

П.С. Каневский, канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и социологии политических процессов социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

РАЗВИТИЕ ЛОББИЗМА В РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

P.S. Kanevskiy

DEVELOPMENT OF LOBBYING IN RUSSIA: THEORY AND PRACTICE

Изучение лоббизма имеет долгую историю в России, однако до сих пор ни в научном сообществе, ни среди политиков и представителей бизнеса, ни в гражданском обществе не существует четкого понимания того, что же является объектом и целью лоббизма, кого считать субъектами лоббистской деятельности, где грани между формальной и неформальной сторонами лоббизма. В данной статье предпринята попытка посмотреть на лоббизм шире — через призму механизма артикуляции интересов в социально-политической системе, а также проанализировать динамику его развития как неформального института с помощью компаративистской теории Гретхен Хелмке и Стивена Левицки.

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, артикуляция интересов, политическое представительство, социально-политическая система, коррупция, неформальные институты, гражданское общество, политические традиции, демократизация.

Lobbying studies have a long history in Russia, although there is still no profound understanding among scientists, politicians, business and civil society representatives what are the objects and goals of this process, who are actors of lobbying, where are the lines between formal and informal sides of lobbying. Current article examines lobbying in wider angle — through the mechanism of articulation of interests in the political system. Author also analyzes dynamics of lobbying as an informal institution using Gretchen Helmke and Steven Levitsky's theory of comparative politics.

Key words: lobbying, interest groups, articulation of interests, political representation, political system, corruption, informal institutions, civil society, political tradition, democratization.

Последнюю четверть века Россия переживает процесс демократизации и модернизации общества, которые связаны с качественным переустройством экономических отношений, социально-политической системы, с сильнейшими культурными сдвигами в обще-

* Каневский Павел Сергеевич, e-mail: baggio-18@yandex.ru

ственном сознании. Становление новых политических институтов, коренные изменения в государственном устройстве подтолкнули отечественных исследователей к осмыслению новых явлений политической жизни, касающихся новых форм взаимодействия между гражданским обществом и государством, между социальной средой и политической системой. Как должна быть устроена социально-политическая система, чтобы она отражала интересы различных социальных групп? какие механизмы демократического управления должны применяться? как упорядочить взаимодействие между обществом, государством и бизнесом? Хотя эти вопросы впервые начали возникать на российской политической сцене более 25 лет назад, мы все еще не пришли к однозначным ответам. Более того, масштаб научных дискуссий уменьшился, а некоторые вопросы и вовсе стали выпадать из сферы интересов российской социально-политической мысли. Те теоретико-методологические наработки, которые были сделаны в первые 10–15 лет изучения политической системы, институтов, поведенческих аспектов политики по большому счету законсервировались в российской науке, а их критическое осмысление происходит крайне медленно. Те немногочисленные обобщающие теоретические и эмпирические исследования, которые продолжают проводиться, основываются на идейном багаже, появившемся в иное время и в иных общественно-политических условиях.

Сказанное выше в полной мере относится к такой актуальной теме, как взаимодействие групп интересов, групп давления и органов государственной власти, которое в российской политологической, социологической и юридической практике принято называть лоббизмом. Лоббизм как социально-политическое явление является не просто важной темой, ведь осмысление механизма артикуляции интересов и деятельности групп интересов — это один из краеугольных камней понимания природы политического представительства и демократической системы. В основе большинства рассуждений о лоббизме в среде российских политических экспертов, политиков и предпринимателей лежит спор о легальности и легитимности данного явления. По большому счету большинство дискуссий о лоббизме свелось сегодня к вопросу о том, должен ли это быть легальный институт или в России институт лоббизма невозможен. К сожалению, очень часто в этих дискуссиях теряются более существенные вопросы: какой должна быть система представительства интересов? как должны работать механизмы артикуляции и агрегирования интересов? как сделать органы государственной власти более эффективными по отношению к репрезентируемым социальным слоям и группам? Очевидно, что в ходе

политического развития и модернизации общества выявилось слишком большое количество системных преград и проблем, которые мешают дальнейшему движению в сторону более эффективного управления и представительства, на которых должен базироваться институт лоббизма. Во время президентства Д.А. Медведева в российском экспертном сообществе, среди законодателей и представителей частного сектора в очередной, пятый, раз активизировался дискурс вокруг вопроса регулирования лоббистской деятельности, который завершился известной сентенцией тогдашнего первого лица страны, что российский парламент дорос до принятия единого закона о лоббизме¹.

Впрочем, прежде чем в очередной раз переходить к анализу бывших и существующих предложений в законодательной сфере, направленных на регулирование лоббизма, нужно сопоставить существующие наработки в научно-экспертном сообществе с состоянием российской нормативной базы и реальным политическим процессом. Несмотря на давнюю историю рассуждений и исследований по данной теме, в России все еще отсутствует консенсус по поводу того, что считать лоббизмом, какое место он должен занимать в механизме функционирования политической системы и какую роль играть в процессе принятия решений.

Если обратиться к историографии вопроса, мы увидим, что исследования, посвященные вопросу развития лоббизма в России, насчитывают более двух десятков лет. Если же добавить работы советских американистов, прежде всего Н.Г. Зяблюда, А.В. Новикова, Т.З. Джапаридзе², то можно говорить о полувековой традиции изучения лоббизма в нашей стране. Несмотря на это, единого концептуального понятийного аппарата, отражающего суть механизма лоббистской деятельности, в российской науке до сих пор не сложилось. Отчасти это связано с тем, что термин “лоббизм” не определен в правовой сфере, отчасти с тем, что он является скорее производным от форм и методов, пришедших из англо-американской терминологии. Перенесение на российскую почву понятий “лобби”, “лоббизм”, “группа давления” и “группа интересов” спровоцировало множество споров в научном сообществе, большая часть которых сводится к ключевому вопросу — насколько мы вправе применять зарубежные, в частности, англо-американские модели для описания и анализа лоббизма в России?

¹ См.: <http://ria.ru/politics/20121221/915767197.html>

² См., например: *Джапаридзе Т.Э.* Механизм связи Белого дома с конгрессом // США: экономика, политика, идеология. 1978. № 2; *Зяблюд Н.Г.* США: лоббизм и политика. М., 1976; *Новиков А.В.* Правовые формы организации государственной службы США. М., 1974.

Здесь следует сразу оговориться: хотя процесс изучения деятельности групп интересов и лоббизма в России через призму американского опыта является действенным с точки зрения сравнительного анализа политических систем, будет заблуждением считать, что конечной целью этого процесса должно стать появление института лоббизма по образцу Соединенных Штатов, хотя такое мнение и высказывают некоторые исследователи. Существует несколько глубинных преград, стоящих на пути американизированной версии институционализации лоббистской деятельности. Во-первых, в России не существует традиции профессионализации лоббизма; во-вторых, лоббистская деятельность ни в обществе, ни внутри политической системы не ассоциируются с механизмом функционирования гражданского общества, а рассматриваются преимущественно как диада “власть–бизнес”; в-третьих, в стране все еще доминирует культура неформальных политических связей и патрон-клиентских отношений, которые затрудняют возможность регулирования лоббизма на правовом уровне. Существуют точки зрения, особенно распространенные среди правоведов, что ключевой задачей сегодня является определение понятия лоббизма и закрепление рамок лоббистской деятельности на законодательном уровне. Реализация данной задачи позволит выявить страту профессиональных лоббистов, которая сейчас скрыта в тени и вывести лоббизм на новый уровень прозрачности, содержательного и технологического развития. Однако практика законодательного оформления лоббистской деятельности в странах с высоким уровнем неформальных связей и слабой степенью ответственности крупного бизнеса (например, в Литве или Венгрии³) показывает, что это не решает проблему реального регулирования лоббистских отношений, а процесс принятия решений продолжает сохранять преимущественно теневой и закрытый для общества характер.

В современной российской политической науке, социологии и правоведении сложилось несколько различных и зачастую противоречащих друг другу пониманий лоббизма и лоббистской деятельности. Первое противоречие связано со словосочетанием “институт лоббизма”, которое получило распространение под влиянием правоведов и специалистов в области государственного управления. Так, один из наиболее известных сегодня исследователей и популяризаторов в медийном пространстве термина “лоббизм” П.А. Толстых определяет его следующим образом: “...институт политической системы, представляющий собой процесс по

³ См.: McGrath C. The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union // Journal of Public Affairs. 2008. N 8.

продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного для них политического решения”⁴. На наш взгляд, П.А. Толстых в данном определении не только неосторожно ставит знак равенства между институтом и процессом, но и ошибочно подчеркивает, что лоббизм является институтом политической системы. Такое умозаключение противоречит всем основным системным и структурно-функциональным теориям, включая классическую модель Г. Алмонда, ни в одной из которых лоббизм не фигурирует в качестве института политической системы. Несомненно, лоббизм напрямую соотносится с тем, что Г. Алмонд называл механизмами, “посредством которых граждане и социальные группы выражают свои нужды и требования к правительству”⁵. Иными словами, лоббистская деятельность является составной частью процесса артикуляции интересов, который подразумевает коллективные действия групп граждан, ориентированных на “вход” политической системы. Данные группы различны по своей структуре, способам деятельности и методам воздействия на центры принятия решений, по источникам финансирования и поддержки — все эти факторы непосредственно сказываются на характере взаимодействия групп интересов и органов государственной власти, находя отражение в политическом, экономическом и социальном курсе страны. При этом для достижения поставленных целей группы интересов могут пользоваться как легальными/легитимными способами воздействия, так и нелегальными/нелегитимными. Чем более многообразной является система легальных и легитимных каналов агрегирования интересов, представленная политическими партиями, зарегистрированными организациями, ассоциациями, союзами и т.д., тем более разветвленным и сложным будет механизм продвижения групповых интересов. Чем более узкой и неформальной является данная система, тем более она будет закрытой и малоэффективной по отношению к потенциальным артикуляторам интересов.

Таким образом, лоббизм является не институтом политической системы в прямом смысле этого слова, а скорее составной частью механизма артикуляции интересов, осуществляемого посредством определенных политических институтов. В этом отношении более

⁴ Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009. URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1

⁵ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002. С. 122.

точным по смыслу является определение лоббизма, данное С.А. Автономовым: лоббизм — это “действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия или непринятия органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями”⁶. Данное определение ближе по духу к англо-американским определениям лоббизма, трактующим его через понятия действий, деятельности и процесса. И хотя С.А. Автономов целенаправленно исключил из списка потенциальных субъектов лоббизма органы государственной власти, его определение, с одной стороны, суживает круг активных субъектов лоббизма до негосударственных организаций, с другой же стороны, затрудняет разграничения между лоббистской деятельностью, гражданским политическим участием и электоральной активностью, так как все они в конечном счете могут быть отнесены к способам политического влияния. В этом определении находят отражение присущие российским исследователям попытки слишком универсальных, макрокритериальных определений лоббизма, которые не способствуют выявлению механизма и конкретных субъектов лоббистской деятельности⁷.

Несколько иной взгляд на природу лоббизма предложил А.П. Любимов, сказавший, что “лоббисты выполняют функции посредников между влиятельными заинтересованными группами, финансовыми корпорациями, коммерческими организациями, политическими партиями, общественными объединениями, гражданами и государственными органами”⁸. Тем не менее, данное определение также содержит в себе внутреннее противоречие, так как фактически исключает сами группы интересов из субъектов лоббизма, хотя далеко не всегда заинтересованные группы прибегают к услугам посредников, предпочитая прямое лоббирование. Тех, кого А.П. Любимов причисляет к лоббистам, в англо-американской традиции называют профессиональными политическими консультантами или так называемыми внутренними лоббистами, которые должны зарегистрировать свою деятельность.

Как видно из нескольких, хотя и знаковых для отечественной науки определений лоббистской деятельности, дать политико-со-

⁶ Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 1999. С. 244.

⁷ См., например: Лепехин В.А. Лоббизм. М., 1995. С. 14; Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В. и др. Лоббизм в России: этапы большого пути. Экспертный институт. Избранные доклады (1992–1997). М., 2002. С. 411–422.

⁸ Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 14.

циологическую дефиницию лоббизма, не имея нормативного подкрепления, достаточно сложно. В рамках подобных расширительных трактовок почти все субъекты политических отношений могут быть названы субъектами лоббизма, если в их деятельности наличествует интерес, который они стремятся реализовать посредством влияния на органы политической власти. Следуя по такому логическому пути, можно прийти до очень широких обобщений, включая в субъекты лоббизма бесконечное количество различного рода объединений, групп граждан, организаций и пр. Иными словами, мы рискуем практически любое политическое влияние свести к лоббизму, что является недопустимым методологическим размыванием понятия. В то же время очевидно, что лоббизм является стержнем механизма артикуляции интересов и выработки политического курса. Проблема заключается еще и в том, что во многих случаях лоббизм рассматривается как отдельная сфера, будто бы самостоятельно существующая в политической системе, отсюда и ошибочное представление о лоббизме, как об институте политической системы. Внеправовые, политологические попытки определения лоббизма в большинстве случаев (и не только в России) можно описать через то, что Дж. Сартори называл концептуальными натяжками, когда мы сокращаем число входящих в “концепт” свойств или качеств, в результате чего понятие становится шире по охвату при уменьшении отличительных признаков⁹.

Очевидно, что лоббизм в России, хотя и существующий в реальности, пока слабо поддается научному структурированию, потому что это не набор формальных процедур, закрепленных в законодательстве, а неформальные практики. Именно поэтому российская политическая наука столь активно пользуется универсальным определением лоббизма как “неформального института”. На данном словосочетании следует остановиться подробнее, так как в нем действительно содержатся важные предпосылки для дальнейшего анализа природы лоббизма в России.

Как отмечают В. Меркель и А. Круассан, к факторам, влияющим на появление неформальных институтов, относятся “традиции, обычаи, моральные ценности, религиозные убеждения, сети и другие нормы общения долгосрочного характера”¹⁰. Такого рода неформальные структуры формируются в ходе постоянного социального взаимодействия, закрепленного не нормативно, а в созна-

⁹ См.: *Сартори Дж.* Искажение концептов в сравнительной политологии (I) // Полис. 2003. № 3. С. 69.

¹⁰ *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. № 2. С. 8.

нии и поведении людей. В отличие от формальных политических институтов, динамика и структура которых напрямую зависят от действующего законодательства, неформальные институты могут даже обладать большей стабильностью, чем формальные институты, поскольку зависят от реальной динамики межсоциальных связей, доминирующего типа общественных ценностей и ролевых особенностей.

Данное объяснение можно было бы назвать компромиссным, но оно порождает логичный вопрос — если мы можем считать лоббизм неформальным институтом, существование которого не закреплено в нормативной сфере, почему мы не можем считать таким же неформальным институтом, например, коррупцию? И где в таком случае проходит граница между лоббизмом, коррупцией и прочими неформальными институтами, которые играют столь важную роль в политическом процессе? Для России этот вопрос не является праздным, поскольку системная коррупция в последние годы стабильно находится на опасно высоком уровне, значительно превышающем допустимые пороги. Согласно индексу восприятия коррупции Transparency International (даже с учетом некоторых спорных моментов методологии), Россия поднялась в рейтинге с 46 места в 1996 г. до 136 в 2014 г.¹¹ Сравнение лоббизма с коррупцией красной нитью проходит через все дискуссии, связанные с попытками проанализировать воздействие организованных групп и отдельных индивидов на лиц, принимающих решения¹².

Именно различие между коррупцией и лоббизмом заложено в основу ставшего уже классическим деления на цивилизованную и нецивилизованную формы лоббистской деятельности. По словам С.В. Васильевой, грань между цивилизованным и нецивилизованным лоббизмом проявляется не на бумаге, а в конкретных действиях политиков и чиновников, имеющих корыстную составляющую либо не имеющих ее¹³. Если исходить из буквы и духа законов, то

¹¹ Рейтинг восприятия коррупции Transparency International // <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/indeks-vospriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball>

¹² См., например: *Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю.* Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости // Социологические исследования. 2000. № 9; *Брянцев И., Баранова Л.* Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3; *Васильева С.В.* Цивилизованный лоббизм — средство или следствие борьбы с коррупцией // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4; *Колосова Н.М.* Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2; *Лепехин В.А.* Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Полис. 1998. № 4; *Любимов А.П.* Указ. соч.

¹³ См.: *Васильева С.В.* Цивилизованный лоббизм — средство или следствие борьбы с коррупцией // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 116.

можно сказать, что цивилизованный лоббизм возможен только в случае грамотного сочетания финансовых ресурсов, профессионализации лоббистской деятельности, такого поведения сторон, которое соответствовало бы существующим нормам и этическим стандартам. С.В. Васильева делает еще одно важное уточнение, которое актуально не только применительно к российской практике — на лоббизм не стоит смотреть как на конституционную ценность и неотъемлемый атрибут демократии, это объективное явление социально-политической жизни, с которым всем приходится считаться¹⁴.

Исходя из этого, задача современного экспертного сообщества и законодателей заключается в том, чтобы понять, каким образом лоббизм может быть встроен в систему представительства интересов, не ухудшив ее, а, напротив, сделав более эффективной. Фактическая сторона реальных политических процессов во всем мире показывает, что под влиянием рыночных отношений, накопления отдельными группами и организациями значительных ресурсов процесс принятия решений стал более сложным, многоуровневым и хаотичным. Самыми наглядными примерами являются поэтапное усложнение законодательного процесса в Соединенных Штатах, создание многоуровневого и малопонятного стороннему наблюдателю механизма согласования решений в Евросоюзе, особенно после вступления в силу Лиссабонского договора. Одной из причин, по которой в большинстве государств Западной и Северной Европы предпочитают обходить в терминологии и законодательстве понятие “лоббизм”, является нежелание придавать легитимную основу не столько групповым интересам в политике, сколько частным интересам, наличие и признание которых входит в противоречие с главенствующими интересами общества. Тем не менее, именно частные интересы отдельных деловых структур, бизнес-объединений, некоммерческих организаций и прочих групп граждан являются сегодня определяющими субъектами лоббистской деятельности и, шире, процесса принятия решений. Именно на смысловых разломах между частным и общественным, между небольшими группами и большими социальными слоями, специальными интересами¹⁵ и общественным благом возникают сегодня дискуссии о легитимности, формальной и неформальной сторонах лоббистской деятельности.

¹⁴ См.: Там же. С. 117.

¹⁵ В американской политической науке для обозначения отдельного частного интереса существует универсальное понятие “специальный интерес” (special interest), которое противопоставляется “публичному интересу” (public interest).

Очевидно, что лоббистские отношения в России развиваются в последние десятилетия, прежде всего, на фундаменте неформальных межличностных и межгрупповых связей, которые глубоко укоренены в политическом процессе и зачастую унаследованы из позднесоветской эпохи, когда начинали формироваться тесные контакты между представителями различных торгово-промышленных отраслей с представителями партии и исполнительных органов. Из отдельных разрозненных сетей в 1970-е гг. это привело к сложной системе согласования интересов между финансово-промышленными группами и властью. Именно через призму данных взаимосвязей принято рассматривать так называемые “железные треугольники лоббизма”, которые подразумевают установление контактов между законодателями, профильными чиновниками и представителями крупных корпораций и промышленных объединений. Поддержанию такой практики способствует и механизм “вращающихся дверей”, который обозначает процесс перехода руководителей или крупных акционеров частных, государственных или смешанных корпораций в органы государственной власти и наоборот. Впрочем, следует оговориться, что подобные процессы существуют во всех современных рыночных государствах. Вопрос заключается лишь в том, насколько подобные формы взаимодействия прозрачны и каким образом они влияют на систему представительства интересов.

Чтобы лучше понять, что мы вкладываем в понятие неформального института, говоря о лоббизме России, приведем типологию неформальных политических институтов, предложенную американскими исследователями Г. Хелмке и С. Левицки. Данная типология представляет неформальный институт не как статический набор характеристик, но как динамичную структуру, которая способна изменяться под воздействием определенных факторов и которая позволяет лучше понять природу лоббистских отношений в России¹⁶.

В качестве первого типа Г. Хелмке и С. Левицки выделили *дополняющие* неформальные институты. Данные институты часто повышают эффективность формальных, так как заполняют пробелы, не предусмотренные в существующих формальных правилах. Таким образом, например, возникают дополняющие процедуры в Верховном суде США или отелные нормы в законодательном процессе Великобритании, созданные на принципах прецедентного права. Дополняющие неформальные институты имеют различные причины возникновения, они могут корениться в существующей

¹⁶ См.: Хелмке Г., Левицки С. Неформальные институты и сравнительная политика // Прогнозис. 2007. № 2. С. 188–211.

политической или экономической культуре, объясняться конституционным порядком и необходимостью соблюдения духа конституции, однако в большинстве случаев они служат в качестве управляемых неформальных или полупоформальных рычагов влияния в процессе принятия решений, способствующих большей эффективности формальных институтов.

Вторым типом являются *аккомодационные* неформальные институты, которые напрямую не противоречат существующим формальным институтам, однако последствия их деятельности могут быть нежелательными для политического процесса. Часто возникновение подобных институтов признается в качестве необходимого отклонения, так как формальные институты не справляются с возложенными на них функциями и задачами. Именно к аккомодационному типу институтов следует отнести те неформальные протоблибистские и межличностные связи, которые стали массово развиваться в Советском Союзе в 1970-е гг., так как существовавшая система управления политической и экономической жизнью сдерживала развитие большинства предприятий, а гражданам не хватало доступа к благам, распределение которых зависело от места в социальной иерархии. Однако это не было классической коррупцией или чистым клиентелизмом, в рамках данной системы существовал и развивался достаточно отлаженный механизм обмена благами, ресурсами и возможностями.

Клиентелизм и коррупция стали скорее следствием развития данной системы взаимоотношений, которая качественно трансформировалась во время распада СССР и возникновения рыночной экономики. Тогда (хотя отчасти и раньше) стали возникать черты третьего типа неформального института, который Г. Хелмке и С. Левицки назвали *конкурентным*. Конкурентные институты возникают тогда, когда формальные правила и процедуры выполняются не систематически, что позволяет их нарушать без опасений серьезных последствий и санкций со стороны государства. Обычно конкурентные институты характерны для государств со слабой правовой базой, низким уровнем правовой и конституционной грамотности, нежеланием перехода к новым, зачастую более строгим и сложным правилам взаимодействия. Практически все государства, находящиеся или находившиеся в состоянии перехода к демократическому режиму, переживают доминирование конкурентных институтов, к которым можно отнести коррупцию, клиентелизм, клановость и прочие аномические явления политической жизни. Италия и Япония в 1950–1970-е гг. пережили периоды отчетливого доминирования конкурентных неформальных институтов, отдельные черты которых можно наблюдать в этих странах

и сегодня. Очевидно, те зачатки неформальных отношений, которые были умышленно или вынужденно заложены в советской системе, явились важным базисом конкурентных неформальных институтов. Отсюда можно сделать важный вывод, что неформальный институт лоббизма, который существует сегодня в России, во многом находится под влиянием конкурентных процедур, лежащих вне формального правового поля.

Пожалуй, ни в одной стране мира, даже там, где существуют жесткие регламентирующие нормы, лоббизм или процесс влияния организованных групп на процесс принятия решений не является полностью формализованным. Лоббизм по природе своей изначально относится скорее к неформальному типу влияния. Причина появления лоббистских отношений коренится в том, что формальные правила задают общие параметры представительства интересов и политических процедур, однако они не могут учесть все многообразие интересов. Следовательно, конкретные группы интересов, действуя в рамках формальных институтов, таких как административные и законодательные органы власти, вынуждены искать обходные пути, разрабатывая альтернативные процедуры и нормы, упрощающие их работу или относящиеся к проблемам, не предусмотренным формальными правилами.

Кроме того, неформальные институты могут быть насколько глубоко укоренены в национальных традициях и неписанных нормах, что правящим элитам не хватает сил, ресурсов и возможностей для их изменения и замены на формальные институты. Такой традицией является, например, клановость в японской политике. Тем не менее, японская политическая система, пройдя путь модернизации и частичной вестернизации во второй половине XX в., сумела естественным образом совместить значительное количество неформальных процедур с активным судебным и гражданским контролем. Как и в России, система группового представительства в Японии строго иерархична, однако процесс согласования интересов между государственными и негосударственными структурами носит более упорядоченный характер. Подобный баланс уходит корнями в конец 1960-х гг., когда правящая бюрократия, оказавшаяся более не способной удерживать правопорядок и баланс интересов в обществе, делегировала часть своих полномочий выборным политикам и крупному бизнесу, в первую очередь, Кэйданрэн (Федерации экономических организаций) — аналогу Российского совета промышленников и предпринимателей. В итоге решения, принимаемые Кэйданрэн, стали в некоторых случаях не менее значимыми и обязательными для исполнения, чем решения парламента.

Развитие российского неформального института лоббизма является классической историей процесса аккумуляции и интеграции различных неформальных процедур в аккумуляционные и замещающие практики, который продолжается не один десяток лет. Однако как и многие неформальные институты, лоббизм в России имеет слабо управляемый характер, поскольку неформальные правила в основном не имеют единого центра, это сложный социальный организм с разнонаправленными векторами развития. Возникает ключевой вопрос — что может стать источником перехода аккумуляционных и замещающих практик в дополняющий, а в идеале — источником трансформации неформальных практик в формальные. И здесь мы сталкиваемся с эффектом замыкающегося круга, потому что первичным источником изменений являются сами формальные институты.

Мы подошли к первому выводу: институт лоббизма, в том виде неформальных практик и неписанных норм, в котором он существует в России, слабо поддается прямому регулированию и пять безрезультатных волн дискуссий о возможном принятии закона о лоббизме — лишнее тому подтверждение. На самом деле, вопрос регулирования лоббизма куда шире, чем возможная формальная институционализация процедур взаимодействия групп интересов и власти. В действительности речь должна идти о создании отлаженного механизма артикуляции интересов и системы жесткого контроля в триаде “власть — бизнес — общество”. Это касается как конкретных законодательных мер в области регулирования коррупции, так и возможного пересмотра уже существующих норм права.

Хотя в российском законодательстве имеются отдельные нормы, которые можно отнести к косвенному признанию лоббизма, в них содержится ряд внутренних противоречий. Так, в статьях 32 и 33 Конституции РФ закреплено право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Это является первичной нормативной базой для всех рассуждений о взаимодействии групп интересов и органов власти. Однако если взять, к примеру, закон “Об общественных объединениях”, в нем обнаруживается следующая формулировка: “Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их долж-

ностных лиц, не допускается”¹⁷. Только одна эта норма фактически исключает возможность создания крупных общественных лоббистских организаций, которые выполняли бы функцию посредничества между группами интересов и органами власти. Единственная форма непрямого лоббизма, которая заложена в данном законопроекте, касается экспертно-консультативного сотрудничества организаций с органами власти.

Данный пример вовсе не является единичным, в целом весь механизм взаимодействия законодательных органов власти на различных уровнях с группами интересов не урегулирован. Следовательно, проблема скорее не в том, что у потенциального закона о лоббизме на сегодняшний день не существует достаточной экспертной, правовой и политической проработки вопроса. Важнее говорить о том, что не создано необходимой правовой инфраструктуры, которая позволила бы перейти к установлению формальных процедур регулирования лоббизма.

Отсюда следует второй вывод — актуальные перспективы регулирования лоббизма сегодня заложены не в потенциальном едином законе, а в создании широкой нормативной базы, которая должна способствовать децентрализации административного управления, большей прозрачности в деятельности органов государственной власти, снижению уровня коррупции. Данные процессы должны сопровождаться формированием институтов общественного контроля и экспертизы политических и административных решений. Важно понимать и то, что негативные замещающие тенденции в российской практике невозможно ограничить лишь запретительными и принудительными мерами, так как это всегда будет вызывать естественную защитную реакцию со стороны чиновников. Следовательно, необходимо развивать процедуры внутреннего непрямого контроля среди политиков и чиновников. В отличие от Великобритании или Японии, в российском политическом пространстве отсутствуют четкие этические кодексы, что не способствует самоконтролю со стороны чиновников, однако лоббизм — это та сфера, которая находится на стыке политики, права и этики. Критики могут возразить, что на формирование этических стандартов требуются десятилетия, если не века, однако достаточно взглянуть на примеры “четырёх азиатских тигров” (Южная Корея, Сингапур, Гонконг и Тайвань), чтобы увидеть, каким образом в сжатые сроки неформальные замещающие политические институты, пропитанные коррупционными практиками, были ликвиди-

¹⁷ Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) “Об общественных объединениях” (19 мая 1995 г.).

рованы, либо трансформированы в эффективную управленческую систему.

Таким образом, гораздо более важным, но в то же время трудным процессом видится создание работающего и стабильного механизма артикуляции интересов. В России механизмы артикуляции существуют, однако в реальности они открыты лишь для лидеров относительно немногочисленных институциональных групп, которые могут использовать свое положение в политической и экономической иерархии для выражения соответствующих требований. Данная традиция способствует развитию институциональных групп в недрах государства и государственной бюрократии, которые встраиваются в процесс управления, способствуя воспроизводству неформальных практик. Именно поэтому лоббизм в России часто рассматривается исключительно через призму взаимодействия крупного бизнеса и политической элиты — как на федеральном, так и на региональном уровне. Из рассуждений о природе и функциях лоббизма упускается такой важнейший аспект как гражданское общество, без которого сложно представить стабильный механизм артикуляции интересов. Именно гражданское общество, представленное различного рода ассоциациями, профсоюзами, некоммерческими организациями, должно быть активным участником лоббистских отношений, наряду с крупными организациями и объединениями. Важно понять, что не нужно вести лишних споров о терминологии, в конце концов, лоббизм — устоявшееся в российской науке понятие. Равно как и излишни дискуссии о цивилизованном или нецивилизованном характере лоббизма, о необходимости или ненужности закона о лоббизме, так как это не выводит нас за пределы узкой сферы взаимодействия крупного бизнеса и власти. Только рассмотрение вопроса о лоббизме в контексте всей архитектуры демократического процесса, через призму механизма артикуляции и агрегирования интересов способно дать ответ на вопрос о его роли в дальнейшем развитии системы представительства интересов и политической системы в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 1999 (*Avtonomov A.S.* Pravovaja ontologija politiki. М., 1999).

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002 (*Almond G., Paujell Dzh., Strom K., Dalton R.* Sravnitel'naja politologija segodnja. М., 2002).

Васильева С.В. Цивилизованный лоббизм — средство или следствие борьбы с коррупцией // Сравнительное конституционное обозрение.

2008. № 4 (*Vasil'eva S.V.* Civilizovannyj lobbizm — sredstvo ili sledstvie bor'by s korrupciej // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. 2008. N 4).

Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005 (*Ljubimov A.P.* Istoriya lobbizma v Rossii. M., 2005).

Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // *Полис*. 2002. № 2 (*Merkel' V., Kruassan A.* Formal'nye i neformal'nye instituty v defekt-nyh demokratijah // *Polis*. 2002. N 2).

Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009. URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (*Professional'nyj slovar' lobbistskoj dejatel'nosti (sostavitel' P.A. Tolstyh)* // Centr po izucheniju problem vzaimodejstvija biznesa i vlasti. M., 2009. URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1).

Рейтинг восприятия коррупции Transparency International // <http://www.transparency.org.ru/indeks-voxpriatiia-korruptcii/indeks-voxpriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball> (*Rejting voxpriatija korrupcii Transparency International* // <http://www.transparency.org.ru/indeks-voxpriatiia-korruptcii/indeks-voxpriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball>).

Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии (I) // *Полис*. 2003. № 3 (*Sartori Dzh.* Iskazhenie konceptov v sravnitel'noj politologii (I) // *Polis*. 2003. N 3).

Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) “Об общественных объединениях” (19 мая 1995 г.) (*Federal'nyj zakon ot 19.05.1995 № 82-FZ (red. ot 08.03.2015) “Ob obshhe-stvennyh ob#edinenijah” (19 maja 1995 g.)*).

Хелмке Г., Левицки С. Неформальные институты и сравнительная политика // *Прогнозис*. 2007. № 2 (*Helmke G., Levicki S.* Neformal'nye instituty i sravnitel'naja politika // *Prognozis*. 2007. N 2).

McGrath C. The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union // *Journal of Public Affairs*. 2008. N 8.