

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ЛОББИЗМА

Н.И. Руднева

В России, как и во многих других странах, остро стоят вопросы повышения и совершенствования управляемости обществом и государством, поисков эффективных каналов взаимодействия многоликих групп интересов и властных структур. В этой связи все больший интерес вызывают различные виды представительства интересов, способных учесть сложность современного общества, достижения информационной революции, усиление роли личностного фактора в эффективности взаимодействия различных звеньев и ступеней государства и гражданского общества. Одним из таких социально-политических институтов выступает лоббизм.

Лоббизм является главной составной частью функционального представительства как системы взаимоотношений по линии интересов между государством и гражданским обществом, бизнесом и органами власти любого демократического государства. Он представляет собой распространенное высококвалифицированное и широко признанное средство формального и неформального воздействия объективно существующих групп интересов на властные структуры с целью принятия необходимых им решений.

В узком смысле лоббизм представляется как процесс лоббирования, то есть совокупность форм, методов и механизмов агрегации, артикуляции и реализации группами своих интересов. В западных странах группы интересов являются ключевыми элементами гражданского общества. Их вовлеченность в общественную жизнь и высокая востребованность – показатель его зрелости. В этих странах лоббизм как общественно-политическое явление издавна вызывает большой интерес, ему посвящены многочисленные издания. Только в Интернете заложено более 700 названий работ на эту тему.

В этой связи анализ основных особенностей российского лоббизма, видимо, можно начать с констатации недостаточной разработанности этой проблематики в России. В советское время вышла лишь одна монография Н.Г. Зяблюда «США. Лоббизм и политика» (М., 1976). Углубленный анализ лоббизма российскими учеными начался в 90-е годы. Опубликована книга В.А. Лепехина «Лоббизм» (М., 1995), несколько коллективных докладов и сообщений. Среди них: Лоббизм в России: этапы большого пути. Доклад Экспертного института Российского Союза промышленников и предпринимателей и Фонда развития парламентаризма в России (М., 1995); Лоббизм и отношения с властными структурами // Бизнес и политика. – 1997. – №1). Активно разрабатывают проблематику лоббизма Н.Г. Зяблук, С.П. Перегудов, И. Семенов, Н.И. Лапин, А.Ю. Зудин, В. Клименко, В.П. Лапаева, С.В. Зотов, С.Д. Баранов и ряд других российских исследователей. Однако в целом эта проблема остается недостаточно исследованной.

Важной теоретико-методологической посылкой для выяснения российского лоббизма являются сравнительно-исторический метод и его применение в работах основателей и ведущих специалистов по теории групп интересов и концепции функционального представительства, таких как А. Бентли, Д. Трумен, Ф. Шмиттер и других. Д. Трумен во введении ко второму изданию своей основной книги «Правительственный процесс» обоснованно выступил против попыток некритически перенести наблюдения, объяснения и теории, полученные из анализа, представляющего группы интересов в США, к исследованиям совершенно других или отличающихся систем внутри или вне западной парламентской традиции, что может привести «к затруднению исследований в этих областях» (Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. N.Y. 1971, p. XXVI).

Все особенности лоббизма в России обусловлены спецификой переходного периода в России. В России, как и в других странах с переходной экономикой и политико-правовым обществом, формирующимся на демократических и рыночных принципах, происходят начальные процессы институционализации групп интересов, артикуляции и борьбы за осуществление этих интересов. В переходный период перераспределение собственности и власти служит главным объектом новых групповых интересов, консолидирующих новые и старые элиты и предопределяющих их борьбу между собой. В то же время значительная часть населения России пока слабо консолидирована по основаниям собственности и власти: ее интересы остаются неустойчивыми, неразвитыми и не способствуют объединению в группы. Время массовой идентификации и институционализации интересов еще впереди. Эти процессы не могли и не могут не сказаться на характере и основных чертах российского лоббизма.

Лоббизм в России ведет свое начало с послесталинских времен, когда сложился мощный корпоратистский лоббизм военно-промышленного, строительного, горно-металлургического и других комплексов. Представительство интересов осуществлялось корпоратистско-бюрократической системой и носило по преимуществу производственно-отраслевой и территориальный характер. Открытый лоббизм так называемого «плюралистического» и соревновательного типа возник после распада СССР, в период деятельности правительства Ельцина-Гайдара, когда джинн «дикого» лоббизма вырвался из купчина тогдашней российской действительности и довольно быстро подмял под себя многие звенья государственной власти. Этот неконтролируемый лоббизм сохраняет в значительной степени свой характер до последнего времени, что связано с влиянием ряда факторов на институционализацию функционального представительства. Первым из них необходимо назвать приватизацию собственности. В отличие от восточно-европейских стран, имевших на первоначальном этапе поддержанные обществом программы системной трансформации, в России реформаторы сознательно дистанцировались от общества по концептуальным и программным вопросам, не были уверены в поддержке большинства населения и действовали от имени президента, что побудило их провести «шоковую терапию», организовать быстрый уход государства из сферы управления предприятиями. В результате целенаправленной и скоростной приватизации, где номенклатурные отраслевые лобби выторговывали для себя особые условия ее проведения, началось формирование некоторых институциональных основ лоббизма, прежде всего новых групп интересов и трансформация старых, а также механизмов их влияния. Этот процесс продолжился на этапе денежной приватизации, в частности, в результате залоговых аукционов 1995-1996 годов, когда выявилась тенденция, что аукцион по приобретению акций в залог выигрывал не тот, кто давал больше денег, а кто удачнее мог договориться с чиновниками, то есть имел более действенную лоббистскую структуру. Это обнаружилось, в частности, в ходе аукционов вокруг «Связьинвеста» и «Норильского никеля». Эти аукционы, проведенные за наличные деньги, выиграла группа банков во главе с ОНЭКСИМ банком. Другие мощные финансовые группировки обвинили властные структуры в необъективности и подержанности лоббистскому давлению. Началась острая схватка двух группировок бизнеса, в которой были задействованы все формы и методы дискредитации «противника», все каналы влияния на высшие властные инстанции, порой далеко выходящие за рамки западного лоббизма.

Другим фактором был и остается глубокий кризис финансовой и бюджетной политики. Наиболее неблагоприятные последствия для бизнеса и цивилизованного лоббизма имела практика «двойного стандарта» в отношениях бюджета с предпринимателями. Общий режим взаимоотношений с бюджетом означал (и означает), что в него надо отдавать половину заработанных предприятием денег и постоянно слышать в ответ, что денег нет, тогда как их должно дать этим предприятиям государство. Однако для избранных были и

деньги, и условия их предоставления: освобождение от налогов, своевременная выплата бюджетных ассигнований, предоставление всех мыслимых прав, разрешений, лицензий, гарантий и т. д. Установилось неписаное правило, что путь к успеху – это установление «особых отношений» с лицами, распоряжающимися государственными финансами.

Торопливая ваучерная приватизация, извращенная налоговая политика, бездумная раздача всевозможных льгот привели к неплатежам как форме протеста реальной экономики против финансово-бюджетной политики государства.

Особенно ярко кризис финансовой и бюджетной политики проявился после 17 августа 1998 года, когда произошел серьезный обвал банковской системы и фондового рынка, приведший к потрясению трудно складывающейся системы функционального представительства, через элементы которой осуществляется лоббизм. Одни институты представительства интересов оказались ослабленными, другие – наоборот, усилились. Так, например, возросло влияние Российского союза промышленников и предпринимателей, а на грани распада оказались многие финансово-промышленные группы. Произошли перерасстановка сил и перераспределение влияния в среде олигархической верхушки и всего корпоративистского сектора представительства интересов. Более того, по мнению специалистов, возникли условия для изменения характера российского капитализма: из олигархического он стал превращаться в государственный капитализм. Для последнего характерно усиление корпоративистской модели лоббизма.

Еще одним фактором необходимо считать коррупцию, значительно усилившуюся в связи с переходом к рыночной экономике и демократии – при бессилии исполнительной власти. Одним из последствий коррупции стали растущая фиктивность политической жизни, незрелость политической культуры, что в свою очередь ускорило переход большей части полулегального лоббизма к открытой коррупции.

Эти и другие факторы, связанные с морально-психологической атмосферой 90-х годов, привели к своеобразному процессу идентификации интересов и их институционализации. Главная особенность здесь заключается в том, что институционализация в большинстве случаев проходила раньше, чем интересы, хотя бы в значительной степени, осознавались. Это случилось в силу стремительности распада старого строя и боязни его реставрации.

Первая волна образования новых групп интересов и их союзов и ассоциаций прошла в 1988-1991 годах, определяясь в основном по типу собственности и политической ориентации. Например, одной из них была Лига кооператоров и предпринимателей. Из опоры на нее возникла первая политическая организация промышленников – Партия свободного труда.

С 1992 года стали создаваться союзы с четкой отраслевой или секторальной привязкой. К середине 1994 года сложились основные группы интересов, их союзы и объединения.

Проявление интересов проходило медленно, и до сих пор не возникло адекватной оценки их специалистами. При оценке этих явлений сформировалось два подхода: политологический и социологический. Первый в свое время был сформулирован В.А. Лепехиным. Его суть сводится к тому, что к 1995 году в России проявились два ведущих интереса: интерес «участия в перераспределении ресурсов» и интерес «выживания». Оба эти интереса определяют формирование групп элитного типа при минимальной корпоративности населения.

Выражая точку зрения социологов, Н.И. Лапин полагает, что анализ политико-экономических и социокультурных процессов в России позволяет выделить две пары заинтересованности в том или в другом (альтернативном первом) состоянии общества: заинтересованность в институционализации существующего социального порядка или в обострении социально-политических конфликтов как способе его ослабления и радикального

изменения, заинтересованность в рационализации социальных отношений (как отношений более или менее эквивалентного обмена социальными услугами и вознаграждениями) или в идеологизации их с помощью разного рода мифов и утопий (см.: // Социологические исследования. – 1997. – № 3. – С. 18). Эти интересы приводят к образованию альтернативных социокультурных типов групп интересов. Одни из них созидательные, другие – разрушительные. Однако при всей незавершенности процессов к 1995 году сложился базовый субъект лоббизма в виде многочисленных и разнообразных групп интересов. Многие из этих групп стали действовать как группы давления и лоббистские структуры, многие предпочли представлять свои интересы через корпоративную систему, возродившуюся в новых условиях, другие доверили представительство своих интересов возникшим союзам и объединениям, таким как Торгово-промышленная палата, Круглый стол бизнеса России, финансово-промышленные группы. Незавершенность этих процессов, появление групп интересов и их представительств раньше, чем определились интересы основной массы населения, является важнейшей и основополагающей особенностью российского лоббизма как социально-политического института по сравнению с развитыми западными странами.

Очень своеобразна в России классификация групп интересов, которая в каждой стране является ключевой методологической проблемой для выяснения особенностей национального лоббизма. Подходы к классификации в свое время образно определил А. Лившиц, назвав четыре крупные экономические «партии», которые тормозят движение российской экономики по цивилизованному пути: «партия падающего рубля», «партия отдай федеральный пакет», «партия неуплаты налогов», «партия индивидуальных льгот». В этой условной классификации во многом раскрывается российская специфика.

Многие западные и российские специалисты основные группы интересов в России, ведущих борьбу за контроль над правительственными институтами, называют «кланами» и выделяют в числе их общих черт группирование вокруг крупной политической фигуры и связь с ведущими финансовыми, торговыми, промышленными структурами; овладение гарантированным доступом к средствам массовой информации; контроль над определенными вооруженными формированиями. К таким кланам обычно относят представителей нефтегазового комплекса во главе с Черномырдиным, московскую группировку во главе с Лужковым, клан Коржакова-Сосковца (ВПК, драгоценные и стратегические металлы), кланы аграриев и «западников» (Чубайс и К^о).

Некоторые политологи делят кланы в сегодняшней России на четыре основные группы, в зависимости от их положения и отношения к структурам власти: «группа власти», «группа реванша», «группа реставрации», «неофиты». Определившись в той или иной группировке, клан, как правило, сохраняет устойчивость. С. Перегудов и И. Семененко предлагают свою во многом убедительную классификацию по институционально-функциональному принципу. Они выделяют 4 основных вида групп интересов, претендующих на лоббизм: «политизированные», социальные, экономические, региональные (см.: // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 9. – С. 32-38).

Одной из ярких особенностей российского лоббизма является раннее по сравнению с другими странами сращивание экономических групп интересов со средствами массовой информации, в результате чего возникают экономико-информационные империи, своеобразные супергруппы интересов, способные решать лоббистские задачи на любом уровне и практически любой трудности и доступности. Для примера можно назвать «Медиа-Мост», «ЛогоВАЗ», «Инкомбанк», «СБС-Агро», «ОНЭКСИМ банк», «РАО Газпром», «Лук-ойл».

Другой заметной особенностью российских групп интересов является крупная корпорация как характерный пример сочетания в себе элитистской и «массовой» составляющих. На Западе не все ученые признают фирмы и корпорации в качестве групп интересов. В России признают, полагая, что выявление социальной и политической роли российских корпораций

нужно не само по себе, а для выяснения уникальной роли лоббизма в российской политике. Корпорации путем лоббирования искажают одну из главных функций современного государства – функцию перераспределения национального дохода. Неконтролируемый лоббизм корпораций рано или поздно заставит государство провести институциональную реформу или модернизацию отношений групп интересов и органов власти.

В связи с переходом к рыночным отношениям в России возникла довольно сложная и пестрая картина групп интересов и их представительств, которые во многих случаях выступают как группы давления и лоббистские структуры. Однако в связи с тем, что в России нет специально разработанной для лоббизма правовой основы, вся система функционального представительства, по сравнению с аналогичной системой на Западе, несколько деформирована, сдвинута в сторону консультативной деятельности и некорпоративизма, а лоббизм как понятие больше употребляется в широком смысле для обозначения защиты и продвижения интересов по всем каналам в целом. Лоббизм как открытое влияние извне на принятие решений властными структурами в пользу тех или иных интересов при их сопоставлении и соревновательности без установления обязывающих отношений, видимо, в основном дело будущего. Пока лоббизм существует в закрытой форме и приобретает порой уже упомянутый «дикий» характер. Конечно, не только отсутствие правовой базы определяет эти выводы. Нужно также иметь в виду и отмеченную выше институциональную незавершенность и неравномерность развития звеньев системы представительства интересов. Однако в целом лоббизм во всех его ипостасях и толкованиях во второй половине 90-х годов утвердился в качестве доминирующей политической стратегии групп интересов и всей представительской системы российского бизнеса.

В 90-е годы в России сложились контуры официально не признанной плюралистической модели лоббизма как практики давления групп интересов снизу вверх на государственные структуры власти с целью представления и реализации своих интересов через обретение в соревновании с другими группами преимуществ в виде признания статуса, предоставления льгот, привилегий и т.д. Однако в чистом, а тем более правовом, виде эта модель, особенно в России, не существует.

Основное внимание лоббистских структур в России направлено на лоббирование исполнительной власти. Дело не только в широком объеме полномочий и связей исполнительной власти. Здесь ниже уровень ротации. Идеологически и психологически чиновники ближе руководителям предприятий и объединений, доступнее для контактов. Вместе с тем лоббирование обнаруживается и в законодательных органах власти. Лоббирование в законодательном процессе – это воздействие на механизм власти «изнутри», путем подключения встроенных лобби, прежде всего депутатов – членов комитетов, фракций, руководства палатами. Лоббированию в Государственной Думе способствует в определенной степени двойственный характер определения порядка работы. Основная работа по подготовке законопроектов лежит на комитетах, а основные вопросы деятельности Думы решаются ее Советом, где право решающего голоса принадлежит руководителям фракций и председателю Думы. В результате те комитеты, которые возглавляют представители наиболее влиятельных фракций, имеют возможность легче проводить необходимые им решения. Известны многие факты глубокого проникновения лоббизма в Думу. В октябре 1997 года на этой почве разразился скандал. Депутаты К. Боровой и Г. Явлинский обвинили коллег в продажности и махровом лоббизме. Многие возмутились и требовали сатисфакции. Многие промолчали. Как заметил один из депутатов, возмутились лишь те, кто действительно «не брал, не берет, не участвует» (В. Устюжанин. Сколько стоит депутат? // Комсомольская Правда. – 1997. – 21 ноября).

Одним из видов представительства интересов, в рамках которого тоже осуществляется лоббирование, но по другим правилам, является корпоративизм

(неокопоративизм). По классической формулировке Ф. Шмиттера, неокопоративизм есть «система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов (структур), официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющих их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей» (цит. по: Политические исследования. – 1997. – №2. – С.15). Неокопоративизм распространен во всех развитых странах мира. С 1993 года руководство России, разочаровавшись в гайдаровской «шоковой терапии» и не сумев обуздать «дикий лоббизм», перешло к политике кейнсианско-монетаристского синтеза и, встретив ответное стремление групп интересов, приступило к возведению структур неокопоративизма на основе двух- или трехстороннего взаимодействия.

К 1997 году неокопоративистские отраслевые группировки появились в нефтяной, газовой, металлургической, автомобильной промышленности, в коммерческо-предпринимательской, банковско-финансовой деятельности, в аграрном секторе. Восстанавливаются корпоративистские группировки в ВПК и строительстве. Функции неокопоративистских структур самые разнообразные – от лоббирования интересов до совершенствования управления.

Большинство специалистов, как показала работа конгресса политологов в Сеуле в 1997 году, оценивает неокопоративистские отношения в России со знаком минус. Представляется убедительной характеристика российского корпоративизма, данная С.И. Перегудовым, который определил его в 1998 году как «олигархический корпоративизм» (см.: Независимая газета. – 1998, 28 апреля. – С.13). Действительно, для этого есть серьезные основания. Они связаны прежде всего с тем, что в России к концу 90-х годов сложился «олигархический капитализм». Суть олигархического корпоративизма состоит в том, что основными сторонами корпоративистского взаимодействия выступают государственная олигархия и бизнес-олигархия. Для России характерна одна из особенностей корпоративистской модели, когда отношения устанавливаются не только посредством различного рода официальных структур, но и через отношения неформальные, межличностные.

Основные черты российского олигархического корпоративизма можно свести к следующим: 1) отсутствие централизованного начала, прерывность и отчасти хаотичность взаимодействия олигархических групп с государством; 2) при слабости государственной власти обе составляющие соглашения настолько бесконтрольны и полномочны, что возникают условия для коррупции; 3) национальная и государственная идея не выдвигаются даже для прикрытия. Все сколько-нибудь существенные отношения собственности служат эгоистическим целям олигархических групп. Для этого же используются официальные каналы перехода к рыночной экономике.

В новом российском корпоративизме, прежде всего в близко к нему примыкающих трипартистских институтах, есть некоторые положительные черты. Они связаны с повышением управляемости в продвижении интересов, с мягкими опосредованными формами лоббизма. Известно, что трипартизм успешно функционирует там, где есть авторитетные предпринимательские и профсоюзные организации. На макроуровне, несмотря на имевшиеся уже ряд лет Генеральные соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, работодателей и правительством, трипартизм практически не работал. Большинство общероссийских союзов предпринимателей использовали соглашения социального партнерства только для лоббизма. Однако на микро- и мезоуровнях в Москве и ряде регионов достигнуты положительные результаты в сотрудничестве социальных партнеров с учетом взаимных интересов. Важный шанс для становления действенного

трипартизма представляет Генеральное соглашение на 1998-1999 годы, где стороны подошли к взаимным обязательствам более взвешенно, без конфронтации и силового лоббистского давления, что, может быть, сказалось на снижении остроты протеста 7 октября 1998 года.

Важными элементами функционального представительства в России являются консультативные и экспертные системы. Они складываются относительно быстро и со временем могут занять одно из центральных мест в практике лоббизма.

Как правило, консультационные образования именуются советами, комитетами, комиссиями, центрами и существуют на всех ступенях исполнительной и законодательной власти, располагая полномочиями различной степени. От этой степени полномочий зависят лоббистские возможности как консультационного института в целом, так и отдельных членов. Ярким примером может служить созданная в феврале 1998 года правительством Российской Федерации Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот. Судя по полномочиям, она будет важнейшей консультационной структурой, осуществляющей связь лоббистских институтов с высшими эшелонами власти по самым жгучим вопросам практики мирового лоббирования.

К услугам экспертных служб прибегают учреждения всех ветвей власти. Удачные экспертизы, например, побуждают авторов законопроектов приглашать в состав рабочих групп бывших оппонентов. Отдельные организации, известные лоббистской практикой, широко используют экспертизу в своей деятельности. Так, Фонд развития парламентаризма в России подготовил и направил в соответствующие государственные органы более сотни различных экспертиз, анализирующих законопроекты самых различных отраслей права и законодательства. Роль многообразных советов, комитетов и т.д. не ограничивается консультационными и экспертными функциями. Она значительно шире и может служить дополнительным механизмом взаимоотношения органов власти и групп интересов.

Значительные особенности лоббизма в России существуют на региональном уровне. Они в основном определяются спецификой государственного и общественного устройства страны. К региональным группам интересов причисляют обычно 11 самых мощных группировок, среди которых Московская, Северо-западная, Центрально-волжская, Южно-российская и другие. Соответственно каждая из этих группировок в зависимости от состоящих в них субъектов федерации имеет количественное и, что особенно важно, качественное (в смысле весомости) представительство. Здесь в силу вступает совокупность значимых факторов: размер территорий, количество населения, национально-религиозная позиция, доля средств, вносимых в федеральный бюджет и получаемых из него, и другие.

Некоторые черты функционального представительства внутри регионов и субъектов федерации, через которое осуществляется лоббизм, можно проследить в Белгородской области и межрегиональной ассоциации «Черноземье», куда эта область входит вместе с 8 другими субъектами федерации. На территории области наибольшим авторитетом среди институциональных представительств интересов пользуется Торгово-промышленная палата Белгородской области. Ее архив позволяет проследить за взаимоотношениями групп интересов и власти. По соглашению между ТПП и областной администрацией от февраля 1995 года палата была признана выразителем интересов предпринимательства. Сотрудничество было установлено и с Областной Думой в сфере совершенствования механизма правового регулирования предпринимательской деятельности «в частности, доступа к льготным долгосрочным инвестиционным кредитам малым предприятиям под гарантии местных властей» (Текущий архив ТПП БО. Отчетный доклад за 1996 г. – С.3).

Значительный интерес представляет принятый в сентябре 1996 года областной Думой закон «О торгово-промышленной палате», по которому палата оказывает помощь предприятиям, представляет и защищает их интересы по вопросам, связанным с

осуществлением хозяйственной деятельности. По мнению руководителей областной ТПП, соглашения между администрацией области и ТПП, как и областной закон, выполняются.

Торгово-промышленные палаты успешно осуществляют представительство интересов и в других субъектах федерации. Через них проходит и лоббирование интересов, о чем работники этих организаций не раз заявляли открыто на всех уровнях. После резкого обострения кризиса в России после августа 1998 года значительно усилилось влияние Российского союза промышленников и предпринимателей – еще одной мощной представительной организации, приспособленной для лоббизма на общероссийском и региональном уровнях.

Внутрирегиональный лоббизм особенно сильно проявился в 1996-1998 годах во время выборов президентов республик и глав администраций субъектов федерации, когда открыто выступили лоббистские структуры мощных групп интересов, проводящие на высокие посты нужных им людей, используя на это солидные средства.

Особого внимания заслуживают проблемы лоббизма и всей системы функционального представительства на местном и муниципальном уровне. Как в федеральном, так и в региональном масштабе пока не разработаны какие-либо основополагающие акты для определения представительства интересов в органах управления. Есть необходимость в разработке правовых норм, по которым муниципальный служащий сможет официально быть поверенным или представителем по делам групп интересов в органах местного самоуправления. От уровня отношений между местной властью и предпринимателями прежде всего среднего и мелкого бизнеса в определяющей степени зависит хозяйственный успех и многие вопросы управляемости на местах. Резервы здесь очень большие. Исходная позиция состоит в том, что, поскольку самоуправление в России согласно Конституции непосредственно не входит в органы государственной власти, то оно по общественному статусу приближается к группам интересов, являясь составной частью гражданского общества, и, следовательно, может выражать свои интересы через функциональное представительство.

Ярким подтверждением этих положений служит развернувшееся во многих областях России земское движение. Например, в Белгородской области, которая значительно продвинулась в этом направлении, существующие 400 земских собраний пытаются через органы местного самоуправления продвигать свои интересы.

Отсутствие серьезной правовой базы для представительства интересов на региональном уровне является одной из основных причин для сращивания экономических структур (групп интересов) со структурами государственной власти, что наглядно показали выборы в законодательные собрания субъектов федерации в 1997-1998 годах. Нередко руководители органов государственной власти входят в правления корпораций. Практически во многих регионах и субъектах федерации политическая власть и экономическая мощь сосредоточены в одних руках. Лоббизм в этих условиях не может развиваться нормально, особенно в рамках своей плюралистической модели. Как известно, концепция лоббизма подразумевает принципиальную базовую разделенность частно-корпоративистских интересов и публичной власти.

Проблемы российского регионального лоббизма, особенно внутрирегионального, пока изучены слабо. Однако уже можно сделать вывод, что сама форма государства способствует формированию мощной системы лоббизма на региональном уровне, особенно это присуще автономиям, которые имеют свои особенности, отражающие местные традиции и ментальность населения. Можно полагать, что на выборах 1999 и 2000 годов роль региональных элит и их представительства еще больше возрастет.

В странах, где существует законодательное регулирование лоббизма, доказано его положительное влияние на институционализацию групп интересов и развитие гражданского

общества. В России такого законодательства пока нет, но есть значительный опыт его разработки. Эта работа проводится с 1992 года. В октябре 1995 года Государственная Дума отклонила законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти», разработанный комиссией под руководством В.Клименко и В.Лепехина, вобравший в себя весь лучший мировой опыт.

Обобщая взгляды и соображения инициаторов разработки законопроекта, можно сделать выводы о том, что вступление в силу закона могло бы 1) снизить действие хаотичных, спонтанных и дезорганизирующих факторов на все сферы общественной жизни, усилить регулируемую роль государства в политической и экономической сферах, добиваться соответствия лоббистской деятельности общенациональным интересам; 2) противодействовать тенденции криминализации экономики и общественно-политической жизни, помочь бороться с коррупцией в органах власти; 3) углубить процессы демократизации российского общества, его структурирования на демократической основе, а также способствовать реализации конституционных прав граждан на выражение и отстаивание своих законных интересов; 4) повысить уровень профессионализма при принятии государственных решений. Этот пункт всегда подчеркивался и подчеркивается на всем протяжении борьбы за принятие закона. Именно борьбы, так как сторонники закона знали, что «сопротивление привыкших к благу и подкупу будет жестоким» – как отметил один из организаторов разработки законопроекта В. Лепехин (В.А. Лепехин. Лоббизм. – М., 1995. – С.58).

После неудачи в октябре 1995 года стало ясно, что ни тогда, ни позже ни Дума, ни общество, ни исполнительные властные структуры по многим, в том числе и по лоббистским, причинам не готовы к принятию закона, где лоббизм называется лоббизмом и предлагаются определенные меры по его регулированию.

Конечно, какие-то общие правовые основы для представительства интересов в России есть. Это прежде всего известные положения Конституции Российской Федерации, законы о финансово-промышленных группах, о торгово-промышленных палатах, ряд других. Для сложных условий реформирующейся России этого явно недостаточно. Однако, разработка законодательства по лоббизму и всей системе функционального представительства является повелительной потребностью дальнейшего поступательного развития России.

Неопределенность и противоречивость стратегии власти по отношению к лоббизму во многом объясняется как состоянием самой власти, так и состоянием общества. Поскольку в России, кроме компартии, настоящих политических партий практически нет, партнерами государства выступают не политические организации, а группировки элиты, представляющие сравнительно узкие корпоративные интересы, не объединенные в национальную стратегию. Эти элитные группы конкурируют между собой за влияние на государство. В результате государство способно лишь реагировать на давление лоббистов, выбивающих преимущества.

Последние пять лет идет активное обсуждение основных проблем представительства интересов и их лоббистской деятельности. Важным показателем все более углубляющегося процесса теоретических исследований в области взаимоотношений государства, общества и экономики является подключение российских специалистов к обсуждению применительно к России либеральной концепции, которая в основном состоит в том, что новый хозяйственный механизм должен формироваться посредством специальной целенаправленной политики государства с целью бесконфликтного введения принципиального автономного саморегулирующего хозяйственного процесса. В сложном комплексе взаимоотношений организованных групповых интересов и государства слово и дело за определяющей в этом комплексе стороной – за государством. Ему определять, каким будет лоббизм в России в следующем веке, который, судя по определившимся тенденциям, предъявит жесткие

требования к поискам действенных каналов взаимоотношений общества и государства, бизнеса и власти.

Перспективы развития лоббизма в России напрямую зависят от осуществления одного из возможных сценариев развития российской государственности в предстоящее десятилетие. При восстановлении курса, проводившегося до 17 августа 1998 года, и сохранении олигархического капитализма лоббизм сохранит свои уродливые формы. Правящие круги по-прежнему будут тянуть с принятием закона о регулировании лоббизма, корпоративистское воздействие сохранит свой олигархический характер, функционирующие на макроуровне институты согласования социальных интересов, например, Генеральные соглашения между правительством, профсоюзами и работодателями, как и теперь, не будут оказывать существенного влияния на стабилизацию общества.

При установлении диктаторской формы правления усилятся корпоративистские методы согласования интересов. В современных условиях авторитарная форма правления возможна только как ориентированная на защиту национальных интересов. В этом случае корпоративистские группировки будут привлечены к конструктивному сотрудничеству, социальному компромиссу. При сохранении основ рыночной экономики возрастет роль консультационной и экспертной служб. Влияние олигархических групп снизится, в частности, за счет проверки законности приватизации и частичной национализации. У плюралистической модели лоббизма будет мало шансов на обретение законодательной основы.

При определенной коррекции курса реформ и постепенном вызревании правового демократического общества с перспективной рыночной экономикой возникнут условия для полноценного развития лоббизма как социально-политического института. Соответствующее законодательство ускорит процесс институционализации гражданского общества и его важной составной части – функционального представительства. В этих условиях возникнет одна из наиболее эффективных и демократических моделей лоббизма – плюралистическая. Она приспособлена для открытого влияния извне на решение властных структур в пользу тех или иных интересов при их сопоставлении и соревновательности без установления между сторонами обязывающих отношений. Неокорпоративизм приобретет черты и свойства, укрепляющие демократию и стабильность.

ПОЛЬСКИЙ ВОПРОС В ОЦЕНКЕ А. И. ГЕРЦЕНА

А.М. Страхов

Нет необходимости обосновывать как весомое значение Польши для России, так и теснейшую связь польской и русской наций, уходящую своими корнями в далекое прошлое. Многовековая история двух славянских народов – русского и польского – характеризуется периодами дружбы и вражды, сочувственной солидарности и взаимного недоверия. В сложных взаимоотношениях разбираются политики и историки, оперируя широким набором исторических фактов, свидетельствующих о взлетах и падениях русско-польских отношений. Было время, когда русские и поляки совместно проливали свою кровь, действуя как союзники против общего врага, и было время, когда они шли друг на друга. Историческая память обоих народов омрачена немалым количеством трагических вех, среди них поход Сигизмунда III на Москву в XVII веке и три раздела Польши между Пруссией, Австрией, Россией в веке XVIII.