

В. Лепехин

ЛОББИЗМ В РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Лоббизм по-советски

Лоббизм в современной России мало чем отличается от лоббизма в СССР. С точки зрения большинства исследователей этого явления, лоббизм был, есть и будет жесткой борьбой региональных «элит», супермонополий и отраслевых кланов за власть и контроль над ресурсами. Борьбой, соседствующей с коррупцией и политическим беспределом, дезорганизующей экономику и государство...

Кто-то из российских бизнесменов однажды пошутил, сказав, что лоббизм - это процесс открывания лбом дверей в кабинеты начальников. В действительности lobby переводится с английского как кулуары, коридоры (кулуарные, закулисные способы принятия политических решений стали обозначать термином «лобби» примерно с середины прошлого века)¹, однако в русском варианте, в силу игры слов, термин имеет как бы два значения. Кулуары кулуарами, но для того, чтобы добиваться своего, сегодня в России мало быть вхожим в коридоры власти, нужно еще иметь действительно крепкий лоб.

Согласно общепринятой точке зрения, лоббизм - это давление на власть, на людей, принимающих решения, разного рода групп и группировок - так называемых «групп давления»... Согласиться с подобным утверждением - значит не понимать механизма и самой сути властвования. «Группы давления», наиболее мощные из них - это и есть власть. Это фактическая власть, не просто оказывающая влияние, но контролирующая финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т.д. Она отличается от власти формальной - политических институтов и policy makers в их традиционном понимании - как лиц, лишь представляющих и озвучивающих (в лучшем случае олицетворяющих) власть, совершающих формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью решений, обеспечения юридического закрепления, легитимации решений, принимаемых фактической властью. Даже президенты, формально зависящие от избирателей, а не от кланов, часто не могут шагу ступить без согласования своих намерений с лидерами группировок, ставленниками которых они по сути являются. Лишь в «переходных» обществах, где традиционные «группы давления» уничтожены или ослаблены, а новые еще не сложились, относительно велика и независима роль отдельной «самодостаточной» лично-

сти - вождя, диктатора, его харизмы. Но лишь какое-то время... Ни один диктатор не продержится и месяца, если не будет опираться на какие-либо группировки, структуры власти, средоточие реальных ресурсов...

Всякий лидер довольно быстро становится заложником своего окружения, формальным выразителем интересов того или иного клана. И чем адекватней действия лидера запросам властных группировок, тем прочнее его положение.

Лоббизм, таким образом, это не просто артикуляция (представление) интересов тех или иных групп (социальных, политических, экономических и др.) в структурах власти. Это процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической.

Конечно, лоббированием своих интересов заняты и множество мелких, малозначимых или маловлиятельных групп. Однако давление разного рода общественных организаций и объединений граждан на власть - это, к сожалению, периферия лоббизма. Стержнем же его, повторяем, является обеспечение принятия решений в интересах ведущих «групп давления» как структур реальной власти, сформировавшихся на базе крупнейших корпораций.

В «естественно развивающихся обществах» лоббизм более или менее однотипен, механизмы обеспечения принятия решений известны и просты, так как отработывались столетиями. Различия состоят главным образом в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократическим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы давления и влияния...

Иное дело лоббизм в СССР и постсоветской России, где на социум и экономическую жизнь общества был наложен жесткий директивно-идеологический корсет, деформировавший традиционную, естественную систему представления интересов граждан.

Специфика советского, а затем и постсоветского лоббизма обусловлена прежде всего предельной идеологизацией и бюрократизацией общества и как следствие - своеобразием его социальной структуры и, соответственно - способов и каналов артикуляции групповых и корпоративных интересов различных социальных субъектов.

Начнем с того, что советское общество, в силу господствовавшей в нем уравнительности, было слабо дифференцировано по вертикали, т.е. в социальном смысле, что с лихвой компенсировалось горизонтальной - территориально-отраслевой дифференциацией. В силу размытости социальной структуры, а также мифологичности (идеологичности) массового сознания, социальные группы, которые сложно было вычленивать в гомогенной массе советских работников, не были структурированы, политически самоопределены и артикулированы. В этой связи их даже вряд ли можно было назвать социальными субъектами².

Словом, лоббизм как социальная инициатива, как процесс представления интересов граждан и их объединений в структурах власти в СССР отсутствовал или существовал в зачаточном, деформированном виде - как многоступенчатое, опосредованное (через КПСС) лоббирование ситуативных, текущих, не базовых интересов отдельных групп населения, как бы представляемых государственными профсоюзами, а также созданными «сверху», а потому лояльными по отношению к власти Комитетами (советских женщин, молодежных организаций. ..), Советами (ветеранов войны и труда и т.п.), Движениями («Врачи за мир» и т.п.) и др.

Политическое управление строилось в СССР по территориальному признаку. Основными управленческими единицами были республиканские, областные, районные и иные комитеты КПСС. Территориальное (региональное) лобби, таким образом, было достаточно мощным.

КПСС долгое время была не только *основным субъектом* принятия важнейших политических, административных, экономических и иных решений, *но и основным объектом* влияния, давления. Соответственно основными каналами лоббирования долгое время - примерно до конца 60-х годов - были ее региональные комитеты

Однако компартия сама по себе не была гомогенной структурой. Внутри нее существовали негласные, неформальные подструктуры, образуемые, прежде всего, по земляческому (а не по идеологическому) признаку. Именно через земляческие группировки и происходила артикуляция интересов региональных «групп давления» (Южно-русской, Украинской, Сибирской, Уральской, Московской, Ленинградской и других группировок), включая рекрутирование кадров и распределение ресурсов.

Образование региональных (местных) группировок в республиках способствовало усилению дифференциации КПСС и по национальному признаку. Так, узбекистанская группировка постепенно становилась узбекской, казахстанская - казахской, и т.д.

Регионализация и особенно - своего рода «национализация» КПСС явились впоследствии одним из факторов развала Союза ССР и прихода к власти (сохранения власти) в большинстве новых независимых государств бывших партийных (КПСС) лидеров - теперь уже не как партийных секретарей, а как лидеров национально-региональных движений и кланов. Можно было бы предположить в связи с вышесказанным, что региональные лобби в СССР было основным, самым мощным. Однако это не так. У региональных лоббистов имелся серьезный конкурент - отраслевые лоббисты.

Наряду с территориальной дифференциацией, весьма ощутимой, но - в условиях централизма и политического монизма (сегодня территориальная дифференциация на порядок глубже) - не довлеющей, существовала и функциональная - отраслевая дифференциация.

Экономика была более свободна от идеологии, чем социум. Партком на заводе играл все-таки меньшую роль, чем директор и администрация, в то время как за пределами предприятия основным субъектом власти был райком (обком) партии, а не советы народных депутатов или исполкомы. То есть отраслевой принцип артикуляции интересов населения - не как групп граждан, а как «трудовых коллективов» - был основным. Хотя речь, разумеется, следует вести не о трудовых коллективах как таковых, а о коллективных, точнее, - узкогрупповых распорядителях собственности: администрациях предприятий, руководителей управлений, главков, министерств.

Министерства и ведомства сосредотачивали в своих руках все больше и больше полномочий и возможностей по распоряжению государственными ресурсами, перехватывая у органов КПСС функцию и роль основного *объекта давления* со стороны лоббистов. *Соответственно, лоббирование в СССР осуществлялось - с начала 30-х гг (с начала индустриализации и формирования новых мощных отраслей и, соответственно, «отраслевых кланов» в рамках государственно-монополистической экономики) все больше по отраслевому принципу.*

Ведущими «группами давления» постепенно стали разного рода отраслевые и межотраслевые объединения предприятий, сформировавшиеся в 30-40-е гг., на базе монополий ВПК и машиностроительного комплекса, прежде всего - «тяжмаши», металлургической и горнодобывающей промышленности, с 60-х годов - нефтегазовой промышленности и агропрома, а с 70-х гг - атомной, авиакосмической и автомобильной промышленности, а также единой энергетической системы.

Разумеется, приоритетное развитие каждой из этих отраслей было соответствующим образом политически и идеологически обосновано («научно-технический прогресс», «создание материально-технической базы коммунизма», «укрепление обороноспособности страны» и т.п.) и, конечно же, у каждой из этих отраслей была своя «крыша» в лице соответствующих отделов аппарата ЦК КПСС. Ленинский лозунг «Коммунизм - это советская власть плюс электрификация всей страны» был воплощен к 60-м годам в том смысле, что опорой политической власти в стране были к тому времени уже не «рабочий класс» и «колхозное крестьянство», а отраслевые группировки и, прежде всего, - группы топливно-энергетического комплекса и ВПК.

Основными каналами лоббирования интересов «отраслевых кланов» были министерства и ведомства, Госплан и Госснаб плюс все те же комитеты КПСС: тюменские секретари лоббировали интересы нефтяников и газовиков, свердловские - машиностроителей, донецкие и кемеровские - шахтеров, днепропетровские и ижевские - «оборонщиков», краснодарские и ставропольские - агропромышленного комплекса и т.д.

Разумеется, степень влияния этих и других кланов, сформировавшихся на базе отраслей группы «А», во многом зависела от политических приоритетов, устанавливаемых КПСС (индустриализация, развитие авиационной и космической промышленности и проч.).

Вряд ли можно назвать существовавшие в СССР способы и каналы лоббирования гласными и легитимными. Они были откровенными, но не открытыми, если хотите - нагими, прямым следствием узурпации власти надзаконными структурами, не стесняющимися отрывать от государственного пирога лучшие куски. («Комитетам КПСС можно, почему нам нельзя - во имя строительства «материально-технической базы коммунизма?»»).

Впрочем, кое-какие «полугласные» каналы лоббирования были. Например, коллегии министерств - специфические органы, не характерные для государств с рыночной экономикой. В состав Коллегий, наряду с руководителями министерств, входили и директора крупнейших предприятий, НПО, НИИ и КБ.

Коллегии сочетали в себе функции управления (принятия решений), обеспечения «обратной связи», экспертизы, но, прежде всего, - внутриотраслевого лоббирования интересов представленных в коллегиях учреждений и предприятий.

Однако подбор членов в эти коллегии был чисто формальным, никакой собственно коллегиальной работы в них не было: в супермонополизированной и сверхцентрализованной экономике коллегии просто-напросто приближали руководителей крупнейших предприятий отрасли к кулаку и крику министра и его замов. Коллегии были одной из форм рабочих совещаний, планерок, хотя участники заседаний коллегий, конечно же, использовали возможность доступа к принимающим решения должностным лицам для решения проблем своих предприятий.

Осуществлялось лоббирование также через земляческие группировки в аппарате КПСС и исполнительных органов и в индивидуальном режиме - через «агентов давления». Саких лоббистов называли «толкачами». 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.

Советская система была достаточно эффективной (как и любой произвол: сказано-сделано) - с точки зрения лоббирования и удовлетворения интересов отраслевых «групп давления». Приоритетные отрасли процветали, в то время как неприоритетные отрасли и предприятия, группы граждан, общественные объединения (если о таковых можно вообще говорить применительно к советскому обществу), пресса не имели прямого доступа к структурам власти, не являлись сколько-нибудь значимыми субъектами давления и влияния. Принятие общегосударственных решений осуществлялось в интересах отраслевых кланов, ряд которых (ведающие закупкой зерна за рубежом, производством и про-

дажей хлопка, экспортом нефти и газа, отдельных видов вооружений и драгоценных металлов) был фактически неподконтролен даже Политбюро. Страна находилась во власти супермонополий, все большие узурпирующие власть и собственность.

В 60-е годы попытка хрущевской (идеологизированной, популистской, антимосковской) части КПСС поставить народившиеся отраслевые кланы под контроль Компартии - ввести отраслевые парткомы - совнархозы - провалилась. В 70-е годы, в годы правления ставленника прагматичной, проотраслевой части КПСС Л.И. Брежнева отраслевые группировки окончательно оформились, укрепились, срослись с партийными органами и органами КГБ.

Именно с того момента, когда крупнейшие и богатейшие отраслевые кланы слились в одно неразрывное целое с органами КПСС и КГБ, а вовсе не с апреля 1985 года, можно начать отсчет «перестройки».

1-й этап реальной «либерализации» советского режима (конец 60- 70-е годы) стал этапом «перерождения» высшего эшелона партийных органов - их деидеологизации и превращения в неотъемлемую часть отраслевых группировок. В это время была «перестроена» система управления: административно-командное управление сменилось административно-рыночным, когда исполнение решений стало зависеть не только от «энтузиазма» исполнителей или выполнения ими директив, но и от разного рода материальных стимулов - номенклатурных благ, бартерного обмена этими благами («ты - мне, я - тебе») и коррупции. Андроповское правление было последней попыткой идеологизированной части органов КПСС-КГБ как-то притормозить процесс «прагматизации» режима. Это удалось, но ненадолго.

Начало 2-го, горбачевского этапа «перестройки» было обусловлено потребностью закрепления произошедшей в 70-е гг. «прагматизации» управления и в политико-идеологической сфере, привести «надстройку», так сказать, в соответствие «базису». «Новое политическое мышление», провозглашенное Горбачевым было призвано сбросить изжившую себя «надстройку» органов КПСС, легитимизировать разбухшие до предела «теневую» экономику, «теневое» распределение и «теневую» политику, высвободить энергию выходящих на мировые рынки советских монополий - прообразов транснациональных корпораций (теперь, на территории экс-СССР, - уже точно - транснациональных). Приход к власти в 1985 году относительно молодого и «либерального» лидера, оказался не то что бы кстати, - это стало возможным именно по причине желания контролирующих власть и собственность прагматиков сбросить с себя поистаскавшуюся овчинку «коммунистической» «партии».

Особенности постсоветской политической системы и специфика лоббизма в современной России

Казалось бы, в ходе «перестройки» произошла смена политической системы, а вместе с ней - системы и методов лоббирования. В действительности, произошло лишь разрушение ее идейно-политического каркаса. Основные субъекты реальной власти не только уцелели, сохранив за собой ресурсы, да и усилились, высвободившись из-под «коммунистических» глыб. После упразднения Совмина СССР лишь часть лобби (речь идет прежде всего о лоббистах в ранге союзных министров и рядовых функционеров союзного правительства) была вынуждена сменить профиль своей деятельности. Большинство же лоббистов, «переупаковавшись», остались в структурах прежних кланов. Мало изменений произошло и в способах представления как отраслевых, так и региональных интересов.

Если каналы лоббирования изменились кардинально (после упразднения комитетов КПСС основным каналом лоббирования стали новые представительные органы власти, но все больше - исполнительная власть: федеральное правительство и местные администрации), то механизм продвижения групповых интересов остался прежним.

Точно так же, как некогда «обкомычи» в ЦК КПСС, нынешние депутаты лоббируют свои региональные интересы в Федеральном собрании РФ, а губернаторы - в Правительстве и Администрации Президента РФ. Так же, как прежде, хотя и в несравнимо больших масштабах (рынок дает о себе знать), сегодня в ходу подкуп индивидуальных «лоббистов», прежде всего - работников исполнительных органов.

Как и прежде, перераспределение ресурсов и собственности неподконтрольно общественности и прессе. Не только потому, впрочем, что общественность и пресса не могут добраться до информации. Просто общественности как таковой в России тоже пока не существует, как и независимой и отважно-неподкупной прессы.

Мало кто, кроме тех, кто принимает решения, знает сегодня - кому, на каком основании и по каким критериям выделяются кредиты и дотации, выдаются лицензии и квоты, формируются «Общественные» или «Экспертные» советы при правительстве, Президенте РФ, Федеральном собрании России или аналогичных структурах субъектов Федерации.

Словом, точно так же, как прежде, бал в стране правят известные отраслевые и региональные группировки.

Система советского лоббизма осталась в целостности и сохранности, а значит остался во многом прежним и сам механизм властвования.

Во-первых, не изменились государственные приоритеты. Новых приоритетов почти нет (достаточно посмотреть на так называемый Федеральный бюджет государства), в то время как по инерции существуют многие старые. По-прежнему в структуре экономики доминируют экспортные отрасли: топливно-энергетический комплекс, отдельные направления машиностроения и производства вооружений, некоторые горнодобывающие отрасли (драгоценные и цветные металлы). Эти же отрасли наиболее масштабно представлены сегодня и в высших эшелонах власти.

Во-вторых, основные «группы давления» не только уцелели, но и, избавившись от узды КПСС, нарастили ресурсы, приватизировав основные средства производства.

В-третьих, остался довлеющим отраслевой принцип артикуляции интересов граждан, которые в условиях неразвитости политической инфраструктуры по-прежнему являются скорее производственными единицами, чем гражданами. В условиях же приватизации предприятий и нарастающей безработицы «граждане», особенно в небольших городах, становятся еще более зависимыми от руководителей, владельцев предприятий и местной «элиты».

В-четвертых, в целостности и сохранности остались ядра «групп давления» - монополии, которые в условиях ослабления государственной поддержки мелких, убыточных предприятий, даже укрепились.

В-пятых, по-прежнему в ходу земляческий принцип артикуляции и агрегации интересов, катализирующий дезинтеграцию России и процесс укрепления местных «мафий».

В-шестых, в целостности остались основные каналы (кроме КПСС) лоббирования:

- отраслевые министерства: коллегии и аппарат министерств (вместо Госплана, к примеру, Госкомимущество) и исполнительная власть вообще;
- органы представительной власти, аппарат этих органов и сами депутаты.

Кое-что, конечно, изменилось. Произошла плюрализация лоббизма. Появились новые, внеотраслевые, то есть фактически альтернативные отраслевым субъекты и каналы лоббирования. Таковыми являются прежде всего *структуры «нового бизнеса»* и, отчасти, *новые профсоюзы* и некоторые общественные объединения, в частности, женские, молодежные, детские и экологические организации, ассоциации инвалидов и ветеранов. Активизировались различные религиозные конфессии. Одним из мощнейших субъектов и каналов лоббирования стала *пресса*, во многом самостоятельно формирующая не только массовое сознание, но и сознание «элиты», людей, принимающих решения³.

Ввиду появления политиков, способных занимать высшие должности в государстве и добиваться популярности независимо от их принадлежности к какому-либо отраслевому или региональному клану, появились также такие лоб-

бистские образования, как «клиентелы» - конгломераты структур, поддерживающие и группирующиеся вокруг какого-либо политика, точнее, - должностного лица. И чем выше пост, чем больше возможность данного должностного лица влиять на принятие решений, от которых зависит экономическое процветание предприятия, фирмы, банка, региона и т.п., тем мощнее клиентела.

Еще одним субъектом и каналом лоббирования стали *политические партии и движения*. Трудно отрицать ту роль, которую играли в свое время, к примеру, Движение «Демократическая Россия» или политический блок «Гражданский союз» в принятии правительством и парламентом тех или иных решений. В 1995 г., в силу ряда причин, роль политических партий и движений была чуть менее значимой, чем в 1993 г., но еще через несколько лет значимость ряда партий, например, Компартии, Движения «Наш дом - Россия» или, допустим, Движения «Яблоко», может стать более весомой, чем ныне.

Профессиональным лоббизмом занимаются также специальные *лоббистские фирмы*, замаскированные под консалтинговые агентства, службы «паблик рилейшнз» и аналитические центры. Официально лоббистских фирм, то есть зарегистрированных в качестве таковых еще нет, но не исключено, что они появятся (легализуются), как только будет принят соответствующий закон.

Несмотря на многообразие каналов лоббирования, ведущим каналом лоббирования интересов не только фирм и предприятий, но и самых разных структур, организаций и групп населения являются сегодня *исполкомы всех уровней*, включая аппарат Правительства РФ и прежде всего такие его подразделения, как Министерство финансов и Центральный банк России, Министерство экономики (распределяющее инвестиции), Госкомимущество России, Министерство внешнеэкономических связей, Министерство топлива и энергетики и т.п., а также Фонды федерального, республиканского, областного, городского и т.п. имущества. Последнее связано с появлением на российском рынке нового товара - земли, недвижимости, ценных бумаг. Именно на базе структур, осуществляющих операции с финансовыми средствами, а также с землей и недвижимостью, и формируются сегодня новые «группы давления».

Представительная власть пока слаба, политические институты еще не сложились, трудные времена переживает пресса, общественность маломощна и разрозненна. Исполнительная же власть (т.е. бюрократы и чиновники) по-прежнему властвует в России. И к ним, как и прежде, идут лоббисты.

Внеотраслевые лоббистские структуры

С лоббистскими структурами, продвигающими интересы традиционных экономических структур (государственных предприятий, отраслевых групп и

созданных на их базе концернов), все более или менее ясно. Система представления их интересов сложилась еще в советское время и за годы «перестройки» претерпела мало изменений. Иное дело - представительство и продвижение интересов новых коммерческих структур, частного бизнеса.

Интересы новых «групп давления», сформировавшихся или формирующихся на базе «нового бизнеса», представляют и продвигают в структурах власти так называемые «внеотраслевые» или «межотраслевые» лоббистские структуры.

Разумеется, «новый бизнес», в особенности - стартовавший с нуля, в стороне от государственных структур и предприятий, имеет несравнимо меньшие ресурсы, чем старые отраслевые кланы. И все же «новый бизнес» развивается динамично, напористо, наступая на пятки группировкам «старых» лидеров. Так же динамично «новый бизнес» создает свои структуры и каналы лоббирования.

Самочувствие «нового бизнеса» во многом зависит от отношения к нему властных структур, от проводимой ими экономической политики. Вести честный бизнес и при этом преуспевать - в условиях существующей налоговой системы, инфляции, а также отсутствия системы защиты прав собственника - практически невозможно. Преуспевают, как правило, те структуры, которые обеспечивают себе в той или иной форме политическое прикрытие, выбивая право на занятие помещений, аренду земли, приватизацию на льготных условиях, получение льготных кредитов и лицензий, защиту от рэкета. Именно поэтому «новый бизнес» (не только и даже не столько малый) нуждается в поддержке властей, в тесном взаимодействии с ними.

Система представительства интересов предпринимателей в структурах формальной власти развивается форсированными темпами. Сегодня можно говорить уже о разветвленной сети союзов и ассоциаций, в той или иной степени представляющих и лоббирующих интересы «нового бизнеса» в органах власти. Все эти объединения, независимо от декларируемого предназначения, являются, в сущности своей, лоббистскими. Даже политические партии предпринимателей предпочитают обычную лоббистскую деятельность и кулуарные интриги массовым публичным кампаниям - митингам, демонстрациям и т.п. Большинство этих структур (за исключением «клиентел» и лоббистских фирм) - гласные, более или менее открытые, но методы, используемые ими при работе с органами власти, по большей части все же нелегальные. Это и понятно: основой лоббирования сегодня в России являются не договоры и официальные соглашения между государственными органами и представительскими структурами предпринимателей, а обычные закулисные сделки, совершаемые представителями коммерческих структур с отдельными чиновниками.

Объединения предпринимателей - своего рода профсоюзы - образуются в основном по функциональному признаку, хотя мы можем назвать также ряд универсальных союзов, выдержавших проверку временем.

К примеру, *Российский союз промышленников и предпринимателей*, был создан как объединение самых разных - как новых, так и старых хозяйственно-экономических структур, как государственных предприятий, так и частных фирм. Созданный при поддержке органов КПСС и союзных депутатов, он и сегодня является самым представительным и влиятельным союзом, хотя лоббирует преимущественно интересы крупных промышленных предприятий, а не нового частного бизнеса.

Куда более старой, менее представительной, но не менее авторитетной, чем РСПП, структурой является *Торгово-промышленная палата России*.

ТПП традиционно представляла интересы советских, а затем российских предприятий и фирм за рубежом, контактируя с зарубежными Торговыми и торгово-промышленными палатами, являющимися во многих странах мира ведущими общественно-государственными структурами, призванными наладить взаимодействие представителей бизнеса с властью.

: К примеру, Торговая палата США, состоящая из 89500 (!) корпоративных членов, имеет более 1200 «наблюдателей за комитетами Конгресса», способных в случае необходимости организовать целый шквал писем и обращений «с мест» в адрес законодателей.

Крупнейшим объединением представителей «нового бизнеса» и предпринимательских объединений, своего рода Союзом союзов, созданным с целью представительства интересов частного бизнеса в структурах власти, является «*Круглый стол бизнеса России*», в который на начало 1996 года входило более двухсот предприятий и фирм, а также несколько десятков «отраслевых» предпринимательских объединений, включая такие, как Ассоциация российских банков, Российский союз промышленников и предпринимателей, Российский биржевой союз, Ассоциация совместных предприятий, международных объединений и организаций и т.д. КСБР первым из подобных объединений стал лоббировать интересы не просто отдельных корпораций и фирм, но предпринимателей в целом как новой социальной группы.

Аналогичная структура есть, к примеру, и в США - «Деловой круглый стол», который американцы считают основным рупором большого бизнеса страны. В «Деловой круглый стол» входят около 200 директоров крупнейших корпораций Америки, без мнения которых в США не принимается ни одно важное государственное решение. По своему влиянию на законодателей и правительство «Деловой круглый стол» намного превосходит и Торговую палату и Национальную ассоциацию предпринимателей США.

В настоящее время в России существует уже около *сотни федеральных и международных объединений предпринимателей*. Из них, по нашим наблюдениям, лишь около десятка более или менее серьезно занимаются легальным, цивилизованным лоббизмом: выдвигают своих представителей в общественные советы при прави-

тельстве, Президенте РФ и парламенте, участвуют в политических акциях федерального значения - в Конституционном или Всероссийском экономическом совещаниях, Общественной палате при Президенте России и т.п. Остальные предпочитают «не высовываться», либо использовать негласные и неформальные методы воздействия на власть, индивидуальные подходы и каналы

Среди структур, созданных в свое время с целью лоббирования интересов деловых кругов, следует назвать также *Совет по развитию предпринимательства и промышленной политике при правительстве РФ*. Впервые подобный совет возник еще при Горбачеве и его состав и руководители менялись практически с каждой сменой премьерера. До декабря 1992 г. этот совет назывался *Советом по развитию предпринимательства при Президенте России* (председателем Совета был вице-президент РСПП Александр Владиславлев), с января по май 1993 г. - *Советом по поддержке малого и среднего бизнеса* (председателем Совета был 1-й вице-премьер Владимир Шумейко). Затем возникло два параллельных совета - *Совет по развитию предпринимательства при Президенте России* (его возглавлял президент «Круглого стола бизнеса России» Иван Кивелиди) и *Совет по промышленной политике при правительстве России*, созданный указом Президента РФ от 30 сентября 1992 года, который возглавляли сначала генеральный директор АО «АвтоВАЗ» Владимир Каданников, а затем президент Лиги оборонных предприятий Алексей Шулунов.

Среди лоббистских структур такого же уровня (федерального), но меньшего общественного значения следовало бы назвать также:

- *Высший экономический совет при Верховном совете России* (председатель Совета - заместитель председателя Верховного Совета РФ Владимир Исправников), прекративший свою работу в связи с роспуском Съезда народных депутатов России:

- *Палату промышленников и предпринимателей* в структуре Общественной палаты при Президенте РФ (председатель Палаты - президент Международной ассоциации руководителей предприятий Марк Масарский);

- *Комитет по товарным биржам при Антимонопольном Комитете* и др.

Наряду с общифедеральными Советами, аналогичные структуры создавались или создаются при отдельных министерствах или госкомитетах. Разумеется, в первую очередь такие структуры были образованы при наиболее важных для «нового бизнеса» министерствах:

- при Министерстве внешнеэкономических связей - *Совет по внешнеэкономической политике*, созданный в свое время бывшим министром МВЭС С. Глазьевым и распущенный новым министром О. Давыдовым; при новом министре при МВЭС был сформирован *Совет отраслевых объединений производителей и экспортеров*, объединивший 31 объединение экспортеров и

около 30 внешнеторговых объединений; в середине мая 1996 года этот Совет был преобразован в Ассоциацию содействия развитию внешней торговли;

- при Министерстве топлива и энергетики - Совет по информации и сотрудничеству топливно-энергетического комплекса;
- при Центральном банке РФ - Национальный банковский совет;
- при Мингосимущества РФ - Общественно-государственный совет по вопросам приватизации и управлению имуществом (в стадии формирования).

Аналогичные «открытые» и «закрытые» советы по развитию предпринимательства, поддержке малого и среднего бизнеса, экономической политике и т.п. создавались все это время и создаются и при администрациях и правительствах субъектов Федерации. К 1993 г. подобные советы были созданы почти в 60 регионах страны. Это, в частности, позволило в апреле 1993 г. провести Всероссийское совещание представителей советов по предпринимательству, инициаторами которого были Советы по развитию предпринимательства при главах администрации Московской, Тюменской и Архангельской областей. Результатом Совещания стало учреждение Всероссийского объединения «Предприниматели за новую Россию», объединившего около 20 общероссийских союзов предпринимателей, а также более полусотни региональных предпринимательских союзов и советов, создание которого, в свою очередь, стало толчком к учреждению - спустя полгода - «Круглого стола бизнеса России».

Зарубежные аналоги российских лоббистов

В перспективе число разного рода общественных советов при структурах власти будет расти, как будет расти влияние в этих структурах разного рода лоббистов. За примерами можно вновь обратиться к опыту США и других зарубежных стран.

В настоящее время в США в одном только Конгрессе «прописано» более 15 тысяч официальных (зарегистрированных) лоббистов. Из них более тысячи - представители зарубежных кампаний и фирм. О размахе деятельности лоббистов в США красноречиво говорят, в частности, следующие цифры и факты. «Бывший спикер палаты представителей Тип О'Нил, пишет в своей книге «Демократия для немногих» американский политолог Майкл Парренти, - говорил о власти лоббистов: «Их натиск и хватка ошеломляют. Они разрушают законодательный процесс». Они, безусловно, уже подорвали целостность и честность законодателей. Поучителен пример Клода Уайлда. В качестве вице-президента компании «Галф ойл» и лоббиста на протяжении более 12 лет Уайлд передал около 4,1 млн. долларов из фондов компании более чем ста американским сенаторам и членам палаты представителей, 18 губернаторам, десяткам судей и политическим деятелям местного масштаба. В его списке получателей подноше-

ний значились президенты Линдон Джонсон, Ричард Никсон, Джеральд Форд и Джимми Картер. За десять с небольшим лет четыре нефтяные компании передали 45 членам конгресса в виде нелегальных выплат 8 миллионов долларов.

«Каждый имеет свою цену», - поучал однажды Говард Хьюз одного из своих компаньонов, который впоследствии припомнил, что миллиардер ежегодно раздавал около 400 тысяч долларов «членам муниципалитетов и окружным инспекторам, сборщикам налогов, шерифам, членам законодательных собраний штатов, окружным прокурорам, губернаторам, конгрессменам и сенаторам, судьям... вице-президентам и президентам».

Во многих крупных корпорациях для оказания услуг должностным лицам существуют специальные отделы. Американский институт нефти... расходует 75 млн. долларов в год на лоббистскую деятельность и содержит в штате не менее дюжины лоббистов. Более 600 человек наняты в нефтяной промышленности только для оказания давления на конгресс и правительственные учреждения».

Представители ведущих лоббистских организаций-Торговой палаты, Национальной ассоциации предпринимателей, Делового круглого стола, а также лоббисты крупнейших корпораций были, по утверждению Майкла Парренти, американскими президентами, вице-президентами, государственными секретарями и министрами и временами буквально монополизировали членство в *Совете национальной безопасности*, а также в *Совете по международным отношениям*.

Большинство членов Совета по международным отношениям составляют представители таких частных кампаний, как «Морган гэрэнти траст», «Чейз Манхэттен бэнк», «Ситибэнк», «Ай-би-эм» и др.

В национальный *Комитет по экономическому развитию* входит около 200 лидеров бизнеса. Помимо данного Комитета крупнейшие финансисты, банкиры и промышленники (включая представителей таких компаний, как «Дженерал моторе» и «Дженерал электрик») входят в *Совет предпринимателей*, регулярно проводящий 3 -х дневные частные встречи с высшими государственными должностными лицами США.

При этом следует заметить, что деятельность всех этих многочисленных и мощных лоббистов регулируется достаточно развитым законодательством. Российский лоббизм вряд ли уступает американскому по силе давления на органы власти, количеству лоббистов и величине взяток. Во всяком случае система принятия решений в России развивается по тому же пути, что и американская. Но с одним существенным отличием: российский лоббизм по-прежнему бесконтролен, его деятельность никак и ничем не регламентируется.

В последнее десятилетие сферой динамичного развития лоббистской деятельности становятся международные надгосударственные организации, в частности - структуры Европейского союза. На конец 1992-го года в Брюсселе в различных международных организациях и прежде всего в Европейском союзе

действовало уже более 10 тысяч лоббистов. При этом аналитики отмечают, что среди них до 99 процентов общего количества занимают лоббисты, представляющие интересы различных коммерческих организаций.

Предпринимательским кругам удалось не просто внедрить в кулуары Европейского союза тысячи лоббистов, но и создать мощную сеть представительских организаций - таких, как *Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы (UNICE)*, *Европейский круглый стол промышленников (European Round Table of Industrialists)*, ряд отраслевых объединений.

Мощное давление, оказываемое лоббистами на различные международные организации, диктует последним необходимость разработки и принятия законодательства, которое регулировало бы лоббистскую деятельность и на общеевропейском уровне.

Иные лоббистские структуры в России

Одной из эффективнейших форм лоббизма является участие в разного рода *политических и политизированных бизнес-клубах*.

В последние 2-3 года только в Москве возникло и действовало или действует по сей день более 3-х десятков различных бизнес-клубов. Из них мы бы особо выделили VIP-club, который был создан в августе 1991 года ведущими предпринимателями страны на волне анти-ГКЧПистских настроений и сочетает в себе все признаки делового и политического клубов: регулярность заседаний, присутствие на заседаниях ведущих бизнесменов и политиков страны, четкие критерии членства, постоянство состава и преемственность руководства.

Суть любого политизированного бизнес-клуба состоит в том, чтобы обеспечить в неформальной дружеской обстановке общение политиков, бизнесменов, государственных деятелей, журналистов и через это общение - продвигать интересы предпринимателей в верхних эшелонах власти, а интересы политиков - в крупнейших корпорациях.

Помимо политизированных бизнес-клубов, являющихся объектом нашего особого внимания, мы бы отметили еще и такие формы, типы клубных объединений, в которых членами и участниками заседаний являются представители деловых кругов, как:

1. *Корпоративные бизнес-клубы (клубы-площадки):*
 - «Московский коммерческий клуб» (Николай Рыжков, Владимир Семанго) - особняк на Большой Коммунистической улице;
 - Клуб Инкомбанка в Щербаковских палатах;

- «Деловой клуб» Торгово-промышленной палаты России на «Чистых прудах» (Виктор Баженов);
- Клуб ЛогоВАЗа на Новокузнецкой (он же - штаб-квартира Бориса Березовского);
- «Деловой клуб» Московской товарной биржи;
- «Финансовый клуб» концерна OLBИ (Олег Бойко), перешедший затем в собственность Национального фонда спорта (Борис Федоров) на улице Герцена («управляющий» - Аркадий Мурашов).

В принципе, каждая крупная коммерческая структура стремится иметь собственный клуб, который организуется, как правило, в отреставрированном особняке, часто - принадлежавшем ранее какому-нибудь известному московскому купцу. Здесь помимо залов и кабинетов для деловых встреч и совещаний, устраиваются бар, ресторан (для неформального общения, конфиденциальных ужинов с высокими гостями и застолий по случаю юбилеев и удачных сделок), иногда - казино, сауны и спортивные залы. К примеру, в здании Финансового клуба концерна OLBИ, перешедшего в 1995 году к Национальному совету спорта, помимо прекрасного ресторана и бара расположен также Либерально-консервативный центр-«мозговой трест»-«Партия «Демократический выбор России».

2. *Политические бизнес-клубы* (так называемые клубы-семинары или «клубы-тусовки»):

- «VIP-club» (Иван Кивелиди, Олег Киселев, Олег Гладких), место базирования - Центр международной торговли, но постоянного помещения нет,
- «Реформ-клуб «Взаимодействие»» (Егор Гайдар) - специализируется на политэкономической проблематике;
- «Профи-клуб» (Владимир Макаров), базировался в Центральном доме архитекторов и объединял преимущественно предпринимателей Московской области - членов Движения «За профессиональное управление»;
- Клуб Ассоциации политических экспертов и консультантов (АсПЭК), место базирования в 1992-93 гг. - Центральный дом работников искусств, 1994 гг. - Государственная Дума, 1995 г. - Центральный дом художника, 1996 г. - Институт философии РАН объединяет экспертов не только политических движений и партий, но и ведущих предпринимательских объединений (например, РСШ, ПЭС, РОШ, ФТР) и некоторых корпораций;
- Клуб «Арбат», базировался в гостинице «Арбат» в Плотниковом переулке, связан с Конгрессом русских общин;
- «Суздаль-клуб» место базирования - г. Суздаль Владимирской области, но основными участниками заседаний являются, как правило, гости из Москвы;
- «Международный русский клуб» (Михаил Бочаров);
- Клуб «Реалисты» (Юрий Петров);
- Клуб менеджеров фондового рынка;

- «Клуб-93» - политический клуб, объединяющий не только известных политологов и экономистов, но и ряд предпринимателей;
- «Английский клуб» - чисто тусовочный клуб, объединяющий артистический и деловой бомонд;
- Клуб «Модерн» (на базе театра «Модерн»);
- Сеть клубов «Ротари» и др.

3. *Профессиональные или профильные клубы*, объединяющие предпринимателей и представителей иных сословий по профессиональному признаку:

- «Русский Кадровый Клуб» - объединяет руководителей «рекрутинговых» компаний, а также кадровых служб крупнейших российских и зарубежных корпораций;
 - «Клуб «Дипломатический»» - на базе Дипломатической академии;
 - Клуб «Финансовый» - на базе Финансовой академии;
 - «Клуб директоров» (Абел Аганбегян, Гавриил Попов);
 - «Клуб губернаторов»,
 - Московский международный нефтяной клуб (Борис Немцов);
- Клуб «Форум» - «Клуб руководителей банковских служб по связям с общественностью» (Александр Загрядский, Николай Кротов);
- «Пресс-клуб «Москва» в гостинице «Славянская-Рэдиссон»» (Александр Шелемех);
- Клуб банкиров «Надежность» (объединяет группу крупнейших бывших государственных банков);
- «Клуб инвесторов» (Юрий Петров) - заседания клуба проходят, в частности, на одной из дач бывшей резиденции Сталина в Кунцево;
- «Российский клуб» и др.

4. Наконец, к лоббистским структурам клубного типа можно отнести и *интеллектуально-политические клубы*, в работе которых так или иначе принимают участие предприниматели и в которых так или иначе обсуждаются проблемы предпринимательства. К их числу мы бы отнесли прежде всего Клуб «Поколение рубежа», «Русский институт-2» Сергея Чернышева, Клуб Ассоциации политических экспертов и консультантов России (АсПЭК), Школу культурной политики Петра Щедровицкого, Клуб «Содержательное единство» на базе ЭТЦ Сергея Кургияна, «Клуб-93», Клуб «Ай-Кью», в которых сконцентрировано сегодня до половины как официозной, так и независимой интеллектуально-политической элиты России.

5. Лоббистскими по своему характеру могут быть и такие специфические клубные структуры, как, скажем, «Клуб выпускников МГУ» или «Клуб выпускников МГИМО».

Помимо лоббистских организаций, продвигающих в структурах власти интересы работодателей и работников наемного труда, в России уже немало лоббистов иного рода. Некоторые из них весьма и весьма специфичны.

К примеру, в феврале-марте 1995 года правительство России сформировало *институт так называемых статс-секретарей* - более 70 человек, являющихся фактически лоббистами конкретных министерств и Государственных комитетов, для контроля со стороны исполнительной власти за соответствующими Комитетами Федерального собрания РФ и парламента в целом. Подобный институт - также специфическое, чисто российское ноу-хау.

Необходимость правового регулирования лоббизма

Лоббизм сам по себе - явление предосудительное. И проблема не в том, что он существует. Он естественен так же, как естественны и неотъемлемы интересы людей. Проблема в том, что он подобен айсбергу, у которого, кроме надводной части, есть еще и подводная - невидимая часть. Цивилизованное общество стремится свести теневой лоббизм к минимуму. Для этого оно стремится поставить деятельность лоббистских групп и фирм под контроль государства и общественности.

В СССР у этого айсберга практически не было надводной части, и сегодня, несмотря на плюрализм субъектов власти, мало что изменилось. Теневой, подпольный лоббизм, подобно ржавчине, разъедает (разлагает) структуры власти, препятствует реформам в экономике и становлению новой государственности.

Известно, что оборотной стороной лоббизма является коррупция, с которой безуспешно борются нынешнее правительство и парламент России. Но известно также и то, что одним из способов борьбы с коррупцией является легализация лоббизма, для чего *необходимо начать серьезную работу по подготовке лоббистского/антилоббистского законодательства*.

Борьба супермонополий, старых отраслевых и новых внеотраслевых кланов обостряется и, соответственно, усиливается натиск с их стороны на функционеров всех ветвей власти, но особенно - исполнительной, являющейся держателем столь желанных в условиях инфляции и кризиса производства ресурсов - кредитов, инвестиций, собственности. Чтобы откровенный и все возрастающий подкуп лоббистами должностных лиц не раскрыл правительство и парламент на части, не уничтожил окончательно авторитет государственной власти как таковой, необходимо поставить лоббизм в России под контроль общественных и государственных институтов. Так, как это сделали в ряде стран Европы и в США, хотя и с учетом нашей российской специфики.

С принятием Закона «О регулировании лоббизма» ситуация не изменится автоматически в лучшую сторону. Однако возникнут предпосылки к утвержде-

нию в российской политике ряда демократических принципов. К их числу мы бы отнесли:

- отделение частно-предпринимательской деятельности от государства, контроль за ее автономностью;
- предание гласности принципов распределения дотаций, кредитов, лицензий и вообще - предоставления государством льгот корпорациям, предприятиям и группам граждан;
- взаимодействие федерального правительства исключительно с легитимными структурами (союзами предпринимателей и руководителей госпредприятий федерального уровня, т.е. зарегистрированными Министерством юстиции России и делегирующими соответствующие полномочия своим лидерам).

В настоящее время политика российского руководства далека от соблюдения вышеперечисленных принципов. И правительство, и парламент - вольно или невольно - поощряют нелегальный лоббизм (или, по меньшей мере, закрывают на него глаза) и, соответственно, коррупцию стремлением работать неподконтрольно, без опоры на общенациональные объединения предпринимателей и общественность. Вместо конструктивного взаимодействия с действительно представительными структурами, власти инициируют создание разного рода псевдопредставительных структур: карманные Союзы предпринимателей, околоправительственные фонды (в «поддержку экономических реформ», «демократии», «Президента» и т.п.), инвестиционные и ведомственные «общественные» советы, государственно-КОММЕРЧЕСКИЕ компании и ЧАСТНО-государственные банки, специальными надзаконными указами и кулуарными постановлениями даруя им различные льготы.

Формируя «федеральные» общественные советы, организуя и проводя общероссийские «круглые столы», «Конституционное совещание», «Экономическое совещание», другие мероприятия, претендующие на «общенациональность» и легитимность, государственные органы, как правило, часто не ставят (или ставят, но не решают) вопрос о принципах представительства и полномочиях участников. Немало не заботясь о важности и самоценности *демократических процедур*, они подчас действуют так же, как действовали некогда органы и лидеры КПСС: легитимным считается то, что освящено властью, даже если это не освящено Законом.

Криминально-директивное сознание, ставшее нормой жизни в советском обществе, по-прежнему предопределяет неспособность многих политиков и руководителей производства работать открыто, командно, в партнерском, договорном режиме, на основе коллективно вырабатываемых и адекватных мировым стандартам правил. Постоянное стремление оседлать власть и ресурсы натиском и силой (т.е. пробить дверь лбом, а не открыть ее, с общего согласия

ключом, что проще, безопаснее, а главное - надежнее) - все это наследие существовавшей в СССР системы власти и властвования.

Концепция правового регулирования лоббистской деятельности

Первые наброски проекта федерального Закона «О регулировании лоббистской деятельности» были подготовлены еще в Верховном Совете России. Тогда законопроект распространялся только на одну из возможных сфер лоббирования - высший законодательный орган страны. В новом варианте, подготовленном Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной думы РФ, проект закона распространяется на все три ветви власти. В Государственной Думе 1-го созыва закон был внесен в Программу законопроектных работ Думы, состоялись его слушания (трижды) в думском Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций. 6 июня 1994 г. вопрос о подготовке законопроекта был заслушан в Совете Государственной Думы, 28 июня состоялись его первые общественные слушания, а в ноябре, то есть за месяц до истечения полномочий Думы, он был вынесен на обсуждение депутатами Думы в первом чтении.

К весне 1995 года состоялось несколько общественных слушаний законопроекта с участием правозащитников, представителей общественных объединений, профсоюзов, объединений промышленников и предпринимателей. Состоялось также несколько семинаров и «круглых столов» - в Государственной Думе, в Торгово-промышленной палате России, в Фонде развития парламентаризма в России.

11 февраля 1995 г в «Президент-отеле» состоялась научно-практическая Конференция «Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования», проведенного Государственной Думой совместно с Фондом развития парламентаризма в России. 11 мая проект закона был представлен также участникам Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ по просьбе парламентариев ряда независимых государств Содружества. Интерес парламентов СНГ к данной проблематике не случаен: лоббизм - явление характерное для всего постсоветского пространства.

Несмотря на заинтересованное обсуждение законопроекта во фракциях и комитетах Думы, разработчики считают, что в его обсуждении и принятии не должно быть спешки. Общество пока не готово признать наличие этой проблемы. К примеру, Думой 1-го созыва был принят Закон о коррупции, в котором, по мнению некоторых депутатов и аналитиков, стремление пресечь взяточничество на корню привело к тому, что к коррупции, то есть к явлению, которое касается ОРГАНОВ ВЛАСТИ, а не всех без исключения государственных и тем более - коммерческих структур, приравнено все, что так или иначе связано с отношениями типа «купи-продай».

Предписания, доводимые до абсурда (как пример - знаменитое антиалкогольное Постановление Политбюро ЦК КПСС, после которого народ стал пить горькую в еще больших количествах, а начальство начало вырубать виноградники), как правило, не исполняются, негативные явления загоняются вглубь, идеи же борьбы с этими явлениями дискредитируются. Директивами коррупцию не искоренишь. Ее нельзя запретить и можно только минимизировать, создав для этого в обществе определенные условия - определенную нравственную атмосферу и правовой режим, позволяющий высвечивать процесс взаимодействия лоббистов и должностных лиц, стимулировать правовые, цивилизованные отношения между ними.

Такие законопроекты, как проект Закона о лоббизме, который вытаскивает на поверхность привыкших играть в темную «диких» лоббистов и предлагает иную модель взаимодействия «групп давления» и государства, куда больше бьют по коррупции, чем самый жесткий закон, направленный непосредственно против коррупции.

Закон о регулировании лоббизма позволяет заложить в основу деятельности лоббистских организаций определенные этические принципы, нормы, правила и традиции. Так одной из целей является, с одной стороны, регламентация деятельности лоббистских структур, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий и фирм, с другой - поддержка «групп граждан», обеспечение их взаимодействия с властью, влияние общества на процесс принятия решений.

Ясно, что жесткий, всеохватный и запретительный закон не сработает. Он должен быть относительно мягким, переходным. В сущности, основное его назначение состоит не в том, чтобы попытаться загнать лоббистскую деятельность в какие-то рамки, - это нереально. Необходимо предложить обществу, тем же фирмам и предприятиям иную - гласную и цивилизованную - форму взаимодействия с властью. Простроить один из каналов - параллельный - воздействия на государственные органы.

Ясно, что какая-то часть предпринимательских структур, профсоюзы, общественные объединения и др. наверняка предпочтут строить взаимоотношения с властью на цивилизованной основе. Но даже если закон не сработает, все равно его принятие необходимо, пусть даже с просветительской целью. По замыслу разработчиков законопроекта в течение срока полномочий Думы 1-го созыва и 1-го года работы Думы 2-го созыва целесообразно было провести целую серию общественных слушаний, «круглых столов», семинаров и конференций с целью обсуждения самой проблемы лоббизма, а также текста законопроекта с профсоюзами, представителями различных общественных объединений, предпринимательских союзов, представителей власти. Законопроект был вынесен на обсуждение депутатов в первом чтении только в ноябре 1995 года.

Если же говорить о содержании закона, о предмете правового регулирования, то таковым, по мнению разработчиков, является прежде всего порядок создания лоббистских структур, их регистрация и отчетность перед органами власти. Соответственно, под лоббистами в законе понимаются только те физические и юридические лица, которые зарегистрированы в качестве таковых. То есть закон распространяется не на всех лоббистов, не на лоббистов вообще, а только на тех из них, кто зарегистрировался в установленном законом порядке и получил лицензию на право занятия лоббистской деятельностью.

Депутатам, должностным лицам государства, государственным служащим запрещается выступать в качестве официальных лоббистов. Конечно, запретить защищать интересы тех или иных партий, социальных групп или групп граждан депутату никто не вправе (любой депутат просто обязан лоббировать интересы своих избирателей), однако выступать в качестве лоббиста в смысле настоящего закона, то есть вступать в деловые, коммерческие отношения с государством, подменяя функцию законодателя функцией коммерсанта (или его представителя) - это все равно, что пускать в открытую продажу государственную казну.

Законом предусматривается периодическая отчетность лоббистов перед властью о своих клиентах и целях лоббирования, размерах получаемого дохода. В случае нарушения закона лоббист может быть лишен лицензии на определенный срок.

Законом предусмотрены также определенные права лоббистов, например, право на доступ к профильной информации, на участие в работе правительства или парламента, для чего, правда, необходимо будет получить специальное разрешение на аккредитацию при одной из ветвей власти.

Предлагаемый Комитетом Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций законопроект должен стать первым шагом на пути разработки нового правового «пласта» - законодательства о регулировании лоббистской деятельности. Вслед за этим законом предполагается принятие федеральными структурами власти соответствующих постановлений и распоряжений, конкретизирующих принятый закон и предусматривающий определенный порядок доступа лоббистов к работе в данной ветви власти. В случае, если закон сработает и в стране появится некое значимое число официальных лоббистов, наверняка возникнет необходимость создания специального профобъединения, которое могло бы разработать и принять этический «Кодекс лоббистов» (первое в стране объединение лоббистов - «Национальная Ассоциация лоббистов» - было зарегистрировано 31 октября 1997 года) - документ, носящий характер внутреннего регламента.

Очевидно, что в принятии данного закона и в государственном регулировании лоббистской деятельности объективно заинтересованы организованные структуры: профсоюзы, общенациональные общественные объединения, в том

числе - организованный бизнес. В нем заинтересованы также «группы граждан», т.е. простые россияне. Против же закона настроены те, кто хотел бы строить свои отношения с государством или с лоббистами по-старому - скрытно и корыстно: во-первых, сами коррупционеры, во вторых, их «партнеры» - взяточдатели.

Российское законодательство о лоббизме находится лишь в начальной стадии разработки. Его основы (не говоря уже о деталях и конкретике) придется разрабатывать в течение нескольких десятилетий, принимая - на основе существующего и нарабатываемого опыта государственного регулирования лоббистской деятельности - соответствующие нормативные акты, внося в них необходимые изменения и дополнения.

Лоббистские группы и типы лоббизма в Государственной Думе РФ 1-го созыва

Напомним, что проект Закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был вынесен на обсуждение депутатов Государственной Думы РФ в первом чтении в октябре 1995 года.

В силу начавшейся избирательной кампании и сложившегося в этой связи дефицита времени, отводимого в Думе на законодательную работу, законопроект в течение трех недель вносился в повестку дня пленарного заседания Государственной Думы, но каждый раз откладывался, «сползал» в «резерв» и был обсужден только в начале ноября.

В зале пленарных заседаний Думы едва-едва был кворум: на тот момент были зарегистрированы всего 226 депутатов (для кворума необходимо присутствие какраз 226 депутатов!), из них - за исключением тех, кто предоставил возможность проголосовать за себя своим коллегам - в зале находилось менее 200.

Разумеется, в такой ситуации шансов для принятия законопроекта, тем более - такого неоднозначного, нового и сложного, как проект закона «О регулировании лоббистской деятельности» были минимальными. Тем не менее (регламент есть регламент!) срок Государственной Думы 1-го созыва подходил к концу, а потому авторы законопроекта решили все-таки вынести документ на обсуждение.

Результаты голосования по законопроекту были следующими:

- «за»-117 голосов;
- «против» - 8 голосов;
- воздержались - 5 депутатов;
- не голосовали или отсутствовали в зале после регистрации- 96 депутатов⁴.

Как видим, против закона высказались только 8 депутатов. Однако 96 голосов не участвовавших в голосовании депутатов - это, фактически, тоже голоса тех, кто так или иначе не принял законопроект.

Сам по себе этот результат вполне естественен: проблема законодательного регулирования лоббизма слишком нова, чтобы у парламентского большинства сложилось однозначное отношение к данной проблеме.

Итак, как же разделились голоса между фракциями и депутатскими группами?

1. Фракция Партии российского единства и согласия :

- «за» - 11 депутатов;
 - «против» - 0;
 - воздержались - 0;
 - не участвовали в голосовании или не присутствовали на заседании - 3;
- Всего, таким образом, законопроект был поддержан 78,6 % зарегистрировавшихся депутатов - членов фракции.

2. Фракция Аграрной партии:

- «за» - 31 (т.е. 62 % зарегистрировавшихся депутатов);
- «против» - 0;
- воздержались - 0;
- не участвовали в голосовании или не присутствовали на заседании - 19.

3. Фракция КПРФ:

- «за» - 17;
- «против» - 0;
- воздержались - 0;
- не участвовали в голосовании или не присутствовали на заседании - 30.

Всего законопроект поддержали 36,8 % зарегистрировавшихся на заседании депутатов - членов фракции КПРФ.

4-5. Депутатская группа «Новая региональная политика» и депутатская группа «Россия» - всего законопроект поддержали 33,3 % депутатов в каждой из этих групп.

6. Фракция партии «Демократический выбор России» - законопроект поддержали 27,5 % депутатов.

7. Фракция Движения «Женщины России» - 19 % голосов «за».

8. Независимые депутаты - 17 % голосов «за».

9. Депутатская группа «Стабильность» - законопроект поддержали 15,4 % депутатов - членов группы

10. Фракция «Демократической партии России» - законопроект поддержали только 9,1 % депутатов.

11. Фракция «ЯБЛоко» - «за» законопроект - 3,7 % депутатов (1 человек).

12. Фракции ЛДПР - 0 % (!) поддержавших законопроект депутатов.

Итак, можно говорить о том, что законопроект активно поддержали две фракции: ПРЕС и Аграрной партии. Выступили же против фракции ЛДПР и «ЯБЛоко».

Результаты голосования по законопроекту о регулировании лоббизма не просто красноречивы и характерны, они весьма показательны, поскольку представляют все точки над *i* и прямо отвечают на вопрос - «Кто есть кто в Государственной Думе?» и «Кто лоббист в Государственной Думе?».

То, что фракция *ПРЕС* как самая квалифицированная (по мнению экспертов) фракция Думы 1 -го созыва, проголосовала практически единогласно «за», не удивительно. Вопросы, скорее, может вызвать 2-ое место *Аграрной партии*.

На наш взгляд, в целом позитивное отношение аграрников к законопроекту о регулировании лоббизма обусловлено тем, что т.н. «аграрное лобби» в парламенте лоббистами себя вовсе не ощущает. Аграрники просто-напросто защищают в Думе свои интересы как работников сельскохозяйственного сектора и жителей села, что вполне естественно, а вот в лоббизме в его общепринятом, традиционном смысле - «ты мне - я тебе» - аграрников (в отличие, скажем, от представителей ЛДПР) вряд ли можно обвинить. Ясно, что аграрники голосуют в большей степени по убеждениям, а не по выгоде, так же, кстати, как и занявшие 3-е место *коммунисты*.

«*Выбор России*» голосовал противоречиво, и это тоже понятно. При своей приверженности демократии и реформам, «Выбор России» - очень индивидуалистичная фракция. В ней слаб дух корпоративности, но зато достаточно много депутатов попросту делают карьеру (и только поэтому вступили в «ВР», а вовсе не из-за приверженности демократическим ценностям), а также занимаются индивидуальным лоббизмом. Будучи лоббистами, часть «выбороссовских» депутатов воздержалась от голосования, то есть не захотела иметь закон, контролирующей их основной источник дохода.

Такие же мотивы можно усмотреть и во фракции «*Яблоко*», которая, будучи «демократической» фракцией, только одним голосом (Вячеслава Игрунова) поддержала законопроект. Хотя на отрицательное отношение этой фракции к законопроекту наверняка повлияли и иные факторы. Так, в ходе обсуждения законопроекта депутаты обратили особое внимание на проблему контроля за иностранными лоббистами. А поскольку в законопроекте предусмотрен - именно в отношении иностранного лоббизма - довольно жесткий подход, некоторые представители «Яблока», замеченные в лоббировании интересов зарубежных корпораций, конечно же, не могли поддержать данный законопроект.

Центристские фракции, состоявшие в основном из депутатов-одномандатников, естественным образом лоббирующих интересы своих округов или соответствующих отраслей и предприятий («*НРП*», «*Россия*», «*Стабильность*»), также отнеслись к законопроекту «50 на 50».

Откровенно в птгыки приняла законопроект только одна фракция - ЛДПР. И это тоже объяснимо: фракция ЛДПР - самая лоббистская фракция парламента, в которой уже в первый год работы Думы утвердилась довольно рациональная психология: считается, что фракция ЛДПР готова поддержать любой законопроект, который приносит ей политический капитал или материальные дивиденды. Чуть ли не каждый депутат фракции ЛДПР, в отличие от, скажем, фракции КПрФ, для которой характерны определенные моральные принципы, занимается индивидуальным и групповым лоббизмом. Разумеется фракция лоббистов не могла поддержать законопроект, хоть как-то ущемляющий их интересы.

Типы парламентского лоббизма

Результаты голосования по фракциям, впрочем, можно было предсказать.

Так, накануне вынесения законопроекта на обсуждение в первом чтении автором статьи совместно с экспертами Аналитического агентства «Ай-Кью» было проведено исследование различных типов парламентского лоббизма.

В настоящее время нами выделяется 5 основных типов лоббирования:

- социально-политическое лоббирование (через фракции политических партий и движений и отчасти через депутатские группы);
- отраслевой лоббизм (лоббирование по линии Комитетов ГД и отчасти - депутатских групп);
- региональное (лоббирование интересов избирателей своих избирательных округов депутатами-«одномандатниками»);
- групповое лоббирование (по линии депутатских групп и групп депутатов);
- индивидуальное лоббирование.

Социально-политический лоббизм, то есть лоббирование интересов различных политических партий и, соответственно, как бы связанных с ними социальных групп, осуществляется через фракции Государственной Думы. Для этого - для представления интересов различных социальных групп - и введен пропорциональный принцип формирования половины нижней палаты российского парламента. В данном случае представительство и продвижение депутатами интересов тех или иных групп - не просто законная форма лоббирования. Для этого, собственно, и существует такой орган власти, как парламента.

Отраслевой лоббизм - такое же естественное и нужное явление, как и лоббизм социально-политический. Дабы проводить через Государственную Думу

политику в интересах различных отраслей - промышленности, финансовой сферы, науки, культуры, общественных объединений и религиозных организаций - и сформированы думские Комитеты. Именно так - по отраслевому, т.е. профессиональному признаку - устроена, в частности, исполнительная власть.

Представительство и продвижение интересов различных организаций, групп граждан, предприятий - также вполне законная форма лоббирования (чего нельзя сказать об индивидуальном и корпоративном - групповом - лоббизме).

Региональные лоббисты представлены в большей мере в Совете Федерации. Можно сказать, что верхняя палата парламента России состоит исключительно из региональных лоббистов. Губернаторы и руководители законодательных собраний субъектов Федерации, впрочем, сами себя лоббистами не считают (они руководители, а не лоббисты), но термин «лоббирование» используют все чаще.

Что же касается 225-ти депутатов Государственной думы РФ, избранных по одномандатным округам, то лоббирование, то есть представительство на общенациональном уровне и продвижение интересов своих избирателей, то есть, по сути, региональных интересов - их святая обязанность, как бы этот процесс ни назывался - защитой интересов избирателей или их лоббированием.

Корпоративный (групповой) лоббизм, в отличие от лоббизма политического, регионального и отраслевого - явление внеструктурное, частное, наполовину незаконное. Известно, что крупнейшие корпорации не удовлетворяют лоббирование своих интересов только через фракции (с ними достаточно сложно устанавливать контакты, тем более их сложно контролировать) или Комитеты (поскольку они призваны удовлетворять интересы всех предприятий и корпораций соответствующей отрасли, к тому же в Комитеты входят представители различных фракций-партий). Крупные корпорации, как правило, стремятся создавать управляемые группы.

Основными корпоративными группами в ГД 1-го созыва были группы, сформированные банковским капиталом, топливно-энергетическим и военно-промышленным комплексами. «Новая региональная политика», к примеру, не была монолитным организмом. В ней мы могли заметить и подгруппы ТЭК и ВПК. Чуть позже - при непосредственном участии банковского капитала - были созданы депутатские группы «Стабильность» и «Россия», хотя помимо конкретных финансовых структур в формировании этих групп приняли участие также конкретные «группы интересов» - Администрация Президента («Стабильность») и Правительство РФ («Россия»). В Госдуме 2-го созыва такие группы пока не проявились как самодостаточные - лоббисты от ВПК сконцентрированы преимущественно во фракции КПрФ, лоббисты стройкомплекса и разного рода торговых компаний - во фракции ЛДПР, а лоббисты ТЭК, финансовых структур и ряда иных отраслей - во фракции движения «Наш дом - Россия».

Индивидуальное лоббирование интересов различных организаций, групп граждан, предприятий не предусмотрено действующим законодательством и думским регламентом. Потому оно находится за пределами законных методов и способов продвижения интересов «клиентов». Разумеется, продвижение в пар-

ламенге интересов, скажем, инвалидов или «гражданского сектора» отличается по целому ряду показателей от лоббирования интересов каких-то предприятий и корпораций. Во всяком случае, лоббирование интересов коммерческих структур в большинстве случаев не бескорыстно. И все же индивидуальное лоббирование, даже если оно совершается в благотворительных целях, находится пока вне закона.

Перспективы лоббистского законодательства

В Государственной Думе 2-го созыва в отношении закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» были осуществлены все те же парламентские процедуры, что и в предыдущей Госдуме:

- проект Закона был включен в план законопроектных работ Государственной Думы и принят к разработке Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций;

- в ноябре 1996 г. была вновь утверждена концепция законопроекта;

- в мае 1997 г. Совет Госдумы принял решение направить законопроект в Комитеты и фракции Государственной Думы для ознакомления;

- в марте 1998 г. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций принял решение - просить совет Госдумы включить рассмотрение проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» в повестку дня пленарного заседания Государственной Думы РФ.

В целом же, как представляется, перспективы лоббистского законодательства в РФ остаются на сегодняшний день недостаточно определенными.

Примечания:

¹ Существует и иная версия (хотя ее подтверждение или неподтверждение - прерогатива не аналитиков, а лингвистов), что слово «lobby» переводится не столько как «коридоры», сколько как «холл». Холл же, как известно, - некое публичное пространство перед кабинетами. Стало быть, лоббизм, согласно этой версии, понимался в свое время как предварительное обсуждение - в «тусовочном» режиме - какой-либо проблемы перед окончательным решением ее в кабинете высокого лица.

Российская власть вот уже в течение почти 80 лет устроена иначе.

Тот, кто бывал в зданиях аппарата ЦК КПСС, а затем - Администрации Президента РФ на Старой площади, в «Белом доме» и Кремле, знает, что властные здания в СССР-России предельно бюрократичны (у нас даже сформировался специальный архитектурный стиль - «бюрократический»): государственные здания не приспособлены для тусовок, холлы в них необитаемы, в приемных начальства не принято толпиться, в зданиях практически нет больших помещений, в которых одновременно мог-

ли бы работать 10-20 рядовых сотрудников. Эти здания состоят сплошь из длинных, извилистых, темных коридоров, разделяющих кабинетки, в которых за массивными дверями сидят 1-2 чиновника.

Словом, термин «лоббизм» на нашей российской почве наверняка утерял свое первоначальное значение и приобрел новое.

² О специфике социальной структуры советского общества автор подробно писал в книге «Лоббизм» (М., 1995г.)

³ Роль средств массовой информации в современной России и, в особенности, - электронных СМИ автор подробно описал в книге «Империя образов» (М., 1998г.).

⁴ Таким образом было зарегистрировано всего 226 депутатов, что на 1 (!) человека больше необходимого кворума.