Вартумян А. А.* Региональный политический процесс: динамика, особенности, проблемы : моногр. М. : Изд-во РГСУ «Союз», 2004. 280 с.
129. *Леонтьева Е.* Как управляются с монополиями в Японии // Знакомьтсь – Япония. 1993. № 3. С. 35–40.
130. *Анисимцев Н.* Центральный аппарат административно-государственного управления современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2003. № 5. С. 27–38.
131. Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации о Комиссии Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по проверке участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1498: текст по состоянию на 17 апр. 2008.
132. Сикин канри дантай (Регулирование политических фондов) // Гэндай хорицу дзицуё дзитэн / под ред. К. Ногути. Токио : Сампо сьупан, 1998. С. 1006–1008.
133. *Lobbist* // Law Dictionary. 3d ed. ; ed. by Steven H. Gifis. New Jersey, 1991. 282 p.
134. *Зубов А. Б.* Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М. : Наука, 1990. 294 с.
135. *Инако Ц.* Современное право Японии / под. ред. В. Н. Еремина; пер. В. В. Батуренко. М. : Прогресс, 1981. 268 с.
136. *Simon R.* Media, Myth and Reality in Russia State-Managed Democracy // Parliamentary affairs. N. Y., 2004. № 1(57). P. 169–184.
137. *Лазарев А.* Мост через море // Япония сегодня. 1996. № 6. С. 4–5.

138. Отвоевывая Японию у бюрократов // Знакомьтесь – Япония. 2000. № 30. С. 137–138.
139. *Кобаяси Ё.* Общественность ожидает // Там же. 2001. № 32. С. 51–53.
140. Сётоку-но кокай (Декларирование доходов) / под. ред. И. Асано // Синкоккай дзитэн. Токио : Синдзанся сьуппан, 2003. С. 153–155.
141. *Сенаторов А.* Коалиционное правление продолжается // Япония сегодня. 2000. № 9. С. 4–5.
142. Сюгин гиин хисё ного (Записки секретаря палаты представителей). 3-е изд. // Сюгин гиин хисё кёкай. Токио : Сюгин гиин хисё кёкай сьуппаня, 2003. 229 с.
143. *Сенаторов А.* Заметки об административной реформе. Реорганизация общественных предприятий // Япония сегодня. 2000. № 9. С. 6.
144. *Наумова И. Ю.* Предпринимательство в сфере малого бизнеса в Японии. Владивосток : Изд-во Дальневосточ. ун-та, 2006. 281 с.
145. *Кузнецов Ю.* Институт тэнно в современной Японии // Знакомьтесь – Япония. 2000. № 28. С. 66–73.
146. *Молодяков В. Э., Молодякова Э. В., Маркарьян С. Б.* История Японии. XX век / отв. ред. В. М. Алпатов. М. : ИВ РАН Крафт+, 2007. 528 с.
147. *Сенаторов А.* Заметки об административной реформе. Открытость – условие доверия граждан к власти // Япония сегодня. 2000. № 10. С. 10–11.
148. *Макаров А. А.* Политическая власть в Японии. М. : Наука, 1988. 195 с.
149. *Загорский А.* Кризис власти в Японии: реорганизация партийной системы и политическая реформа // Знакомьтесь – Япония. 1995. № 11. С. 36–44.
150. *Пронников В. А., Ладанов И. Д.* Управление персоналом в Японии. М. : Наука, 1989. 206 с.
151. *Кузнецов Ю.* Хроника времен коалиций // Знакомьтесь – Япония. 2001. № 31. С. 41–48.
152. *Сенаторов А.* Неспешные шаги административной реформы в Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 6. С. 71–82.
153. *Abe Hitoshi, Muneyuki Shindo, Sadafumi Kawato.* The Government and politics of Japan. Tokyo : University of Tokyo Press, 1994. 243 p.
154. Энергосбережение в Японии // Япония сегодня. 2006. № 3. С. 4–5.
155. *Сенаторов А.* Заметки об административной реформе. Реорганизация правительственного аппарата // Там же. 2000. № 6. С. 8–10.

156. *Сенаторов А.* Коалиция выдерживает экзамен на прочность // Знакомьтесь – Япония. 2000. № 30. С. 36–47.
157. *The Japan book* // Kodansha International. 1st ed. Tokyo : Kodansha International Ltd, 2002. 157 p.
158. *Уэда Кан.* Преступность и криминология в современной Японии. М. : Прогресс, 1989. 253 с.
159. *Фукуда М.* Строительная индустрия переживает не лучшие времена // Япония сегодня. 1998. № 4. С. 4.
160. *Kato Junko.* The problem of bureaucratic rationality. Princeton : Princeton University press, 1994. 327 p.
161. *Сенаторов А.* Заметки об административной реформе. Смягчение регулирования // Япония сегодня. 2000. № 5. С. 4.
162. *Автономов А. С.* [Экспертное заключение] (Экспертиза проекта Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти») // Лоббизм / под ред. А. В. Лепехина. М. : Рос. юрид. издат. дом, 1995. С. 106–113.
163. *Ishida Takeshi, Ellis S. Krauss.* Democracy in Japan. Pitsburg : Pitsburg University press, 1989. 354 p.
164. *Kido Hideki.* Changes of Zoku-giin in the LDP: The impact of Prime minister Koizumi's leadership. 2007 [Electronic resource]. URL: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Kido.pdf> (accessed: 10.12.2014).
165. *Асано И.* Кокай нюмон (Знакомство с парламентом). Токио : Синдзанся сьюппан, 2003. 331 с.
166. *Сенаторов А.* очередной виток политической перестройки // Знакомьтесь – Япония. 1998. № 22. С. 25–35.
167. *Оикава С., Хасимото Г., Асауми Н.* Ясасий кокай-но ханаси (Просто о парламенте). Токио : Хогакусёин, 1994. 175 с.
168. *McNelly Theodore.* Politics and Government in Japan. Boston : Houghton Mifflin Company, 1972. 276 p.
169. National civil service // The Kodansha bilingual encyclopedia of Japan. 1st ed. Tokyo, 1998. P. 172.
170. Япония 2002 – цифры и факты : справ. / под общ. ред. А. М. Лазарева, В. О. Перфильева. М. : Япония сегодня, 2002. 152 с.
171. Япония: страна и люди // Kodansha International. 1-е изд. Токио : Kodansha International Ltd., 2005. 160 с.
172. *Загорский А.* Политическая реформа в послевоенной истории Японии // Япония: в поисках новых рубежей / отв. ред. В. Б. Рамзес. М., 1998. С. 169–189.

173. Найкаку (Кабинет министров Японии) // Асахи синбун дзяпан аруманакку. Эйва тайяку дэта нэнкан (Японский альманах газеты «Асахи». Ежегодный билингвистический справочник). Токио, 2003. С. 40.

174. Тоору Х. Русские и Россия глазами японцев // Япония сегодня. 1996. № 1. С. 21.

175. Накаяма Т. Кокай то ю токоро (Место, называемое парламентом). Токио : Иванами синсе, 1986. 196 с.

176. Taniguchi Masaki. Money and politics in Japan // Governance for a new century: Japanese Challenges, American experience / ed. by Thomas E. Mann, Sasaki Takeshi. Tokyo : Japan Center for international exchange, 2002. P. 133–158.

177. Кои кихан (Стандарт поведения депутатов) / под. ред. И. Асано // Синкоккай дзитэн. Токио : Синдзанся сюппан, 2003. С. 152–153.

178. Сэйдзи ринри тэсакай (Комиссия по политической этике) / под ред. И. Асано // Синкоккай дзитэн. Токио : Синдзанся сюппан, 2003. С. 150–151.

179. Сэйдзи сикин кисэйхо (Закон о контроле за политическими пожертвованиями) // Роппо дзэнсё. Токио : Сайбан хохэн, 2005. С. 178–183.

180. Сэйдзи сикин дзю:пасэнтэ дзо: 3196 оку (Политические пожертвования возросли на 10 % до 319 млрд 600 млн иен) // Ёмиури симбун. 2004. 25 дек. С. 1.

181. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. М. : Инфра-М, 1998. 284 с.

182. Ассэн риэкидзай (Наказание за посредничество) / под. ред. И. Асано // Синкоккай дзитэн. Токио : Синдзанся сюппан, 2003. С. 155–156.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Бинецкий А. Э. Лоббизм в современном мире / А. Э. Бинецкий. – М. : ТЕИС, 2007. – 247 с.

Лепехин В. А. Лоббизм / В. А. Лепехин. – М. : Рос. юрид. издат. дом, 1995. – 113 с.

Любимов А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. – М. : Фонд Либеральная миссия, 2005. – 208 с.

Меньшенина Н. Н. Политический процесс: введение в анализ / Н. Н. Меньшенина. – Владивосток : Русский остров, 2001. – 240 с.

Перегудов С. П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений / С. П. Перегудов. – М. : Наука, 2003. – 351 с

Соловьев А. И. Политические коммуникации / А. И. Соловьев. – М. : АспектПресс, 2007. – 332 с.

Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации. – М. : Канон+, 2006. – 280 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

От авторов	3
Лекция 1. Историография становления категории «лоббизм»	5
Лекция 2. Сущность понятия «лоббизм»	11
Лекция 3. Сущность лоббизма как политического явления	17
Лекция 4. Институциональные основы лоббизма	24
Лекция 5. Основные формы и модели лоббизма	34
Лекция 6. Деятельность групп интересов как основных акторов лоббизма	42
Лекция 7. Трансформация современного российского лоббизма	49
Лекция 8. История законодательного регулирования лоббизма в современной России	61
Лекция 9. Лоббизм в Федеральном собрании РФ	72
Лекция 10. Лоббистские организации и группы интересов в современной России	81
Лекция 11. Формы регулирования лоббизма в современной Японии ...	93
Заключение	119
Библиографические ссылки	121
Список рекомендуемой литературы	132

Учебное издание

Меньшенина Наталья Николаевна
Пантелеева Марина Васильевна

ЛОББИЗМ

Курс лекций

Учебное пособие

Зав. редакцией *М. А. Овечкина*
Редактор *Т. А. Федорова*
Корректор *Т. А. Федорова*
Компьютерная верстка *Г. Б. Головиной*

План изданий 2016 г. Подписано в печать 27.10.16.
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Уч.-изд. л. 7,0. Усл. печ. л. 7,9. Тираж 100 экз. Заказ 258.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.

Тел.: + (343) 350-56-64, 350-90-13

Факс +7 (343) 358-93-06

E-mail: press-urfu@mail.ru

Для заметок

