## Основные группы интересов в России. Российская практика лоббизма

Одним из основных подходов к природе и содержанию политики и политического является социальная концепция политики, согласно которой политика имеет социально-групповую природу. Именно социальная дифференциация, складывание социально-групповых интересов явились основой для возникновения публичной власти и ее институтов, призванных, с одной стороны, способствовать реализации этих интересов, а с другой - управлять их взаимоотношениями и поддерживать целостность сообщества. Политический процесс с точки зрения этого подхода - процесс взаимодействия интересов социальных групп или смена состояний политической системы, обусловленная уровнем и характером политизации социального организма.

В период индустриального общества сформировались институты политического представительства социально-групповых интересов (партии, законодательные органы власти и т.д.). Эти институты были во многом предназначены для защиты и реализации интересов определенных классов или более мелких групповых образований. Их особенности, а также само их наличие в основном отражали основные социальные расколы, характерные для индустриального общества.

В качестве основных тенденций эволюции социальной структуры при переходе от индустриального к постиндустриальному обществу можно выделить следующие:

распад традиционных социальных групп (рабочий класс, мелкая буржуазия, крестьянство и т.д.);

дальнейшая социальная дифференциация, образование новых социальных групп и возникновение сложной, мозаичной социальной структуры;

изменение критериев социальной стратификации и появление новых средних и высших слоев общества;

возрастание социальной и географической мобильности и изменение образа жизни, большая открытость социального пространства;

кризис традиционной социальной идентификации и индивидуализация социального протеста.

Среди ученых нет единого мнения относительно интерпретации более диверсифицированной и мозаичной социальной структуры современного общества. Одни из них считают, что социально-классовая принадлежность продолжает играть существенную роль. Однако при этом отмечается значительное изменение характеристик социально-классовой принадлежности, например, уровня образования, обладания информацией и т.п.

Другие считают, что социальная структура в современном обществе основывается не только на принадлежности к определенной социальной группе на основе социально-статусных характеристик, напрямую свидетельствующих об обладании какими-либо ценностями. Социальная дифференциация, по их мнению, осуществляется также на основе социально-психологических и социально-культурных различий.

В последние десятилетия появился ряд работ, авторы которых пытаются объяснить социальные позиции стилем жизни и выделяют на этой основе различные социокультурные группы. Ярким примером такой позиции является типология социостилей французского исследователя Б. Катля, положившего в основу своей типологии различия в условиях жизни и системах ценностей, определяющих, по его мнению, социальный выбор. В каждый из выделенных пяти типов социально-культурного менталитета автор включает представителей различных социально-статусных групп. Именно стиль жизни, сочетание социальных и ценностных факторов определяет, по мнению Б. Катля, политические предпочтения избирателей и характер их политического поведения.

Для социальной структуры посткоммунистических обществ характерна значительная динамика, оказывающая существенное влияние на массовое сознание, политическое поведение и участие. Среди основных тенденций можно выделить следующие: значительное социальное расслоение и образование "новых богатых" и "новых бедных"; несформированность "среднего класса"; значительное перераспределение занятости по отраслям экономики; высокая социальная мобильность и нестабильность социальной структуры в целом; массовая маргинализация.

Как отмечают некоторые исследователи, основным критерием статусности в России и во многих других посткоммунистических странах является в настоящее время (и, вероятно, будет являться в ближайшем будущем) обладание капиталом или уровень дохода.

Новые параметры социальной структуры, характерные для постиндустриального и постэкономического обществ, лишь начинают вырисовываться. Это обуславливает то, что трансформация социальной структуры в посткоммунистических странах, в т. ч. в России, оказывает другое, отличное от западных стран влияние на политический процесс:

Нестабильность социальной структуры затрудняет процесс агрегирования и артикуляции групповых интересов и формирование институтов политического представительства;

Происходящая социальная поляризация способствует поляризации политических акторов;

Отсутствие сложившегося "среднего класса" затрудняет процесс формирования центристских политических сил и неблагоприятно сказывается на перспективах демократического развития;

Массовая маргинализация способствует усилению позиций радикальных политических партий и организаций;

Особая роль материальных критериев статусности свидетельствует о значительном преобладании в посткоммунистических странах ценностных расколов, характерных для индустриальных обществ, а также обуславливает значительное влияние представителей экономической элиты на процесс принятия политических решений.

Группы интересов - организации, целью которых является объединение граждан для выражения и защиты каких-либо специальных, конкретных интересов (например, по определенной конкретной проблеме или специфических интересов небольшой социальной, профессиональной, религиозной или культурно обособленной группы). Их основное отличие от партий лежит не только в организационной области. Оно также заключается в способах взаимодействия с государственной властью: группы интересов не ставят перед собой задачу прийти к власти и бороться за ее завоевание. Они пытаются лишь оказывать воздействие на механизм принятия политических решений с целью реализации групповых интересов.

В политической науке и политической мысли существуют два основных подхода, по-разному трактующих роль групп интересов в политической жизни и дающих разную нормативную оценку этому институту представительства.

Представители первого подхода считают их существование явлением отрицательным, оказывающим негативное влияние на функционирование демократической политической системы в силу того, они служат проводниками частного влияния на принятие политических решений. Все, что происходит в мире политики, рассматривается представителями этого подхода как следствие махинаций различных бизнес-групп, корпораций, мафии и т.п.

Представители другого направления признают объективный характер существования заинтересованных групп и отмечают их положительную роль в политическом процессе. В частности, А. Бентли отмечает, что все явления государственного управления есть результат деятельности групп, давящих друг на друга и выделяющих новые группы и групповых представителей для посредничества в общественном соглашении.

В политической науке и смежных дисциплинах разработано несколько типологий групп интересов. Типологией, в наибольшей степени отражающей эволюционные особенности того или иного типа, является типология Ж. Блонделя. Ее основанием выступает способ связи между членами группы и характер деятельности. Он выделяет два противоположных "идеальных типа" групп, которые не встречаются в действительности в чистом виде: группы общинные и группы ассоциативные. Их конструкция построена на противопоставлении традиционного современному (институтов, практик и т.д.).

Члены общинной группы связаны между собой, прежде всего, принадлежностью к сообществу, а только затем - своими мыслями и стремлениями. Можно сказать, что человек рождается, будучи уже членом группы. Близкими к таким группам можно считать существующие в действительности племенные и некоторые этнические группы. Ассоциативные группы создаются людьми вполне сознательно для реализации достаточно ограниченных интересов. Например, похожей на явления такого типа можно считать организацию, созданную в целях ликвидации атомной электростанции или химического завода. Остальные типы групп интересов располагаются между этими двумя по мере их удаления от традиционных форм и приближения к современным: группы "по обычаю", институциональные группы, группы защиты, группы поддержки.

Группы "по обычаю" чаще всего встречаются в странах "третьего мира", где обладание властным статусом рассматривается, прежде всего, как средство обеспечения своих родных и близких доходными местами и привилегиями. При этом к группам "по обычаю" относятся и группы, созданные с менее корыстными целями, например религиозные. Главная особенность этих групп заключается в том, что они действуют в обход формальных институтов, используя личные контакты с представителями государственной власти. В современных обществах роль таких групп невелика, исключение составляют некоторые религиозные организации.

Институциональные группы - группы, чья деятельность базируется на формальных организациях внутри государственного аппарата (органах исполнительной власти, законодательных органах, армии, силовых структурах и т.п.). Их влияние связано с близостью к процессу принятия политических решений. Эти группы интересов (кланы), имеющие влияние внутри каких-либо организаций (партий, армии и т.д.), выполняют посредническую роль между государством и обществом в основном в странах "третьего мира". Однако существование подобного типа групп имеет место и в странах развитой демократии.

Группы защиты и поддержки - наиболее распространенные в странах развитой демократии типы заинтересованных групп. Например, в США около 50% взрослого населения состоит в различных ассоциациях. Группы защиты - это, прежде всего, предпринимательские ассоциации и профсоюзы. Они призваны отстаивать, в первую очередь, материальные интересы своих сторонников. В силу распространения государственного вмешательства в экономическую и социальную сферы эти группы достаточно активно взаимодействуют с государством для решения основных вопросов. Некоторые из них являются постоянными участниками двухстороннего диалога с правящими структурами или трехстороннего диалога групп защиты (предпринимательских и профсоюзных) с участием государства.

Необходимо отметить, что роль групп защиты в настоящее время в странах развитой демократии постепенно эволюционирует, а их влияние неуклонно снижается. Наблюдается кризис профсоюзного движения, а трехсторонние отношения бизнеса, профсоюзов и государства постепенно утрачивают свое значение. Эти тенденции обусловлены, в первую очередь, социальными процессами, связанными с переходом к постиндустриальной стадии общественного развития: с изменением социальной структуры, с эволюцией отношений в сфере производства, с индивидуализацией массового сознания и социального протеста.

Группы поддержки - такие группы, которые стремятся к достижению определенных ограниченных целей. К ним относятся различные экологические движения, антивоенные организации и т.п. Эти группы, как правило, отличаются аморфной структурой, отсутствием четкого членства, иногда им присуще спонтанно организованное руководство. Вместе с тем некоторые из них с течением времени могут превращаться в постоянно действующие структуры, обладающие значительной степенью организованности и более/менее разветвленной структурой управления. Иногда группы поддержки оказывают существенное влияние на политический процесс и обладают солидным политическим весом.

Следует отметить, что разные группы интересов используют различные каналы влияния на принятие политических решений. Можно отметить определенную закономерность: чем "современнее" группа интересов, тем меньше она использует непосредственные каналы и механизмы воздействия на государственные институты, тем больше она стремится воздействовать на общественное мнение.

Следует отметить, что способы воздействия на власть, так же как и сами группы интересов, претерпевают эволюцию с течением времени. В частности, как отмечают исследователи, многие заинтересованные группы успешно осваивают роль активного участника электорального процесса, выступая помощником определенных политических партий в обмен на поддержку групповых целей. Другой тенденцией является то, что группы интересов активно интегрируются в систему "функционального представительства", созданную во многих странах в XX в. (комитеты, советы и проч. при исполнительных органах власти, состоящие из представителей групп интересов, трипартистские органы и проч.). Причем в настоящее время эта система активно используется не только группами защиты, но и группами поддержки. Третьей тенденцией является широкое распространение лоббирования и профессионализация лоббистской деятельности.

На современное развитие групп интересов в России наложили большой отпечаток проблемы социально-политической трансформации и политические традиции. Речь идет, в первую очередь, о том, что гражданское общество переживает лишь стадию своего становления, интересы отдельных групп лишь выкристаллизовываются, организационные формы их выражения только начинают складываться. Другим важным моментом является незавершенный характер модернизации, параллельное существование традиционных и современных практик и форм организации политической деятельности. Поэтому можно отметить наличие в России практически всех типов групп интересов, выделенных Ж. Блонделем. Кроме того, на деятельность заинтересованных групп, существующих сегодня в России, накладывают свой отпечаток традиции групп интересов советского периода, составивших систему корпоративно организованного представительства. Неразвитость демократических принципов конкуренции и формирования органов власти, несовершенство институциональных условий существенно ограничивает возможности развития "современных" групп интересов.

К особенностям отечественных групп интересов можно отнести то, что они предпочитают использовать различные механизмы воздействия на аппарат государственной власти, нежели на общественное мнение. При этом преобладают механизмы неформального влияния. Уровень институциализации функционального представительства интересов достаточно низок, однако наблюдается сравнительно быстрое развитие его форм.

Анализ развития групп интересов в России показывает, что эти организации играют своего рода компенсаторную функцию в условиях "недоразвитой" системы политического представительства, способствуя тем самым канализации политических интересов и политической стабилизации.

Вместе с реформами российского общества все больше и больше входят в нашу политическую жизнь явления, объективно присущие демократическим процессам, выступающие их характерным признаком. Среди таких явлений можно выделить и лоббизм, являющийся неотъемлемой составной частью политической и правовой жизни России.

Лоббизм как полноценный институт появляется тогда, когда уже существуют два необходимых условия: большое многообразие интересов в обществе, возникающее вследствие его социальной дифференциации, расслоения; расширение доступа к власти на основе политического плюрализма, что характерно, прежде всего, для демократических режимов.

В связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и наиболее полно все интересы сразу, возникает проблема очередности, приоритета осуществления тех или иных интересов. Отсюда закономерно стремление различных групп и слоев общества воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу, стимулировать его, принимать выгодные для себя управленческие решения.

Во времена господства административно-командной системы управления, с одной стороны, официально признавалось существование лишь двух классов (рабочих и крестьян) и прослойки (интеллигенции). То есть ориентация была не на социальную дифференциацию, а на социальную унификацию, что, в частности, выражалось в формировании единой новой общности "советский народ", в провозглашении идеи бесклассового общества. Кроме того, постоянно заявлялось, что только одна партия - КПСС - сможет выразить общенародные интересы, защитить в наиболее полном объеме разнообразные стремления и чаяния людей.

С другой стороны, при слабых демократических традициях и нормах этот важный социальный институт был деформирован, проявлялся в формах, присущих для авторитарного общества. Жесткость и однолинейность командно-административных структур, практически безграничное всевластие партийно-государственного аппарата и его чиновников подменили лоббизм ведомственностью, коррупцией, "телефонным правом". Следовательно, уравнительно-номенклатурные идеи и их реализация на практике препятствовали расширению цивилизованного лоббизма.

Цели лоббизма разнообразны. Однако даже в странах с богатыми демократическими традициями лоббизм преследует преимущественно социально-экономические цели, связанные с решением вопросов собственности и прав распоряжения ею; предоставлением прав на ведение конкретной деятельности (экспорта сырьевых ресурсов, производства вооружения и т.д.); государственным заказом; квотами, лицензиями; дотациями, кредитами; тарифами на энергоресурсы; экономическими и налоговыми льготами; финансированием социальных программ.

Лоббистская деятельность, по мнению А.С. Автономова, сродни деятельности адвоката. Только адвокат защищает уже нарушенное право клиента, а лоббист стремится обеспечить его право путем принятия соответствующих нормативных актов.

Лоббизм может проявляться в разных сферах и иметь соответственно различные виды. Например, в зависимости от того, в какой ветви власти решается вопрос, можно выделить законодательное, исполнительное и судебное лоббирование. Так как именно эти власти принимают стратегические и долгосрочные решения, поэтому они являются основной мишенью для лоббистов.

По мнению специалистов чаще всего лоббирование в Российской Федерации осуществляется в органах исполнительной власти. Это связано с тем, что кардинальные вопросы в нашей стране законодательной властью пока еще решаются редко. Фактически это происходит через президентские указы и постановления Правительства, которые играют доминирующую роль в системе правового регулирования и имеют прямое действие.

В зависимости от того, на каком уровне власти происходит лоббирование, оно может классифицироваться на федеральное (в системе высших органов государственной власти) и местное (осуществляется в республиканских, краевых, областных органах).

В зависимости от того в чью пользу решается вопрос, лоббирование может подразделяться на следующие разновидности:

лоббирование различных социальных структур: общественных организаций, движений, партий, групп, слоев (профсоюзы, антивоенные и экологические движения, предпринимательские союзы и т.д.);

ведомственное лоббирование - лоббизм министерств, ведомств, государственных комитетов, отраслевое "продавливание" тех или иных интересов. Так, в Государственной Думе РФ существуют так называемые ведомственные депутаты, которые лоббировали и лоббируют в пользу, например, энергетического, агропромышленного или военно-промышленного комплексов и т.д.;

региональное лоббирование - воздействие на власть со стороны представителей республик, краев, областей, районов Крайнего Севера, Сибири, Урала, Дальнего Востока, Поволжья и прочих мест, выбивающих определенные льготы и преимущества для регионов.

иностранное лоббирование - влияние зарубежных "групп давления" либо национальных общин на те или иные государственные органы с целью добиться от них определенных решений.

Лоббизм, как и всякое иное социальное средство, может быть употреблен как на благо всего общества, так и в узкопартийных, узкогрупповых и т.п. интересах. Все зависит от социально-экономического, политического и культурного фона, от ряда обстоятельств, которые способны наделить лоббизм как плюсами, так и минусами.

Для того чтобы он приносил пользу всему обществу, необходимы соответствующие условия: реальное действие демократических институтов и норм, экономическая и политическая стабильность, свобода средств массовой информации, устойчивое гражданское общество и т.д. Только при наличии данного набора факторов расширяются шансы на использование лоббизма в общественных интересах, он начинает "работать" в общесоциальных (общечеловеческих) режимах.

В условиях же экономического, политического и духовного кризиса, переходного периода лоббизм выходит из цивилизованных рамок и приобретает больше минусов, чем плюсов. "Сегодня лоббизм, - считает А. Луговская, - пронизывает все структуры власти сверху донизу. Никем и ничем не контролируемый, наглый и дикий, он стал в России реальной властью".

Частный бизнес, меняя структуру экономики, меняет и формы лоббирования своих проектов в органах власти, доводя их до изощренных преступлений и прямого подкупа. Если раньше в условиях административно-командной системы управления непререкаемое первое место в ограниченном лоббистском соревновании занимали отраслевые лобби, то в 1990-х гг. торгово-финансовый капитал боролся за сферы влияния в тесном союзе с преступностью. "Самые сильные лоббисты, способные влиять на правительство, президентские структуры и парламент, - отмечалось в прессе, - это торгово-финансовый капитал. Сфера его интересов ясна: максимальная либерализация внешнеэкономической деятельности, слом протекционистских барьеров для ввоза в Россию импортных товаров, приватизация валютоемкой промышленности (нефтяной и вообще сырьевой), введение частной собственности на землю".

Характерным для России явлением в 1990-х гг. было принятие органами государственной власти правовых и нормотворческих актов, предусматривающих различные привилегии и льготы для некоторых предприятий или регионов. В результате российский бюджет недополучил значительные денежные средства. Насколько целесообразными являлись действия российских властей, какими принципами они руководствовались, кому были выгодны принятые решения, что получили от предоставленных льгот налогоплательщики - вопросы, на которые очень сложно ответить.

Условия разгосударствления, приватизации, передела собственности резко активизировали негативную, преступную лоббистскую деятельность. Как сказал по этому поводу один высокопоставленный американский дипломат в Москве: "Россия, несмотря на все передряги, остается супердержавой хотя бы потому, что здесь процветает суперлоббизм... Где еще можно так спокойно, не опасаясь ни морального осуждения общественности, ни сурового решения суда, делить колоссальные куски госсобственности в своих интересах?"

Ущерб от такого лоббизма, названного диким, лишенного очерченных законом рамок, определить весьма непросто. И когда чиновник одновременно является и депутатом, и представителем лоббистской группировки, провести в его действиях грань между протекционизмом, лоббизмом и коррупцией практически не представляется возможным.

В связи с тем, что лоббизм имеет целый спектр возможных последствий, он нуждается в юридическом оформлении. Общество и государство должны совместно участвовать в налаживании механизмов трансформации негативных моментов лоббирования в позитивные, а также в использовании эффективных инструментов минимизации вредных результатов от лоббизма и в утверждении цивилизованных его начал.

Зарубежная практика наглядно свидетельствует, что существующие способы оформления деятельности лоббистских групп пока еще не позволяют решить вопрос о том, как эффективно контролировать их, не налагая в то же время излишних ограничений на общество, нуждающееся и активно стремящееся к свободному развитию своего потенциала. По всей видимости, по мнению К. Вяткина, России и здесь придется пойти не всегда изведанными путями, опираться на свой исторический опыт, культуру и жизненный уклад, существующие национальные традиции.

Размеры лоббизма в современной России, как отмечают современные исследователи, не имеют аналогов в мире и в истории. В условиях неразвитости политико-правовой системы и несовершенства законодательной власти лоббизм становится основной формой представительства интересов, но при этом находится вне внимания государственных органов, прессы, общественности и закона. К сожалению, механизм взаимодействия общества и власти в процессе принятия политических решений сегодня не публичен, а зачастую коррумпирован и хаотичен; каналы влияния на органы государственной власти монополизированы сильнейшими группами давления, а целый ряд общественных движений и организаций не имеют возможности донести свои интересы до власти. Правовое регулирование лоббизма позволит существенно снизить уровень криминализации процесса взаимодействия представителей различных групп интересов с представителями власти, обеспечить гласность и открытость принятия важнейших государственных решений.

Вместе с тем важно учитывать и имеющийся мировой опыт, приспосабливая его к российским условиям. В государственно-правовом механизме Российской Федерации должна быть создана действенная система защиты коренных интересов населения, особенно его социально уязвимых слоев. С точки зрения исследователей это требует, с одной стороны, формирования в парламентской практике полноценного института лоббизма, позволяющего обеспечить в принимаемых законах своеобразное равновесие сил, баланс противоположных интересов в быстро развивающемся российском обществе, т.е. отображения в нормах закона компромиссного решения. С другой стороны, целесообразно учредить при парламенте специальную службу (сходную с Исследовательской службой Конгресса США), которая в противоположность лоббистскому подходу представляла бы законодателю свободный от каких-либо оценок материал, необходимый для адекватного отображения в законе разнообразных социальных интересов.

Конституцией РФ закреплены положения, являющиеся основанием для признания и регулирования лоббизма в России. В частности, в п.1 ст.30 установлено, что "каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется". В п.2 ст.45 говорится о праве каждого гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Как представляется, институт лоббизма будет способствовать реализации права граждан на личное участие или участие через своих представителей в управлении делами государства (ст.32). Основное же свое обоснование институт лоббизма находит в ст.33, где прямо сказано, что "граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления". Для полноценного правового регулирования лоббизма необходим специальный закон. Именно в нем можно будет установить разнообразные юридические средства, упорядочивающие лоббистские процессы.

В конце 1990-х гг. обсуждался проект Федерального закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". Согласно ст.3 проекта, лоббистская деятельность есть "взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов". Под лоббистом же понимается "гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное или иное вознаграждение (гонорар) лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью в установленном законом порядке". В данном проекте устанавливаются порядок взаимодействия лоббистов с клиентами и органами власти, ограничения на занятия лоббистской деятельностью, методы лоббистской деятельности, права и порядок регистрации лоббистов и т.п. Однако до настоящего времени закона, регулирующего лоббистскую деятельность, в нашей стране нет.

Общественное сознание в России, имеющее глубокие корни в общинной и социалистической психологии, с трудом пока воспринимает лоббизм, а слово "лоббист" зачастую используется с негативным оттенком. Но уже сегодня можно утверждать совершенно определенно: если в России будут и дальше разворачиваться демократические процессы, формироваться гражданское общество, то лоббизм займет свое место в российской политической действительности, ибо он выступает своеобразным спутником демократии. С созданием соответствующих условий, по мере реального вплетения норм и принципов народовластия в социальную практику, лоббизм из политического явления с криминальным оттенком будет постепенно превращаться в необходимый социально-политический институт.