

Камнев Дмитрий Григорьевич
к. полит. н., старший преподаватель
Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики, г. Москва
Kamnev Dmitry G., PhD in Political Science, senior teacher
National Research University Higher School of Economics
E-Mail: dkamnev@hse.ru

Выработка новых подходов к трактовке лоббизма в России: поиск оптимальной модели взаимодействия власти и бизнеса

In search of the best practice of cooperation between business and authorities in modern Russia

Аннотация: В статье анализируется развитие лоббизма в современной России, особое внимание автор уделяет исследованию вопроса об изменении форм взаимодействия между бизнесом и властью в контексте исторической ретроспективы. В статье также рассмотрены концептуальные подходы к сущности процесса лоббизма в России и зарубежных странах, предложена авторская трактовка «лоббизма».

The Abstract: The article analyzes the development of lobbying in modern Russia. The author considers the change in the form on the interaction of business with the government historically. The article explored the conceptual approaches to the definition of lobbying in Russia and abroad, the author 'interpretation of the term «lobbying».

Ключевые слова: Лоббизм, лоббист, группа давления, власть, современная Россия, интересы.

Keywords: Lobbying, lobbyists, pressure groups, government, modern Russia, interests.

Изучая научную литературу, посвященную проблемам исследования лоббизма в России и в зарубежных странах, пришел к выводу, что единого терминологического аппарата, который бы трактовал «лоббизм», участников лоббистской деятельности, сам процесс лоббизма в науке не сформирован. Определения, которые предлагают исследователи в своих работах, имеют разное концептуальное наполнение в зависимости от той составляющей, которую автор исследует в своей работе. Также разительно отличаются характеристики лоббизма в зависимости от географии, где происходило исследование, от особенностей менталитета общества, культурных традиций, организации социальной и политической сфер, экономического базиса, существующего в стране. Конечно же, существует и универсальная трактовка лоббизма, она исходит из следующего, «на представителя власти оказывает воздействие субъект с целью продвижения частного интереса». Универсальные трактовки нам позволяют понять общую суть явлений, но за ширмой общих определений от нас скрыты истинные познания, освоив которые, мы сможем теоретические вещи использовать в практическом назначении, внедряя полученные знания в жизни.

Познание теоретических основ отечественного лоббизма является актуальной задачей, в обществе, где с 90-х г. начался и развивается диалог между властью и обществом, где присутствуют различные группы интересов, стремящиеся в процессе коммуникации представлять свои частные интересы. Выработка новых подходов к трактовке лоббизма,

использование данного политического института в современной России будет способствовать дополнительной стабильности в обществе, торжеству принципов демократии, вследствие возможности на легитимных началах участвовать в принятии государственных управленческих решений.

В настоящее время в российском обществе большая часть граждан продолжают отождествлять лоббизм с коррупцией, но это абсолютно неверное мнение, которое требует своей корректировки. Посредством проведения исследований лоббизма в современной России, анализа его терминологической базы, конкретизации понятия лоббизм, можно постепенно способствовать реабилитации лоббистской деятельности в нашей стране.

В статье с помощью исторического подхода мной будут проанализированы концептуальные подходы к определению лоббизма, рассмотрю форму взаимодействия крупного бизнеса с властью. Автор в работе попытается проследить развитие лоббизма в России в современный период, как менялись взаимоотношения власти и бизнеса в современной России. Предложу авторскую трактовку термина «лоббизм». В статье в качестве одного из субъектов лоббистского процесса будет рассмотрен крупный бизнес, выбор данной группы давления из многообразия существующих в стране, определен исключительно из за того, что примеры взаимодействия бизнеса и власти более репрезентативны, представители бизнеса более активно, чем другие группы интересов, в современной России включены в процесс лоббирования.

В начале 90-х гг. XX века Россия избрала свой путь на политическую демократизацию и развитие рыночной экономики. Согласно классическому пониманию рыночной экономики, государственные институты должны полностью отказаться от несвойственных им функций, такой как, управление производством и избыточной государственной собственностью в сфере народного хозяйства, социалистическая недвижимость должна перейти в частное владение граждан. Выход государства в качестве активного собственника из сферы экономики, сопровождался процессом выстраивания новых отношений между нарастающим в стране классом предпринимателей и представителями государственной власти, в стране формировались первые профессиональные объединения, которые начинают отстаивать интересы бизнес-структур перед властью. Чаще всего это были полугосударственные объединения, созданные с помощью государства, членами которых стали на тот момент директора крупных предприятий, владельцы крупного бизнеса. Самым ярким таким примером можно считать создание на закате СССР Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), он был учрежден в 1991 г., президентом РСПП был избран народный депутат СССР А.И. Вольский. По словам А.И. Вольского: «Деловые люди увидели и почувствовали возможность объединиться и образовать серьезную, независимую, самоуправляющуюся организацию, которая сможет отстаивать права и интересы производителей в море проблем ...» [5]. Именно на период 93-94 гг. XX в. у представителей крупного бизнеса начинает формироваться позиция, что они значимы в новом обществе и имеют право формировать повестку дня для развития страны и отрасли, где они являются флагманами.

Со стороны крупного бизнеса был проявлен высокий интерес к выстраиванию благоприятных и доверительных личных отношений между владельцами бизнеса и представителями политического истеблишмента страны, с высокопоставленными чиновниками. Такие взаимоотношения, построенные чаще всего на коррупционной составляющей, позволяли коммерсантам быть более уверенными за развитие собственного бизнеса, также им открывались возможности получать неограниченные дотации из государственной казны на развитие своего предприятия, другие различные ресурсы, в том числе на привилегированных основаниях участвовать в распределении в частные руки самой

ликвидной государственной собственности. Немало важным фактом середины 90-х г. было и то, что коммерсанты были вынуждены искать себе защиту для обеспечения своей личной безопасности и для охраны бизнеса, на тот момент времени в стране можно было обезопасить себя и бизнес, получив защиту со стороны высокопоставленного чиновника или от представителя криминала.

Также этому периоду сопутствовала и другая крайность, когда крупный бизнес, ощущая свою значимость в капиталистическом государстве, скопив к тому времени огромные финансовые средства и ощущая объективно слабую власть в стране Президента России Б.Н. Ельцина, предпочитал вести свою лоббистскую деятельность по средствам покупки нужных решений, рекрутируя на крупные государственные посты своих представителей. Представители бизнеса участвовали в политике и через спонсорство партий и отдельных кандидатов на федеральных и региональных выборах. Самым репрезентативным примером является вторая избирательная компания по выборам Президента Российской Федерации, где кандидатуру Б.Н. Ельцина была поддержана крупным российским бизнесом. Российская исследовательница А.А. Пузикова, пишет: «Во время предвыборной президентской компании в 1996 г. Б.Н. Ельцин ... проводит ряд встреч с крупнейшими российскими банками, на которых он договаривался с их представителями о поддержке своей кандидатуры. Банки поддержали его, а уже 15 сентября 1997 г. Б.Н. Ельцин, переизбранный на второй срок, встретился вновь с представителями банков и выработал с ними правила проведения приватизационных аукционов, обретших позже скандальную славу» [7, стр. 70]. После этого события в стране появился саркастический термин «семибанкирщина», власть в стране условно была разделена между высокопоставленными чиновниками и крупными бизнесменами, советы и решения которых имели для верховной власти в лице команды Б.Н. Ельцина стратегическое значение.

Интерес крупного бизнеса к взаимодействию с государственными органами власти постепенно получал свое концептуальное наполнение, вырабатывались новые техники коммуникации, принципы взаимодействия, оформлялся понятийный аппарат процесса «лоббирования». В настоящее время продолжают исследования российского лоббизма, в российском научном сообществе отсутствует универсальная трактовка «лоббизма». Общество в негативном ключе воспринимает любую лоббистскую деятельность и это связано с тем, что у граждан свежи в памяти воспоминания о вопиющих коррупционных инцидентах, информация о которых освещалась в СМИ, в результате которых происходило попрание властями общественных и государственных интересов в угоду крупного бизнеса. Явно криминальные схемы взаимодействия представителей бизнеса и власти ассоциировались гражданами страны с процессом лоббирования, в обществе твердо укоренилось мнение о лоббизме как одной из форм коррупции.

В начале 90-х г. XX века, по причинам объективной необходимости, которые мы указали выше, представители бизнеса были заинтересованы в поддержании с властью благоприятных отношений, это заставило собственников крупного бизнеса на первых порах самим включиться в процесс коммуникации с высокопоставленными чиновниками, что потребовало от них специальных знаний, учета специфики таких отношений. С развитием коммуникации между бизнесом и властью, увеличением частоты и качества контактов с представителями государственных структур, сами собственники бизнеса уже были не в состоянии участвовать в процессе взаимодействия, возникла необходимость привлечения к данной работе доверенных профессиональных лиц, при этом, участие в решении важных стратегических вопросов бизнеса они оставили за собой. Следует, заметить, что до настоящего времени практика личных контактов собственника бизнеса и крупного чиновника, лица принимающего решения, эффективно работает в России и в других странах мира.

На середину 90-х г. приходится появление в стране профессиональных людей, которые осуществляют деятельность по взаимодействию с органами государственной власти, представляют и отстаивают на коммерческой основе интересы различных групп, на тот момент крупного бизнеса, - это лоббисты. Справедливости ради, отмечу, что лоббистская деятельность на тот исторический момент в России не была каким-то новым явлением, так российский исследователь А.П. Любимов в монографии «История лоббизма в России» рассматривает историю лоббистской деятельности в СССР и во времена «перестройки», отмечает следующее: «К тому времени действовавшее законодательство объективно устарело, а новое еще не появилось, то свобода бизнеса практически ограничивалась лишь отсутствием стартового капитала, бандитским произволом, бандитским произволом и коррупционностью государственных чиновников. Первоначально лоббистские отношения между бизнесами и государственными органами определялись исключительно материальными возможностями бизнесменов и близостью их к власти и не нуждались, по обоюдному молчаливому согласию сторон, в законодательном регулировании» [6, стр. 21]. Как справедливо отмечает А.П. Любимов лоббизм в период «перестройки» и создания Российской Федерации не требовал, какого либо законодательного оформления, чиновники и представители групп интересов при взаимодействии в основном действовали по наитию, полагались в этом процессе на свои моральные устои и жизненные принципы.

Следует отметить и важную роль в становлении лоббизма в современной России из полукриминальной практики до цивилизованной его фазы, протекающих с начала 2000-х гг. политических процессов, связанных со сменой политической элиты. С приходом на пост Президента Российской Федерации В.В. Путина старое положение вещей кардинально меняются, отстроенные схемы взаимодействия бизнеса с властью прекращают работать. В первые годы своей президентской власти В.В. Путин удаляет «ельцинский круг» и связанные с ним представителей крупного бизнеса - олигархов от принятия государственных управленческих решений. В стране формируются новые принципы взаимодействия групп давления с представителями государственных органов власти, провозглашается принцип равноудаленности власти и бизнеса.

Переломный момент в нарушении дистанцирования власти от бизнеса обозначился в середине 2000-х гг., на тот момент власть больше не могла удовлетвориться только уплатой крупным бизнесом в государственную казну налоговых сборов. Руководство государства предлагает бизнесу сотрудничество в сфере переориентации экономики на инновационные рельсы развития. Власть параллельно с этим внедряет мысль и убеждает крупный бизнес о его социальной ответственности перед работниками своих компаний, предприятий и гражданами, которые проживают в районах ведения бизнесом своей производственной и коммерческой деятельности. С подачи государства к началу 2005 г. в стране активно разрабатывается механизм частно-государственного партнерства, который по идеи разработчиков должен способствовать вовлечению бизнеса в решение крупных государственных инфраструктурных проектов. В настоящее время российские власти готовы вести с представителями бизнеса качественно новый диалог, основанный на принципах партнерства и взаимозависимости.

Российская Федерация не является закрытым государством, мировые процессы и общественные тенденции свободно проникают в нашу страну, не отметить концептуальный подход стран Запада к лоббизму было бы научно некорректным.

В обществах зарубежных стран в США, Великобритании, Канаде, Германии за лоббистской деятельностью закрепилось положительное восприятие. Лоббизм в этих странах расценивают как специфический политический институт, с помощью которого различные группы давления (общественные организации, профессиональные ассоциации, коммерческие компании) воздействуют на процесс принятия государственных управленческих решений, что

получило свое закрепление в основных законах этих стран, на право граждан участвовать в управлении делами государства. Лобби в означенных странах трактуется также в положительном ключе, его характеризуют как группу, которая защищает определенные материальные, духовные, социальные интересы с помощью штата оплачиваемых сотрудников, которые своей работой должны оказывать воздействия на законодательный процесс. В этих странах существует законодательство, которое регулирует процесс лоббизма, определяет правовой статус лоббистов, предусматривает санкции за нарушение правил лоббизма. Российский исследователь А.А. Васецкий, характеризуя лоббизм в западных странах, указывает: «Лоббизм, имея экономическую основу, достаточно распространен как общественно-политическое явление в различных странах мира. Это важная составляющая политического процесса, институциональный, нормативный, коммуникационный, социокультурный элемент, при оценке которого важен комплексный подход» [3, стр. 80].

С российским исследователем можно полностью согласиться, в настоящее время в России существует серьезный недостаток в отсутствие рассмотрения процессов и явлений, как в государственном масштабе, так и в научных исследованиях с помощью комплексного подхода, так и отечественный институт лоббизма не проанализирован комплексно. СМИ и некоторые научные работы однобоко и чаще всего в негативном ключе представляют лоббизм, а между тем, институт лоббизма, может быть рассмотрен и использован на практике, как эффективный механизм согласования интересов групп давления и власти, например по самым злободневным вопросам развития отечественной экономики, какой либо профессиональной отрасли. Доводы, принимаемые с использованием механизма лоббизма между представителями бизнеса и власти, будут способствовать в итоге к более сбалансированным государственным управленческим решениям, и ответственность за их результаты разделят между собой участвовавший в консультировании лоббист и принявший решение представитель государственной власти.

Как я уже упоминал в самом начале статьи, в научной литературе существует широкое количество исследований, посвященных лоббизму, источники предлагают самые разнообразные трактовки термина «лоббизм». Оценив отечественные трактовки «лоббизма», остановлюсь, как мне представляется на самом сбалансированном и выверенном с научной точки зрения понятии «лоббизм», предложенном российским исследователем А.С. Автономовым: «Действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или не принятия) органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями» [1, стр. 13]. Трактовка российского исследователя достаточно лаконична и универсальна для российской практики, мое предложения сводится к тому, что бы в данное определение добавить важнейший комментарий о том, что действия представителей негосударственных организаций, индивидов при контактах с представителями государственных органов и местного самоуправления носит исключительно легитимный и конвенциональный характер. Представленный комментарий, который войдет в определение российского «лоббизма» будет играть крайне важную роль в деле реабилитации процесса лоббизма в современной России. Наличие формулировки о конвенциональности действий лоббистов при взаимодействии с представителями власти сможет способствовать утверждению в сознании граждан восприятия лоббизма как законного института демократического государства.

Для построения в России модели цивилизованного лоббизма, требуется действующая нормативно-правовая база, но прежде всего, необходима политическая воля руководства страны, чтобы основная деятельность по разработке законопроектов и нормативных норм была перенесена из Администрации Президента РФ, Правительства РФ и профильных министерств в законодательный органа страны в Парламент Российской Федерации. В

настоящее время все важные законопроекты разрабатываются в указанных федеральных органах, в связи с этим лоббисты свою активность направили на взаимодействие с представителями исполнительных органов власти, сведя к минимуму коммуникацию с членами Федерального Собрания Российской Федерации. На площадке Парламента РФ можно было бы с участием лоббистских групп внедрить принципы состязательности в подготовке сенаторами и депутатами законопроектов. Экспертное и публичное обсуждение законопроектов на самой ранней стадии их подготовки привело бы к повышению качества издаваемых законов, был бы обеспечен баланс интересов между государственным и частным.

В качестве заключения подведу краткие итоги из проделанной исследовательской работы. Различные практики процесса лоббизма встречаются на протяжении всей нашей истории, своеобразные формы лоббистского процесса существовали и в СССР, и во время перестройки, и при создании современной России, где процесс лоббизма проделал путь из полукриминальной деятельности до цивилизованных форм. Смена общественных формаций, политических режимов, устоев в обществе заставляло лоббизм, как общественный институт, присущий исключительно государству, органично меняться и встраиваться в новые условия. В современной России отмечается, что граждане отрицательно воспринимают лоббизм, отождествляя его с формой коррупции. Такое положение вещей стало возможным вследствие полукриминальной практики лоббизма в начале 90-х г. XX в., когда крупный бизнес с помощью коррумпирувания представителей власти решал свои корпоративные интересы. Но между тем институт лоббизма широко распространен в ведущих экономиках мира в таких как США, Великобритания, Германия и ему приписываются очень важные функции, одной из которых является дополнительный способ артикуляции интересов перед властью. Для реабилитации отечественного лоббизма мной предложена авторская трактовка термина «лоббизм», в которой смысловая нагрузка всего определения смещена в сторону законности лоббистской деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Автономов А.С. Азбука лоббирования. - М.: ИРИС, 2004, -109 с.
2. Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история, №1, 2007, с. 35-47.
3. Васецкий А.А. Лоббизм в политическом процессе современной России // Управленческое консультирование, №1, 2008, с. 79-97.
4. Жиган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, вып. №3, 2005, с. 35-39.
5. Историческая справка // Российский союз промышленников и предпринимателей <http://рспп.рф/about/history>
6. Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005, - 208 с.
7. Пузикова А.А. Лоббизм в России: трудная дорога к легализации // Обозреватель – Observer, №11, 2012, с. 65-75.