

# GR



Полное руководство по разработке  
государственно-управленческих решений, теории и практике

**ЛОББИРОВАНИЯ**

Павел Толстых

Павел Толстых

**GR: Полное руководство по  
разработке государственно-  
управленческих решений,  
теории и практике лоббирования**

«Альпина Диджитал»

2020

**Толстых П. А.**

GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования / П. А. Толстых — «Альпина Диджитал», 2020

ISBN 978-5-00122-623-9

Эта книга обобщает более чем десятилетний теоретический и практический опыт автора и является на сегодняшний день наиболее полным исследованием лоббизма в России. Из книги вы узнаете, как крупнейшие корпорации через GR-департаменты лоббируют свои интересы в органах государственной власти, поймете особенности отраслевого лоббирования (на примерах из девяти отраслей экономики), а также лоббизма крупнейших бизнес-ассоциаций. В книге впервые подробно систематизирован лоббизм на федеральном уровне: в Администрации Президента Российской Федерации, Правительстве и Аппарате Правительства Российской Федерации, в министерствах и ведомствах, в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Вы познакомитесь с детальным разбором более 150 лоббистских кампаний в различных секторах российской экономики, при этом разбор этих кампаний сопровождаются более 100 впервые публикуемых корпоративных, отраслевых и государственных документов, которые служат фактологической основой описания реальных кейсов.

ISBN 978-5-00122-623-9

© Толстых П. А., 2020

© Альпина Диджитал, 2020

# Содержание

ОТ АВТОРА	7
ВВЕДЕНИЕ	9
ПРАВОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ	16
ТОМ 1	17
ГЛАВА 1	17
§ 1 «ИНТЕРЕС» КАК БАЗОВАЯ КАТЕГОРИЯ В РАСКРЫТИИ ЯВЛЕНИЯ ЛОББИЗМА	17
§ 2 ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ЯВЛЕНИЮ ЛОББИЗМА	21
ТЕОРИЯ ГРУПП И ЛОББИЗМ	22
ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ	31
ТЕОРИЯ ЭЛИТ И ЛОББИЗМ	33
НЕОМАРКСИСТСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ	35
КОРПОРАТИВИСТСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ	37
ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ И ЛОББИЗМ	39
КОНЦЕПЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО КЛИЕНТЕЛИЗМА И ЛОББИЗМ	43
ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА И ЛОББИЗМ	44
ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ И ЛОББИЗМ	45
ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕНТЫ И ЛОББИЗМ	48
§ 3 ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТЕРМИНА «ЛОББИЗМ»	49
§ 4 СОВРЕМЕННЫЙ ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ЛОББИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО АППАРАТА	51
ЛОББИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ	51
ЛОББИЗМ И ЛОББИРОВАНИЕ	52
GOVERNMENT RELATIONS (GR)	54
PUBLIC AFFAIRS (PA)	55
ADVOCACY	57
ТЕХНОЛОГИИ ADVOCACY	57
ГЛАВА 2	59
§ 1 ЛОББИЗМ КАК КОРРУПЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ	59
§ 2 ЛОББИЗМ КАК ИНФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИЯ, СВЯЗАННАЯ С ПОДГОТОВКОЙ ДОКУМЕНТА (РЕШЕНИЯ), В РАЗРАБОТКЕ КОТОРОГО ПРИНИМАЕТ УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЙ СТЕЙКХОЛДЕР ИНФОРМАЦИЯ, СВЯЗАННАЯ С ПРЕДПОЧТЕНИЯМИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	72
ГЛАВА 3	80
§ 1 СООТНЕСЕНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ (ВЛИЯНИЯ) И СУБЪЕКТОВ ЛОББИЗМА: ОБЩЕЕ И ОТЛИЧНОЕ	80

§ 2 ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОДХОДЫ К СУБЪЕКТНОМУ СТАТУСУ ЛОББИЗМА	85
Конец ознакомительного фрагмента.	87

# **к. п.н. Толстых Павел Александрович**

## **GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования**

© Толстых П.А., 2019

**к. п.н. Толстых Павел Александрович**

GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. – Москва: Издательство «Перо», 2019.

ISBN 978-5-00122-623-9

*Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для частного использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя. В частности, запрещено такое использование, в результате которого электронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно.*

*Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия правообладателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.*



*Выход книги был бы невозможен без тепла Аллы Семеновны Фалиной и терпения моей семьи.  
Именно им я и посвящаю настоящее издание*

## ОТ АВТОРА

Научный базис этой книги сформирован на кафедрах «Теории и практики взаимодействия бизнеса и власти» НИУ «Высшая школа экономики» и «Политологии и политического управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) при защите автором кандидатской диссертации. Автор адресует слова благодарности всем сотрудникам и преподавателям данных кафедр, но в первую очередь их заведующим, доктору экономических наук **Александру Николаевичу Шохину**, а также доктору политических наук, профессору **Олегу Федоровичу Шаброву**.

Ключевые разделы данного издания были апробированы в ведущих академических центрах России, но прежде всего в НИУ ВШЭ и РАНХиГС, в которых автор более десяти лет читает лекции и проводит мастер-классы для слушателей МВА и МРА по теории и практике лоббизма. Автор выражает огромную признательность директору Института коммуникационного менеджмента НИУ ВШЭ профессору **Валентине Николаевне Кириллиной**, а также директору Научно-образовательного центра программ МРА Института государственной службы и управления РАНХиГС **Елизавете Витальевне Степаненко**.

Практический базис книги сформирован в «Центре по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти», ведущей российской компании, уже более десяти лет оказывающей поддержку российским и западным корпорациям, а также лучшим отраслевым ассоциациям при взаимодействии с федеральными органами государственной власти. Систематизация этой консультационной практики, а также многочисленные кейсы, лоббистские кампании, корпоративные, отраслевые и государственные документы составили прикладную основу настоящего издания. Автор искренне признателен руководству и сотрудникам департаментов по связям с органами государственной власти крупнейших российских и западных корпораций, а также представителям бизнес-ассоциаций и лоббистских фирм за многогранную поддержку и помощь при написании данной книги. Из-за значительного числа контактов автор не может назвать всех, но, оглядываясь назад, искренне благодарит:

- в газовой отрасли России: ПАО «Газпром» и др.;
- в нефтяной отрасли России: ПАО «Газпром нефть», ПАО «НК «Роснефть»», ТНК-ВР и др.;
- в нефтехимической отрасли России: ПАО «СИБУР Холдинг», «ЕвроХим» и др.;
- в металлургической отрасли России: ПАО «ГМК «Норильский никель»», ОК «РУСАЛ» и др.;
- в фармацевтической отрасли России: «Bayer», Abbott Россия, «Новартис», «Pfizer» и др.;
- в телекоммуникационной отрасли России: Altim, ПАО «ВымпелКом», ПАО «МТС» и др.;
- в автомобильной отрасли России: Mercedes-Benz, Toyota, Hyundai Motor и др.;
- в отрасли FMCG: The Coca-Cola Company, HEINEKEN, «Филип Моррис Интернэшнл», Anadolu Efes, Japan Tobacco International, «БАТ Россия» и др.

Автор не может не адресовать слова благодарности также всем действующим и бывшим сотрудникам и партнерам компании «Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти», однако особое место в его памяти занимают прекрасный организатор **Константин Парфенов**, отличный менеджер **Сергей Альбицкий**, умнейший аналитик **Евгений Махортов**, лучший менеджер по продажам **Екатерина Петрова**, замечательный помощник **Евгения Дорина**.

Огромное спасибо за дружеское участие лучшим российским ученым в области изучения групп интересов и лоббизма: доктору политических наук **Александру Паврозу** (Санкт-

Петербургский государственный университет) и PhD **Сергею Костяеву** (Ратгерский университет).

*Москва, 2 февраля 2018 г.*

## ВВЕДЕНИЕ

Лоббизм – одна из самых сложных для изучения тем в гуманитарной науке. Объясняется это тем, что процесс выработки государственных решений через призму влияния на него различных социальных групп закрыт от общественного контроля, не существует до сих пор и адекватного научного инструментария оценки и анализа данного явления. Несмотря на то что за последние десять лет специалисты, благодаря внедренным элементам «электронного правительства», получили возможность определенного контроля за принятием государственных решений, огромный пласт корпоративных, отраслевых и государственных документов, проливающих свет на подноготную политического влияния, находится вне общественного доступа. Также в отличие от ряда стран современного мира, в которых работа лоббистов относительно прозрачна (например, в США можно детально изучить, сколько внешних и внутренних лоббистов у той или иной организации, какова их оплата и цели найма и пр.), в России до сих пор не принято законодательство о регулировании лоббистской деятельности, что в итоге лишает общество понимания о данном виде профессиональной деятельности, создавая значительное число слухов и домыслов.

В Москве – центре концентрации политической власти России – в настоящее время профессиональный лоббизм де-факто занял свою окологосударственную нишу. Так, практикой по влиянию на разрабатываемые государственные решения здесь систематически занимаются несколько тысяч человек – это прежде всего сотрудники деловых ассоциаций, менеджеры департаментов по связям с органами государственной власти крупнейших российских и зарубежных корпораций (которые присутствуют в преобладающем большинстве из них), специалисты лоббистских и юридических фирм, а также представители некоммерческого лоббирования, многие из которых, стоит признать, по уровню профессионализма, активности и располагаемого бюджета вполне сопоставимы с наиболее заметными представителями коммерческого лоббирования – корпоративными или отраслевыми лоббистами.

Эта работа – более чем 15-летний исследовательский труд автора по изучению теоретических и практических аспектов лоббизма как в России, так и за рубежом. Следует согласиться, что преобладающее большинство существующих в России статей и книг по тематике лоббизма написаны людьми, имеющими довольно далекое представление о данной деятельности. Серьезные практики лоббизма, имеющие понимание о процессе выработки государственных решений, опыт ведения лоббистских кампаний, соответствующую документальную фактуру, предпочитают не говорить о своей работе, а если и говорят, то в очень ограниченной ее части. Более того, не всегда практик может нормально систематизировать свои знания и доступно представить их читателю. Ученые, специализирующиеся на вопросах лоббизма, напротив, обладают необходимым научным аппаратом, однако далеки от закрытой от них практической части согласования политических решений и методов лоббистского влияния. В итоге, как правило, основу для их текстов составляют публичные скандалы в СМИ, а также серии интервью с представителями государственного и корпоративного секторов, которые очевидным образом скрывают или существенно недоговаривают детали процесса.

Уникальность данного издания заключается в том, что автор имеет значительный опыт как научной и академической, так и практической деятельности в области лоббизма. Так, им написаны первые в нашей стране серьезные книги, посвященные особенностям продвижения интересов в органах государственной власти, – «Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (2006) и «GR. Практикум по лоббизму в России» (2007), которые получили блестящие отзывы профильных экспертов и стали в свое время незаменимым пособием для многих специалистов в области GR. С другой стороны, автор – многолетний практикующий специалист, имеющий широкую клиентуру из ключевых отраслей

российской экономики, организаций всех форм собственности от государственных компаний, российских частных финансово-промышленных групп до ведущих зарубежных корпораций из США, Европейского союза, Юго-Восточной Азии. Последнее позволило ему представить и детально разобрать более 150 лоббистских кампаний, а также привести обширную, закрытую от общественности документальную фактуру государственных решений, принятых под воздействием различных групп давления.

Данная работа состоит из двух равнозначных томов.

**Том 1** посвящен теории лоббизма, в нем автор систематизирует свои многолетние научные изыскания, а также представляет собственные подходы и концепции. Главные вопросы, на которые автор ищет ответы, – это в чем содержательный смысл лоббизма и каковы его родовые признаки, какие существуют фундаментальные предпосылки существования лоббизма как социальной данности, кто такие лоббисты, на чем основано их влияние и какова его степень, что в их деятельности существует такого, что представляет заметную ценность и (или) опасность для политических стейкхолдеров.

В части определения содержательного статуса лоббизма автор задается фундаментальными вопросами, что есть лоббизм по своей сути и можем ли мы вообще серьезно говорить о данном явлении как об отдельной значимой научной категории или лоббизм – это лишь красивое слово для прикрытия коррупции. В данной связи автор пытается детерминировать, на чем должны быть сконцентрированы научные исследования, на каких фундаментальных предпосылках следует строить дальнейшие модели. Пытаясь найти ответ на данный вопрос, автор после детального изучения современного международного научного опыта и собственных прикладных исследований представляет три заслуживающих внимания концептуальных подхода к определению сущности явления лоббизма – «коррупционный», «информационный» и «субсидиарный». Общетеоретической базой первых двух концепций выступает «теория социального обмена», разработанная американским социологом Дж. Хомансом<sup>1</sup>.

«**Коррупционная модель**» представляет лоббизм как обмен ресурсами между представителями органов публичной власти (обладающими властным ресурсом) и группами интересов (обладающими финансовым или социальным ресурсом). Лоббисты выступают лишь профессиональными посредниками в данных взаимоотношениях. Именно в соответствии с этой моделью так называемый цивилизованный лоббизм – это лишь прикрытия для коррупции, а некоррупционное влияние на власть, которое часто называют лоббизмом, – лишь вершина айсберга, которая настолько незначительна, что ею можно пренебречь.

«**Информационная теория лоббизма**» – модель, в соответствии с которой главной ценностью лоббистов во взаимоотношениях с политическими стейкхолдерами является «информация». Рассматривается гипотеза, что лоббисты обладают неким знанием, благодаря которому они могут быть убедительными, а политические стейкхолдеры в результате имеют возможность лучше и более эффективно выполнять свои обязанности, в более полной мере удовлетворять общественные интересы, принимать более взвешенные государственные решения, устраивающие различные группы влияния. Именно информация, согласно данной концепции, делает их влиятельными субъектами политической жизни.

Базовые основы «**Субсидиарной теории**» разработаны американским политологом Р. Холлом. Данный подход рассматривает лоббизм как своего рода субсидию за предприимчивость законодателя. В рамках теории субсидирования лоббист сначала отбирает законодателя, который уже имеет позицию и верования, подобные его же. Важно, что это не попытка изменить представления законодателя на тот или иной вопрос, это, скорее, попытка субсидировать

---

<sup>1</sup> Хотя стоит напомнить, что разработанная американским политологом Р. Холлом теория «законодательного субсидирования» ставит под сомнение и этот подход, низводя роль лоббистов с «партнерского уровня» (в рамках которого возможен полноценный «обмен») до уровня «обслуживающего персонала».

ресурсы тех законодателей, чьи предпочтения уже разделили группы интересов. Далее лоббист предоставляет данные для формулировки законодательных предложений, представляет аргументы или иным способом помогает законодателю осуществлять самостоятельные действия по изменению содержания закона или вероятности его прохождения. В этом случае лоббист делает возможным для политика увеличить его усилия по достижению общих с «группой интересов» целей. В процессе представления подхода автор перерабатывает «субсидиарную теорию», показывая, как реализуются ее базовые принципы и в работе лоббиста, и в других ветвях власти.

Фактически через представленные подходы проходит водораздел международного научного осмысления данного социального явления. Очевидно, что однозначный ответ на вопрос, какой из подходов превалирует в реальных отношениях между группами интересов и политическими стейкхолдерами, а также какова степень влияния каждого из подходов в системе выработки итоговых государственных решений, в том числе в различных политических системах, если и возможен, то требует глубинных эмпирических исследований, проведение которых, по понятным причинам, крайне осложнено (если вообще возможно) из-за деликатности темы и скрытности как лоббистов, так и международной бюрократии и политиков.

В процессе теоретических исследований автор определяет семь фундаментальных признаков лоббизма, которые являются неотъемлемой частью данного явления.

**1. Частный интерес.** Лоббизм – это всегда реализация частных (негосударственных) интересов, при этом сами интересы могут как совпадать, так и не совпадать с государственными. Если общественный интерес – это компромиссная выгода всего населения, его защитой занимается государство, то частный интерес выражают различные общественные группы (например, корпоративный интерес, отраслевой интерес, интерес феминистского или молодежного движения и пр.), а представляют в органах власти профессиональные лоббисты. Отсутствие государственно-властных полномочий у лоббиста, при этом наличие частного интереса, является причиной выраженного волеизъявления по отношению к представителю публичной власти. Именно поэтому происходит стремление изменить правовое регулирование каких-либо общественных отношений либо воспрепятствовать такому изменению.

**2. Наличие выраженного волеизъявления** (действия, воздействия, влияния и пр.). Суть лоббизма – это действие по отношению к представителю публичной власти, без действия лоббизма не существует.

**3. Легальность.** Именно через категорию легальности проходит водораздел между коррупцией и лоббизмом. Коррупция – неправовое, строго наказуемое уголовное деяние, лоббизм – это правовое деяние, вытекающее из конституционных прав граждан и нормативно регулируемое в ряде стран мира. Мастерство лоббиста заключается в том, чтобы, основываясь на законных методах воздействия на власть, создать нужное впечатление у принимающего решение чиновника или депутата по поводу требуемого вопроса, другого лоббизма не существует.

**4. Наличие объекта воздействия** – института публичной власти. Определяющим критерием существования лоббизма является возможность властного института принимать политические (публично-властные) решения, обязательные для исполнения. Именно этот критерий определяет политическую природу данного явления. Лоббизм – это всегда политическое явление, как не существует лоббизма без политической власти, так и власти не существует без лоббизма. Лоббизм органически присущ природе власти.

**5. Неоднородность публичных (государственных) интересов.** Определяющей предпосылкой возникновения лоббизма является неоднородность публичных (государственных) интересов при выработке тех или иных политических решений. Компромисс между наиболее значимыми частными интересами и представляет государственный интерес, который достигается в процессе длительного процесса согласования и консультаций. Профессиональ-

ный лоббист, детально понимая неоднородные интересы различных государственных и общественных групп, а также формальный процесс выработки политических решений, усиливает стремление определенных общественных групп воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу.

**6. Наличие выбора.** Наличие выбора у политического стейкхолдера является фундаментальным признаком лоббизма как социальной данности. Этот выбор зависит от множества факторов, продиктованных личным, корпоративным и (или) общественным интересом представителя публичной власти. Если бы у представителя публичной власти не было сомнений, какое из решений принять, то не было бы и лоббистов, которые с помощью различных средств склоняли бы его к выбору более выгодного им управленческого решения, преподнося его как наиболее оптимальное с точки зрения государства.

**7. Официальное закрепление.** Выбор политического стейкхолдера должен быть официально закреплён в виде юридического документа (закона, указа, распоряжения и пр.), который должен быть издан в установленном порядке, вступить в законную силу и привести к возникновению правовых последствий. Издание такого документа, в котором отражены интересы лоббиста, финальный результат, главная цель лоббистской кампании.

При анализе явления автор приходит к выводу, что лоббизм – это широкое междисциплинарное явление, для точного определения которого требуется переработка ключевых парадигм гуманитарной науки, прежде всего экономики, социальной психологии, государственно-муниципального управления, государственного и административного права, прикладной политологии, менеджмента организаций и пр. В результате исследований автор разрабатывает ряд самостоятельных теорий, позволивших ему через призму различных дисциплинарных подходов раскрыть многоплановость явления лоббизма. Так, в работе представлены:

1. «Экономическая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как *вид рыночной сделки между представителями органов публичной власти, обладающими властным ресурсом и группами интересов, обладающими финансовым, социальным, информационным и пр. ресурсами.*

2. «Психологическая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как *осознанное психологическое влияние на установки, намерения, убеждения, верования политического стейкхолдера относительно содержания принимаемых им управленческих решений с целью их корректировки в интересах лоббиста.* В данной теории лоббизм исследуется как психологический феномен, при этом автор представил разработанную им обобщенную матричную модель психологического взаимодействия лоббиста и политического стейкхолдера. Научной базой данной теории послужили традиционные для психологической науки «теория коммуникации», «теория социального влияния» и пр.

3. «Государственно-управленческая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как *процесс по представлению и учету интересов граждан, коммерческих и некоммерческих юридических лиц, других субъектов в разрабатываемых государственно-управленческих решениях, которые в установленном порядке закрепляются в официальных документах (в виде закона, указа, распоряжения и пр.).* Научной базой данной теории послужили традиционные для данной дисциплины «теория государственной бюрократии», «теория нового государственного управления» и пр.

4. «Формально-правовой подход», в рамках которого автором проведен межюрисдикционный сравнительный анализ явления в основных действующих федеральных законах, регулирующих данную деятельность в мире. Лоббизм в рамках данного подхода – это *совокупность правовых норм, регулирующих взаимодействие граждан, коммерческих и некоммерческих юридических лиц, других субъектов с органами публичной власти с целью добиться принятия выгодного для них управленческого решения, закреплённого в официальной форме.*

5. С точки зрения теории менеджмента лоббизм – *непрофильная деятельность организации, связанная с воздействием на органы публичной власти, в результате которой принимаются государственно-управленческие решения, приводящие к росту ключевых показателей экономической эффективности (рост прибыли, сокращение издержек и пр.) организации.* Научной базой для данного определения послужили традиционные для менеджмента «теория фирмы», «теория стейкхолдеров» (Э. Фримана).

6. С точки зрения политологии лоббизм – *процесс по продвижению интересов негосударственных акторов в органах публичной власти с целью добиться принятия выгодного для них политического решения.* Таким образом, лоббисты задействованы в распределении политической власти. Научной базой данного определения послужили традиционные для политологической науки: теория групп (А. Бентли), теория политических сетей (Э. Гриффит), концепция политического клиентелизма, теория политической ренты и т. п.

Автор убежден, что каждая из представленных гуманитарных наук имеет свой достаточный и уникальный научный базис для раскрытия явления лоббизма. Однако только в комплексе мы получим цельный взгляд на лоббизм, уйдя от вульгарного или одностороннего отношения к данному явлению.

В процессе разработки теории лоббизма автор перерабатывает наиболее дискутируемые вопросы при определении субъектного и объектного поля лоббизма. При этом им был скорректирован ряд используемых понятий, а также внедрены новые термины для описания различных типов, проявлений и классификаций лоббизма. Одним из итогов этой работы стал «Словарь профессиональных лоббистских терминов», содержащий более 160 определений, размещенный в конце настоящего издания.

**Том 2** посвящен практическим аспектам деятельности профессионального лоббиста в Российской Федерации. Именно в нем автор на основе представленной в томе 1 научной базы, систематизирует свой более чем 12-летний практический лоббистский опыт работы в качестве наемного консультанта ведущих российских и зарубежных корпораций, государственных холдингов, а также профессиональных ассоциаций. Во многом инновационность данной части издания заключается в том, что впервые на основании документов систематизирована структура российского лоббизма, от утвержденных корпоративных регламентов GR-департаментов крупнейших корпораций до их годовых стратегий по политическому влиянию, от корпоративных и отраслевых обращений до документально подтвержденной реакции политических стейкхолдеров в интересах тех или иных игроков. При выработке итогового государственного решения наглядно показана структура межгосударственного взаимодействия, роль и вес различных государственных институтов, которые довольно часто отражают позиции конкретных групп давления.

Данный том состоит из двух равнозначных частей.

**В части 1** автор проводит комплексное исследование ключевых субъектов лоббизма в России, оказывающих систематическое влияние на государственную власть в своих интересах. Данные акторы типологизированы по трем категориям – коммерческие (экономические) лоббисты, некоммерческие лоббисты и лоббистские фирмы.

**К первой категории** «коммерческие (экономические) лоббисты» отнесены: 1) корпорации в лице их департаментов по связям с органами государственной власти (GR-департаменты); 2) наиболее активные ассоциации ключевых отраслей российской экономики; а также 3) макролоббисты, представленные ключевыми общероссийскими бизнес-ассоциациями.

В разделе про корпорации автором детально рассмотрена структура департамента по связям с госорганами современной корпорации, обозначены ключевые компетенции специалистов по Government Relations (GR), приведено множество наглядных примеров корпоративного лоббизма, подтвержденных внутренними корпоративными и государственными документами. В

Приложении к изданию автор приводит образцы наиболее важных и профессионально составленных корпоративных документов, регламентирующих деятельность GR-департамента современной корпорации, от должностной инструкции GR-менеджера до положения о работе GR-департамента в целом. Автор имел отношение или являлся составителем некоторых из них и надеется, что данные материалы будут способствовать формированию культуры профессионального документооборота.

В отраслевом разделе автор рассматривает лоббизм в ключевых секторах российской экономики: газовой, нефтяной, металлургической, фармацевтической, аграрной, телекоммуникационной, автомобилестроительной, табачной и пивной отраслях. В каждой отрасли детально систематизированы институциональные представители, а также интересы и каналы влияния каждого из отраслевых лобби. По каждой отрасли приведены наглядные примеры документально подтвержденных лоббистских кампаний, во многих из которых автор принимал непосредственное участие. Стоит отметить, что такая полная и детальная систематизация отраслевых практик стала возможной, так как автор был погружен в реализацию лоббистских кампаний в каждой из разобранных отраслей в качестве наемного консультанта. В российской профессиональной литературе такой детальный межотраслевой срез представляется впервые.

В разделе про макролоббистов проанализирована «большая четверка» общероссийских бизнес-ассоциаций в лице Торгово-промышленной палаты России, Российского союза промышленников и предпринимателей, «Деловой России», «ОПОРЫ РОССИИ». В данном разделе показана не только структура и особенности функционирования данных общественных структур, но и приведено множество показательных примеров, когда данные организации выступали инструментом в лоббистском противостоянии корпораций при принятии тех или иных государственных решений.

В категории про коммерческий лоббизм отдельный параграф посвящен разбору иностранного коммерческого лоббизма в России, влияние которого до недавнего времени было довольно велико. В этом разделе автор детально описывает структуру коммерческого лоббизма, особенности реализации такого рода интересов, а также ключевых институциональных представителей данного лобби в России. В параграфе приводится множество внутренних документов иностранных ассоциаций при реализации ими лоббистских инициатив.

**Ко второй категории** отнесены крупнейшие некоммерческие группы давления в России в лице религиозных, профсоюзных и экологических организаций, а также обществ защиты прав пенсионеров, ветеранов, инвалидов / пациентские организации и общества защиты прав потребителей. В данной категории подробно рассмотрена структура некоммерческого лоббизма, особенности институционального представительства, приведено множество примеров успешно реализованных лоббистских инициатив. На основе впервые публикуемых документов автор наглядно показывает, как наравне с крупнейшими бизнес-группами 1990-х гг. формировалось религиозное лобби, которое в лице наиболее заметного своего актора, Российской православной церкви (РПЦ), смогло принять участие в наиболее важных лоббистских проектах данного времени, которые послужили первичной финансовой базой для ее дальнейшего становления и развития. В результате в настоящее время вес, влияние и финансовые возможности РПЦ сопоставимы с наиболее яркими представителями коммерческого лоббизма.

**К третьей категории** отнесены профессиональные консультанты на рынке лоббистских услуг в лице лоббистских фирм, которые по контракту работают как на коммерческих, так и на некоммерческих заказчиков, представляя им услуги по продвижению их интересов в органах государственной власти. В отличие от ряда стран запада, где деятельность подобного рода организаций благодаря наличию законодательства о раскрытии лоббистской деятельности общественно контролируема и прозрачна, в России об их деятельности известно лишь узкому кругу профессионалов. В этом издании автор впервые показывает ключевые этапы формирования

данной отрасли в России, описываются наиболее значимые игроки рынка, их клиенты, ключевые услуги, структура договоров и годовые заработки.

**В части 2** автор проводит комплексное исследование особенностей лоббизма во всех ключевых институтах государственной власти федерального уровня: на уровне Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Федерального Собрания.

Впервые в российской научной практике приводится комплексная систематизация выработки и оформления государственно-управленческих решений на федеральном уровне в контексте реализации частного лоббистского интереса: на каждый ключевой государственный документ федерального уровня приводится не только подробный алгоритм его формального оформления и согласования, но и реализованная лоббистская кампания.

В рамках данной главы исследования автором впервые раскрывается лоббизм через работанную и описанную им в первой части «государственно-управленческую теорию лоббизма», инновационный подход к исследованию данного явления, когда лоббизм раскрывается через систематизацию государственных актов и документов, в которых собственно юридически и закрепляется властная воля, реализуемая в итоге в интересах тех или иных групп. Такой подход, как нам представляется, не только обоснован, но и позволяет в полной мере, комплексно раскрыть явление лоббизма именно в *строгой привязке* к государственно-управленческим решениям и тем юридическим формам, через которые данные решения оформляются и закрепляются.

Автор убежден, что представленные в издании теории, подходы и концепции, а также практические алгоритмы, кейсы и кампании продвинут исследователей, экспертов, специалистов и практиков в понимании явления лоббизма как в России, так и за рубежом. Содействуя раскрытию нового направления в исследовании науки, автор надеется, что проведенная теоретическая работа может послужить отправной точкой для разработок в научно-исследовательских институтах и организациях, занимающихся проблемами взаимодействия бизнеса и власти, государственного управления, парламентаризма, политической психологии, менеджмента организаций, коррупции и пр. Полученные практические результаты будут востребованы в работе профессиональных лоббистов, представителей всевозможных групп интересов (в том числе общественных организаций и ассоциаций, профсоюзов и пр.), а также департаментов по связям с органами государственной власти (government relations department) российских и зарубежных корпораций. Значимые разработки автора в области инициации, согласования и оформления государственно-управленческих решений через призму влияния на них различных групп могут быть полезны для чиновников федеральных органов государственной власти, депутатов российского парламента. Основные выводы работы и обширный материал, собранный в ней, могут быть использованы при чтении курсов прикладной политологии, социальной психологии, государственного и муниципального управления, менеджмента фирмы, административного и парламентского права и др. в высших учебных заведениях, имеющих соответствующие специальности и дисциплины. Выводы, сделанные в ходе работы, могут послужить также лучшему пониманию зарубежного опыта, его применимости в российских условиях и, следовательно, могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих лоббистские отношения в России.

## ПРАВОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ

В данном издании представлено более 100 корпоративных, отраслевых и государственных документов, которые послужили фактологической основой при описании реальных кейсов и лоббистских кампаний. Корпоративные и отраслевые документы, а также письма и обращения ассоциаций, других некоммерческих и общественных структур представляют из себя материалы, направленные в органы государственной власти с целью влияния на разрабатываемые в государственном институте решения.

Все представленные в издании документы государственного образца являются несекретной информацией и получены автором в строгом соответствии со статьей 29 части 4 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом», а также федеральными законами «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об информации, информатизации и защите информации», «О государственной тайне». Данная статья Конституции, а также более полно раскрывающие и конкретизирующие ее значение федеральные законы наделяют специалистов правом искать и получать информацию в органах государственной и муниципальной власти. Под информацией в данном контексте имеются в виду готовящиеся проекты нормативно-правовых актов, указы, распоряжения, федеральные законы и прочая внутриведомственная информация, которая не отнесена к государственной тайне.

В книге приводится ряд государственных документов, представляющих собой служебную информацию ограниченного распространения (с грифом «ДСП» – «для служебного пользования»).

В соответствии с ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и конкретизирующим его «Положением о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 1233, служебная информация ограниченного распространения (ДСП) – несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. За разглашение информации ДСП, а также нарушение порядка обращения с документами, содержащими такую информацию, сотрудники подразделений государственного института могут быть привлечены к дисциплинарной или иной предусмотренной законодательством Российской Федерации ответственности. Однако поскольку закон о служебной тайне на дату выхода книги не принят, то «иная ответственность», кроме дисциплинарной, для передающих эту информацию сотрудников государственных органов власти законодательством не определена. Для получающих в органах государственной власти служебную информацию ограниченного распространения (ДСП) никакой ответственности действующим законодательством не предусмотрено.

Все представленные в издании документы государственного, корпоративного или отраслевого образца являются подлинными и, как правило, предоставлены автору сотрудниками департаментов по связям с госорганами корпораций или ассоциаций, а также представителями федеральных государственных структур в качестве наглядных иллюстраций лоббистской деятельности для использования в научной или академической деятельности автора.

В силу коммерческой тайны автор не использовал конфиденциальные материалы, которые были ему доступны при выполнении договорных работ для корпоративных или отраслевых заказчиков.

# ТОМ 1

## ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА

### ГЛАВА 1

#### ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА

#### § 1 «ИНТЕРЕС» КАК БАЗОВАЯ КАТЕГОРИЯ В РАСКРЫТИИ ЯВЛЕНИЯ ЛОББИЗМА

Проблема интереса неизменно рассматривалась как одна из наиболее значимых для объяснения общественно-политического развития на протяжении веков, начиная, если говорить о европейской истории, с древнегреческой и древнеримской философских мыслей. В новое время теоретическое осмысление интереса вновь находит свое отражение в трудах ученых. Как пишет **Г. Гегель**, «субъект есть деятельность удовлетворения влечений, формальной разумности, а именно перевода из субъективности содержания – которое, поскольку оно субъективно, составляет цель – в объективность, в которой субъект смыкается с самим собой. Поскольку содержание влечения в смысле дела отличается от этой его деятельности, постольку дело, получившее осуществление, содержит в себе момент субъективной единичности и ее деятельности; это и есть интерес. Ничто не осуществляется поэтому помимо интереса»<sup>2</sup>.

В данном случае немецкий философ вслед за французскими просветителями середины XVIII в. признает интерес основной движущей силой деятельности людей. Категория «интереса» для французских материалистов – это всеобщий стимул поведения не только отдельных людей, но и целых народов. Так, например, французский философ немецкого происхождения **П. Гольбах** рассматривал интерес в качестве побудительной силы человеческих поступков, замечая при этом, что «интересом называют объект, с которым каждый человек связывает представление о своем счастье»<sup>3</sup>. Французский литератор и философ-материалист **К. Гельвеций** писал: «Интерес – есть начало всех наших мыслей и всех наших поступков»<sup>4</sup>.

Родоначальник немецкой классической философии **И. Кант** проблему интереса рассматривал преимущественно в связи с практическим разумом. Он отмечал: «Интерес есть то, благодаря чему разум становится практическим, то есть становится причиной, определяющей волю. Поэтому только о разумном существе говорят, что он проявляет к чему-нибудь интерес; существа, лишенные разума, имеют только чувственные побуждения»<sup>5</sup>.

Следующий шаг в разработке категории интереса был сделан в работах немецкого философа **К. Маркса**. Он подчеркивал исключительное значение интереса в сложной динамике человеческой деятельности. Так, в «Дебатах о свободе печати» ученый отмечал, что «все то, за что человек борется, связано с его интересом». В «Святом семействе» указывается на интерес как на силу, которая «сцепляет друг с другом членов гражданского общества». Интерес определяется основоположником марксизма как нечто отличное от идеи, существующее объ-

---

<sup>2</sup> Гегель Г. Энциклопедия философских наук. Т. 3. М.: Мысль, 1977. С. 321.

<sup>3</sup> Гольбах П. Избранные философские произведения. Т. 1. М.: Мысль, 1963. С. 311.

<sup>4</sup> Гельвеций К. О человеке. М.: ОГИЗ, 1938. С. 346.

<sup>5</sup> Кант И. Сочинения. Т. 4. Ч. 1. М.: Мысль, 1965. С. 306.

ективно, независимо от нее, как то, что определяет силу и характер воздействия идеи на ход истории. Содержание интереса выражается, прежде всего, во взаимосвязи индивидов, которые включены в систему общественного разделения труда<sup>6</sup>. В работе «К жилищному вопросу» другой основоположник марксизма **Ф. Энгельс** писал, что «экономические отношения каждого данного общества проявляются, прежде всего, как интересы»<sup>7</sup>.

Немецкий социолог **М. Вебер** строил свой анализ, принципиально противопоставляя его марксистскому, в основу которого было положено, на его взгляд, гипертрофирование роли экономических факторов. И если для Маркса в основе всего лежал прежде всего экономический интерес, то Вебер само возникновение такого интереса рассматривал лишь как частный случай реализации социальных ценностей. Фундаментально важной для него оказалась категория ценности, а не интереса. Индивиды, считал Вебер, стремятся утвердить в обществе свои позиции, укрепить свой социальный статус. В тех случаях, когда такое укрепление связано с реализацией экономических интересов, как в развитых в экономическом отношении обществах, формируются классовые интересы. Однако сознание индивидов может быть и не связано непосредственно с классовыми ценностями. Люди нередко осознают себя как часть не столько классовой, сколько этнической, сословной или религиозной общности<sup>8</sup>.

В современном социологическом словаре **интерес** (от лат. interest – иметь значение) определяется, во-первых, как направленность субъекта на значимые для него объекты, связанная с удовлетворением потребностей, полезностью; во-вторых, как реальная причина деятельности социальных субъектов, направленная на удовлетворение определенных потребностей, лежащая в основе непосредственных побуждений, мотивов, идей и т. п., определяющаяся положением и ролью этих субъектов в системе общественных отношений<sup>9</sup>.

Одной из ключевых проблем в анализе категории «интерес» является проблема гармоничного согласования его публичных (государственных) и личных (частных) оснований в процессе выработки государственных решений. Уже в работах философов Древней Греции, а затем и Рима, мы встречаемся с многочисленными попытками решения этой проблемы, которые и в то время неразрывно связывались с поиском универсальных норм осуществления социальной справедливости<sup>10</sup>.

Исследователь **А. Курбатов** пишет: «Публичные интересы можно определить как охраняемые правом общественные и государственные интересы. Носителями публичных интересов являются общество и государство в целом, субъекты РФ, муниципальные образования, а их выразителями либо лицами, охраняющими эти интересы – компетентные государственные и иные органы. Частные интересы отражают потребности граждан и организаций и являются главным фактором их деятельности»<sup>11</sup>.

Российский правовед **Ю. Тихомиров** так проводит грань между двумя понятиями: «Различая частный и публичный интересы, следует исходить из того, что частный интерес служит цели удовлетворения потребностей личности, тогда как публичный интерес служит цели обеспечения существования общества как единого целого. Иными словами, частный интерес – это охраняемый правом интерес, присущий гражданам и юридическим лицам, тогда как пуб-

---

<sup>6</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. М.: Государственное изд-во политической литературы, 1955. С. 72.

<sup>7</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Там же. Т. 2. С. 134.

<sup>8</sup> Цит. по: Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Красноярск: Красноярский государственный ун-т, 2001.

<sup>9</sup> Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. В 2-х т.: Пер. с англ. Н. Н. Марчук. М.: Вече, АСТ, 1999.

<sup>10</sup> Гончарова А. Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Монография. Красноярск: Красноярский государственный ун-т, 2001.

<sup>11</sup> Курбатов А. Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // Черные дыры в российском законодательстве, 2001. № 1.

личный интерес – это признанный государством и обеспеченный правом общественный интерес»<sup>12</sup>.

Говоря о соотношении частных и публичных интересов в лоббистской деятельности, **С. Васильева** пишет: «Лоббизм представляет собой деятельность общественных институтов и представителей органов власти, предназначением которой является продвижение частных интересов в публично-властные решения»<sup>13</sup>. Исследователь **А. Автономов** намеренно заостряет свое внимание на данном вопросе, говоря, что «лоббист не обязан заботиться о всеобщем интересе, это – дело государственных органов; лоббист же защищает частный интерес, такова его задача»<sup>14</sup>. Именно в этом, в частности, заключается этическая проблема профессиональной деятельности лоббистов, за что они регулярно подвергаются нападкам со стороны политических и общественных моралистов. Например, политолог **А. Табаков**, подчеркивая узкокорыстную направленность интересов субъектов лоббистской деятельности, напрямую связывает это с «духовным кризисом в общественной жизни». Он пишет: «Развитие свободных рыночных отношений и пропаганда демократических ценностей привели к появлению человека, склонного отстаивать индивидуальные интересы в ущерб коллективным»<sup>15</sup>. Не согласен с ним политолог **Э. Френкель**, который еще в 1950-е гг. замечал, что «общее благо есть результат взаимодействия и уравнивания групповых интересов»<sup>16</sup>. Именно поэтому чрезвычайно важна роль государства, которое находило бы необходимый баланс между частными и общественными интересами. Правоведы в данной связи отмечают, что основное назначение государства состоит в построении такой системы права, где учитывались бы интересы всех участников общественных отношений<sup>17</sup>.

Юристы **О. Бакаева** и **Н. Погодина**, исследуя в своих работах неоднородность публичных интересов, подводят нас к природе возникновения лоббизма как явления. Вот, что они пишут: «Несмотря на свою общественную значимость, публичные интересы неоднородны. Вполне реальной является ситуация, при которой публичный интерес на муниципальном уровне может отличаться от такового на уровне субъекта федерации и на федеральном уровне. Так, изменения в налоговой системе, обоснованные, целесообразные и оптимальные с точки зрения одного из указанных публично-правовых субъектов, могут оказаться нежелательными по тем или иным причинам для других. Подобная ситуация, очевидно, должна явиться основанием не для конфронтации, но для проведения комплекса согласительных мероприятий (например, в рамках законотворческого процесса), позволяющих обеспечить баланс публичных интересов различного уровня»<sup>18</sup>.

Экономист **М. Альпидовская**, анализируя причины разнородности государственных интересов, приводит следующее объяснение.

---

<sup>12</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право, 1996. № 1. С. 6.

<sup>13</sup> Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. № 2. 2009. С. 72–80.

<sup>14</sup> Автономов А. С., Завадская Л. Н., Захаров А. А., Любимов А. П., Орлова Е. М. Законодательный процесс в России: граждане и власть // Фонд развития парламентаризма в России. М.: АИА-Принт, 1996.

<sup>15</sup> Табаков А. В. Особенности лоббистской деятельности в современной России (региональный аспект): Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М.: МГУ им. Ломоносова, 2006. С. 10.

<sup>16</sup> Цит. по: Муртыя М. А. Лекция: политика, группы интересов и лоббистская деятельность: <http://muntjan.viperson.ru/articles/mihail-muntyan-politika-gruppy-interesov-i-lobbistskaya-deyatelnost-lektsiya>.

<sup>17</sup> См., напр.: Вишник О. М. Системный подход к разрешению проблемы гармонизации публичных и частных интересов в хозяйственной деятельности // Социальная роль права: история и перспективы: Матер. междунар. конфер. / Под ред. Ю. И. Скуратова. М., 2003. С. 90.

<sup>18</sup> Бакаева О. Ю., Погодина Н. А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 172. С. 36–47.

Во-первых, разные ведомства строятся по принципу в определенной степени узкой специализации, и их деятельность отражает не только профессиональные интересы чиновников, но и запросы тех сфер общественной жизни, которыми они призваны управлять.

Во-вторых, представители бюрократического аппарата, в обязанности которых входит принятие решений, отличаются плюрализмом мнений, позиций, симпатий и антипатий.

В-третьих, существует неразрешимое противоречие, присущее самому бюрократическому механизму. С одной стороны, создание институтов бюрократии преследует благую цель – организацию деятельности государства и его систем, помощи рыночным механизмам в управлении экономикой. С другой – происходит отступление от этих целей ради удовлетворения частных персонифицированных интересов чиновников<sup>19</sup>.

Политолог **Н. Баранов**, анализируя соотношение частных и публичных интересов в процессе разработки и принятия государственных решений, также указывает на сущностные предпосылки появления лоббизма. Он пишет: «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»<sup>20</sup>.

В заключение сформулируем ряд выводов.

**Во-первых**, категория «интереса» является фундаментальной теоретической базой в раскрытии явления лоббизма как политического института. Интересы порождаются объективными условиями жизни людей, а, возникнув и будучи осознанными, становятся основной движущей силой действий людей, а в результате таких действий определенным образом изменяются условия жизни людей, что снова приводит к возникновению интересов. Схожие интересы приводят к образованию заинтересованных групп (групп интересов), которые при определенных условиях трансформируются в группы давления. Для эффективного воздействия на власть группе давления необходимы лоббисты, которые на профессиональном языке доносят интересы групп до политических стейкхолдеров, пытаясь в максимальной степени отразить их интересы в принимаемых политических решениях. Таким образом, **лоббистский интерес** (предмет лоббизма) – спектр целей, которые ставят субъекты лоббизма при оказании давления на орган государственной власти. Именно ради реализации этих целей осуществляется лоббистское давление, проводится лоббистская кампания. Лоббистский интерес еще называют предметом лоббизма, данные термины идентичны.

**Во-вторых**, определяющей (сущностной) характеристикой лоббистского интереса является его частный характер. Если общественный интерес – это компромиссная выгода всего населения, его защитой занимается государство, то частный интерес выражают различные общественные группы (например, корпоративный интерес, отраслевой интерес, интерес феминистского или молодежного движения и пр.), а представляют в органах власти лоббисты. Таким образом, лоббизм – это всегда реализация частных (негосударственных) интересов, при этом сами интересы могут как совпадать, так и не совпадать с государственными.

**В-третьих**, тезис о частном интересе в лоббизме характерен не только для национальных юрисдикций. При продвижении интересов в рамках наднациональных структур (Брюссель, Вашингтон) заказчиками лоббистов, как известно, могут выступать отдельные суверен-

---

<sup>19</sup> Альтидовская М. Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе: Дисс. ...д-ра экон. наук. М., 2009. С. 204.

<sup>20</sup> Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Курс лекций. В 3-х ч. СПб.: БГТУ, 2004.

ные страны со своим особым государственным интересом. Однако при продвижении этих интересов на уровне наднациональных структур он по своей природе будет являться частным.

**В-четвертых**, определяющей предпосылкой возникновения лоббизма является неоднородность публичных (государственных) интересов при выработке тех или иных политических решений. Таким образом, в нашем контексте более точно было бы говорить не об эфемерном понятии «государственный интерес», а об интересе, например, тех или иных государственных ведомств, парламентских фракций, деловых и общественных групп и пр., принимающих участие в выработке итогового государственного решения. Именно компромисс между наиболее значимыми частными интересами и представляет государственный интерес, который достигается в процессе длительного процесса согласования и консультаций. Профессиональный лоббист, детально понимая неоднородные интересы различных государственных и общественных групп, а также формальный процесс выработки политических решений, усиливает стремление различных общественных групп воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу.

**В-пятых**, в результате неоднородности государственных интересов и проблемы выбора приоритетов усиливается конкуренция между различными общественными и корпоративными группами, стремящимися достичь принятия политических решений, соответствующих их частным интересам. В результате этого профессиональный лоббист, представляющий их интересы, стремится в максимальной степени завуалировать частный интерес, выдав его за общественный. В данном контексте можно вывести прямую зависимость: чем более частный интерес будет завуалирован под публичный, тем с большей вероятностью лоббируемая инициатива пройдет все процедуры согласования и будет принята.

## § 2 ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ЯВЛЕНИЮ ЛОББИЗМА

В современной гуманитарной науке в отношении лоббизма не существует одной концептуальной модели, единого подхода. Исследователь **Д. Виндзор**, например, признавая растущее значение данной области знаний, указывает на то, что она «остаётся в поисках идентичности, концептуализации <...> нет интегрированной или обобщающей (теоретической) структуры»<sup>21</sup>. В рамках данной работы мы использовали ряд известных теорий, в той или иной степени затрагивающих изучаемое нами явление. К ним, в первую очередь, относятся следующие:

- Теория групп.
- Теория плюрализма, в частности теория плюралистического представительства интересов.
- Теория корпоративизма, в частности теория корпоративистского представительства интересов.
- Теория элит.
- Теория политических сетей.
- Теория нового государственного управления и лоббизм.
- Концепция политического клиентелизма.
- Неомарксистская теория.
- Теория политической ренты.
- Теория общественного выбора.
- Теория государственной бюрократии.

---

<sup>21</sup> Allen G. Public Affairs. New Wave of Research, 2006. P. 311.

Рассмотрим представленные подходы более подробно. При этом заметим, что наша задача заключается не в том, чтобы максимально исследовать каждую теорию, а также принять участие в тех многочисленных научных дискуссиях и обсуждениях новых направлений, которые существуют в рамках каждой из них. Наша цель – рассмотреть, как лоббизм отражается в различных ведущих теоретических направлениях из сфер политологии, социологии, экономики, психологии и пр., а также проанализировать инструментарий, использующийся в разных подходах при анализе явления лоббизма и возможности его применения в дальнейших исследованиях.

## ТЕОРИЯ ГРУПП И ЛОББИЗМ

Понятие «группа интересов» ввел в научный оборот американский ученый **А. Бентли** в работе «Процесс управления»<sup>22</sup> (1908). Под данным термином он понимал разнообразные организованные группы людей, имеющие определенные цели и выдвигающие конкретные требования перед политической властью. Политика по Бентли представляет собой взаимодействие заинтересованных групп, преследующих свои цели. Эти группы, оказывая давление на правительство, принуждают его принимать выгодные для них политические решения. Таким образом, политические решения перестают быть прерогативой только официальных институтов власти, а становятся результатом компромиссов противостоящих групп. Сами органы власти, по А. Бентли, представляют собой «официальные» заинтересованные группы, выступающие выразителями групповых интересов и деятельности, отражающие «образцы» группового поведения, которые прослеживаются в относительно стабильных формах при рассмотрении временных изменений. «Говорить о конгрессе, президенте, суде и других политических институтах как о понятиях, ничего общего не имеющих с группами интересов, – иллюзия. Данные институты по существу являются группами, деятельность которых пересекается с деятельностью других групп»<sup>23</sup>. Основная функция политико-административных институтов, согласно А. Бентли, заключается в определении и выражении баланса интересов посредством урегулирования конфликтов и достижения равновесия между соперничающими группами.

В своей работе Бентли детализировал уже существующий в социологии термин «группа», под которым понималась совокупность людей, определенным образом взаимодействующих друг с другом. Еще **Т. Гоббс**, обращая внимание на значение групп в политической жизни, писал в «Левиафане»: «Группа – это известное число людей, объединенных общим интересом или общим делом»<sup>24</sup>. Группа характеризуется фактом осознанной принадлежности к ней и вытекающего отсюда стремления действовать в согласии с другими членами, развитым чувством групповой идентичности с остальными участниками и, возможно, наличием некоторых индикаторов формальной организации<sup>25</sup>. Заинтересованная группа – это более узкое понятие, которому ученый дал политическую характеристику, связав ее образование с определенными интересами в органах государственной власти<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Cambridge, Mass., 1967.

<sup>23</sup> Цит. по: Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2006. С. 17.

<sup>24</sup> Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т. 2 / Сост., ред., авт. примеч. В. В. Соколов. М.: Мысль, 1991. С. 174.

<sup>25</sup> Золотарева Е. В. Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 1999. № 1. С. 63–75.

<sup>26</sup> Несмотря на инновационность используемого А. Бентли подхода, его труд не был по достоинству оценен в научных кругах и не привел в то время к созданию нового научного направления в американской политической науке. О нем заговорили лишь в конце 1920-х гг., когда специалисты стали посвящать серьезные исследования деятельности лоббистов и групп давления в США: Питер Одегард (1928) написал об американской антисалунной лиге, Пендлтон Херринг (1929) – о группах давления в Конгрессе, Элмер Шаттшнайдер (1935) – о политике и тарифах, Луиз Резерфорд (1937) – об американской ассоциации баров, Оливер Гарсо (1941) – об американской медицинской ассоциации и т. п. Все эти работы межвоенных лет оставили свой след в развитии американской политической науки. – *Прим. авт.*

Окончательно об оформлении концепции группового участия в политике можно говорить в связи с выходом в 1951 г. книги **Д. Трумэна** «Управленческий процесс. Политические интересы и общественное мнение»<sup>27</sup>. В своей работе Трумэн более конкретен в определении группы интересов. Под ней он понимает любую группу, имеющую один или несколько общих интересов и *выдвигающую ряд требований* к другим группам для установления, поддержания или укрепления норм поведения, которые определяются общностью взглядов данной группы<sup>28</sup>.

По мнению ученого, группы интересов исправляют «ошибки рынка», так как невозможно создать полностью саморегулирующуюся рыночную систему. Чрезмерная безработица, перепроизводство, недостатки в законодательстве и пр. порождают создание профессиональных ассоциаций, которые, в свою очередь, воздействуя на власть, добиваются введения льготных тарифов, выделения субсидий, гарантированного минимума заработной платы. В итоге это приводит к исправлению ошибок рынка, создается необходимый баланс социально-политических интересов. По мере развития и усложнения общества потребности различных групп в нем становятся все более многочисленными и разнообразными, поэтому возникает необходимость формирования дополнительных ассоциаций для их реализации<sup>29</sup>.

В своей работе Трумэн вводит понятие «политические группы интересов», указывая на то, что группы в большинстве случаев действуют посредством взаимодействия и влияния на власть. Зависимость групп от властных институтов обуславливается тем, что именно через власть происходит распределение ресурсов. Группы конкурируют между собой с целью большего перераспределения этих ресурсов в свою пользу. Весь политический процесс Трумэн рассматривал как борьбу групп за власть над распределением ресурсов.

Именно в этом контексте в дальнейшем стали рассматриваться группы интересов<sup>30</sup>. Так, например, **Ф. Хэрис** указывает, что группы интересов представляют собой «образования, организованные с целью оказания влияния на государственные органы власти в благоприятном для их создателей направлении», которые «характеризуются организованностью, совпадением стремлений, использованием правительственных институтов для реализации своих целей»<sup>31</sup>. Такого же мнения придерживается **Г. Зейглер**, понимая под группами интересов формальные организации, которые стремятся оказать влияние на демократический политический процесс<sup>32</sup>.

По существу, речь здесь уже идет о группах давления, которые представляют собой группы интересов, но в их внешней динамике. Группа давления – иной, дополнительный вариант групп интересов, который можно определить как группу интересов, оказывающую давление на властные структуры. Французский политолог **Р.Ж. Шварценберг**, определяя группу давления как группу интересов, оказывающую воздействие на органы власти, пишет: «Нет ни одной группы интересов, которая хотя бы однажды не прибегала к оказанию давления», «любая организация может быть склонна или вынуждена оказывать какое-либо давление», варьиру-

<sup>27</sup> Truman D. B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. N. Y., 1971.

<sup>28</sup> Там же. С. 33.

<sup>29</sup> Бойко С. С. Корпорация как политическая группа интересов // Журнал «Самиздат». 30.12.2010. <http://samlib.ru/s/sboiko/corporationaspoliticalactors.shtml><http://samlib.ru/s/sboiko/corporationaspoliticalactors.shtml>.

<sup>30</sup> В целом, благодаря американской школе политологии, удалось выявить и довольно полно охарактеризовать особый класс политических субъектов – группы интересов, которые отличаются как от официальных властных структур, так и от партий, нацеленных на завоевание политической власти (отсутствие такой цели считается важнейшим признаком группы интересов). Начиная с середины 1960-х гг. XX в., появилось много новых публикаций по проблемам групп интересов и давления. Несмотря на то что некоторые из них, например работы «Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп» американского экономиста М. Олсона или «Политические группы интересов в Америке» Роберта Солсбери, представляли оригинальный критический взгляд на работы А. Бенгли и Д. Трумана, проблемы, поднятые в них, не являются предметом анализа данной работы. – Прим. авт.

<sup>31</sup> Harris F. R. Americas democracy. Glenview, Illinois, 1983. P. 223–224.

<sup>32</sup> Zeigler H. Interest Groups // Encyclopedia of Government and Politics. N. Y., 1992. P. 377.

ются при этом «частотность, размах или стиль использования давления», но «всякая группа интересов является в действительности группой давления»<sup>33</sup>.

Другой французский ученый-государствовед **М. Дюверже** в своих работах не только рассмотрел внутреннюю структуру групп давления, но и систематизировал их виды, а также описал ключевые методы их воздействия на процесс принятия политических решений: «Группы давления действуют на двух различных уровнях. С одной стороны, они оказывают прямое давление на правительственные органы – кабинет министров, членов парламента и высокопоставленных чиновников. С другой стороны, они оказывают не прямое давление на общественность с целью создания общественного мнения, которое, в свою очередь, будет воздействовать на глав правительств, всегда прислушивающихся к нему»<sup>34</sup>.

Российский политолог **А. Павроз**, отождествляя «группы интересов» с «группами давления», пишет: «Группа давления означает “форму действия” групп интересов, то есть “метод для поддержки или срыва определенных политических решений”». **Н.Г. Зяблюк** считает, что «сама по себе заинтересованная группа – это потенциальная группа давления. Реальной она становится тогда, когда прибегает к соответствующим действиям». Политолог **А.С. Фалина** так разделяет два понятия: «Если группы интересов представляют собой, прежде всего, феномен социальный, то группы давления – феномен преимущественно политический, базирующийся на тех связях, которые возникают между членами группы, субъектами давления и институтами государственной и (или) политической власти»<sup>35</sup>.

В дальнейшем в нашей работе мы будем определять два этих термина как идентичные. Группа давления – это по существу та же группа интересов, но приступившая к осуществлению активных действий по отношению к органам государственной и муниципальной власти<sup>36</sup> с целью законодательного или административного обеспечения своих интересов. Таким образом, группа давления – одна из ключевых форм группы интересов, так как наличие активных интересов в органах государственной власти есть определяющая характеристика такой группы. Можем ли мы говорить о группе интересов, не проводящей активные действия по оказанию влияния на власть? Можем, ведь определенная организация может иметь интересы в органах власти, но по той или иной причине не обладать необходимыми ресурсами по оказанию эффективного воздействия. Хотя мы можем предположить, что активная позиция по отношению к органам власти, которая в итоге приводит к увеличению количества благ для членов группы интересов, есть структурообразующая черта, которая говорит об эффективности работы группы интересов. В этой связи, например, такие виды групп интересов, как ассоциации бизнеса или отраслевые организации, без активных действий по отношению к органам власти не могут существовать в длительной перспективе, ведь первопричина их образования – достижение определенных результатов для своих членов в органах государственной власти.

---

<sup>33</sup> Шварценберг Р. Ж. Политическая социология: В 3 т. Т. 3. М.: Российская академия управления, 1992. С. 90.

<sup>34</sup> Maurice Duverger. Party Politics and Pressure Groups. A Comparative Introduction. By Thomas V. Crowell Company. USA, 1972, p. 114–125.

<sup>35</sup> Фалина А. С. Политический лоббизм и его роль в реализации власти // Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. чл. – корр. РАН Ж. Т. Тощенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

<sup>36</sup> В дальнейшем при определении объектного поля лоббизма мы будем рассматривать его в «государственных органах и органах местного самоуправления», если мы раскрываем явление через институты. Если же мы определяем явление в контексте властных отношений, целесообразно говорить о нем в «органах государственной и муниципальной власти». Однако для более легкого понятийного восприятия мы будем использовать объединяющие термины «органы публичной власти» и «публичная власть» соответственно. В России к органам публичной власти относят: органы государства, в том числе государственные органы Российской Федерации; государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Легальное понятие «публичная власть» введено постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1988 г. по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и Закона от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». В постановлении отмечается, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, что публичная власть может быть и муниципальной. – *Прим. авт.*

### **Субъектное поле групп интересов**

Для четкого определения «групп интересов» необходимо вычлениить их характерные признаки, субъектный статус, которые отличали бы данный термин от других социальных групп. Для этого мы рассмотрим «узкий» (организационный) и «широкий» (функциональный) подходы<sup>37</sup>. Сторонники *«узкого» подхода*, считают, что «группы интересов» как минимум должны соответствовать следующим характеристикам:

● Группы интересов представляют собой объединения членов, связанных для защиты общих интересов. Данная характеристика означает, что какой-либо индивидуум или корпорация, целенаправленно и систематически оказывающие влияние на власть с целью реализации своего конкретного интереса, не могут быть отнесены к «группам интересов».

● Группы интересов создаются с целью достижения тех или иных целей в органах государственной власти. Таким образом, те организационные группы, для которых политическая активность не является приоритетной задачей, не могут быть отнесены к группам интересов. По этому же критерию к группам интересов не могут быть отнесены корпорации (которые создаются с целью извлечения прибыли), религиозные организации и пр.

● Группы интересов пытаются оказать влияние на власть, скорректировать принимаемые политические решения в своих интересах. При этом группы интересов не стремятся завоевать власть, в этом их ключевое отличие от партийных групп. Но это не значит, что группы интересов не делегируют своих представителей в органы государственной власти и не способствуют развитию их политической карьеры. Однако делается это ради более эффективного политического влияния и реализации своих интересов.

● По своему субъектному статусу группы интересов являются негосударственными образованиями. Таким образом, группы, формируемые внутри органов государственной власти и отстаивающие свои корпоративные интересы (например, при распределении бюджетного финансирования, государственных тендеров и пр.), не могут быть отнесены к группам интересов.

*К группам интересов в таком случае можно отнести лишь некоммерческие организации, ассоциации или союзы, стремящиеся влиять на политическую власть с целью реализации интересов своих членов.*

При таком подходе из объекта изучения выпадает значительное количество социальных групп, стремящихся реализовать свои интересы в органах государственной власти. К ним в первую очередь следует отнести:

● корпорации, которые в современном мире оказывают все большее и большее влияние в глобальном масштабе на политическую повестку дня;

● бюрократические (ведомственные) группы, скрепленные корпоративным интересом и зачастую реализующие свои частные интересы в политическом поле;

● политические группы в лице партий, фракционных групп, оказывающие давление и часто шантажирующие исполнительную власть с целью удовлетворения тех или иных корпоративных или отраслевых интересов.

Сторонники *широкого (функционального) подхода* в качестве определяющего критерия выделяют функцию группы по оказанию влияния на политическую власть, в связи с чем любую социальную группу, стремящуюся оказать такое влияние (именно оказать влияние, а не стать властью), на их взгляд, можно признать группой интересов. Так, сторонник функционального подхода **А. Павроз** относит к группам интересов все социальные общности, объединенные единым интересом и стремящиеся реализовать данный интерес посредством воздействия

---

<sup>37</sup> Здесь и далее при классификации используются авторские дефиниции, основанные на изучении определений, подходов, классификаций, используемых в современной политологической науке. – *Прим. авт.*

на политический процесс без прямого завоевания и осуществления государственной власти<sup>38</sup>. **Дж. Уилсон** по поводу включения в состав групп интересов корпораций выражает мнение, что необходимо ответить положительно на вопрос о том, «следует ли нам сделать вывод, что любая организация, которая в той или иной мере стремится воздействовать на государственную политику, должна считаться заинтересованной группой», так как узкое определение групп интересов, в котором в данную категорию не включается крупный бизнес, на его взгляд, представляет собой «ненормальное и нежелательное явление»<sup>39</sup>. **Ч. Линдблом**, в связи с рассмотрением расширения состава групп интересов до представителей бюрократии, отмечает, что «исследования заинтересованных групп обнаруживают, что государственные чиновники, их ассоциации, департаменты или агентства также играют роль групп интересов. Трактровка государственных чиновников как членов заинтересованных групп встречает сопротивление. Но если отвлечься от терминологических споров, то станет ясно, что активность официальных лиц или организаций, предназначенная повлиять на политику, часто весьма похожа на деятельность частных заинтересованных групп»<sup>40</sup>.

Таким образом, в рамках широкого подхода *к группам интересов относят всех тех, кто оказывает организованное воздействие на власть, в том числе это: религиозные организации, корпорации, а также политические группы, реализующие свои корпоративные (не связанные с завоеванием политической власти) интересы и т. п.*

### **Выводы**

В дальнейшем в работе мы будем использовать именно широкий (функциональный) подход к группам интересов (давления). Данный подход выбран потому, что он позволит более целно определить ключевых субъектов представленной работы – лоббистов – и провести в итоге соответствующие сопоставления. Таким образом, к группам интересов (давления) мы будем относить все социальные общности, объединенные единым интересом и стремящиеся реализовать данный интерес посредством воздействия на политический процесс без прямого завоевания и осуществления государственной власти. Это значит, что к группам интересов мы, помимо традиционных субъектов, таких как некоммерческие организации, ассоциации или союзы, будем также относить корпорации, бюрократические и партийные группы, реализующие свои корпоративные (не связанные с завоеванием политической власти) интересы. Относительно последних следует сделать ряд принципиальных замечаний.

*Корпорация* – это коммерческая организация, основной целью которой является осуществление экономической деятельности (производственной, торговой, посреднической, финансовой, страховой или иной) и созданная для получения прибыли. Несмотря на это определение, с ростом численного состава коммерческой организации и ее влияния на общегосударственные экономические показатели, выражающиеся, как правило, в значительных налоговых платежах в государственный бюджет, корпорации со всей очевидностью начинают вести себя как классические группы давления. Через соответствующие структурные подразделения они оказывают значительное влияние на государственную политику, формирование федерального законодательства, решения исполнительной власти, структуру государственных заказов и пр. Данная роль корпораций обусловлена, с одной стороны, их значительным влиянием на экономику страны, а с другой – в силу масштаба их деятельности – прямой зависимостью от практически любых решений в области экономики, которые разрабатываются в органах государственной власти. Последнее вынуждает их для сохранения эффективности принимать

---

<sup>38</sup> Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2006.

<sup>39</sup> Цит. по: Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2006.

<sup>40</sup> Там же.

активное участие в формировании государственной повестки дня<sup>41</sup>. Особая роль корпорации в политическом процессе привела к возникновению «политической теории фирмы», базовый принцип которой заключается в том, что корпорации имеют возможность непрямого политического влияния, в том числе поддержки карьеры политиков и прочих видов поведения, пограничных с коррупцией, но полностью легальных<sup>42</sup>.

Конечно, можно утверждать, что не всякая корпорация является заинтересованной группой. Теоретически можно предположить такую ситуацию, отрасль, внутреннюю корпоративную политику и пр., когда крупная компания целенаправленно не вступает в коммуникации с органами публичной власти. Однако такую ситуацию следует рассматривать как исключение из общей тенденции, и в дальнейшем она будет выноситься нами за рамки данного исследования.

*Политические группы* в данном контексте – это временные или постоянные, объединенные общим корпоративным интересом объединения политических деятелей (или институтов), оказывающие воздействие на выработку итоговых государственных решений в своих узких корпоративных интересах. В связи с данным определением наиболее показательными субъектами политических групп являются бюрократические, законодательные и региональные группы давления. Рассмотрим их подробнее.

1. Бюрократические группы давления – временные или постоянные, связанные общим корпоративным интересом объединения должностных лиц публичной власти, оказывающие воздействие на выработку итоговых государственных решений в своих узких корпоративных интересах. К типичным причинам появления бюрократических групп влияния, на наш взгляд, можно отнести:

а) неоднородность государственного интереса, в результате чего ведомства, движимые своим собственным корпоративным интересом, пытаются повлиять на итоговое государственное решение (часто вступая в ведомственные коалиции), в итоге вырабатываемое в результате компромисса на президентском, правительственном или парламентском уровнях;

б) борьба за ведомственное финансирование, часто во время разработки государственного бюджета;

в) борьба за перераспределение власти (полномочий) среди ведомств, часто в процессе формирования правительства.

К показательным представителям бюрократических групп давления относятся ведомственные группы давления, официальные представители правительства, президента, федеральных органов государственной власти в палатах парламента, сопровождающих нормотворческий процесс представляемых ими институтов и т. д.

2. Парламентские группы давления – временные или постоянные, связанные общим корпоративным интересом объединения депутатов парламента (их аппаратов), оказывающие воздействие на выработку итоговых государственных решений в своих узких корпоративных интересах. К типичным представителям такого рода групп относятся разнообразные депутатские группы, межфракционные депутатские объединения, собранные по отраслевому или земляческому признаку.

3. Региональные группы давления – временные или постоянные, связанные общим корпоративным интересом объединения должностных и законодательных лиц субъекта федерации, оказывающие воздействие на федеральные органы государственной власти в своих узких

---

<sup>41</sup> Можно предположить, что в данном случае работает принцип: если ты не займешься политикой, политика займется тобой. Такие корпоративные гиганты, как Microsoft или Google, долгое время абстрагировались от связей с органами государственной власти в США и Европейском Союзе, не имея соответствующих департаментов в рамках своей корпоративной структуры и не нанимая внешних лоббистов в Вашингтоне и Брюсселе. Однако в конечном итоге им пришлось это сделать, когда стало широко известным антимонопольное дело против их деятельности и политические риски оказались слишком большими. – *Прим. авт.*

<sup>42</sup> Zingales L. Towards a Political Theory of the Firm // Journal of Economic Perspectives, vol. 31, no. 3, Summer 2017 (pp. 113–130).

корпоративных интересах. К типичным представителям такого рода групп относятся официальные представители регионов на уровне федерации, в том числе члены Совета Федерации и региональные (или курирующие регион) депутаты Государственной Думы.

*Политические партии.* Важный вопрос, разделяющий представителей организационного и функционального подходов, – допустимо ли рассматривать политические партии как один из видов общественных объединений в качестве групп интересов? Ведь политические партии, как и любые общественные объединения, выражают интересы определенных социальных групп и стремятся реализовать эти интересы в принимаемых государственных решениях. Политолог **А. Павроз** пишет по этому поводу: «В современных обществах политические партии, занимая позицию посредника между обществом и государством и осуществляя функцию агрегации интересов (т. е. согласования и соединения политических требований индивидов и групп в партийные программы), оказывают существенное (в некоторых случаях и доминирующее) влияние на процессы выработки государственной политики»<sup>43</sup>.

Вместе с тем группы интересов также агрегируют интересы общества и оказывают воздействие на власть. Разница между ними заключается в том, что определяющей целью для политических партий является завоевание власти, а для групп давления – реализация в принимаемых властью решениях своих интересов. В этой связи **Дж. Уилсон** определяет две ключевые характеристики «групп интересов» – это «независимость от государства или политических партий» и «стремление влиять на государственную политику», формально оставаясь вне политической власти<sup>44</sup>. Именно в этом **Дж. Ла Паломбара, М. Вайнер** видят принципиальное отличие между партиями и группами интересов: группы интересов не претендуют на непосредственное осуществление государственной власти, в то время как партии представляют собой организации, цель которых – «захватить и удерживать власть», а не только «влиять на осуществление власти»<sup>45</sup>. Между тем английский политолог **Гр. Джордан** справедливо замечает, что партии и группы интересов, с точки зрения их функциональных и организационных особенностей, нередко перевоплощаются друг в друга. Он полагает, что дефиниции «партии» и «группы интересов» должны частично совпадать, пересекаться, накладываться друг на друга, так как они – не суть дискретные явления<sup>46</sup>.

По нашему мнению, *политическая партия* – особая общественная организация (объединение), непосредственно ставящая перед собой задачу овладеть политической властью в государстве или принять в ней участие через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Очевидно партии – это более сложные, многоплановые общественные структуры, чем группы давления, их система мотиваций более разнообразна. Создаются они для завоевания и реализации власти, таким образом, партии действуют в интересах значительной части населения с целью расширить свое членство и в итоге получить поддержку на парламентских выборах. Стремясь к завоеванию политической власти, партии выдвигают политические лозунги и программы, оппозиционные партии резко критикуют власть, находясь с ней в конфронтации. Группы давления, напротив, стремятся найти поддержку своих идей у власти, а их эффективность часто напрямую зависит от содействия и расположения властей.

Реализуя свои политические программы, партии, в отличие от групп давления, вынуждены заниматься политикой: находить компромиссы, соотносить свои действия с государственными задачами, интересами других политических и социальных групп. Партиям прежде всего

<sup>43</sup> Павроз А. В. GR как институт социально-политического взаимодействия // ПОЛИТЭК: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 2. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 2005. С. 238–252.

<sup>44</sup> Wilson G. Business and Politics. A Comparative Introduction. London: Macmillan, 1985.

<sup>45</sup> Political Parties and Political Development / Ed. by Joseph La Palombara and Myron Weiner. Princeton; N. J., 1966. P. 6.

<sup>46</sup> Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 1.

необходимо иметь в виду то, насколько продвигаемые ими идеи привлекательны для большинства населения, не вызовут ли они общественного сопротивления и недовольства. Таким образом, партии, стремящиеся к максимальному поиску общественного компромисса, артикулируют и агрегируют интересы далеко не всех социальных групп общества. Группы давления как раз и восполняют этот недостаток. Не ставя своей задачей завоевание государственной власти, не находясь в такой существенной зависимости от общественного мнения, они могут сосредоточиться на реализации своих конкретных корпоративных задач. Систематизируем выделенные различия в представленной ниже таблице 1.

Таблица 1. *Основополагающие различия между группами интересов (давления) и политическими партиями*

	ПАРТИИ	ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ (ДАВЛЕНИЯ)
Цель образования	Завоевание политической власти.	Удовлетворение интересов своих членов в принимаемых государственных решениях.
Ключевой объект воздействия	Избиратели.	Представители государственной власти.
Отношения с правящей властью	Проправительственные партии поддерживают правящую власть, оппозиционные — критикуют, находятся в конфронтации.	Ищут коммуникацию и поддержку, так как их эффективность напрямую зависит от расположения властей.

Однако, находясь в разных системах координат, в ряде случаев группы давления и партии могут привлекать друг друга для реализации своих интересов, вступая в коалиции по взаимовыгодным вопросам. Нам представляется, что существуют многочисленные случаи (не связанные с уставными целями партии, с завоеванием политической власти или расширением электоральной базы и пр.), когда партии начинают вести себя как типичные группы интересов (давления). Такие формы действия политической партии, реализующей в политическом поле свои (или чужие) корпоративные (не связанные с завоеванием политической власти) интересы мы будем называть «*партийная группа давления*». Рассмотрим показательный пример.

Крупная строительная компания финансово поддерживает избирательный фонд партии. При этом партия, заинтересованная в продолжении финансирования, по просьбе компании начинает оказывать влияние на орган исполнительной власти при распределении подрядов на строительство крупного государственного объекта. При этом используют весь арсенал средств от официальных писем и обращений, личных встреч руководства партии с ответственными сотрудниками ведомства до политического шантажа и угроз. Для нас очевидно, что подобного рода проявления (примеров которых можно привести очень много) должны быть рассмотрены в контексте предмета групповой теории, так как именно в таких случаях политическая партия начинает вести себя как типичная группа интересов (давления).

В заключение данного раздела следует отметить, что разница между рассмотренными социальными группами весьма условна, а представленные статусы (образы), на наш взгляд, — лишь те или иные проявления деятельности социальных групп. Группы давления, мобилизуя в высшие периоды своего развития значительные группы поддержки, могут выдвигать политические требования, выступать на парламентских выборах, их представители могут выдвигаться в правительство и даже в президенты. В подтверждение сказанного можно привести ряд примеров: зеленые партии в Европе; партия пиратов в Швеции; политические инициативы защитника прав потребителей Ральфа Надера в США, возникшие на основании соответствующих движений; предпринимательские, аграрные партии в России в 1990-е гг., чьей базой являлись соответствующие профессиональные ассоциации, первоначально не ставящие своей

целью завоевание власти. Исследователь групп давления **Никита Иванов** пишет на примере из истории США: «Вершиной лоббистских устремлений, доступной лишь наиболее мощным группам давления, является наличие “своего” президента. Чаще всего говорят о приведении к власти, или по-американски «делании», президента определенными финансовыми группами. За каждым из первых лиц стоят, как правило, определенные политические силы: Джонсон – нефтяники Техаса, Рейган – “Калифорнийская группа” и т. д.»<sup>47</sup>.

Представляется, что определяющий «водораздел» здесь проходит через наличие у группы давления главным образом общественной поддержки, чем она больше, тем более активна в политической сфере эта социальная группа, тем сильнее она превращается из группы давления в политическое движение и, наконец, в политическую партию. Сложно представить себе такую социальную группу, которая при удачно складывающихся для нее обстоятельствах отказалась бы от повышения своего статуса до политической партии, законодательно имея гораздо больше возможностей влияния на государственную политику (возможности инициировать законопроекты, писать обязательные для рассмотрения обращения и пр.), чем группа давления.

Теоретизируя, мы можем утверждать, что с точки зрения политического развития «социальная группа» – это потенциально «группа интересов», «группа интересов» – это потенциально «группа давления», «группа давления» – это потенциально «политическое движение», «политическое движение» – это потенциально «политическая партия», «политическая партия» – это потенциально «фракция в парламенте»<sup>48</sup>.

С другой стороны, такие «обстоятельства», конечно, следует воспринимать, скорее, как исключение из правил. Возьмем, к примеру, успешно функционирующую в России общественную организацию – «Национальный союз производителей пива и напитков». Данная организация консолидирует 95 % производителей пива в России, сам напиток пользуется известной популярностью среди широких слоев населения страны. Организация – при прочих равных с другими подобными союзами условиях – эффективно взаимодействует с органами государственной власти. Однако очевидно, что, несмотря на свою безусловную эффективность как группа давления, начини данная организация выдвигать политические требования, например создав политическое движение и выдвинув свою партию на парламентские выборы, это, скорее всего, не только бы не привело к положительному результату<sup>49</sup>, но и вызвало бы известное раздражение в государственных кругах, в результате чего данная группа, очевидно, была бы маргинализирована, потеряв возможность эффективно излагать свои позиции власти. Причины политических неудач подобного рода групп связаны с тем, что выдвигаемые ими программы, за редким исключением, значимы для очень небольшой группы избирателей. В результате на практике они могут надеяться лишь на незначительное представительство в парламенте, при этом их депутаты проходят туда в составе массовых партий, агрегирующих разнообразные интересы самых разных групп, слоев общества.

Исключением из правил являются, например, уже упомянутая выше Европейская партия зеленых, которая на выборах 2009 г. получила 6,3 % голосов и имеет 46 депутатов в Европейском парламенте. Другим любопытным примером является шведская Партия пиратов, появив-

---

<sup>47</sup> Иванов Н. Б. Лоббизм в политической культуре США // Власть от 01.08.1995.

<sup>48</sup> Дальнейшее развитие характерно для стран, где победившая на выборах партия формирует правительство и выдвигает председателя правительства. – Прим. авт.

<sup>49</sup> Сказанное подтверждается итогами голосования за «Партию любителей пива» в середине 1990-х гг. прошлого века. Партия любителей пива – политическая партия альтернативистского типа в Российской Федерации, зарегистрированная Минюстом РФ 9 августа 1994 г. Партия отстаивала право каждого человека пить пиво, впрочем, как и право его не пить. Партия участвовала в выборах в Государственную Думу второго созыва (декабрь 1995 г.) и заняла 21-е место из 43-х, получив 428 727 голосов избирателей (0,62 %). Однако целесообразно констатировать, что образование данной партии стоит воспринимать скорее как шутку, чем как продукт пивной отрасли, которая, по нашим данным, не имела отношение к данному политическому проекту. – Прим. авт.

шаяся в 2006 г. Партия выступает против существующего законодательства в области интеллектуальной собственности, патентов, копирайта и за неучастие Швеции в международных организациях по защите авторских прав, таких как ВОИС и ВТО. На прошедших с 4 по 7 июня 2009 г. выборах в Европарламент Пиратская партия набрала в Швеции 7,1 % голосов, которые обеспечили ей одно место в Европарламенте. Однако, как было отмечено, данные примеры стоит воспринимать скорее как исключение из правил, чем как устоявшуюся тенденцию.

Таким образом, основополагающий тезис, что группа интересов не стремится к завоеванию власти, мы не можем признать в полной мере состоятельным. На наш взгляд, правильнее было бы сказать, что группа интересов, не обладая достаточными ресурсами (необходимой общественной поддержкой, *финансовыми* или административными активами и пр.) просто не может или опасается повысить свой политический статус до более высокого уровня. Кроме того, сделав такую попытку, группа интересов начинает претендовать на властный ресурс, которым обладают представители государственной власти. Указанное, скорее всего, приведет к конфронтации с властными группами и может закончиться негативно для группы интересов (вплоть до политической изоляции).

## ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ

Впервые понятие плюрализма применительно к политике ввел в начале XX в. британский политолог **Г. Ласки**. Плюралистический взгляд на политику оставался доминирующим в политической науке США и Западной Европы вплоть до 1970-х гг.

В рамках данной теории<sup>50</sup> считается, что группы давления образуются спонтанно, они многочисленны, имеют различные интересы, конкурируют между собой за право получения того или иного ресурса. Эти группы давления образованы и действуют вне зависимости от государства, они самостоятельно определяют свои интересы, выбирают лидеров и пр. Ни одна из таких групп не обладает исключительным правом (монополией) на представительство интересов социальных групп, а характер влияния на власть определяется в результате жесткой конкурентной борьбы.

Американский политолог **Ф. Шмиттер** раскрывает наиболее важные аспекты данной модели следующим образом: «Плюрализм может быть определен как система представительства интересов, в которой составляющие ее элементы организованы в неопределенное множество сложных, добровольных, конкурирующих, неиерархичных и самоопределяющихся (как относительно типа, так и сферы интересов) образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются или каким-либо образом не контролируются (в отношении выбора лидерства или выражения интересов) государством и которые не стремятся к монополии репрезентационной активности среди соответствующих образований»<sup>51</sup>.

Российский политолог **А. Павроз** считает, что плюралистическая модель взаимодействия государства и групп интересов предполагает наличие неограниченного множества свободно возникающих, независимых от государства, не обладающих монополией на представительство интересов в той или иной сфере и не организованных в иерархическую систему групп интересов, которые конкурируют между собой за влияние на процессы выработки и осуществления государственной политики<sup>52</sup>. Следовательно, плюрализм<sup>53</sup> характеризуется следующими чертами:

---

<sup>50</sup> См., напр.: *Даль Р.* Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3. С. 37–48; *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in American City. L.: New Haven, 1961; *Шмиттер Ф.* Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.

<sup>51</sup> *Schmitter Ph.* Still the Century of Corporatism? // The Review of Politics. 1974, vol. 36. № 1. P. 85–86.

<sup>52</sup> *Павроз А. В.* Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 2006. С. 43.

<sup>53</sup> *Wardens F.* Dimensions and types of policy networks // European Journal of Political Research. 1992. № 21. P. 39.

- количество акторов, которые оказывают давление на политические институты (в том числе и на государство) не ограничено;
- основным типом акторов выступают конфликтующие группы интересов;
- отсутствует монополия на представительство интересов;
- возможно как сильное, так и слабое государство;
- симбиоз или кооперация между государством и группами интересов не предполагается;
- сами группы интересов основаны на добровольном членстве и открытости;
- уровень институционализации взаимоотношений между государством и группами интересов довольно низкий.

Стоит отметить, что плюрализм не представлял собой какой-то единой теории. В рамках данной парадигмы существовали различные модели отношений между государством и группами интересов. В сфере изучаемого нами вопроса, значительный интерес представляют две работы американского политолога **Р. Даля**, стремящегося обосновать адекватность плюралистической модели. В работе «Демократия и ее критики» ученый обосновывает концепцию «полиархии» (др.-греч. πολυαρχία – «многовластие, власть многих») – политической системы, основанной на открытой политической конкуренции различных групп в борьбе за поддержку избирателей. В рамках данной системы наивысшие иерархи государства вынуждены изменять свое поведение таким образом, чтобы выиграть выборы в политическом соревновании с другими кандидатами, партиями и группами влияния<sup>54</sup>. Модель полиархии основывается на семи институтах, к которым относятся:

1. Выборные государственные должности;
2. Свободные, честные и регулярно проводимые выборы, в которых имеет право участвовать каждый гражданин (как избиратель и как кандидат), в сочетании с непрерывным открытым политическим соперничеством между гражданами и их объединениями;
3. Отзывчивость правительства;
4. Свобода самовыражения;
5. Доступ к альтернативным и независимым источникам информации;
6. Автономия общественных организаций;
7. Всеобщий охват гражданства.

Другой важной работой этого политолога в контексте исследуемого нами явления является книга «Кто правит?», которая посвящена обстоятельному анализу результатов прикладного социологического исследования о демократии и распределении политической власти в американском обществе, на примере города Нью-Хейвен (штат Коннектикут)<sup>55</sup>. По результатам исследования, проводившегося с 1951 по 1959 г., ученый делает вывод, что, несмотря на неравенство сил, граждане Нью-Хейвена оказывали существенное косвенное влияние на принятие политических решений путем участия в выборах, результаты которых интерпретировались лидерами как выражение определенных приоритетов, учитывавшихся при выработке политического курса. В Нью-Хейвене не произошло аккумуляции всех ресурсов в руках одной группы и не сложилось монополии на городские решения. Иными словами, власть в городе оказалась распределена между различными группировками, которые контролировали решения в отдельных областях, но не всю политику города. Поэтому на вопрос «кто правит?» ученый отвечает: небольшие группы лидеров, меняющиеся в зависимости от сферы и характера решаемой политической проблемы, а также имеющихся ресурсов. Как правило, группы имеют наибольшее влияние в тех сферах, которые напрямую затрагивают их интересы. При этом, по

---

<sup>54</sup> *Даль Р.* Демократия и ее критики / Пер. с англ.; под ред. М. В. Ильина. М.: РОССПЭН, 2003. С. 337.

<sup>55</sup> *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in American City. L.: New Haven, 1961.

мнению Даля, данные выводы можно экстраполировать на все американское общество по причине того, что Нью-Хейвен является достаточно типичным американским городом.

С точки зрения изучения лоббизма плюралистическая теория интересна прежде всего следующим.

Во-первых, теория плюрализма акцентирует внимание на устойчивости взаимоотношений между государством (отдельными органами государства), с одной стороны, и определенными группами интересов, с другой. При этом в рамках данной концепции делается упор на группы интересов как ведущую силу в этих взаимоотношениях. Плюралисты считают, что граждане могут реализовать свои интересы, объединяясь в какую-либо существующую группу давления, тем самым получая возможность влиять на политику. Данный подход позволит нам детально изучить субъектный статус лоббизма, раскрыв все многообразие его акторов.

Во-вторых, как покажут наши исследования в дальнейшем, модель «полиархии» и ее базисные институты, описанные Далем, также являются идеальной моделью для зарождения и развития института профессионального лоббирования. Именно через институциональные предпосылки, заложенные в теории полиархии, нами впоследствии будет раскрыта суть института профессионального лоббирования.

В-третьих, плюралистический подход к распределению власти в социуме, определяет, с одной стороны, отсутствие монополии какой-либо группы на власть, с другой – существование противоборствующих центров власти, конкурирующих друг с другом, а также контролирующих друг друга. Указанное позволит нам в дальнейшем объяснить, почему незначительные группы, не обеспеченные должным образом финансовыми и административными ресурсами, могут эффективно противостоять коммерческим корпоративным структурам и их ассоциациям в борьбе за итоговые политические решения. Многочисленные примеры этого противостояния – весомый аргумент в ответ критикам теории, утверждающим, что плюрализм различных интересов не обеспечивается в реальном политическом процессе, где доминирующую роль играет большой бизнес.

В-четвертых, подход, используемый в плюралистической теории, при котором роль государства принижается по сравнению с группами, ограничен для описания лоббистского процесса лишь в ряде стран с демократическим политическим режимом. Данная концепция явно неприменима, во-первых, в авторитарных и тоталитарных режимах, в которых любое политическое вмешательство или подавляется или строго регламентируется; во-вторых, в странах, хоть и являющихся демократическими, но в политической культуре которых существует сильное влияние сословных, религиозных и пр. традиций (например, Япония).

В-пятых, в рамках теории политического плюрализма лоббизм способствует более гармоничному преобразованию различных частных интересов в единый общественный интерес, формированию оптимальной с точки зрения максимизации благосостояния всего общества государственной политики.

## ТЕОРИЯ ЭЛИТ И ЛОББИЗМ

Предпосылки теории элит можно найти у философов Древней Греции и Китая. Однако первыми, кто построил целостную концепцию элит на опыте наблюдения за реальными политическими событиями, были представители итальянской школы политической социологии. Например, итальянский экономист и социолог **В. Парето**, который и ввел термин «элита» в политологический лексикон, понимал под ним лиц, получивших наивысшую оценку в своей области деятельности, достигших высшего уровня компетентности. В другой своей работе Парето пишет, что это «люди, занимающие высокое положение соответственно степени своего влияния и политического и социального могущества. Большинство тех, кто в нее входит, как представляется, в незаурядной степени обладают определенными качествами – неважно, хоро-

шими или дурными, – которые обеспечивают власть». Другой основоположник элитизма, **Г. Моска**, определяет элиту, как наиболее активных в политическом отношении людей, ориентированных на власть, это организованное меньшинство, осуществляющее управление неорганизованным большинством<sup>56</sup>.

Как видно из определений, представители элитистского направления исходят из постулата о том, что на практике принятие всех важных политических решений осуществляется верхушкой общества – элитой, которая формируется по самым различным признакам: происхождение, опыт, верования, образование и пр.<sup>57</sup>

Элита осуществляет функции управления обществом, а также вырабатывает новые модели поведения, позволяющие обществу приспособляться к меняющейся политической реальности.

До выхода эмпирического исследования **Р. Даля** в 1961 г., среди американских политологов доминировали именно элитистские концепции, что подтверждалось рядом социологических исследований. Наибольший резонанс в контексте полемики по вопросам распределения власти в обществе вызвали книга исследователей **Р. и Х. Линд** «Средний город» (1929)<sup>58</sup>, докторская диссертация социолога **Ф. Хантера** «Структура власти в общности» (1953)<sup>59</sup> и книга **Ч. Миллса** «Властвующая элита» (1959)<sup>60</sup>.

Первыми эмпирическими исследованиями, в которых предпринята попытка охарактеризовать распределение власти в городской общности, были исследования Р. и Х. Линд, проведенные в г. Мунси (штат Индиана) в 1920–1930-х гг. Было обнаружено, что политика в городе контролируется элитой бизнеса, в которой, в свою очередь, доминирует одна семья (семья «Х»). Власть делового класса опиралась на его материальные ресурсы и престиж. Семья «Х» занимала стратегические позиции во всех важнейших сферах городской жизни – экономической, социальной, политической, – фактически контролируя их. Политическое влияние семьи «Х» осуществлялось как непосредственно – через руководящие структуры в обеих партийных организациях города, – так и через неформальные связи<sup>61</sup>.

Согласно эмпирическим исследованиям **Ф. Хантера**, основанным на результатах изучения распределения политической власти в г. Атланта, ключевые решения принимаются узкой и изолированной от населения группой, включающей в себя верхушку городских политиков и чиновников, крупных собственников и топ-менеджеров корпораций, без особого участия других групп интересов. По Хантеру получалось, что политический плюрализм в лучшем случае имел место на уровне среднего звена пирамиды власти. Он фактически отрицал влияние различных групп (кроме бизнеса) на тех, кто обладает официальной властью, отвергая, таким образом, ключевой пункт групповой теории. Элита в Атланте обращала мало внимания на интересы потенциальных и актуальных групп, сама решала все важные вопросы, оставляя «избранникам народа» заниматься второстепенными проблемами и реализацией исходящих от нее директив<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> Цит. по: Аиши Г. К., Кравченко С. А., Лозанский Э. Д. Социология политики. Сравнительный анализ российских и американских политических реалий. М.: Экзамен, 2001.

<sup>57</sup> Дягтерева А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (II) // Политанализ. Ру от 10.03.2004: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_56.html](http://www.politanaliz.ru/articles_56.html).

<sup>58</sup> Lynd R. S., Lynd H. M. Middletown. New York: Harcourt, Brace, and World, 1929; Lynd R. S., Lynd H. M. Middletown in Transition. New York: Harcourt, Brace, and World, 1937.

<sup>59</sup> Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

<sup>60</sup> Миллс Р. Властвующая элита. М.: Директ-Медиа Паблишинг, 2007.

<sup>61</sup> Подробнее об этом см.: Ледяев В. Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля // Социологический журнал. 2002. № 3. С. 31–68.

<sup>62</sup> Цит. по: Ледяев В. Г. Социология власти: исследование Флойда Хантера // Социологический журнал. 2002. № 1. С. 96–114.

Согласно исследованиям американского социолога **Ч. Миллса**, главенствующее место в обществе занимают три элитные группы: экономическая, политическая и военная. В США в эти группы входит относительно постоянное число семей. Это приводит к тому, что выборы президента или конгрессменов – фикция, факт, не имеющий существенного значения. Нижнюю же ступень в этой структуре занимает большинство граждан, которые якобы являются опорой демократии, но на самом деле подчиняются воле элиты.

Благодаря социологическим исследованиям американских ученых, традиционные плюралистические объяснения американской политической системы были отвергнуты как не соответствующие эмпирической реальности. **Т. Дай, Х. Цайглер** делают вывод, что, вопреки утверждениям плюралистов, никакой серьезной конкуренции и различий между отдельными элитными группами нет. Напротив, между ними существует своего рода «фундаментальное согласие», опирающееся на признанные в рамках данного слоя единые «правила игры», а их отношение к простым гражданам определяется общеэлитными интересами. По мнению консервативных неоэлитистов, в принятии стратегических решений все определяет несменяемая элита (в США – примерно 5000 человек); «некомпетентные» массы от этого процесса полностью отстранены<sup>63</sup>.

С точки зрения изучения лоббизма теория элит интересна прежде всего тем, что, начиная с работ Ф. Хантера, политическая система начала рассматриваться не со стороны формальных институтов, основанных на законности, общественном участии, выборах и пр., а со стороны разбора категорий политического влияния и политических манипуляций. Указанное не только позволит нам более трезво оценить распределение политической власти в обществе, но и детально проанализировать ключевые лоббистские технологии, применяемые для создания необходимого общественного мнения при продвижении той или иной политической инициативы.

Значимой заслугой социологов-элитистов также является разработка метода, позволяющего выделить правящую элиту в различных видах социальных общностей. Разработанная ими методология получила широкое распространение и стала адекватным способом определения основных субъектов власти. Указанное является фундаментальным критерием в изучении явления лоббизма, которое основывается на точной оценке политических субъектов власти, анализе формальных и неформальных взаимосвязей как между ними, так и внутри них.

И, наконец, одним из ключевых выводов теории элит является то, что реальное влияние лоббистов на итоговый процесс выработки важнейших политических решений преувеличено. Образ могущественного лоббиста, созданный сторонниками плюрализма, – это скорее миф, чем реальность. Отсюда следует, что, в лучшем случае, лоббисты оказывают воздействие на уровне среднего звена пирамиды власти, а в реальности их функция, скорее, сводится к информированию. Представленная гипотеза позволит нам в дальнейшем адекватно оценить реальную сферу компетенций практикующих лоббистов, поможет разграничить их роль и роли, например, глав и владельцев крупнейших корпораций, которые, также проявляя активность в политической сфере, в большинстве случаев достигают договоренностей на том уровне, куда лоббистам «вход заказан».

## НЕОМАРКСИСТСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ

Неомарксизм – это совокупность обновленческих социально-философских и экономических концепций, восходящих к Карлу Марксу, которые были противопоставлены прежнему так называемому ортодоксальному марксизму, ленинизму и пр. В рамках изучаемого нами явления наибольший интерес в данной теории представляет концепция «господствующего класса»,

---

<sup>63</sup> Dye T. Who Is Running America? The Clinton Era. 5-th ed., N. J., 1995.

получившая начиная с середины 1960-х гг. широкое распространение среди неомарксистов. Суть этой концепции состоит в том, что в принимаемых государственных решениях находят отражение прежде всего «капиталистические интересы», поскольку у государства, существующего в условиях капитализма, нет и не может быть иных приоритетов<sup>64</sup>. Марксисты отвергают понятие «элита», считая, что власть в обществе осуществляется господствующим эксплуататорским классом владельцев средств производства, а понятие элиты не является необходимым при анализе политической системы, поскольку совпадает с понятием правящего класса<sup>65</sup>.

Эмпирическое подтверждение этой концепции мы находим в трудах ряда американских социологов. Например, в исследовании, проведенном **М. Кренсоном** в 1970 г. в городе Гэри, изначальной задачей было выяснить, почему в некоторых городах охране окружающей среды уделялось меньшее внимание, чем в других. Ключевой вывод работы констатировал: эти различия обусловлены тем, что в одних городах на принятие законодательства об охране окружающей среды оказывается чрезмерное скрытое давление со стороны крупных коммерческих структур, а в других его нет. Например, в городе Гэри доминировала сталелитейная корпорация US Steel, чьи интересы преобладали на политическом уровне. В результате власти не решались на принятие жестких антиполлюционных мер, которые не только привели бы к ответной реакции корпорации, но и могли вынудить ее уменьшить производство, сократить рабочие места, перенести производственные мощности на другие территории и т. п.<sup>66</sup>

Другое полезное для изучаемого нами явления исследование было проведено в 1970-х гг. социологами власти **С. Кокберн, Дж. Лоджкин, Эд. Хэйес** и др. В проведенных ими эмпирических исследованиях были сделаны выводы, что городская политика осуществляется главным образом в интересах крупного капитала; их выразителем выступает прежде всего центральное правительство, имеющее возможности реализовать свою волю как на национальном, так и на местном уровнях через вмешательство в деятельность муниципальных органов<sup>67</sup>.

В рамках изучаемого нами вопроса значительный интерес представляют работы американского политолога **У. Домхоффа**. Его первая книга «Кто управляет Америкой?» (1967) целиком посвящена обоснованию тезиса о стратегической роли «господствующего класса» в механизме принятия решений в современных законодательных и исполнительных институтах США<sup>68</sup>. Согласно его оценке, «господствующий класс принимает и навязывает массам все важнейшие решения по экономическим, социальным и политическим вопросам», причем содержание этих решений отражает «главным образом интересы владельцев и менеджеров крупнейших корпораций и банков».

В книге «Высшие круги и правящий класс в Америке» (1970) Домхофф исследует сплоченность правящего класса США, проявляющуюся, в частности, в создании им аристократических частных клубов, куда допускаются лишь «избранные». Важнейшие для страны решения по политическим, экономическим и иным вопросам сначала зреют и обсуждаются в кулуарах подобных элитных клубов и лишь затем проводятся через соответствующие буржуазно-демократические инструменты, становятся достоянием общественности. Таким образом, массы видят только внешнее действие политики, в процессе которого лишь «озвучиваются» реше-

---

<sup>64</sup> Дятлов А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (II) // Политанализ. Ру от 10.03.2004: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_56.html](http://www.politanaliz.ru/articles_56.html).

<sup>65</sup> Ашш Г. К. Дискуссии о структуре власти и структуре элит в США // Общественные науки и современность. 2001. № 1. С. 90.

<sup>66</sup> Crenson M. A. The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-Making in the Cities. Baltimore: John Hopkins Press, 1971.

<sup>67</sup> Цит. по: Ледяев В. Г. Изучение власти в городских сообществах: основные этапы и модели исследования // Полит.ру от 28.06.2010: <http://polit.ru/article/2010/06/28/ledyaev/>.

<sup>68</sup> Domhoff W. Who Rules America? New Jersey, 1967.

ния, принятые действительной элитой в кулуарах. Именно в интересах правящего класса и осуществляется внутренняя и внешняя политика США независимо от смены администраций<sup>69</sup>.

В 1978 г. Домхофф выпускает книгу «Кто действительно правит?», в которой он вторично, вслед за Р. Далем исследовал распределение власти в г. Нью-Хейвен. Домхофф раскритиковал Даля за то, что тот в своем исследовании жестко разделил экономическую, политическую и социальную элиты. Изучая членство в городских престижных клубах, Домхофф показал, что большинство членов экономической элиты города являются в то же время и членами элиты социальной, делая вывод, что реальная власть в городе в руках представителей господствующего класса<sup>70</sup>.

Блестящая критика неомарксистами современного капиталистического общества позволяет нам более адекватно оценивать роль корпораций (влияние которых за последние десятилетия многократно выросло, приобретя глобальные масштабы) в современном лоббистском процессе, а также исследовать те манипулятивные технологии, которые ими используются для формирования необходимого общественного мнения. Приведенные нами в работе многочисленные кейсы<sup>71</sup>, основанные на полевых исследованиях, наглядно покажут, что корпоративные структуры, способные привлекать обладающих наибольшими ресурсами лоббистов, активно используют политическую власть для достижения своих коммерческих целей, изменяя федеральное законодательство, систему налогообложения, таможенно-тарифную политику, блокируя антимонопольные расследования и пр. Влияние корпораций на государственную «регуляторную» (политику государственного регулирования. – *Прим. ред.*) в своих интересах приводит к серьезным изменениям в условиях ведения бизнеса в отрасли, что вынуждает мелких игроков уходить с рынка, а вся риторика о «поддержке предпринимательства» и «развитии малого бизнеса» в большинстве случаев оказывается тщетной. Проблема неравенства в возможностях информирования о своих позициях органов власти, в результате которой одни заинтересованные группы могут, а другие только имеют возможность оказывать реальное воздействие на власть, положило начало тому, что Г. Макконнелл назвал самой серьезной и трудной из проблем американской демократии. Существует возможность доступа к власти любой сплоченной и решительной группы, – отмечал он, но некоторые группы используют эту возможность с большей эффективностью, чем другие; более того, некоторые вообще не способны воспользоваться этой возможностью<sup>72</sup>.

## КОРПОРАТИВИСТСКАЯ ТЕОРИЯ И ЛОББИЗМ

Один из основоположников корпоративизма, американский исследователь **Ф. Шмиттер**, так характеризует сущность корпоративистской модели: «Корпоративизм можно определить как систему представительства интересов, в которой основные составляющие организованы в ограниченное число отдельных, обязательных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально дифференцированных категорий, признанных и зарегистрированных (если не созданных) государством и наделенных представительской монополией внутри этой категории в обмен на осуществление контроля за отбором лидеров и выражение требований и поддержки»<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Domhoff W. The Higher Circles: The Governing Class in America. New York, 1970.

<sup>70</sup> Domhoff W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New York, 1978.

<sup>71</sup> Описания реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций. – *Прим. ред.*

<sup>72</sup> McConnell G. 1966. Private power and American democracy. New York: Knopf.

<sup>73</sup> Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. № 2. С. 15; Schmitter P. Still the Century of Corporatism? // Trends towards Corporatist Intermediation. London and Beverly Hills: Sage, 1979. P. 21.

Российский политолог **С. Бойко** приводит следующие отличительные черты корпоративистской модели<sup>74</sup>:

- она подчеркивает активную роль государства в функционировании системы представительства интересов: государство – не арбитр, а «центральный игрок», который отбирает из множества групп интересов достаточно узкий круг тех, кто допускается к участию в принятии решений. Более того, государство порой создает новые группы или по меньшей мере иерархически упорядочивает избранных;

- она не верит в свободную конкуренцию групп интересов, напротив, корпоративизм акцентирует внимание на монополии отдельных групп интересов на представительство в своем «секторе» публичной политики;

- она указывает, что в реальности группы интересов, допущенные к принятию решений, утрачивают свою независимость от государства.

Профессор **А. Дягтерев**, исследуя эту проблему, указывает на то, что именно такую функцию правительственные институты выполняют во многих развитых странах, регулируя взаимодействие предпринимателей и наемных работников, организаций бизнесменов и профессиональных союзов<sup>75</sup>. По его мнению, создание так называемых консультативных советов (комиссий, групп и пр.) при органах государственной власти с наделением их совещательными функциями, с одной стороны, позволяет инкорпорировать интересы различных общественных групп в механизм принятия государственных решений, а с другой стороны – преодолевать возможные конфликты, гармонизировать разрозненные интересы и в конечном счете вырабатывать компромиссные варианты политических решений.

Кроме того, в теории корпоративизма государство, проводя политику, априорно не может учитывать интересы всех социальных групп. Следовательно, государство вынуждено взаимодействовать и сотрудничать только с теми общественными партнерами, которые имеют реальный вес в обществе, располагают соответствующими ресурсами, в состоянии мобилизовать и контролировать значительные группы населения.

Таким образом, теоретики корпоративизма отводят государственным органам роль не пассивных проводников чьих-то интересов, а активных регуляторов взаимоотношений между различными социальными группами и их политическими ассоциациями.

Важность корпоративистской теории для изучения лоббизма заключается в следующем.

В корпоративизме организации, оказывающие воздействие на власть, монопольны по своей сущности. Источник поддержания монополистского статуса – государство. Именно оно признает за той или иной группой исключительное право на представительство какого-то интереса в обмен на право, в оговоренных рамках, влиять на определение этого интереса, отбор лидеров и т. п. После этого говорить о конкуренции групп не приходится, конкуренты либо ликвидируются, либо присоединяются к уже отобранной, искусственно сформированной группе<sup>76</sup>. Таким образом, теория помогает более детально изучить деятельность таких организаций, оценить их эффективность, а также систему мотиваций (с другой стороны, становится понятным, почему некоторые группы вообще не способны воспользоваться возможностью эффективно влиять на власть в своих интересах). Понимая изначальную корпоративистскую сущность такого рода организаций, профессиональные лоббисты активно подключают их для усиления лоббистского воздействия на органы государственной власти. В России такими тра-

---

<sup>74</sup> Бойко С. С. Корпорация как политическая группа интересов // Журнал «Самиздат», 30.12.2010: <http://samlib.ru/s/sboiko/corporationaspoliticalactors.shtml>.

<sup>75</sup> Дягтерев А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (II) // Политанализ. Ру от 10.03.2004: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_56.html](http://www.politanaliz.ru/articles_56.html).

<sup>76</sup> Более подробно об этом см.: Ильичева Л. Е. Лоббизм и корпоративизм. М.: Экономика, 2002. С. 9–10; Нецадин А. А., Блохин А. А., Верещагин В. В., Григорьев О. В., Ионин Л. Г., Кашин В. К., Малютин М. В. Лоббизм в России: этапы большого пути // Экспертный институт. Избранные доклады (1992–1997). М. С. 411.

диционными корпоративистскими организациями в сфере бизнеса, например, являются Российский союз промышленников и предпринимателей, ассоциация среднего бизнеса «Деловая Россия», ассоциация малого бизнеса «ОПОРА РОССИИ», Торгово-промышленная палата и пр.

Теория корпоративизма позволяет раскрыть лоббистский процесс в авторитарных режимах, в которых государство, обладая монополией на власть, не только жестко расправляется с политическими конкурентами, но и четко контролирует каналы возможного политического влияния. С другой стороны, теория корпоративизма органична и для описания лоббизма в ряде государств восточной Азии, в том числе в странах, традиционно считающихся демократическими. Например, для японской политической культуры<sup>77</sup> характерны принципы дисциплины, привилегированности, сословности, а также идея величия государства, взгляд на представителя государственной власти как воплощение лучших этических характеристик<sup>78</sup>.

## ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ И ЛОББИЗМ

Истоки теории политических сетей можно найти еще в конце 1930-х гг. Известный в то время в США политический аналитик **Э. Гриффит** в книге «Тупик демократии: исследование современного правительства в действии» обратил внимание на то, что в публичной политике существуют некие «вихревые образования», притягивающие представителей различных институтов. В подобных «центрах активности», по заключению Гриффита, люди контактируют по поводу специфических проблем (энергетика, медицина, армия), причем между участниками таких контактов (законодателями, администраторами, лоббистами, учеными) складываются более тесные отношения, чем между конгрессменами или администраторами в целом<sup>79</sup>.

Такие «особые отношения» по специальным политэкономическим вопросам интерпретируются как *политические сети*, причем связи между входящими в сеть акторами часто не поддаются логике традиционного иерархического соподчинения, а продиктованы корпоративными интересами групп, каждая из которых выступает на равных с остальными. Такие неформальные связи, складывающиеся вокруг различных проблем выработки политических решений, начинают оказывать на итоговое государственное решение часто гораздо большее влияние, чем традиционные, формально обусловленные взаимоотношения.

Политические сети, по определению **К. Хая**, – это созданные вокруг общих стратегических интересов альянсы политических акторов, которые характеризуются достаточно высокой степенью устойчивости, наличием определенных моделей координации, реализуются через коллективные действия<sup>80</sup>.

Немецкий политолог **Т. Берцель** пишет: «Политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений, по природе неиерархических и взаимозависимых, связывающих многообразие акторов, которые разделяют относительно политики общие интересы и которые обмениваются ресурсами для того, чтобы продвинуть эти интересы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей»<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Например, в середине XX в. именно по инициативе правительства Японии были созданы действующие сейчас крупнейшие предпринимательские объединения, обладающие монополией на политическое представительство интересов. – *Прим. авт.*

<sup>78</sup> *Богатуров А., Байков А., Данилин И.* Экономическая политология. Отношения бизнеса с государством и обществом. М.: Аспект Пресс, 2012. С. 160.

<sup>79</sup> *Дяттерев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (II) // Политанализ. Ру от 10.03.2004: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_56.html](http://www.politanaliz.ru/articles_56.html); *Griffith E.* The Impasse of Democracy: a Study of the Modern Government in Action. N. Y.: Harrison-Hilton Books, Inc., 1939.

<sup>80</sup> *Hay C.* The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking // *Comparing Policy Networks* / Ed. by D. Marsh. Buckingham: Open University Press, 1998. P. 38.

<sup>81</sup> Цит. по: *Бианки В.* Психологические аспекты функционирования власти в сетевых структурах: Статья к докладу на

Российский исследователь **Л.В. Сморгунов**, проанализировав целый ряд определений и характеристик этого понятия, дает следующую характеристику: «В целом политическая сеть представляет собой систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы»<sup>82</sup>.

В описании **Р. Рипли** и **Г. Франклина** типичная политическая сеть в США состоит из «членов Палаты Конгресса и (или) Сената, членов аппарата Конгресса, множества бюрокрагов, а также представителей различных частных групп и организованных интересов»<sup>83</sup>. **Т. Лоуи** определил это устойчивое сетевое взаимодействие «железным треугольником», акцентируя замкнутость и взаимную поддержку участников данной сети<sup>84</sup>. Хотя наиболее раннее упоминание термина относят к статье **Р. Пулитцера**, опубликованной 17 января 1919 г. Впоследствии его стали активно использовать при описании политической активности военно-промышленного комплекса в США. Сегодня термин широко используется политологами всех стран<sup>85</sup>.

«Железный треугольник, который еще часто называют “Вашингтонский треугольник”<sup>86</sup>, используется в США для характеристики взаимоотношений между комитетами Конгресса, чиновничьим аппаратом (органами государственной власти) и группами интересов»<sup>87</sup>.

---

конф. «Психология и власть» (11.01.2005, СПбГУ).

<sup>82</sup> Государственная политика и управление: Учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. С. 240.

<sup>83</sup> Ripley R., Franklin G. Congress, the Bureaucracy and Public policy. Homewood: Dorsey, 1984. P. 10.

<sup>84</sup> Lowi T. The End of Liberalism. The Second Republic of the United States. New York and London: Norton, 1979.

<sup>85</sup> Iron triangle [], [http://en.wikipedia.org/wiki/Iron\\_triangle\\_%28US\\_politics%29#cite\\_note-1](http://en.wikipedia.org/wiki/Iron_triangle_%28US_politics%29#cite_note-1).

<sup>86</sup> Triebwasser M. A. How Corporations Influence the Government: <http://www.polisci.ccsu.edu/trieb/InfluGov.html>.

<sup>87</sup> Iron triangle: [http://en.wikipedia.org/wiki/Iron\\_triangle\\_%28US\\_politics%29#cite\\_note-1](http://en.wikipedia.org/wiki/Iron_triangle_%28US_politics%29#cite_note-1).

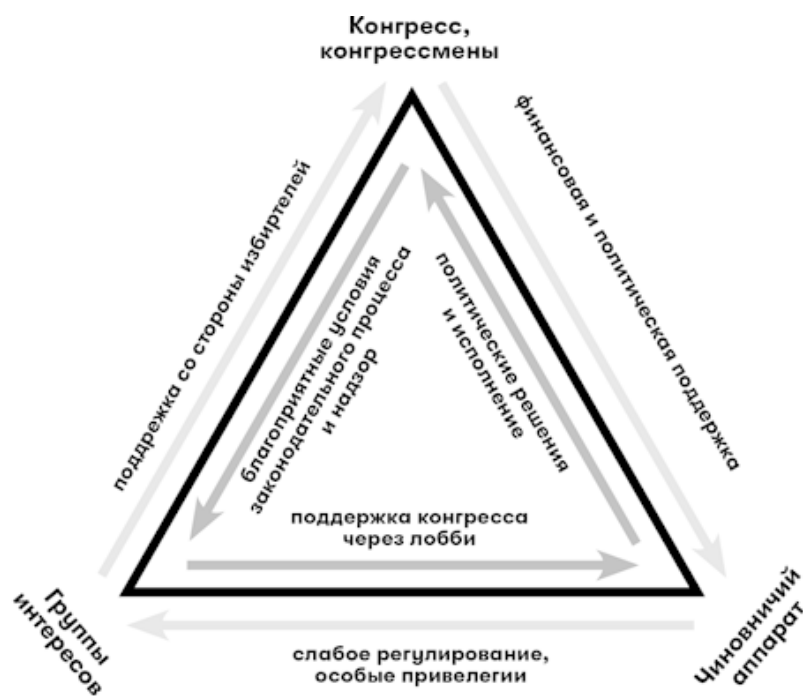


Рис. 1. Железный треугольник для характеристики взаимоотношений между комитетами Конгресса, чиновничьим аппаратом и группами интересов в США

Данная схема (рис. 1) наглядно показывает устойчивое взаимодействие и взаимозависимость между тремя группами:

1. Комитеты в Конгрессе США, с одной стороны, отвечают за финансирование государственных программ и операций, что делает зависимым от них чиновничий аппарат исполнительной власти; с другой стороны, через законодательные процедуры отвечают за условия регуляторного процесса, ассигнования тех или иных отраслей промышленности, что делает зависимыми от них корпоративный и отраслевой секторы экономики<sup>88</sup>;

2. Федеральные ведомства, с одной стороны, делают зависимыми комитеты Конгресса США, так как отвечают за реализацию политических решений, с другой – ответственны за регулирование различных отраслей промышленности;

3. Сами отрасли, а также существующие в них ассоциации и лоббистские группы, с одной стороны, финансово поддерживают на выборах представителей Конгресса США, с другой – оказывают влияние на чиновничий аппарат через формирование общественной поддержки (через службы по связям с общественностью) или создание требуемого лобби в Конгрессе США.

В результате образуется прочный союз, который иногда называют субправительственным (subgovernment) из-за его долговечности, неприступности и власти, определяющей вектор политического развития. От этого союза выигрывают все, кроме потребителей, которые довольно часто остаются за бортом сетевого процесса.

<sup>88</sup> Политолог С. Костяев в этой связи приводит следующие статистические данные: «Конгрессмены отстаивают интересы местных элит, которые в свою очередь снабжают избирательные фонды своих патронов деньгами. Например, Д. Гобсон, член подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям, в 2007 г. выделил 2,4 млн долл. компании «Джетри групп оф Бивер-Крик», получив взамен 43 350 долл. от сотрудников компании. П. Вискловски, член того же подкомитета, санкционировал выделение 2 млн долл. компании «Системы 21 века», которая в лице своих работников внесла 27 000 долл. в его избирательный фонд (подробнее см.: Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США. Институт США и Канады РАН: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 84).

Теоретики сетевого подхода считают, что по мере усложнения современного общества сетевая форма социальной организации становится доминирующей<sup>89</sup>. Упомянутая нами ранее **Т. Берцель**, считает, что для производства общественных благ государство все более и более зависит от других акторов и subsystems; в этой ситуации взаимозависимости между общественными и частными акторами ни иерархия, ни рынок не являются эффективными структурами для координации интересов и ресурсов различных акторов, включенных в процесс производства политических решений; как результат, доминантной моделью управления становятся политические сети<sup>90</sup>.

Через теорию политических сетей и концепцию «железного треугольника», в частности, можно объяснить, почему в аграрной отрасли Европейского Союза так тяжело проходят реформы. Избирательный округ представляет собой группу интересов, которая стремится извлечь выгоду из существующей сельскохозяйственной политики, например ставит целью продолжать получать сельскохозяйственные субсидии. Государственный институт, отвечающий за сельское хозяйство, обслуживает этот избирательный округ. Парламентарии обладают значительным политическим весом, но вряд ли могут рассчитывать на поддержку избирателей округа, если будут выступать против этой политики. В результате некоторые виды производства сельскохозяйственной продукции субсидируются за счет всех налогоплательщиков, а эти группы продолжают сопротивляться любой реформе сельскохозяйственной политики.

С точки зрения изучения лоббизма теория политических сетей интересна прежде всего следующим.

Во-первых, является более гибким концептом по сравнению с плюрализмом и корпоративизмом, «концептом-зонтиком», который интегрирует и «вбирает» их в себя, позволяя анализировать всю гамму взаимоотношений между государством и группами интересов<sup>91</sup>.

Во-вторых, позволяет многопланово рассмотреть публичных и частных акторов политической сети как равноправных участников переговоров, существующих вне иерархической координации.

В-третьих, позволяет более детально понять реальный процесс разработки, согласования и принятия важнейших политических решений, а также ту роль, которую на содержание этих решений оказывают, прежде всего, корпоративные структуры и ассоциации, а также профессиональные лоббисты. Теория позволяет понять, почему, например, в процессе принятия решений осуществляется взаимодействие, в ходе которого значимая часть бюрократии демонстрирует большее внимание к интересам лоббистов, чем к неким всеобщим государственным целям. Таким образом, в рамках концепции политических сетей, что будет многократно описано в дальнейшем, становятся объяснимы те предпосылки конфликтов, противоречий, итоговых уступок и консенсусов, которые возникают при разработке политического решения между различными структурными подразделениями ведомств, государственными институтами, ветвями власти, отраслями экономики, корпорациями и т. п.

В-четвертых, теория позволяет более детально анализировать ситуации, складывающиеся вокруг традиционных областей, к которым проявляют интерес лоббисты, например принятие федерального бюджета, изменение налогового законодательства, антимонопольные рас-

---

<sup>89</sup> См.: *Knoke D., Kuklinski J. H. Network Analysis*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982; *Knoke D. Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge University Press, 1990; *Richardson J., Jordan G. Governing under pressure*. Oxford: Martin Roberson, 1979; *Hecko Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment* // in Anthony Kind (ed.) *The New American Political System*. Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. PP. 87–124.; *Kingdon J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Pub Group, 2002; *Benson K. J. The interorganizational network as a political economy* // *Administrative Science Quarterly*. Vol. 20. 1975. PP. 229–249; *Rhodes R. A. W. Beyond Westminster and Whitehall* London: Unwin Hyman, 1992.

<sup>90</sup> *Borzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks* // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 358.

<sup>91</sup> Там же. P. 267.

следования, формирование тарифов, заградительных пошлин, государственные закупки и т. п. Именно вокруг данных лоббистских тем образуются политические и экономические сети, действующие по своим правилам, существующие вне официальной субординации.

## КОНЦЕПЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО КЛИЕНТЕЛИЗМА И ЛОББИЗМ

Важным для рассмотрения подходом, описывающим систему взаимодействия и взаимозависимости представителей власти и воздействующих на них групп, является концепция политического клиентелизма (от лат. *cliens* – подопечный). Сам термин изначально возник в Древнем Риме, обозначая в то время форму социальной зависимости (взаимные правовые, социальные и экономические обязательства) между плебеями и патрициями. Впоследствии, в середине прошлого века, термин заимствовали антропологи, откуда он перекочевал в политологию.

Зарубежный исследователь **М. Дж. Шмидт** под клиентелизмом понимает определенные формы защитных отношений взаимной выгоды между акторами, один из которых занимает более высокое место в социальной иерархии (патрон), а другой заинтересован в защите и приобретении определенных преимуществ (клиент)<sup>92</sup>.

Французский исследователь **П. Таффани** считает сущностью клиентарных отношений «концентрацию двусторонних соглашений между обладателями одностороннего права на принятие решений (патронами), стремящимися усилить собственную власть через обретение верности со стороны ассоциированных данников (клиентов) посредством взаимного удовлетворения их разнообразных целей»<sup>93</sup>.

Политолог **Э. Хейвуд** под клиентелизмом, прежде всего, понимает систему отношений, при которых правительственные агентства начинают служить интересам тех «клиентных групп», деятельность которых они призваны регламентировать<sup>94</sup>.

Российские исследователи **Е.Д. Погорельый, К.В. Филиппов, В.Ю. Фесенко** под клиентелизмом понимают модель политического структурирования общества, основанную на особом типе взаимоотношений лидера (патрона) с его последователями (клиентами) – преданными ему или зависимыми от него сторонниками. Проявляется он в форме персональных клиентел (лат. *clientela*) – личных «команд» отдельных лидеров, а также клиентелизованных институтов, политико-финансовых групп (от крупных предприятий, финансово-экономических структур до органов государственной власти), опирающихся на патронажно-клиентные связи. Основными характеристиками таких групп выступают замкнутость и иерархичность структуры, а также неформальный характер взаимодействия в борьбе за право контролировать ресурсы<sup>95</sup>.

На взгляд российского социолога **В. Римского** важной характеристикой клиентелизма является предоставление сторонами взаимных услуг друг другу. Как правило, патроны осуществляют ту или иную защиту своих клиентов на основании соответствующих гласных или негласных договоренностей между ними. А клиенты в той или иной степени обеспечивают деятельность своих патронов. Патрон-клиентские отношения могут быть как официальными, так и, что чаще, неофициальными. При этом такие отношения, как правило, характеризуются взаимной солидарностью, сочувствием и поддержкой сторонами друг друга<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Матвеев А. Соотношение неформальных институтов и практик // *Власть*, 2011. С. 18–21.

<sup>93</sup> Taffani P. *Le Clienteles politiques en France*. Paris: Editions du Rocher, 2003. P. 10.

<sup>94</sup> Хейвуд Э. *Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ.; под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского*. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2005.

<sup>95</sup> Погорельый Д. Е., Фесенко В. Ю., Филиппов К. Ф. *Новейший политологический словарь*. Ростов н/Дону, Феникс, 2010.

<sup>96</sup> Римский В. Л. *Клиентелизм как фактор электорального поведения российских граждан*. М.: Фонд ИНДЕМ, 2001.

По мнению **С.В. Бирюкова**, клиента выступает одновременно и как особый тип сетевой структуры, и как механизм, эффективно дополняющий официальные властные институты и механизмы публичной политики в структуре региональной власти. Клиента также может рассматриваться в качестве специфического типа неформального института, дополняющего формально-институциональные (формально-правовые) структуры власти, либо замещающего их в ситуации радикальных властных трансформаций и политико-правовой неопределенности, когда последние утрачивают свои функции<sup>97</sup>.

С точки зрения изучаемого нами политического явления концепция политического клиентелизма позволяет объяснить феномен системы отношений, складывающихся между профессиональными лоббистами и представителями государственной власти. Стержень этих взаимоотношений строится на следующей системе мотиваций. Для представителя государственной власти это:

- возможность получения дополнительной профессиональной информации по сфере деятельности чиновника;
- возможность с помощью ресурсов лоббиста более эффективно реализовывать стоящие перед представителем государственной власти задачи;
- возможность привлечения финансовых средств на предстоящую избирательную кампанию (для членов парламента);
- возможность нейтрализации политических противников и оппонентов;
- возможность потенциального перехода на работу из государственного сектора в корпоративный.

Мотивация лоббиста строится на возможности через систему патрон-клиентских отношений реализовывать свои интересы в политических решениях, за которые отвечает представитель органа власти. Именно формирование политических клиентел, системы официальной и неформальной взаимозависимости является в данном случае наглядным примером эффективности деятельности лоббиста. Таким образом, можно вывести следующий закон – лоббист, стремящийся максимизировать свою эффективность, будет стремиться войти в систему патрон-клиентских отношений с представителем государственной власти, преобразовав эти отношения в политическую клиентелу.

Анализируя практику лоббистских отношений в мире, наиболее прочные клиентелы, на наш взгляд, складываются между представителями бизнеса и отраслевыми государственными ведомствами, отвечающими за регуляторику и развитие отдельных секторов экономики. Например, государственные институты, отвечающие за сельское хозяйство, транспорт, телекоммуникации, оборону и пр., по сути, осуществляют защиту своих клиентов при разработке государственной политики на основании соответствующих гласных или негласных договоренностей между ними.

## ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА И ЛОББИЗМ

Важной теоретической основой изучения системы представительства частных интересов в органах государственной власти считается теория общественного выбора, которая делает попытку предложить понимание и объяснение сложных институциональных взаимодействий, происходящих в сфере политической деятельности. Стоит отметить, что данная теория начиная с 1980-х гг. стала одной из доминирующих в современной экономической политологии.

В центре теории идея о том, что принимающие социально значимые управленческие решения, имея здесь некую заинтересованность, склонны максимизировать свою функциональную полезность. Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что

---

<sup>97</sup> Бирюков С. В. Клиента как основание региональной политической власти: <https://cyberleninka.ru/article/n/klientela-kak-osnovanie-regionalnoy-politicheskoy-vlasti>.

люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей, кроме заботы об общественных интересах<sup>98</sup>.

Представляемый в теории подход рассматривает процесс принятия государственных решений как разновидность рыночной сделки или торга между представителями государственной среды и лоббистами. Американский политолог **Дж. Гордон**, исследуя процесс выработки государственных решений, замечал по этому поводу, что если в частном секторе эффективность управления измеряется прибылью или отсутствием таковой, то в государственном управлении – политической поддержкой граждан или отсутствием таковой<sup>99</sup>. Таким образом, условно данное взаимодействие в рамках законодательной власти, можно описать так: «Вы мне обеспечиваете финансовую поддержку на следующих выборах, я вам обеспечиваю принятие законов, удовлетворяющих ваши интересы».

В рамках взаимодействия лоббиста и должностного лица исполнительной власти такой политический торг, например, можно, опять-таки условно, описать так: «Вы снабжаете меня необходимой экспертизой, устраиваете общественную кампанию против моих политических оппонентов, я отражаю ваши интересы в готовящемся ведомственном заключении».

Один из основоположников данной теории, нобелевский лауреат **Дж. Бьюкенен**, пишет: «Политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда»<sup>100</sup>.

Значение данной теории для рассматриваемого нами вопроса состоит в том, что она показывает актуальнейшую проблему политического выбора при принятии государственных решений. Данный выбор зависит от множества факторов, продиктованных прежде всего личным интересом представителя государственной власти. Важно, что при этом государственный интерес может в данной системе приоритетов занимать далеко не первое место. Профессиональный лоббист, понимая, во-первых, объективную неоднородность государственного интереса, во-вторых, проблемы политического выбора, перед которым стоит должностное лицо, может эффективно реализовывать свои интересы в политическом процессе.

Кроме того, в рамках последующего анализа объектов лоббистского воздействия нами будет использован подход с позиции теории, разделяющий, исходя из системы мотивации, публичных политиков (законодателей) и государственных служащих (администраторы, чиновники, бюрократия). Каждый из представленных акторов имеет свою систему мотиваций, обуславливающую их деятельность в политическом процессе. Глубже понимая мотивацию субъектов принятия политических решений, мы сможем более детально раскрыть технологии лоббистской деятельности.

## ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ И ЛОББИЗМ

Понятие «бюрократия» происходит от французского слова «бюро», что означает письменный стол. Впервые в научный оборот термин ввел французский экономист – физиократ **Венсан де Гурнэ** в 1745 г. Он употреблял его для обозначения способа осуществления государственной власти с помощью оплачиваемых служащих-чиновников.

---

<sup>98</sup> Нуреев Р. М. Курс микроэкономики: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. М.: Норма, 2005.

<sup>99</sup> Gordon J.G. Public Administration in America. St.Martin's Press. N. Y., 1992.

<sup>100</sup> Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.

Ученый впервые проанализировал чиновников как группу людей, занимающихся реализацией государственной власти.

До XIX в. термин «бюрократия» обычно употреблялся для обозначения особого типа политической системы. Он обозначал систему, в которой министерские посты занимались профессиональными чиновниками, как правило, ответственными перед наследственным монархом. Бюрократии при этом противопоставлялась система представительного правления, то есть правление выборных политиков, подотчетных законодательному собранию или парламенту<sup>101</sup>.

Начало развитию теории бюрократии на поприще политического анализа положил **Г. Гегель**. Он первым подчеркнул ту роль, которую играют государственные служащие, или функционеры, в процессе унификации и рационализации общества, противостоя раздробленности на уровне гражданского общества в сфере экономической обособленности индивидов<sup>102</sup>.

Классическими подходами в исследовании бюрократии являются работы **К. Маркса** и **М. Вебера**.

По мнению **К. Маркса**, бюрократия – это некое звено управления, призванное обслуживать господствующий класс. Марксизм полагает, что бюрократия набирает силу в авторитарных политических режимах, а степень ее ограничения зависит от уровня демократизации общества. Наибольший интерес для развития политической мысли о бюрократии в работах Маркса представляет выявление им некоторых эмпирических характеристик бюрократии, главным образом негативного характера. Бюрократия в его интерпретации – это, прежде всего, царство некомпетентности. «Верхи, – пишет он, – полагаются на нижние круги во всем, что касается знания частных дел; нижние же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение»<sup>103</sup>.

По **М. Веберу** бюрократы являются профессиональными управленцами, без которых не может существовать ни одно общество в государственно-организованной форме. Это – слой профессионально подготовленных людей, назначение которых – компетентное управление государственными делами. Они представляют собой абсолютно необходимую часть государственного аппарата и, хотя сами не создают никаких материальных ценностей, тем не менее выполняют социально полезные функции<sup>104</sup>. Веберовская теория составила фундамент современной практики государственного управления во многих западных странах.

В современных представлениях, особенно в теории рационального выбора, бюрократия – это обширный аппарат для выполнения разнообразных функций государства, которые затрагивают интересы избирателей. Избиратели, проголосовавшие за публичных политиков, которые назначают бюрократов, оказываются в непосредственном подчинении у бюрократов. Бюрократы имеют свой собственный интерес, а следовательно, ищут пути максимизации своей полезности. Основной вклад в новую теорию бюрократии внес американский экономист, основоположник экономической теории бюрократии **В. Нисканен**. В соответствии с его позицией аргументами функции полезности бюрократа являются жалование, число подчиненных и их зарплата, общественная репутация, сопутствующие должности блага, власть и статус. Поскольку большинство этих аргументов в функции полезности бюрократа напрямую зависят от величины бюджета его организации, то отсюда следует, что максимизирующий полезность бюрократ стремится максимизировать бюджет<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Альпидовская М. Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе: Дисс.... д-ра экон. наук. М., 2009.

<sup>102</sup> Гегель Г. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 279–378.

<sup>103</sup> Маркс К. К критике гегелевской философии права. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1: Государственное изд-во политической литературы, 1955. С. 272.

<sup>104</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2002.

<sup>105</sup> Niskanen W. A. Bureaucracy and representative government. Chicago, 1971.

Экономист также делает важный для нас вывод: те бюрократы, которые не максимизируют бюджет, как правило, недолго сохраняют свою должность.

Сочетание склонности бюрократии к расширению и ограниченности финансовых средств подчеркивает конкуренцию между различными департаментами или агентствами по поводу их доли в бюджете. Любое решение об изменении политики затрагивает интересы различных правительственных служб, выступающих за или против данного решения, а исход дела будет зависеть от их влияния и способности продемонстрировать, что желательные для них изменения в наибольшей степени соответствуют интересам общества<sup>106</sup>.

Анализируя собственную мотивацию бюрократии при выработке государственных решений, экономист **Р. Нуреев** пишет: «Бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открывали бы для них доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов. На экономии общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и в конечном счете для подготовки путей “отхода” на какое-нибудь “теплое” местечко. Не случайно многие служащие корпораций, поработав в государственном аппарате, возвращаются в свои корпорации с заметным повышением. Такая практика получила название “системы вращающихся дверей”»<sup>107</sup>.

С точки зрения изучаемого нами явления теория бюрократии играет чрезвычайно важную роль, так как именно чиновники оказывают существенное воздействие на суть принимаемых политических решений, в деталях разработки которых так заинтересован лоббист. Как справедливо замечает **М. Крозиер**, функционер, занимающий ничтожное место в официальной иерархии, будучи «экспертом» в своей узкой сфере, обладает значительной властью в силу своей персональной способности контролировать некий источник неопределенности<sup>108</sup>.

Бюрократия, как мы будем понимать ее в дальнейшем, – это система государственной администрации, осуществляющая управление государственным сектором в соответствии с предписанными правилами.

Кроме того, можно выделить ряд определяющих взаимосвязей.

Во-первых, бюрократы, в отличие от публичных политиков, не связаны с интересами избирателей, они обслуживают прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Разрабатывая политические решения, проводя экспертизу, анализируя статистику и пр. чиновничество ставит в прямую зависимость от себя политиков. Лоббисты, понимая это, стремятся оказать влияние на итоговый документ или политическое решение, взаимодействуя с курирующими интересующую их тематику рядовыми чиновниками (ответственными за подготовку заключений, сбор информации и пр.) и уже через них воздействуют на политиков, представляя информацию в выгодном для них свете.

Во-вторых, бюрократия является элементом стабильности и преемственности внутри политического процесса. Независимо от способов передачи власти бюрократия обеспечивает ее функционирование в период изменения власти (например, в послевыборный период, во время утверждения правительства, смены политического режима и пр.). Таким образом, функциональная бюрократия стабильна, она не так подвержена изменениям персонального состава как публичная власть. Указанное позволяет лоббистам выстраивать долгосрочные отношения, формируя и развивая свои политические сети.

В-третьих, чиновники не только активно участвуют в разработке федеральных законов, нормативных актов правительства и президента, но и реализуют уже принятые нормы за счет выпуска конкретизирующих их собственных ведомственных норм и подзаконных актов. По

---

<sup>106</sup> Битэм Д. Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4.

<sup>107</sup> Нуреев Р. М. Курс микроэкономики: Учебник для вузов (2-е изд., изм.). М.: НОРМА, 2000.

<sup>108</sup> Crozier M. Le Phenomene bureaucratique. P.: Seul, 1963. P. 219.

своему значению подзаконный акт зачастую оказывает большее (по сравнению с законом, в продолжение которого принят подзаконный акт) влияние на ход социально-экономической жизни страны. Именно бюрократические институты в рамках своей компетенции приводят закон в соответствие с реальностью. Понимая эти особенности, лоббисты воздействуют на подзаконные акты в рамках нормотворческой деятельности ведомств, часто существенно изменяя изначальный смысл принятого ранее закона<sup>109</sup>.

## ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕНТЫ И ЛОББИЗМ

В экономической теории подход получения и защиты прибыли коммерческими субъектами с помощью органов государственной власти получил название «политической ренты». Российский экономист **Р. Нуреев** определяют политическую ренту как «стремление экономических агентов получить экономическую ренту с помощью политического процесса»<sup>110</sup>.

Термин «погоня за рентой» (иногда в литературе используют равнозначное «извлечение политической ренты») был предложен американским экономистом **Э. Крюгер** в 1974 г.<sup>111</sup> Однако базовые положения соответствующей теории были разработаны **Г. Таллоком** еще в 1960-е гг.<sup>112</sup>

Теория извлечения или соискания ренты (*rent-seeking theory*) представляет собой концепцию, объясняющую политико-экономическую мотивацию и механизмы получения прибыли, превышающей конкурентный уровень (ренты), посредством давления на органы государственной власти и участия в политическом процессе<sup>113</sup>. Данная теория акцентирует внимание на том обстоятельстве, что реальной целью участия экономических субъектов в политическом процессе является получение специфических преимуществ, обеспечивающих им рентные (т. е. превышающие конкурентный уровень) доходы на находящиеся в их распоряжении факторы производства. Данные доходы получили название «политическая рента», а деятельность, направленная на их получение – «изыскание политической ренты»<sup>114</sup>.

Наиболее показательным случаем деятельности, направленной на изыскание политической ренты, являются:

- получение поддержки через государственное бюджетное финансирование, гранты, субсидии и пр.;
- лоббирование с целью введения обременительных регуляторных правил для конкурентов (ограничение конкуренции), чтобы увеличить свою долю присутствия на рынке;
- законодательное фиксирование благоприятного для производителей уровня цен и пр.;
- воздействие через политико-административные механизмы на ценообразование поставщиков продукции с целью снижения расходов;
- введение заградительных импортных пошлин.

Другим важным для нас подходом в рамках рассматриваемой теории является модель «вымогательства ренты», которая исключает восприятие политиков только в качестве объекта взаимоотношений. Данный подход, впервые разработанный **Ф. МакЧисни**, представляет политиков активными вымогателями частных рент. Ученый описывает процесс вымогатель-

---

<sup>109</sup> Фритчер А.-Л., Росс Б.-Х. Как работает Вашингтон. М.: ОЛИМП ППП, 1995. С. 116–123.

<sup>110</sup> Нуреев Р. Теория общественного выбора. Курс лекций: Учеб. пособие для вузов. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2005. С. 379.

<sup>111</sup> Krueger A. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64 (3): 291–303.

<sup>112</sup> Подробнее об этом см.: *Krueger A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review*, 1974, vol. 64, p. 291–303; *Tullock G. The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft // Western Economic Journal (now Economic Inquiry)*, 1967, vol. 5, p. 224–232; *Tullock G. Efficient Rent Seeking. In: Buchanan J., Tollison R. and Tullock G. (eds), p. 91–112.*

<sup>113</sup> Павроз А. В. Соискание ренты как категория политического анализа // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. М.: Московский государственный ун-т им. М. Ломоносова, 2009. № 2. С. 84–94.

<sup>114</sup> Политическая рента в рыночной и переходной экономике / Под ред. С. П. Аукционска, Е. В. Беляновой. М.: ИМЭМО, 1995. С. 69.

ства следующим образом: «Индивиды, чье благосостояние в противном случае будет понижено благодаря деятельности политиков, компенсируют политикам воздержание от посягательств на их благосостояние»<sup>115</sup>. Таким образом, фирмы, в рамках данного подхода, платят политикам не только и не столько за улучшающие их положение привилегии, сколько за то, чтобы избежать ухудшения своего положения вследствие тех или иных действий государства.

Предпосылки в вымогательстве ренты заключаются в том, что государство является монопольным субъектом с легитимным правом на насилие и изъятие чужого богатства. Схема реализации насилия осуществляется за счет введения или угроз принятия невыгодного бизнесу законодательства, повышения уровней налогов, тарифов, пошлин, подключения контролирующих и регулирующих органов власти.

Как пишет **Т. Дилоренцо**, политик, нуждаясь в пожертвованиях на избирательную кампанию, вносит на рассмотрение законопроект, который побуждает определенную часть избирателей настоятельно просить законодателя сделать все для его отмены, направляя средства в казну его политической кампании<sup>116</sup>.

Данные принудительные действия осуществляются до тех пор, пока субъект воздействия не согласится с условиями воздействующей стороны, которые могут варьироваться от незначительных (финансирование избирательной компании) до существенных (выход из бизнеса).

По мнению **Ф. МакЧисни**, шантаж и вымогательство ренты со стороны политиков характерны для всех стран вне зависимости от формы правления и политического режима. Разница лишь в методах принуждения, если для слаборазвитых стран – это методы прямого насилия, то для развитых стран – «разнятся лишь сложностью организации, степенью завуалированностью и политической риторикой, оправдывающей угрозы вымогательства и конечные цели»<sup>117</sup>.

С точки зрения изучаемого нами явления теория политической ренты позволяет глубже понять реальные мотивы деятельности групп давления и субъектов принятия политических решений. Данная теория объясняет причины, побуждающие экономических субъектов производить затраты на политическую деятельность, осуществлять наем лоббистов, финансировать избирательные кампании и пр. вместо внимания к совершенствованию своих экономических продуктов.

Концепция вымогательства ренты является одним из возможных обоснований теории, согласно которой коррупционная составляющая является гораздо более значимым фактором во взаимоотношениях политических и деловых кругов. Получается, что в рамках данного подхода лоббисты являются посредниками, ищущими пути урегулирования, согласовывающими условия ненападения со стороны политиков на интересы бизнеса.

### § 3 ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТЕРМИНА «ЛОББИЗМ»

Термин «лобби» имеет англоязычное происхождение, хотя в английский язык он пришел из средневековой латыни. Еще в XVI в. данное слово использовалось для обозначения проходов или крытых галерей в монастырях. Этимологически слово «лобби» произошло от латинского «lobia»<sup>118</sup>. Столетие спустя словом «лобби» стали называть помещение для прогулок в палате общин Англии. С чем связан переход чисто церковного слова в светско-парламентский обиход? Ответ на этот вопрос можно найти, углубившись в историю парламентаризма. Со вре-

---

<sup>115</sup> McChesney F. Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion: <http://BooksNow.com/independent.htm>.

<sup>116</sup> Цит. по: Кузнецов Д. И. Бюрократические механизмы воздействия государства на экономические процессы: пути оптимизации: Дисс. ... канд. экон. наук. СПб.: Санкт-Петерб. госуд. ун-т экономики и финансов, 2004.

<sup>117</sup> Там же. С. 68.

<sup>118</sup> Автономов А. С. Азбука лоббирования. М.: ИРИС, 2004. С. 5.

мен образования английского парламента в XIII в., его собрания проходили нерегулярно, в разных помещениях и даже городах. В средние века обычным было устраивать многие светские мероприятия и торжества именно в здании церкви. Стоит обратить внимание на то, что и сегодняшнее расположение английского парламента называется Westminster, что можно перевести как «западная монастырская церковь»<sup>119</sup>.

Политический оттенок термин приобретает в конце XVIII в. в Соединенных Штатах Америки. Первая поправка к Конституции США, в которой декларируется право граждан США «мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»<sup>120</sup>, впервые заложила основу для развития явления через систему правовых норм. Уже в 1808 г. слово «лобби» было впервые зафиксировано в протоколах Конгресса США десятого созыва. А примерно с середины XIX в. «лобби» и производные от этого слова становятся одними из самых употребляемых в американском политическом лексиконе. Именно в это время под «лобби» стали понимать место, где заинтересованные лица могли информировать о своей позиции членов Палаты представителей и сенаторов. Согласно правилам, вход в зал заседаний этим заинтересованным лицам был запрещен. Именно потому, что «просители» не могли пройти дальше холлов и приемных, их называли лоббистами. Чаще всего таким местом выступала прихожая нижнего этажа здания Капитолия штата Олбани<sup>121</sup>. В этом месте представители общественных кругов и организаций получали возможность встречаться и оказывать влияние на представителей власти. Но существуют и другие мнения. Так, в некоторых российских и зарубежных источниках<sup>122</sup> распространение термина «лобби» связывают с вестибюлем гостиницы «Виллард» (Willard Hotel) в Вашингтоне. В этой гостинице останавливались приехавшие на сессию парламентарии на рубеже XVIII–XIX вв. Именно в вестибюле этой гостиницы лоббисты могли сообщить свое мнение по поводу принятия того или иного закона.

Практически в то же время происходит и профессионализация явления. Во времена президентства **У. Гранта** (1869–1877 гг.), генерала, снискавшего славу во время гражданской войны в Соединенных Штатах 1861–1865 гг., возникает специальный институт посредников-профессионалов, которые стали брать на себя задачи лоббирования интересов заинтересованных групп<sup>123</sup>.

Впервые систематические исследования влияния лоббистов на американскую политику мы встречаем в книге 1929 г. у американского ученого **Е. Херенга**<sup>124</sup>. Со временем количество работ, посвященных лоббизму, увеличивается. Причем, как общего характера (лоббизм в американской политике, лоббизм в Конгрессе), так и по отдельным аспектам: лоббизм в региональных парламентах, лоббизм отдельных отраслей, формы лоббизма и пр. На официальном сайте библиотеки Конгресса США<sup>125</sup> есть всего около 20 научных работ за период с 1930 г. до 1960 г., в которых фигурирует лоббизм. И они скорее носят частный, а не обобщающий характер<sup>126</sup>. Стоит отметить, что исследования лоббизма в это время непосредственно связаны с исследованиями влияния лоббистов на Конгресс США, предпринятыми в 1910–1930-х гг. Рас-

<sup>119</sup> Там же. С. 6.

<sup>120</sup> Джанда К., Берри Д., Goldman Д., Хула К. Трудным путем демократии. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.

<sup>121</sup> Лозанский Э. Д. Этнос и лоббизм в США. О перспективах российского лобби в Америке. М.: Международные отношения. 2004.

<sup>122</sup> См., напр.: Автономов А. С. Азбука лоббирования. М.: ИРИС, 2004. С. 8; Толстых П. А. Лоббизм: профессиональный опыт // Капитал и Право. 2005. № 7. С. 10–13.

<sup>123</sup> Малько А. В. Лоббизм и право // Правоведение. 1995. № 2. С. 18–28.

<sup>124</sup> Herring E. P. Group Representation before Congress. Washington: Brookings Institution, 1929.

<sup>125</sup> Электронный сайт: <http://catalog.loc.gov/>.

<sup>126</sup> См., напр.: Lobbying in Congress, compiled by Helen M. Muller. New York, H. W. Wilson, 1931; The pressure boys; the inside story of lobbying in America, New York, J. Messner, inc. [1939]; Lobbyists and lobbying in the North Carolina legislature; a study in pressure politics [by] C. H. Hamlin [Raleigh, N. C., 1933].

следования проводились в Конгрессе в 1913, 1927–1928, 1935–1938, 1950-х гг. (постепенно эта практика угасает). В итоге, благодаря политическим скандалам, связанным с подкупом государственных чиновников и законодателей, была собрана источниковая база о деятельности лоббистов, послужившая основой для разработки проекта закона о регулировании лоббизма, принятого в 1946 г.<sup>127</sup> Большое количество фундаментальных работ по лоббизму, судя по упомянутому каталогу библиотеки Конгресса США, появляется только в 1960-е гг.

## **§ 4 СОВРЕМЕННЫЙ ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ЛОББИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО АППАРАТА**

### **ЛОББИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ**

Термин «лобби» имеет два значения: первое, лобби как неофициальное место консультаций относительно политических решений, которые предстоит принять в официальном порядке в будущем; второе значение «лобби» – как профессиональные представители групп давления в органах государственной власти, нанятые для достижения конкретных целей при выработке и принятии политических решений (то же что и лоббисты). Рассмотрим данные определения подробнее.

Лобби (близко к понятию «кулуар»<sup>128</sup>) – это *неофициальное место консультаций относительно политических решений, которые предстоит принять в официальном порядке в будущем*<sup>129</sup>.

В лобби могут присутствовать неофициальные участники политического процесса – заинтересованные лица, представители групп влияния (лоббисты), которые пытаются в процессе встречи повлиять на позицию политических деятелей, задействованных в принятии затрагивающих их интересы решений.

Существенными характеристиками «лобби» являются неформальная обстановка, располагающая к откровенной беседе, закрытость от публичного контроля, и, как правило, близость к государственным учреждениям.

Другое определение «лобби» связано с деятельностью профессиональных представителей (или лоббистов) различных групп давления в коридорах власти. Можно утверждать, что не всякая «группа интересов», или «отраслевая группа», имеет свое лобби в органах государственной власти. Существование и развитие лобби зависит от множества факторов, ключевым из которых является наличие предмета для коммуникации с представителями властей. Очевидно, чем более отрасль зарегулирована, чем сильнее она зависит от государственных заказов или поставок, тем данный предмет будет ярче выражен и наоборот. В данной работе мы будем считать понятия «лобби» и «лоббист» синонимами и понимать под ними «профессиональных агентов или организации (в лице специальных лоббистских фирм или профессиональных ассоциаций), которые реализуют интересы различных групп в политической сфере».

---

<sup>127</sup> Вовочкина И. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1. С. 35–47.

<sup>128</sup> Понятие «кулуар» происходит от французского слова «couloirs» – проход, коридор. – Прим. авт.

<sup>129</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Сост. П. А. Толстых. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009–2012: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_list.php](http://www.lobbying.ru/dictionary_list.php).

## ЛОББИЗМ И ЛОББИРОВАНИЕ

Стоит констатировать, что в работах российских ученых термины «лоббизм» и «лоббирование», как правило, не разделены в явной форме. Чаще всего «лоббизм» воспринимается в контексте системы или института, а «лоббирование» – в контексте деятельности в ходе процесса. Например, **Т. Масловская**, проводя границу между двумя этими понятиями, пишет: «В терминах институционализма лоббизм можно определить как институт, устанавливающий правила организационного оформления, представительства и реализации групповых интересов в демократической системе. Соответственно, лоббирование – это взаимодействие групп интересов с субъектами власти, направленное на реализацию групповых интересов при принятии решений»<sup>130</sup>.

Политолог **Д. Белов**, также указывая на «некоторую путаницу в разграничении понятий», дает такое их разделение: «лоббизм» связан с макрополитическим феноменом, который стал институтом функционального представительства социальных интересов, опирающимся на определенные официальные и неофициальные правила взаимодействия государства с бизнесом и некоммерческими общественными организациями; «лоббирование» связано с микрополитическим феноменом, который отражает деятельность негосударственных акторов (бизнес-корпораций и НКО) по оказанию давления на центры принятия государственных решений и федеральные органы государственной власти<sup>131</sup>.

Помимо термина «лоббизм» в профессиональной и научной среде существует большое разнообразие терминов – производных от корня «лобби», которые имеют свои уникальные характеристики. К ним в первую очередь относятся: лоббистские отношения, лоббистские правоотношения, лоббистские контакты, лоббистское влияние (давление), лоббистские кампании, лоббистская деятельность, лоббистская активность. Каждый из приведенных терминов раскрывает термин «лоббизм» с той или иной стороны. Рассмотрим каждый из приведенных терминов подробнее.

**Лоббистские отношения** – отношения, возникающие между лоббистами и представителями органов государственной (муниципальной) власти по поводу принимаемых политических решений. Необходимыми критериями возникновения лоббистских взаимоотношений являются:

1. Наличие представителя государственной (муниципальной) власти, задействованного в процессе выработки политического решения, в котором заинтересован лоббист;
2. Наличие лоббиста, который взаимодействует с представителем государственной власти, пытаясь убедить его в принятии политического решения, в котором заинтересован лоббист;
3. Наличие предмета лоббистских отношений, заключающегося в стремлении лоббиста сформировать и (или) скорректировать позицию представителя государственной (муниципальной) власти при выработке политического решения.

Если лоббистские отношения регулируются законодательством, то говорят о **лоббистских правоотношениях** – урегулированных нормами права отношениях, возникающих между лоббистами и представителями государственной (муниципальной) власти по поводу принимаемых политических решений. При этом участники лоббистских правоотношений в таком случае обладают субъективными правами и являются носителями юридических обязанностей, которые гарантируются государством.

---

<sup>130</sup> *Масловская Т. С.* Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации. М.: Компания Спутник+, 2008. С. 13.

<sup>131</sup> *Белов Д. С.* Политические риски лоббистской деятельности крупных корпораций в федеральных органах государственной власти современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО, 2009. С. 11.

В зависимости от активности лоббиста в органах государственной власти, а также степени и характера взаимодействия с чиновниками и (или) депутатами можно говорить о лоббистских контактах, лоббистском влиянии (давлении), лоббистской кампании.

**Лоббистский контакт** – это любой устный или письменный акт коммуникации лоббиста с представителем государственной (муниципальной) власти. В законодательстве ряда стран, регулирующих лоббистскую деятельность, понятие «лоббистский контакт» четко регламентируется. Например, согласно федеральному закону о регулировании лоббистской деятельности США от 1995 г. (Lobbying Disclosure Act), лоббистский контакт – это любой устный или письменный акт коммуникации (включая электронный) с подпадаемым под действие закона официальным лицом исполнительной власти или подпадаемым под действие закона официальным лицом законодательной власти, осуществленный в интересах клиента относительно:

- формулирования, изменения или принятия федерального законодательства (включая законодательные предложения);

- формулирования, изменения или принятия федерального правила, распоряжения, исполнительного указа или любой другой программы, определения политики или позиции правительства Соединенных Штатов;

- проведения или осуществления Федеральной программы или политики (включая обсуждение, присуждение или осуществление федерального контракта, гранта, займа, разрешения или лицензии);

- номинации или утверждения лица на должность, подлежащую утверждению Сенатом.

Согласно ст. 1 Модельного Закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г., **лоббистский контакт** – устное, письменное, электронное или иное сообщение, адресованное от имени клиента должностным лицам и депутатам органов государственной власти *в целях оказания влияния на законодательный процесс*. Таким образом, данный закон не только приравнивает лоббистский контакт к лоббистскому влиянию, но и ограничивает его цель – корректировку в интересах лоббиста принимаемого законодательства. Какого соотношения между «лоббистским контактом» и «лоббистским влиянием»? Очевидно, что контакт подразумевает любой вид коммуникации между, с одной стороны, лоббистом, а, с другой стороны, представителем государственной или муниципальной власти. Контакт в работе лоббиста необязательно выражается в непосредственном влиянии, а может содержать в себе, например, установление политических связей, сбор информации и пр. Более активной формой лоббистских отношений является лоббистское влияние (давление).

**Лоббистское влияние (давление)** – активные действия лоббиста по оказанию воздействия на представителя государственной власти, который задействован в выработке политических решений, затрагивающих интересы лоббиста, с целью формирования и (или) корректировки его позиции на принимаемые политические решения в своих интересах. Лоббистское влияние (давление) осуществляется прежде всего через разработку и изложения представителю государственной власти системы аргументаций в пользу позиции, в которой заинтересован лоббист. В случае если позиция представителя государственной власти противоречит интересам лоббиста, лоббист ищет сторонников среди других представителей государственной среды, тщательно подбирая те аргументы, которые могут найти поддержку. Совокупность таких целенаправленных действий в органах государственной власти по выработке и принятию политического решения, в котором заинтересован лоббист в соответствии со специально разработанной стратегией (планом), называют **лоббистской кампанией**. При реализации лоббистской кампании влияние (давление) на представителей государственной среды, задействованных в выработке политического решения, осуществляется через комплекс заранее спланированных акций, включающих в себя непосредственные прямые контакты и обраще-

ния, подключения профильной отраслевой ассоциации, экспертного и научного сообщества, формирования общественного мнения, организация grass roots и многое другое.

**Лоббистская деятельность** (лоббирование) – система многоплановых действий, мероприятий и активностей лоббиста по 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.

Близкое значение к термину «лоббистская деятельность» имеет термин «**лоббистская активность**». Так российские ученые **С.В. Бирюков, С.В. Ивлев, Т.В. Батурина, Е.В. Мельниченко** в пособии «Политология»<sup>132</sup> определяют данный термин как любую попытку повлиять на принятие политических решений, осуществляемую через формирование общественного мнения или налаживание контактов с должностными лицами, которые участвуют в процессах принятия и реализации политических решений или влияют на эти процессы. В общем соглашаясь с данным определением, все же заметим, что **лоббистская активность** – это лоббистская деятельность в своей пиковой стадии, когда имеет место лоббистское влияние, формируются коалиции, реализуется формирование общественного мнения и пр. Лоббистская активность возникает, как правило, тогда, когда политическое решение, затрагивающее интересы лоббистов, проходит содержательную стадию консультаций и требуется приложение всех усилий, чтобы получить необходимый результат.

В заключение заметим, что, несмотря на незначительные обозначенные нами различия, в дальнейшем в работе термины «лоббизм», «лоббирование», «лоббистская деятельность», «лоббистская активность» мы будем употреблять как синонимы.

Помимо широко распространенного термина «лоббизм» и его производных, в профессиональной среде существует еще ряд терминов, близко связанных с лоббизмом, однако имеющих свои уникальные характеристики. К ним в первую очередь следует отнести Government Relations (GR), Public Affairs (PA), advocacy. Рассмотрим данные термины подробнее.

## GOVERNMENT RELATIONS (GR)

GR (дословно: взаимодействие с органами государственной власти) – это деятельность специально уполномоченных сотрудников крупных коммерческих структур (GR-специалистов) по сопровождению деятельности компании в политической среде.

Цель GR – выстроить долгосрочную, комфортную, предсказуемую систему отношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами.

Основная задача GR – предотвращать возможные угрозы от деятельности политических стейкхолдеров и реализовывать потенциальные возможности компании через ее участие в политических действиях.

За счет GR компания пытается достичь экономических результатов политическими средствами.

Основные функции GR в компании:

1. Отслеживание и анализ инициатив исполнительных органов государственной власти, которые могут затрагивать экономическое положение компании. При этом в большинстве случаев о готовящихся решениях должно быть известно заблаговременно – в момент зарождения идей.

2. Проведение мониторинга и комплексного анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, относящихся к вопросам регулирования в области деятельности компании, которые могут повлиять на развитие бизнеса.

---

<sup>132</sup> Бирюков С. В., Ивлев С. В., Батурина Т. В., Мельниченко Е. В. Политология: Учебно-метод. пособие. Томск: ТМЦДО, 2004.

3. Координация выстраивания отношений компаний с органами государственной власти. Часто взаимодействие с органами власти осуществляют различные подразделения компании. При этом важным моментом является координация общей направленности процесса взаимодействия единым центром, поскольку использование порочащих имидж компании методов работы в одном из регионов может наложить отпечаток на всю компанию в целом.

4. Сопровождение инициатив компании в государственной сфере (вопросы лицензирования, разъяснительных писем, лоббирования законопроектов, участия в государственных тендерах или целевых программах, ходатайств, уведомлений, обжалований и пр.).

5. Воздействие на органы государственной власти, корректировка их инициатив в интересах компании. Проведение лоббистских кампаний.

6. Обеспечение преференций и государственных заказов для компаний.

7. Применение стратегического подхода к решению проблем, влияющих на репутацию компании, который позволяет обеспечивать лояльность государства и общества к компании.

8. Выстраивание и поддержание деловых контактов с представителями государственных учреждений, общественных организаций.

9. Поддержка экономической деятельности компании на внешних рынках.

При реализации крупных лоббистских кампаний GR-специалисты привлекают специализированную лоббистскую фирму.

## **PUBLIC AFFAIRS (PA)**

PA – направление деятельности по установлению и поддержанию связей организации и выстраиванию взаимоотношений, исходя из собственных интересов с индивидуальными и солидарными стейкхолдерами в государственной, общественной и корпоративной средах, имеющих достаточно тесную взаимосвязь и (или) влияние с (на) текущей деятельностью и стратегическим развитием организации.

### **Этимологическое значение**

Значение слова «Affairs» – не столько процесс, сколько действие. Переводится как «дела», «деятельность», «занятия». Причем дела «с большой буквы» – к примеру, Министерство Иностранных Дел = Ministry of Foreign Affairs.

Вот этот высокий смысл и определяет, почему термин «Affairs» в принципе выше «Relations» и отсюда Public Affairs (PA) стоит над Public Relations (PR) и Government Relations (GR). Другими словами, PR, GR и прочие коммуникативные технологии – частный случай PA, и специалист в области PA должен ими всеми в той или иной мере обладать, а в корпоративной иерархии его положение должно быть выше, чем у специалиста в области PR или GR.

В международной корпоративной практике диапазон охвата Public Affairs шире, а статус и степень ответственности на этой работе выше, чем в Public Relations, которая входит в PA как одно из направлений наряду с Government Relations – взаимодействием со сферой государственного управления (GR), работой в области корпоративно-социальной ответственности (SCR), взаимодействием с инвесторами – Investor Relations, Media Relations – работой со СМИ и др.

В России Public Affairs нередко принимают за синоним Public Relations и, хотя эти понятия и сферы деятельности весьма близки, между ними существует определенная грань. Хороший профессионал в области Public Affairs стремится убеждать официальные и деловые круги, а также общественность в созидательной роли и социальной значимости деятельности своей организации (или организации заказчика), то есть в том, что она работает не только в своих, но и в общих интересах и в силу этого заслуживает всяческой поддержки, в то время как задача специалиста по Public Relations сводится в основном к определению целевой аудитории

и работе с ней по продвижению позитивного имиджа организации в целом, ее идеологии и продукции, потребителем которой эта аудитория в конечном счете и является. Таким образом, работа в области Public Affairs более всеобъемлюща, многогранна и ответственна, чем получившая в России широкое распространение и своеобразное развитие Public Relations.

Главными объектами внимания специалистов по Public Affairs являются стейкхолдеры, к которым относятся как частные лица, так и группы, объединенные тем или иным проявленным или потенциальным интересом к деятельности субъекта Public Affairs. Среди прочих в составе таких групп могут быть законодатели, представители власти, административных органов, инвесторы, акционеры, контрагенты, деловые партнеры, предпринимательские организации, союзы, политические партии, неправительственные организации, общественные и отраслевые ассоциации, профсоюзы и СМИ.

Осуществляя взаимосвязь со всеми стейкхолдерами с целью формирования у них благоприятного отношения к деятельности своей организации (или организации заказчика), специалисты Public Affairs лоббируют интересы своей организации (или организации заказчика) по всем вопросам, влияющим на достижение успеха в их текущей и будущей деятельности.

**Основные функции РА.** Специалистам по Public Affairs вменяется в обязанность решение широкого круга задач. Постоянные направления работы следующие.

● **Лоббирование.** Специалисты привлекаются для воздействия на стейкхолдеров по определенным инициативам законодательного и политического характера. Им предстоит определиться по стратегии и тактике лоббирования, уточнить проблематику, наметить объекты и вычислить, на какой стадии подключаться к процессу.

● **Мониторинг.** Любая работа по Public Affairs должна базироваться на самой актуальной информации, поэтому мониторинг так необходим. Обычно он осуществляется сотрудниками низших рангов и включает сбор информационных материалов из парламентских и правительственных источников по деятельности политических партий и общественных объединений, групп поддержки, из исследовательских организаций, комиссий и комитетов законодательных органов, региональных администраций, а также путем процессинга массива онлайновой информации целевого назначения.

● **Работа со СМИ (Media Management).** Внешне она весьма схожа с привычным PR. Однако, с учетом политических аспектов взаимодействия со СМИ (четвертая власть) и возможных последствий для стратегического развития организации, может быть отнесена в лоно Public Affairs. Помимо выстраивания связей с представителями СМИ, включает составление годовых отчетов, написание пресс-релизов, статей, выступлений, обзор и мониторинг источников и др.

● **Организация, проведение мероприятий и участие в них.** Организация собственных мероприятий имеет важнейшее значение, поскольку предоставляет возможность непосредственного взаимодействия со стейкхолдерами. Для начала необходимо грамотно определить список соответствующих стейкхолдеров и круг вопросов для решения в общении с ними. Специалист в области Public Affairs также должен активно посещать семинары, конференции, съезды, презентации, приемы и любые другие мероприятия, предоставляющие возможность дополнительных контактов и взаимодействия со стейкхолдерами своей организации.

● **Информирование стейкхолдеров.** Важным направлением работы является доведение до сведения стейкхолдеров четкой, предметной и правдивой информации о деятельности своей организации. Это достигается путем предоставления ответов на поступающие запросы, составлением отчетов и справок, новостной рассылкой, а также проведением индивидуальных встреч.

● **Политический маркетинг.** Это – комплексная целенаправленная работа по продвижению позиций организации в правительственных сферах и повышению ее шансов на успешное участие в конкурсах на получение госзаказа. Сделать государство своим постоянным заказ-

чиком – важнейшая стратегическая задача любой корпорации. В современных условиях сюда же следует отнести и работу, направленную на возможное получение государственной антикризисной поддержки. Успех на этом направлении во многом зависит от квалификации и степени обладания технологиями Government Relations (GR).

● **Установление, налаживание и развитие связей (Networking).** Специалист по Public Affairs должен быть уверенным в себе коммуникатором и уметь устанавливать необходимые связи с нужными людьми. В этом деле нет определенных и жестких правил и данное мастерство во многом зависит от личных качеств специалиста. Однако есть масса наработанных приемов и методов, которые может освоить практически каждый. Важно создать и развивать свою систему связей как в вертикальном, так и в горизонтальном направлениях.

#### **Пять причин роста значения Public Affairs во всем мире, согласно авторитетному PA Council (PAC):**

1. Возрастание общего недоверия ко всему.
2. Нарботанный бренд – это сила, но он уязвим и его нужно уметь сохранить.
3. Причастность правительств только возрастает. Их влияние на бизнес не уменьшается, а увеличивается.
4. В жизни все больше несправедливости. Терроризм, торговые войны, дефициты, беззаконие – все это вызовы с роковыми последствиями для любой корпорации.
5. Время одиночек прошло. Любая организация привязана к своему социуму и властям, контролирующим ее деятельность.

## **ADVOCACY**

Это процесс отстаивания группой людей сформированной ею позиции по вопросам социальной значимости и методичного, целенаправленного воздействия на общественное мнение и институты государственной власти до тех пор, пока эта позиция не станет официальной и преобладающей.

Другими словами, ADVOCACY – процесс превращения пассивной поддержки социально значимых инициатив в твердые убеждения и активные действия групп заинтересованной общественности (stakeholders).

**Цель ADVOCACY** – мобилизация усилий на достижение изменений в обществе, включая проведение законодательных, политических и социальных реформ.

В английском языке понятие «advocacy» находится в близком родстве с понятием «cause» (общее дело). В русском «общее дело» – тоже весьма устойчивое понятие. Поэтому для лучшего восприятия всех оттенков ADVOCACY мы вполне можем воспользоваться и такой интерпретацией – защита общего дела заинтересованной группой людей.

## **ТЕХНОЛОГИИ ADVOCACY**

ADVOCACY предусматривает широкий спектр возможных усилий в диапазоне от поиска сути общего интереса, его всестороннего осмысления и определения до принятия программы действий и ее последовательного выполнения во имя провозглашенного общего блага. Вся эта деятельность направляется на формирование у общественности понимания необходимости неких перемен и может иметь, а может и не иметь, цели добиться изменений в политике органов государственной власти.

Отсюда важный вывод: лоббирование – есть частный случай ADVOCACY и лишь одна из ее органичных стадий, когда основной целью всей активности становится воздействие на органы государственной власти, а главными средствами достижения цели – услуги добровольных или профессиональных лоббистов.

При попытках дать обоснованное определение термину «лоббизм» нельзя не согласиться с британскими учеными **Р. Чари, Дж. Хогеном и Г. Мерфи**<sup>133</sup>, что, несмотря на кажущуюся на первый взгляд простоту, это – не такая простая задача. Как правило, основные сложности и разногласия возникают при попытках определить: содержательный статус лоббизма – то есть что такое лоббизм по своей сути, какие действия следует считать лоббистскими, а какие – нет; субъектный статус лоббизма – то есть тех, кого следует относить к лоббистам, а кого нет; объектный статус лоббизма – то есть по отношению к кому определенный набор действий считается лоббистским, а по отношению к кому – нет. Именно раскрытие этих сущностных граней явления позволит нам сформулировать комплексное определение термина «лоббизм». Рассмотрим подробно каждый из представленных элементов.

---

<sup>133</sup> Чари Р., Хоген Дж., Мерфи Г. Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011.

## ГЛАВА 2

# СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ ЯВЛЕНИЯ

В российской науке и зарубежной научной среде превалирует мнение, что лоббирование – это находящееся в рамках правового поля влияние на политических стейкхолдеров<sup>134</sup>. Но в настоящее время нам неизвестны в какой-то степени убедительные работы, описывающие содержательный смысл категории «влияние» в контексте лоббистских взаимоотношений. Большинство исследований раскрывает «влияние» через длительное и достаточно хаотичное перечисление всевозможных форм лоббизма, которые систематизируются из анализа практической жизни, например помощь в разработке законопроектов, сбор мнений групп избирателей, личные встречи и убеждения, различные кампании в СМИ и многое другое. Но данного перечисления явно недостаточно, так как оно не отвечает на главный вопрос – на чем основано влияние лоббистов, что в их деятельности представляет заметную ценность и (или) опасность для политических стейкхолдеров. В противном случае лоббизм не занял бы то место, на котором он находится в политических системах ряда стран в настоящее время. Разные концепции по-разному отвечают на данный вопрос. Например, в модели «коррупционного воздействия» утверждается, что данной ценностью являются «деньги», которые в той или иной специфической обстановке передаются политическому стейкхолдеру. В странах со слабой системой сдержек и противовесов финансовый капитал обменивается на политические решения «прямым методом» – путем непосредственной передачи денег; в странах с развитой системой контроля – с помощью хитрых приемов финансирования избирательных кампаний, фондов, перевода средств на офшорные счета и т. п. В модели «информационного лоббирования» считается, что главной ценностью лоббистов во взаимоотношениях с политическими стейкхолдерами является «информация». Доказывается гипотеза, что лоббисты обладают неким знанием, благодаря которому политические стейкхолдеры имеют возможность лучше и более эффективно выполнять свои обязанности, в более полной мере соответствовать общественным интересам, принимать более здравые решения, устраивающие различные группы влияния. Именно информация, согласно данной концепции, делает их влиятельными субъектами политической жизни. Рассмотрим выделенные теоретические концепции подробнее.

### § 1 ЛОББИЗМ КАК КОРРУПЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

В гуманитарных дисциплинах (экономике, социологии, юриспруденции, политологии), в той или иной степени изучающих лоббизм как социально-политическое явление, существует дискуссия о соотношении лоббизма и коррупции. В данной дискуссии можно выделить два ключевых направления. Одна группа ученых прямо соотносит два явления, утверждая, что реальное влияние лоббистов на политических стейкхолдеров происходит вне рамок закона, а так называемый цивилизованный лоббизм – по сути прикрытие коррупционных действий различных групп. Даже если влияние на власть в правовых рамках и существует, утверждают

---

<sup>134</sup> В рамках данной работы мы будем использовать термин «политический стейкхолдер» – это обобщенное название представителя государственной (муниципальной) власти, в котором заинтересован лоббист, так как от его мнения (позиции, резолюции, заключения, голосования и пр.) зависит судьба нужного для лоббиста вопроса. Иногда, когда это потребует, мы будем отдельно выделять представителей публичной власти, непосредственно избираемых населением (например, парламентариев) и чиновников (бюрократов), назначаемых на свои должности. В процессе коммуникации с лоббистами, каждый из них имеет свой обособленный интерес, который будет рассмотрен отдельно.

они, то оно составляет лишь вершину айсберга и относительно масштабов подкупа лоббистами политиков им можно пренебречь. Другая группа ученых, признавая существование правовых форм воздействия на власть, тем не менее выделяет значительное поле теневого влияния, утверждая при этом, что правовые формы характерны для стран с развивающейся экономикой, а развитым странам присущ так называемый теневой, нецивилизованный, лоббизм.

Стоит отметить, что теоретики лоббизма, критики данных подходов, пытаются остановить эту дискуссию в самом начале: разделяя два явления на понятийном уровне, утверждая, что лоббизм – это, в отличие от коррупции, легальная технология влияния. Например, политолог **К. Киселев** пишет: «Лоббизм – деятельность, имеющая целью легальное влияние на органы государственной власти и местного самоуправления, а также на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Другими словами, лоббирование осуществляется исключительно в рамках закона. Коррупция и иные противоправные формы влияния на процесс принятия решений указанными органами и лицами к лоббизму не имеют никакого отношения»<sup>135</sup>. Юрист **И. Жуган** пишет: «Лоббизм есть явление, находящееся в правовом поле. Такие явления, как коррупция, nepotизм и т. п., не имеют к лоббизму никакого отношения. Более того, эти явления – не проявление лоббизма (пусть даже «дикого»), а его отрицание. Другими словами, коррупция и иные внеправовые явления проявляются там, где отсутствует по разным причинам (разрушен, невозможен и т. д.) отлаженный и эффективный механизм лоббирования»<sup>136</sup>. Правовед **А. Автономов** в связи с этим замечает: «Лоббист только тогда и лоббист, когда он действует в рамках закона. В противном случае он лишь прикрывается этим именем, преследуя нечестным путем свои, пусть даже иногда праведные, цели»<sup>137</sup>.

Юрист **В. Исаков** ключевой спецификой лоббизма считает то, что он осуществляется в строгом соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соответствующими правовыми актами местного самоуправления. По его мнению, любые действия, совершаемые в противоречии с вышеуказанными правовыми актами, не могут считаться лоббизмом<sup>138</sup>.

Однако, несмотря на эти утверждения, вопрос, рассматривавшийся в самом начале, так и остается открытым, ибо ставит под сомнение сам факт существования такого явления, как лоббизм. Следовательно, если лоббизмом лишь прикрывают коррупцию (или масштабы цивилизованного влияния несоизмеримо малы по сравнению с коррупционным влиянием), то само научное обоснование этого явления как минимум преувеличено, а исследования ученых до этого касались совсем не тех вопросов, на которые на самом деле нужно было обращать внимание. К сожалению, обоснованный ответ на поставленный здесь вопрос найти чрезвычайно сложно, так как в настоящее время отсутствуют какие-либо убедительные эмпирические исследования (если они вообще теоретически возможны), проведению которых, очевидно, препятствует то, что рассматриваемое нами явление лоббизма в преобладающем большинстве случаев скрыто от общественного контроля, а сами лоббисты чрезвычайно неохотно делятся с представителями СМИ, научными кругами практическими особенностями их деятельности. Соответственно, здесь мы приведем лишь некоторые статистические факты, данные из глубинных интервью практиков лоббизма, результаты собственных многолетних прикладных

---

<sup>135</sup> Киселев К. С. Лоббизм: методы легального влияния // Чиновник, 2002. № 6.

<sup>136</sup> Жуган И. Б. Лоббизм на современном этапе в США. Правовые основы и анализ эффективности современного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 27–30.

<sup>137</sup> Автономов А. С. Легальное лоббирование как антикоррупционная технология / Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М.: Изд-во РАГС, 2010.

<sup>138</sup> Исаков В. В. Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток: Дальневосточный государственный ун-т, 2004. С. 25.

исследований<sup>139</sup>, а также – непосредственной вовлеченности на протяжении 12 лет (с 2006 по 2018 г.) в практику лоббизма в России в качестве руководителя собственной юридической фирмы, оказывающей консультации компаниям и некоммерческим организациям по продвижению их интересов в российских органах власти федерального уровня. Приведенные данные лишь отчасти проливают свет на отмеченные выше вопросы, тем не менее мы убеждены, что наши выводы и заключения продвинут исследователей в понимании содержательного значения института лоббизма как в России, так и за рубежом.

Перед тем как перейти к анализу лоббизма, остановимся на основных концепциях коррупции. Transparency International, Мировой банк и другие организации понимают под коррупцией злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды<sup>140</sup>. В «Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» Совета Европы дается такое определение явлению: «Коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового»<sup>141</sup>.

Согласно российскому законодательству, коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица<sup>142</sup>. Взяв данные определения как необходимую основу, сделаем ряд определяющих явлений выводов:

1. Коррупция – это незаконное деяние, строго наказываемое в преобладающем большинстве юрисдикций стран мира.

2. Должностное лицо при коррупционной сделке получает материальную выгоду для себя или для третьих лиц.

3. Деяние должностного лица при коррупционной сделке направлено вопреки интересам общества.

4. Коррупция – это двустороннее деяние, которое заключается как в даче, так и в получении взятки.

5. Коррупция персональна: административное решение в большинстве случаев зависит от воли одного или реже нескольких должностных лиц (особенно это характерно для так называемой бытовой коррупции, порождаемой взаимодействием рядовых граждан и чиновников).

6. Сфера коррупции не ограничена государственным сектором. Аналогичные злоупотребления очевидны в общественных и коммерческих организациях, в которых управляющие используют свою дискреционную власть при заключении контрактов, найме новых работников, надзоре над подчиненными и пр. Это открывает возможности для действий с целью получения личной выгоды, которые при этом могут наносить экономический ущерб владельцам или акционерам компании. Такую деятельность в частном секторе принято называть «коммерческим подкупом».

<sup>139</sup> Толстых П. А. Рейтинг лучших GR-специалистов России. Вып. 1–3. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009–2011.

<sup>140</sup> См., напр.: *Chinhamo O., Shumba G.* Institutional working definition of corruption // ACT Southern Africa Working Paper. 2007. № 1 [3].

<sup>141</sup> Подробнее см.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Совет Европы. Серия Европейских договоров. № 174.

<sup>142</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Сторонники концепции соотношения лоббизма и коррупции убеждены, что лоббисты лишь прикрывают свои действия такими правовыми категориями, как экспертиза, информация, политическая риторика, юридическая аргументация и пр. На самом деле реальное воздействие на власть, в результате которого принимаются сверхвыгодные группам законы, прекращаются или возобновляются антимонопольные дела, уменьшаются или увеличиваются налоги, вводятся заградительные пошлины на импорт и пр., происходит коррупционным путем – за улучшение экономических условий политическими средствами группы тем или иным способом финансово стимулируют политические круги, непосредственно задействованные в данных процессах.

Именно такой подход к лоббизму мы находим у большинства советских исследователей. Большая советская энциклопедия так трактует исследуемое нами явление: «*Лоббизм – система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих прямое давление (вплоть до подкупа) на законодателей и госчиновников в интересах этих компаний*»<sup>143</sup>. Аналогичное определение этого термина содержится и в кратком политическом словаре 1983 г.<sup>144</sup> Таким образом, советские ученые, считали, что, во-первых, лоббизм свойственен исключительно странам с капиталистической экономикой; во-вторых, напрямую связан с коррумпированием должностных лиц в интересах, прежде всего, корпоративных групп.

Несмотря на относительное затишье в российских научных кругах в 1990-е гг. данная теория находит все больше последователей в первом десятилетии XXI в. К примеру, социологи **И. Брянцев, Л. Баранова** считают, что «в современной России лоббизм вполне обоснованно можно рассматривать как определенную форму коррупции»<sup>145</sup>. Профессор **С. Заграевский** пишет: «Некоторые исследователи пытаются отделить коррупцию от более безобидного, на их взгляд, лоббизма, когда должностное лицо тоже действует в интересах той или иной сторонней организации, но не в целях личной выгоды, а лишь потому, что в кулуарных переговорах (часто проводящихся в “лоббистских холлах на первых этажах отелей, откуда и название) его смогли убедить в том, что эта организация лучше других. Но на самом деле во всех цивилизованных странах лоббизм уже давно рассматривается лишь как смягченная форма коррупции, и любой вскрывшийся факт закулисных переговоров уже является поводом для “коррупционного скандала”»<sup>146</sup>.

Исследователь **В. Зорин** придает характеристикам представителей лоббизма еще более зловещее звучание: «Это агент фирмы, который, живя в Вашингтоне, должен, действуя подкупом, обманом, давая взятки, угощая обедами, поставляя девиц и спиртное, обрабатывать членов Конгресса и правительственных чиновников, вымогая от них выгодные правительственные заказы, льготы и побрякушки»<sup>147</sup>.

Профессор **А. Миндагулов** говорит еще более определенно: «Лоббист появляется там, где закон препятствует удовлетворению завышенных требований какого-либо бизнесмена, например, в получении лицензии на сверхприбыльную деятельность. И тогда начинается интенсивный поиск людей в государственных структурах, от которых зависит принятие того или иного решения в обход закона, выискиваются способы оказания на него давления. Способы и средства воздействия могут оказаться эффективными только при условии, если у чиновника, от которого зависит принятие нужного решения, будет полная уверенность, что его труды, свя-

---

<sup>143</sup> Большая советская энциклопедия. Т. 14 / Гл. ред. А. Прохоров. М.: Советская энциклопедия. 3-е изд., 1973. С. 589.

<sup>144</sup> Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1986. С. 608; *Абаренков В.* Краткий политический словарь / В. Абаренков [и др.]. М.: Политиздат, 1983. С. 205.

<sup>145</sup> *Брянцев И., Баранова Л.* Коррупция как форма теневого лоббизма // *Власть* 2008. № 3.

<sup>146</sup> *Заграевский С. В.* О возможных способах борьбы с коррупцией в России: <http://www.zagraevsky.com/corruption.htm>.

<sup>147</sup> *Зорин В.* Некоронаванные короли Америки. М.: Политиздат, 1970. С. 65.

занные с нарушением закона: а) не будут разоблачены и б) будут соответствующим образом вознаграждены. Все это является чистой воды коррупционной деятельностью»<sup>148</sup>.

Действительно, если рассматривать на уровне бытовой логики взаимодействие лоббиста с представителем государственной власти, в результате которого от политика или группы политиков, к примеру, зависит потеря или приобретение той или иной коммерческой группой многомиллионных доходов (а часто и сам факт существования бизнеса), гипотеза, что в обмен на это политики получают лишь аргументы, какими бы весомыми они не были, выглядит крайне неубедительно – слишком неравнозначным оказывается обмен. И, очевидно, что регулярные коррупционные скандалы в США, Европейском Союзе и в других странах мира на самом высоком уровне, в которых оказываются замешаны видные лоббисты и представители власти, свидетельствуют о глубоких основаниях для существования рассматриваемого нами подхода. Приведем лишь самые заметные примеры последних десятилетий, польза которых, с одной стороны, в том, что они являются доказательством рассматриваемого нами подхода, с другой – проливают свет на финансовую (коррупционную) составляющую при взаимоотношениях политических и лоббистских кругов (табл. 2, 3, 4).

Таблица 2. Лоббистские скандалы в США

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ (США)	
Год	Содержание лоббистского скандала
2002	Конгрессмен Джеймс Трафикант был обвинен по десяти пунктам обвинения, где шла речь о взяточничестве, вымогательстве и уклонении от налогов. Подтвержденная сумма взяток, полученных конгрессменом, превысила 100 000 долл. Приговорен к восьми годам тюремного заключения.
2005	Конгрессмен Рэндалл «Дюк» Каннингем был приговорен к восьми годам тюрьмы. Каннингем помог владельцу оборонной компании MZM Inc. получить крупный государственный контракт. Благодаря Каннингеми малоизвестная оборонная компания за один год утроила свой доход. Тому же человеку конгрессмен продал свой дом, получив сумму гораздо больше рыночной цены. Подтвержденная сумма взяток, полученных конгрессменом, превысила 2,4 млн долл.
2006	Известный республиканский лоббист Джек Абрамофф получил шесть лет тюрьмы. Он предлагал законодателям бесплатные международные турне, эксклюзивные билеты на спортивные матчи, абонементы в гольф-клубы и просто дары и денежные вознаграждения. Джек Абрамофф путем мошенничества выманил у нескольких индейских племен десятки миллионов долларов. Он обещал индейцам пролоббировать законы о строительстве казино в резервациях, а на самом деле присвоил эти деньги. Абрамофф также организовал несколько встреч с американским президентом Джорджем Бушем: президента Габона Омара Бонго за 9 млн долл. в 2004 г., а также премьер-министра Малайзии Махатира Мохаммада за 1,2 млн долл. в 2002 г.
2007	Конгрессмен Уильям Джефферсон был лишен депутатской неприкосновенности. Обвинение предъявлено по 15 пунктам, среди которых тайный сговор, взяточничество, отмывание денег, мошенничество, препятствование отправлению правосудия и вымогательство. Сумма взяток, которая фигурирует в деле, превышает 2,4 млн долл.

<sup>148</sup> Миндагулов А. Х. Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции. Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: Матер. научно-практ. семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / А. Х. Миндагулов. Барнаул: ИД «Барнаул», 2009. С. 345–353.

Таблица 3. Лоббистские скандалы в Европейском Союзе

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	
Код	Содержание лоббистского скандала
2004	В Германии члены Бундестага Йозеф Арентц и Лоренц Майер лишились своих мест в парламенте. Как было доказано, они получали вторую зарплату в размере 60 000 и 80 000 евро соответственно в энергетической компании RWE. Нужно отметить, что выплаты компаний политикам в Германии считаются противозаконными, только если сделаны перед голосованием по важному вопросу (например, закону) с целью повлиять на решение.
2005	В Германии конгрессмену Ханс-Юргену Улю было предъявлено 12 уголовных обвинений, в том числе несколько — в даче заведомо ложных показаний и получении взяток от концерна Volkswagen. Конгрессмен лишился места в парламенте, а в 2007 г. административный суд города Вольфсбурга приговорил его к денежному штрафу почти в 40 000 евро.

Таблица 4. Лоббистские скандалы в Восточной и Юго-Восточной Азии

ВОСТОЧНАЯ И ЮГО-ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ	
Код	Содержание лоббистского скандала
2007	Главу южнокорейского концерна Hyundai Чхун Мон-го признали виновным в создании незаконного денежного фонда объемом 96 млн долл. с целью подкупа государственных чиновников, которые должны были лоббировать интересы компании и добиваться льгот для ведения бизнеса производителя. Южнокорейский суд приговорил Чхун Мон-го к трем годам тюремного заключения.
2007	В 2007 г. покончил с собой министр сельского, лесного и рыбного хозяйства Японии Тосикацу Мацуока. Министр обвинялся в финансовых махинациях и коррупции. В 2006 г. он был вынужден публично извиняться за то, что в нарушение закона не задекларировал получение ¥1 млн (8500 долл.) в качестве политических пожертвований от группы предпринимателей. Вскоре после этого господина Мацуоку уличили в том, что он затребовал у государства ¥28 млн на содержание и оплату своего парламентского офиса, который ему был предоставлен бесплатно. В начале 2007 г. прокуратура начала расследование по делу о махинациях при распределении государственных контрактов в одной из структур при министерстве сельского хозяйства. В СМИ появились сообщения, что Мацуока получал пожертвования от компаний, вовлеченных в эти махинации.

Исследователь **С. Костяев** в своей диссертации приводит множество примеров скрытого стимулирования политиков, в которых по той или иной причине заинтересованы лоббисты. Вот один из самых показательных случаев. Известно, что супруга **Дж. Марта**, председателя подкомитета по делам вооруженных сил комитета Палаты представителей по ассигнованиям, является страстной любительницей оперы. Поэтому General Dynamics и Northrop Grumman ежегодно выдают по 100 000 долл. симфоническому оркестру заштатного городка Джонстауна, штат Пенсильвания, попечителем которого является супруга «кардинала ассигнований». Несколько отстают Boeing и Lockheed Martin – 50 000 долл. На представлениях оркестра этого депрессивного города можно увидеть публику, достойную Метрополитен-опера, а все потому, что он находится в избирательном округе господина Марта. В целом же в 2008 г. 13 млн долл. были внесены в благотворительные фонды 200 конгрессменов<sup>149</sup>.

В рамках рассматриваемого нами вопроса уместно привести также два достаточно показательных случая журналистских расследований в правовых юрисдикциях США и Великобритании, которые, как считается, являются образцом системы противодействия коррупции. Эти случаи также являются наглядным эмпирическим доказательством того, что финансовая составляющая – важный критерий, обуславливающий позиции политиков.

В 1980 г. агенты ФБР, выдавая себя за арабских шейхов, предложили взятки ряду законодателей Конгресса США. Семь человек приняли предложение. Трое из них добровольно

<sup>149</sup> Цит. по: Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США: Дисс. ... канд. полит. наук. М.: Институт США и Канады РАН, 2009. С. 107.

ушли в отставку, трое проиграли выборы, а демократ Майкл Майерс был исключен из членов Конгресса. После этого все семеро оказались в тюрьме<sup>150</sup>.

Спустя 20 лет, в 2002 г., журналисты британской «Санди Таймс» провели аналогичный эксперимент, результатом которого стали опубликованные результаты восьмимесячного расследования, в ходе которого трое журналистов газеты, представившись лоббистами, поочередно предлагали 60 депутатам Европарламента внести нужные поправки в финансовое законодательство за материальное вознаграждение в размере 100 000 евро в год. Предложение журналистов приняли трое членов парламента: бывший министр внутренних дел Австрии Эрнст Штрассер, бывший вице-премьер Румынии Адриан Северин и экс-министр иностранных дел Словении Зоран Талер. По информации «Санди Таймс», нынешний член группы «Социалистов и демократов» Адриан Северин послал «лоббистам» электронное письмо, в котором сообщил, что «требуемые поправки были своевременно вынесены на рассмотрение», после чего отправил журналистам чек на 12 000 евро за оказание «консультационных услуг». Словенский депутат Зоран Талер также помог журналистам внести поправки, после чего попросил перевести вознаграждение на счет некоей компании в Лондоне<sup>151</sup>. В результате были внесены две поправки, значительно ослабившие финансовую директиву, созданную после банкротства исландских банков и направленную на защиту банковских депозитов частных клиентов.

Приведенные нами многочисленные примеры из разных стран мира, показывающие неправовое поведение лоббистов и политических кругов, являются убедительным доказательством того, что коррупционная составляющая является важным мотивирующим элементом в их взаимоотношениях. Стоит отметить, что рассматриваемая нами концепция достаточно широко представлена и в современной американской политологии, а если взять за основу работы XIX в., то лоббизм в них напрямую ассоциируется с покупкой властных решений за деньги. Например, в первом издании американского политического словаря 1892 г. термин «лоббизм» употребляется применительно к лицам, которые осуществляют профессиональную деятельность, касающуюся противоправного влияния на законодателей посредством выплаты денег членам правительства и другими способами, пригодными для такого использования<sup>152</sup>.

Современные американские исследователи **Э. Бендфилд** и **М. Джонстон** прямо определяют лоббизм как «*нарушение депутатами Конгресса США, сотрудниками государственного аппарата и другими должностными лицами своих официальных обязанностей*»<sup>153</sup>. В целом же, если взять американскую научную литературу, поддерживающую рассматриваемый нами взгляд на лоббизм, все концепции непосредственно связаны с особой ролью американского конгресса и особенностями избирательного процесса в США, в котором лоббисты играют ключевую роль, с одной стороны, представляя парламентариям информацию о предпочтениях социальных групп в округе, от которого баллотируется кандидат; с другой стороны, обеспечивая финансирование предвыборной кампании кандидата, собирая средства с различных групп интересов. Данное положение лоббистов определяет их уникальное значение в политическом процессе США и делает зависимыми от них американских публичных политиков. Поэтому, перед тем как перейти к рассмотрению концепций скрытого подкупа, необходимо остановиться на внимательном анализе данной зависимости.

---

<sup>150</sup> Толстых П. А. Лоббизм, закон и коррупция, Лоббинг.ру от 1 августа 2007 г.: <http://www.lobbying.ru/index.php?article>.

<sup>151</sup> Кузнецова Е. Евродепутатов взяли на взятках // Коммерсантъ-Online, 21.03.2011: <https://www.kommersant.ru/doc/1605468>.

<sup>152</sup> См. Brown E., Strauss A. The Dictionary of American Politics. New York, 1892. P. 315.

<sup>153</sup> Цит. по: Вишняков В. Г. Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации. Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. М., 1995. № 3 (5). С. 62.

Американские исследователи **А. Дензо** и **М. Мунглер** так определяют эту взаимосвязь между тремя ключевыми акторами политического процесса в США<sup>154</sup> (табл. 5).

Таблица 5. *Взаимосвязь между тремя ключевыми акторами политического процесса в США*

АКТОР	ИНТЕРЕС
<b>Законодатели</b>	Реализуют ту или иную государственную политику в обмен на максимальное количество голосов.
<b>Группы интересов</b>	Предоставляют взносы (деньги) или ресурсы в обмен на конкретные политические действия или бездействия.
<b>Избиратели</b>	Голосуют за тех, кто дает им максимальный шанс на возможность реализации их ожиданий.

Процесс сбора взносов на избирательную кампанию кандидата в США имеет специальное определение, называемое термином «бандлинг». Бандлинг (bundling от англ., дословно – пакетирование предоставляемых услуг) – организационный метод мобилизации капитала со стороны заинтересованных лиц для проведения предвыборной кампании кандидата на публичную должность или политической партии. Мобилизация капитала для кандидата или партии может осуществляться со стороны заинтересованных лиц лоббистами. Лоббист, привлекая деньги на избирательную кампанию со стороны заинтересованных общественных, профессиональных или корпоративных структур, берет с политика обещание отстаивать те или иные позиции, в которых заинтересованы его заказчики, в политическом поле. Таким образом, через инструменты бандлинга лоббист устанавливает неформальные связи с потенциальными политическими лидерами в момент, когда они в наибольшей степени заинтересованы в такого рода контактах.

Д. Уилсон приводит пример типичного продукта деятельности отдела некой корпорации по связям с правительством. Это – меморандум вице-президента по связям с общественностью ее президенту. Суть документа в следующем. Конгресс, который будет избран, должен голосовать по законопроекту о покрытии федерального бюджетного дефицита за счет увеличения налога на корпорации. Вице-президент описывает трудности, с которыми, в случае одобрения законопроекта, они столкнутся. Он предлагает три варианта передачи денег в избирательные фонды претендентов через существующий у корпорации комитет политического действия: во-первых, понемногу, но как можно большему числу кандидатов от обеих партий (плюсы и минусы этого варианта); во-вторых, больше, но тем, кто уже имеет хороший шанс победить (плюсы и минусы этого варианта); в-третьих, распределить всю сумму среди тех, кто, вероятно, будет в комитете, который будет писать законопроект (плюсы и минусы этого варианта)<sup>155</sup>.

В странах западной Европы и США бандлинг жестко регламентируется на предмет ограничения чрезмерного воздействия групп влияния на выборных лиц. Например, в США данный процесс финансирования выборов подвергается особой регламентации при проведении федеральных выборов в соответствии с Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) от 2007 г. Данный акт обязывает уполномоченные комитеты (authorized committees), комитеты политического действия и партийные политические комитеты раскрывать определенную информацию о лоббистах, зарегистрированных лицах (registrants), политических комитетах лоббистов и зарегистрированных лиц, предоставляющих им взносы. Сумма взноса, подлежа-

<sup>154</sup> Denzau, Arthur and Michael Munger. 1986. «Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented». American Political Science Review 80:89–106.

<sup>155</sup> Wilson J.Q. Political Organizations. NY: Basic Books, 1973. P. 230.

щая раскрытию, индексируется ежегодно в соответствии с инфляцией и в 2007 г. составляла 15 000 долл., в 2009 г. и 2010 г. – 16 000 долл.<sup>156</sup> Принятие этого акта, которому в тот период противодействовали лоббисты всех мастей, было направлено именно на то, чтобы предотвратить возможный скрытый подкуп законодателей в предвыборный период в обмен на отложенное обязательство действовать в соответствии с интересами групп после избрания<sup>157</sup>.

Разобравшись с системой взаимосвязи между лоббистами и политическими акторами в США, рассмотрим далее ключевые теоретические концепции, обосновывающие модель подкупа и определяющие причинный механизм, влияющий на итоговую политическую позицию законодателя. Стоит отметить, что, согласно влиятельной теории общественного выбора, участники «политического» и «бюрократического» рынков легко находят общий язык с лоббистами. Лоббисты помогают «своим» представителям в различных ветвях власти получить и удержать данное положение, в то время как чиновники и политики отстаивают интересы «своих» лоббистов. Таким образом, согласно теории общественного выбора, политик (бюрократ) «продает» по определению. Политик «продает» свой голос, а бюрократ – свою подпись, обменивая их на «поддержку» влиятельных групп специальных интересов<sup>158</sup>. Например, российский экономист **Р. Нуреев**, анализируя мотивацию бюрократии при выработке государственных решений, пишет: бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открывали бы для них доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов. На экономии общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и, в конечном счете, для подготовки путей «отхода» на какое-нибудь «теплое» местечко<sup>159</sup>. Стоит добавить, что данный подход был заложен еще основоположником экономической теории бюрократии, американским ученым **В. Нисканеном**, который считал, что аргументами функции полезности бюрократа являются жалование, число подчиненных и их зарплата, общественная репутация, сопутствующие должности блага, власть и статус. Поскольку большинство этих аргументов в функции полезности бюрократа напрямую зависят от величины бюджета, отсюда следует, что максимизирующий полезность бюрократ стремится сделать бюджет как можно больше<sup>160</sup>. Исходя из этой научной традиции, можно выделить ряд концепций, уже конкретизирующих данную взаимосвязь. К ним можно отнести:

- концепцию «платы за голос»;
- концепцию «платы за усилие»;
- концепцию «законодательной субсидии».

<sup>156</sup> Сорок четвертый президент США Барак Обама, планируя финансирование своей избирательной компании, неоднократно заявлял публично, что он отказался от привлечения денег лоббистов и комитетов политического действия и делает активную ставку на небольшие взносы менее 200 долл. Его кампания во многом финансировалась благодаря bundlers, активистам, мобилизующим общественные взносы для кандидата в президенты. По информации Center for Responsive Politics, со ссылкой на «Вашингтон пост», 75 bundlers, 5 из которых – миллиардеры, предоставили, привлекая личные связи, минимум по 200 000 долл. каждый. Они рекрутировали более 27 000 сторонников, выписавших чек на максимально дозволенную сумму – 2300 долл. По информации Center for Responsive Politics, в ходе проведения предвыборной кампании, Б. Обаме удалось мобилизовать 745 млн долл., 88 % из которых – индивидуальные взносы. Джон Маккейн в ходе президентской избирательной кампании 2008 г. активно пользовался услугами лоббистов, которых в числе его основных активистов, привлекающих финансовые ресурсы, было более 30. Старшим советником кампании Маккейна был Чарльз Блэк (Charles R. Black Jr.), председатель компании BKSН & Associates, представляющей в том числе интересы фармацевтических компаний, нефтяной компании, телекоммуникационной компании, сталелитейной индустрии. В результате, по информации Center for Responsive Politics, благодаря лоббистам было мобилизовано 6 250 000 долл.

<sup>157</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Сост. П. А. Толстых. Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009–2012: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=43](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=43).

<sup>158</sup> Альпидовская М. Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе: Дисс. ... д-ра экон. наук. М.: Финансовая академия при правительстве РФ, 2009. С. 205.

<sup>159</sup> Нуреев Р. М. Курс микроэкономики: Учебник для вузов (2-е изд., изм.). М.: НОРМА, 2000.

<sup>160</sup> Niskanen W. A. Bureaucracy and representative government. Chicago, 1971.

В концепции «*платы за голос*», лоббизм – это скрытый договорной обмен избирательными ресурсами между группами интересов (и представляющих их в политическом процессе лобби) и законодателями. Американские политологи **Г. Макконнелл** и **Дж. Стиглер** утверждают, что публичные политики хотят получить голоса групп интересов на выборах, а группы интересов, инвестировавшие в определенных политиков, заинтересованы, чтобы эти «карманные», «свои», политики как можно дольше оставались у власти. Группы интересов инвестируют в политиков в обмен на их действие или бездействие в интересах своих инвесторов, пока они остаются у власти<sup>161</sup>.

В концепции «*платы за усилия*», разработанной **Ар. Дензо** и **М. Мангером**, политик после избрания занимается продажей своих услуг, а не голоса в поддержку того или иного законопроекта. Взамен он получает поддержку со стороны групп интересов, то есть приобретает политический дивиденд в виде гарантированной электоральной поддержки<sup>162</sup>. Согласно сторонникам данной концепции, группы интересов заведомо находятся на вторых позициях: их возможности влияния ограничены. Они не сами влияют на процесс принятия решений, а доверяют это определенным политикам, которые предлагают подобные услуги. Следовательно, инициатива к сотрудничеству, взаимодействию исходит от политиков, которые ищут свой потенциальный постоянный электорат. Развивая концепцию Дензо и Мангера, американские политологи **Р. Холл** и **Ф. Вейман** пишут о том, что объем денежных средств, которые группы интересов готовы пожертвовать на политическую кампанию «своего» кандидата, зависит от того, насколько активно политик участвует в заседаниях профильных комитетов, обсуждении законопроектов, предлагает поправки или свои законопроекты и т. д., которые затрагивают интересы данной группы. То есть по сути группы интересов покупают (оплачивают) законодательное время, в ходе которого политик защищает и отстаивает их интересы<sup>163</sup>.

Именно развивая концепцию Дензо и Мангера, **Р. Холл**, исследующий связь между выплатами, осуществляемыми лоббистами политическим деятелям, предложил собственную теоретическую концепцию, названную им «*законодательной субсидией*». Суть данной концепции в том, что лоббизм – это своего рода субсидия за предприимчивость законодателя. В рамках теории субсидии, лоббист сначала отбирает законодателя, который уже имеет подобные ему позиции и верования. Важно, что это – не попытка изменить представления законодателя о той или иной проблеме, это – скорее, попытка субсидировать ресурсы тех законодателей, чьи предпочтения уже разделили группы интересов. Сформировав группу законодательных сторонников, лоббист предоставляет данные для формулировки законодательных предложений, рассмотрения альтернатив, заключения сделок, приводит аргументы, определяет стратегию или иным способом помогает законодателю осуществлять самостоятельные действия по изменению содержания закона или вероятности его прохождения. В этом случае лоббист делает возможным для политика увеличить его усилия по достижению общих с группой интересов целей. Политики действуют в интересах группы в тот самый момент, когда они занимаются чем-то в своих собственных интересах.

Теория «законодательного субсидирования» Холла базируется на трех предпосылках: первая – законодатель, чтобы иметь существенный вес в политике, должен активно в ней участвовать. Это значит, что он должен принимать участие в законодательном процессе, предлагать законопроекты, поправки, выступать с предложениями. С другой стороны, суть политической деятельности, направленной на повышение авторитета и политического веса политика,

---

<sup>161</sup> Цит. по: Hall R. L. and Wayman F. 1990. Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees. American Political Science Review. 84:797–820.

<sup>162</sup> Denzau A. and Munger M. 1986. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. American Political Science Review 80:89–106.

<sup>163</sup> Hall R.L. and Wayman F. 1990. Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees. American Political Science Review. 84:797–820.

заключается в построении коалиций сторонников, участии в процедурных маневрах (назначения в комитеты, манипуляция повесткой дня), борьбе за голоса. Таким образом, лоббист, субсидируя законодателя, укрепляет политический авторитет своего избранника. Вторая предпосылка – политик, приступая к работе, должен определять приоритетные направления своей деятельности, на которых он будет специализироваться. Очевидно, что одни выбирают банковское законодательство, другие – оборону, третьи – здравоохранение. Выбор приоритетов политика притягивает к нему отраслевых лоббистов, которые досконально разбираются в той тематике, которую они представляют. Третья предпосылка – ресурсы законодателей ограничены. У политиков ограничены время, персонал, информация и др. Следовательно, они не могут одновременно осуществлять все виды деятельности, должны обеспечить успех на каждом из направлений политики, которые они и их избиратели поддерживают. Лоббисты в данном случае являются дополнительным персоналом для законодателя, освобождая его время.

Приведенные нами многочисленные примеры и теоретические концепции наглядно демонстрируют, что подход к лоббизму как коррупционной технологии (или как к одному из видов коррупции) имеет право на существование. Однако судить в целом о явлении как о скрытой деятельности по финансовому стимулированию политических групп, на наш взгляд, необоснованно. Упомянутый нами ранее политолог **Р. Холл**, в целом признавая влияние денег на мотивировку законодателей в США, выделяет ряд факторов, на его взгляд, противоречащих широкому внедрению модели подкупа в политическую среду. Первый его аргумент сводится к тому, что лоббисты зачем-то аккумулируют финансовые средства для тех законодателей, которые и без того предрасположены поддержать их позицию, а также имеют высокую вероятность победы на выборах, не связывая себя излишними последующими после выборов обязательствами с лоббистами. Второе несоответствие заключается в том, что исторически взносы в Комитет политических действий, через которые традиционно идет финансирование избирательных кампаний в США, имеют тенденцию к уменьшению и в течение последних 20 лет составляли менее 750 долл., что очевидно составляет крошечную часть средств, необходимых для типичного претендента на место сенатора. Третье противоречие, на которое указывает ученый, – это рост известности и влияния ряда общественных групп, не имеющих ни значительных бюджетов (которые они могли бы инвестировать в Комитеты политических действий), ни существенной поддержки избирателей, тем не менее обладающих постоянным доступом к членам конгресса, уделяющим им больше времени, чем на встречи с избирателями. Холл утверждает, что ни одна из моделей подкупа не смогла бы объяснить столь сильного влияния этих групп<sup>164</sup>.

Анализируя практику деятельности лоббистов в России и за рубежом, мы можем добавить еще ряд аргументов, которые, на наш взгляд, ограничивают проникновение финансового капитала во взаимоотношения политиков и лоббистов. К ним в первую очередь можно отнести:

1. *Усиление контроля за расходованием финансовых средств.* Когда говорят о финансовых выплатах политическим деятелям, чаще всего приводят пример корпораций, которые имеют необходимые связи и финансовые возможности. Однако наши исследования<sup>165</sup> показывают, что жесткая система финансового контроля на разных уровнях и стадиях (финансовый контроль, управленческий контроль, контроль со стороны совета директоров, контроль со стороны комплайнс-офиса и пр.)<sup>166</sup> делают процедуру вывода более или менее значимых финан-

---

<sup>164</sup> Hall R., Deardorff A. Lobbying as Legislative Subsidy, American Political Science Review, vol. 100, no. 1 February 2006.

<sup>165</sup> Толстых П. А. Рейтинг лучших GR-специалистов России. Вып. 1–3. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009–2011.

<sup>166</sup> В настоящее время комплайнс является направлением профессиональной деятельности, привнесенным в российские организации крупными западными компаниями. Под этим понимаются подразделения, реализующие функцию проверки на соответствие.

совых средств, которые могли бы быть потрачены на подкуп политических деятелей, крайне затруднительной.

2. *Многогранность в принятии политических решений*. В странах с развитой политической системой управления процесс выработки решений распределен между значительным числом институтов, имеющих свои обособленные культуру и интересы. В разработке законопроекта, затрагивающего интересы, например, пивной отрасли, принимают участие множество ведомств, структурных подразделений правительства, парламента, каждое из которых имеет свою систему мотиваций, интересов и пр. Вовлеченность множества субъектов принятия политического решения, с одной стороны, противодействует возможности подкупа (всех коррумпировать невозможно), с другой стороны, даже, если это гипотетически возможно, то перспективы такого явного лоббирования незначительны, так как они легко вскрываются, а политик, замеченный в этом, сильно рискует потерей репутации и своим будущим.

3. *Усиление антикоррупционной деятельности государств*. За последние десятилетия борьба с коррупцией стала важной международной инициативой. Принятые международные акты, документы ООН, Совета Европы и Евросоюза, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и других международных организаций оказывают заметное воздействие на изменение локальных законодательств, что в итоге приводит не только к неприятию коррупции в общественно-политической среде, но и повышению эффективности работы систем контроля и прозрачности.

4. *Естественный рост благосостояния чиновников*. Повышение официального уровня доходов чиновников, грамотная система мотиваций (например, предоставление жилой недвижимости после выслуги лет), а также регулярные льготы, премии, надбавки и пр. существенным образом повысили благосостояние чиновников в России за последние десять лет<sup>167</sup>. Многочисленные исследования<sup>168</sup> доказывают, что на коррупцию сильнее нацелены те чиновники, которые получают низкую зарплату, в то время как масштабы коррупции снижаются, если в стране зарплата чиновников выше, чем у работников частного сектора той же квалификации. Например, в странах с наиболее низким уровнем коррупции зарплата чиновников в три – семь раз превышает заработки в производственном секторе.

Помимо приведенных выше естественных ограничителей массового проникновения коррупционной составляющей во взаимоотношения между лоббистами и представителями власти, на наш взгляд, существует еще один фактор, который недостаточно учитывается прежде всего экономистами, рассматривающими происходящие события в большинстве случаев в контексте экономических мотиваций<sup>169</sup>. По нашим оценкам, именно государственный статус и связанные с этим блага (стабильность, уважение и пр.) являются для чиновника базисными ценностями. Быть причастным к государству, масштабность деятельности, ее непосредственное влияние на происходящие в государстве изменения, круг общения и пр. нередко имеют для чиновника гораздо большее значение, чем финансовая составляющая. Об этом же говорят российские политологи **В. Жукова** и **Б. Краснова**, определяя, что ядро бюрократической системы ценностей образует карьера, с мыслью о которой сопоставляются все помыслы и ожидания, тесно связаны статус и престиж служащего. Другим важным элементом бюрократической системы

---

<sup>167</sup> Как свидетельствуют данные Росстата за 2011 г., зарплата федеральных чиновников вдвое превышает среднюю по России зарплату по экономике и составляет 53 600 руб.

<sup>168</sup> Подробнее см., напр.: *Van Rijckeghem C. and Weder B. 1997. Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption? // IMF, WP/97/73; Г. А. Сатаров, М. И. Левин, К. И. Головоушинский, В. Л. Римский. Заработная плата и коррупция: Как платить российским чиновникам (аналитический доклад). М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.*

<sup>169</sup> В настоящее время нам не известны целостные исследования, посвященные определению ценностного ряда бюрократии. Объясняется это, видимо, сложностью проведения подобного рода исследовательских работ. В данном случае выводы сделаны на основании собственных исследований. – *Прим. авт.*

ценностей выступает самоотождествление служащего с организацией, служение ей как средству достижения собственной выгоды<sup>170</sup>. Наши наблюдения показывают, что данная система мотиваций в недостаточной мере понимается в деловой среде, где деньги являются ключевой ценностью. Поэтому распространенная в бизнес-среде идея, соотносящая договоренности с чиновником с аналогом делового контракта, на наш взгляд, ошибочна. Представитель власти, даже склонный к коррупции, будет в первую очередь руководствоваться политической целесообразностью, а финансовая сторона сделки будет значима для него только в том случае, если не сопряжена с рисками, которые негативно повлияли бы на его базисные интересы. Данное соотношение мы для наглядности изобразим в виде таблицы 6.

Таблица 6. Действия коррумпированного чиновника в зависимости от конфликтности среды

УРОВЕНЬ КОНФЛИКТНОСТИ СРЕДЫ	ПРИМЕР	ДЕЙСТВИЯ ЧИНОВНИКА
Высокая	Столкновения интересов между различными ветвями власти, публичность, подключение парламента, деловых кругов, региональных элит и пр.	Минимизация ответственности, расплывчатость в формулировках. Финансовая составляющая практически не имеет значения.
Средняя	Принятие нормативного акта, вызывающего расхождение между сопоставимыми структурными подразделениями ведомства или между равными по статусу ведомствами.	Чиновник действует в рамках корпоративных интересов своего ведомства. Финансовая составляющая существенна, но не имеет определяющего значения.
Низкая	Чиновник принимает решение в рамках корпоративного интереса своего ведомства, внешний фон благоприятствует этому решению.	Финансовая составляющая существенна.

Таким образом, финансовая составляющая во взаимоотношениях с лоббистом будет иметь существенное значение для бюрократа лишь в том случае, если принимаемые или отстаиваемые им в политическом поле решения не будут противоречить его базисным интересам. К подобному же выводу пришли американские ученые **Дж. Уайт, Р. Стейн и К. Бикерс**, изучавшие взаимосвязь финансовых взносов различных групп в избирательные фонды кандидатов в Конгресс США и их поведение по отношению к данным группам-донорам после избрания. Как выяснилось, взносы групп интересов оказывают влияние на поведение законодателей только по вопросам, по которым уже достигнут определенный компромисс. Если же идет политическая борьба, то они являются взаимозамещающими и сами по себе не определяют финальный исход: победы достигает только та группа, которая подключает дополнительные ресурсы и методы (кампании в прессе, личные контакты и т. п.)<sup>171</sup>.

В заключение сделаем ряд итоговых выводов.

Первое, многочисленные рассмотренные нами факты подтверждают, что коррупция является существенным элементом во взаимоотношениях между организованными группами (и представляющих их интересы лоббистами) и классом бюрократии и публичных политиков. Данная составляющая характерна для всех стран вне зависимости от формы правления и политического режима. В западных демократиях, в силу развитой политической конкуренции, независимых от одной группы СМИ и прочих факторов, коррупционные механизмы

<sup>170</sup> Общая и прикладная политология / Учеб. пособие; под общей редакцией В. И. Жукова, Б. И. Краснова. М.: МГСУ; Союз, 1997.

<sup>171</sup> White J. Making Connections to the Appropriations Process // The Interest Groups Connections... P. 175; Stein R., Bickers K. Perpetuating the Pork Barrel. Policy Subsystems and American Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 116.

более изощренны и связаны прежде всего с притворными сделками с политическими фондами, комитетами политического действия и пр. В странах, где система сдержек и противовесов не так развита, используется прямой подкуп. В России в данном контексте очевиден переход от второй модели (характерной для 1990-х гг.) к первой, распространенной в западных странах.

Второе, приведенный нами анализ показал, что у критиков лоббизма не существует сколь-либо убедительных доказательств, которые поставили бы под сомнение сам факт существования лоббизма как правовой технологии влияния на власть. Напротив, наличие почти столетнего института профессионального лоббирования в США, детальная отчетность и прозрачность лоббистской деятельности, общественный контроль за доходами и расходами лоббистов, открытость корпоративных бюджетов, выделяемых на политическое влияние, и прочие рассмотренные нами факторы являются наглядным опровержением такого подхода. Однако при этом мы не можем сделать однозначного вывода о соотношении правовых и неправовых форм воздействия на власть. Очевидно, что однозначный ответ на данный вопрос, если и возможен, то требует глубинных эмпирических исследований, проведение которых, по понятным причинам, осложнено из-за деликатности темы и скрытности как лоббистов, так и международной бюрократии и политиков.

Третье, делить лоббизм на части с позиций выделения законных и незаконных методов воздействия на власть, считаем неправомерным. Именно через категорию легальности проходит водораздел между коррупцией и лоббизмом. Коррупция – неправомерное, строго наказуемое уголовное деяние, лоббизм – это правовое деяние, вытекающее из конституционных прав граждан и нормативно регулируемое в ряде стран мира. Мастерство лоббиста заключается в том, чтобы, основываясь на законных методах воздействия на власть, создать нужное впечатление у принимающего решение чиновника или депутата по поводу рассматриваемой ситуации, другого лоббизма не существует. Соответственно, лоббизм заканчивается там, где применяется нелегальное воздействие на власть. Попытки ряда ученых<sup>172</sup> делить лоббизм на «цивилизованный» и «нецивилизованный»<sup>173</sup>, «теневой», «дикий лоббизм» и т. п. уводят исследователей в сторону, а в результате происходит подмена понятий – институт лоббизма заменяется институтом коррупции<sup>174</sup>.

## § 2 ЛОББИЗМ КАК ИНФОРМИРОВАНИЕ

В российской и зарубежной научной среде превалирует мнение, что лоббирование – это находящееся в рамках *правового* поля влияние на политических стейкхолдеров<sup>175</sup>. Однако в

<sup>172</sup> См., напр.: *Бештоева З. Л.* Бизнес-лоббирование как функция менеджмента: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 14.

<sup>173</sup> Обобщая позиции сторонников данного деления, можно сказать, что «цивилизованный лоббизм» – это процесс продвижения интересов в органах государственной власти некоррупционными методами. Считается, что данный вид лоббизма распространен в странах с развитой системой «сдержек и противовесов» и наличием функционирующего гражданского общества (США, Канада, Великобритания, Западная Европа, Австралия). «Нецивилизованный лоббизм» характерен для недемократических стран со слабой правовой культурой и подразумевает воздействие на власть с использованием таких незаконных методов, как подкуп чиновников и депутатов (коррупция), силовое давление, шантаж, всевозможные угрозы насилием и пр.

<sup>174</sup> Например, С. Зотов считает, что для современного состояния российского общества свойственен лишь криминальный лоббизм, а среди наиболее распространенных его методов – практика материального вознаграждения от финансирования избирательной кампании до прямого подкупа (*Зотов С. В.* Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М.: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1997. С. 8). Т. Масловская, говоря о практике лоббирования, выделяет жесткие методы, которыми, на ее взгляд, являются подкуп, угрозы, шантаж, обман и др. (*Масловская Т. С.* Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации. М.: Компания Спутник+, 2008. С. 34). А. Любимов связывает разрастание «теневого», коррупционного лоббизма с ослаблением российского конституционализма, законности и пр. (*Любимов А. П.* Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: Московская государственная юридическая академия, 2002. С. 8)

<sup>175</sup> В рамках данной работы мы будем использовать термин «политический стейкхолдер» – это обобщенное название

настоящее время нам неизвестны сколь-либо убедительные работы, описывающие содержательный смысл категории «влияние» в контексте лоббистских взаимоотношений. Большинство исследований раскрывают «влияние» через длительное и достаточно хаотичное перечисление всевозможных форм лоббизма, которые систематизируются из практической жизни, например помощь в разработке законопроектов, сбор мнений групп избирателей, личные встречи и убеждения, различные кампании в СМИ и многое другое. Однако данного перечисления явно недостаточно, так как оно не отвечает на главный вопрос – на чем основано влияние лоббистов, что в их деятельности существует такого, что представляет заметную ценность и (или) – возможно – опасность для политических стейкхолдеров. В противном случае лоббизм не занял бы то место, которое он имеет в политических системах ряда стран в настоящее время. Разные концепции по-своему отвечают на данный вопрос. Например, в модели «коррупционного воздействия» утверждается, что данной ценностью являются «деньги», которые, с той или иной спецификой, связанной с особенностями политической культуры в государстве, передаются политическому стейкхолдеру. Соответственно, в странах со слабой системой сдержек и противовесов, финансовый капитал обменивается на политические решения прямым методом – путем непосредственной передачи денег; в странах с развитой системой контроля – путем хитрых приемов финансирования избирательных кампаний, фондов, перевода средств на офшорные счета и т. п. В модели «информационного лоббирования» считается, что главной ценностью лоббистов во взаимоотношениях с политическими стейкхолдерами является «информация». Доказывается гипотеза, что лоббисты обладают неким знанием, благодаря которому они могут быть убедительными, а политические стейкхолдеры в результате имеют возможность лучше и более эффективно выполнять свои обязанности, в большей мере соответствовать общественным интересам, принимать более здравые государственные решения, устраивающие различные группы влияния. Именно информация, согласно данной концепции, делает их влиятельными (о степени чего тоже идет отдельная дискуссия) субъектами политической жизни. Однако недостаточная проработка данной концепции не только не позволяет придать определенности в понимании сущности лоббистской деятельности, но и добавляет аргументов сторонникам гипотезы, что лоббизм – это лишь умелое прикрытие политической коррупции. В рамках данного раздела мы подробно рассмотрим концепцию «информационного лоббирования».

Информирование в рассматриваемом контексте – процесс донесения лоббистом информации до представителя государственной власти в надежде, что приведенная аргументация заинтересует политического стейкхолдера и найдет свое отражение в готовящихся государственных решениях и документах. Как пишет **Э. Галумов**, «лоббисты пытаются оказывать влияние на законы и нормативы, в первую очередь, путем информирования»<sup>176</sup>. Экономист **Б. Черняков**, анализируя роль лоббистов в США, пишет: «Предоставление информации законодателям – это один из основных методов прямого лоббизма»<sup>177</sup>. Исследователь **К. Вяткин** также согласен с данным тезисом: «Владение уникальной, специфической, почерпнутой из новейшей социальной практики информацией», близость к «важнейшим сферам жизни общества, к реальным профессиональным, экономическим, социальным и иным заботам» членов

---

представителя государственной (муниципальной) власти, в котором заинтересован лоббист, так как от его мнения (позиции, резолюции, заключения, голосования и пр.) зависит судьба интересующего лоббиста вопроса. Иногда, когда это потребуются, мы будем выделять представителей публичной власти, непосредственно избираемых населением (например, парламентариев) и чиновников (бюрократов), назначаемых на свои должности. В процессе коммуникации с лоббистами, каждый из них имеет свой обособленный интерес, который будет рассмотрен отдельно.

<sup>176</sup> Галумов Э. А. Основы PR. М.: ИД «Летопись XXI», 2004.

<sup>177</sup> Черняков Б. А. О необходимости формирования отечественного аграрного лобби. Опыт США / Б. А. Черняков // Промышленник России. 2007. № 1. С. 26–30.

тех групп, интересы которых они представляют, делает лоббистов «желанными партнерами по переговорам для всех представителей государственной власти»<sup>178</sup>.

Как мы видим, предпосылка данного подхода заключается в том, что политический стейкхолдер заинтересован в информации, которую лоббист может собрать и предоставить ему. К данной информации, например, могут относиться справки, заключения, статистика, международный опыт, опросы общественного мнения по профильной для стейкхолдера теме и многое другое. Очевидно, что данная информация представляет для него определенную ценность, так как дает возможность использовать необходимые аргументы, способствуя росту его компетенции и популярности (если это публичный политик) среди избирателей. Французский политолог **М. Дюверже** пишет по этому поводу: «Доминирующей тенденцией в сфере представительства интересов является переход от “коррупции к информации”, в результате чего основным методом прямого лоббирования на сегодняшний день стало информирование тех людей, которые ответственны за принятие решений». С его точки зрения, основная причина, обуславливающая данный переход, заключается в том, что «законодатель, который хочет быть хорошо информирован о проблемах того или иного производства, может достичь этого, только если производство, о котором идет речь, обеспечит его необходимой информацией и документацией. Упомянутое производство с радостью согласится и предоставит главным образом те факты и оценки, которые отвечают его интересам. Правительственные чиновники, сенаторы и депутаты, таким образом, получают от различных групп поток важной, но необъективной информации». Исследователь **К. Миллер**, изучая предпосылки, связывающие политиков и лоббистов, считает, что «нельзя ожидать от законодателей того, чтобы они были экспертами во всех сферах деятельности, на которые оказывают влияние принимаемые ими решения. Поэтому законодатели часто бывают благодарны лоббистам за то, что те предоставляют им достоверную информацию, на основании которой они могут выработать свою позицию по отношению к предложенному законопроекту»<sup>179</sup>.

Определив значение информирования во взаимоотношениях между лоббистами и политическими стейкхолдерами, тем не менее остается открытым вопрос, насколько существенна эта информация для последних, чтобы говорить о «влиянии», термине, который имеет существенно различающиеся оттенки. Ведь очевидно, что только информирование для лоббиста вторично, главная его цель – оказать воздействие, которое выражается в корректировке позиции политического стейкхолдера в соответствии с его интересами. Политолог **Дж. Райт** в этой связи отмечает, что «стратегическая цель лобби – изменить убеждения политика, точка, в которой информирование заканчивается, а влияние начинается – это точка в которой политик настраивает свои убеждения на основе информации лоббиста»<sup>180</sup>.

В современной политологии существуют два противоположных течения, по-разному отвечающих на поставленный здесь вопрос. Первое течение представлено **Л. Милбратом, Р. Бауером, И. Пулом и Э. Декстером**, которые считают, что «лоббисты просто распространяют информацию и не оказывают никакого влияния»<sup>181</sup>. Второе течение представлено политологами **А. Дензо и М. Мунгером**, которые считают, что именно благодаря тому, что лоббисты распространяют полученную ими информацию, они обладают колоссальным влиянием<sup>182</sup>.

<sup>178</sup> Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. № 1. С. 180.

<sup>179</sup> Харрисон Ш. Связи с общественностью: Вводный курс. СПб.: ИД «Нева»; М.: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2003. С. 301.

<sup>180</sup> Wright J. R., 1985. PACs, Contributions, and Roll Calls: An Organizational Perspective. *American Political Science Review*, 79: 400–414.

<sup>181</sup> Lester M. 1963. *The Washington Lobbyists*. Chicago: Rand McNally; Bauer Raymond A. Ithiel de Sola Pool, and Lewis A. Dexter. 1963. *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. New York: Atherton Press; Dexter Lewis A. 1987 (1969). *How Organizations are Represented in Washington*. Lanham, MD: University Press of America.

<sup>182</sup> Denzau A. and Munger M. 1986. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. *American Political Science Review* 80:89–106.

В этой связи **Дж. Хансен**, приписывая большую значимость информированию, особенно в избирательном процессе, пишет: «Политик всегда думает о своем переизбрании на следующий срок, однако он не уверен, какая из занимаемых им позиций по тому или иному вопросу, обеспечит ему переизбрание. Лоббисты обладают преимуществом в получении информации о мнении электората, его предпочтениях. Поэтому они обладают колоссальным влиянием на политика: предоставляя ему информацию о предпочтениях электората они тем самым вынуждают политика действовать в своих интересах». Исследователь **Д. Вайтман**, признавая ценность информации в процессе взаимодействия политика и лоббиста, тем не менее обращает внимание на то, что политики получают ее не только от лоббистов, но и из других источников: от агентств, организаций и т. п.<sup>183</sup>

Подтверждение данному тезису мы находим в исследовании одной из ведущих лоббистских фирм в Европейском союзе Burson-Marsteller, которая в 2005 г. провела исследование, опросив ключевых акторов в Еврокомиссии, Совете министров и Европейском парламенте о ценности информации, получаемой ими из различных источников<sup>184</sup>. Как оказалось в результате ранжирования, все чиновники ценят информацию, полученную от собственных сотрудников, коллег и личных исследований, выше, чем сведения, полученные от лоббистов, вне зависимости от их принадлежности к коммерческим или негосударственным организациям. Наименьшим доверием информация от коммерческих лоббистов пользуется среди представителей Европейского парламента, где она оказалась на последнем месте после информации от СМИ, местной/окружной информации и сведений от негосударственных организаций<sup>185</sup>.

Данный аргумент считает незначительным политолог **Р. Холл**, замечая, что только с помощью всех возможных источников информации лоббисты обеспечивают две дополнительные услуги. Первая, они суммируют и обрабатывают информацию в политически пригодной форме по вопросам, в которых законодатель и лоббист имеют общее видение. Вторая, они помогают законодателю в подготовке законопроектов, поправок, написании речей, планировании стратегии, отношениях с другими службами – со всем тем, на что у политиков и их персонала не хватает времени или компетенции<sup>186</sup>.

Для того чтобы целостно понять явление лоббизма, необходимо далее дать уточнение и характеристику той информации, которую (в рамках рассматриваемой здесь концепции) лоббист предоставляет политическому стейкхолдеру. Для этого мы условно разделим эту информацию на два типа: первый – информация, связанная с подготовкой документа (решения), в разработке которого принимает участие политический стейкхолдер; второй – информация, связанная с предпочтениями избирателей. Как видно, первый тип информации связан с непосредственной компетенцией представителя власти, она важна для него, так как позволяет лучше позиционироваться в политическом поле (выступать в области эксперта, профессионала), использовать широту аргументов и пр. Второй тип информации позволяет уже публич-

---

<sup>183</sup> Whiteman D. 1985. "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees." *Western Political Quarterly* 38: 294–311.

<sup>184</sup> Подробнее см.: Burson-Marsteller. 2005. *The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions – Based on a Survey of the European Parliament, the Council and the European Commission*, Brussels: Burson-Marsteller: [www.euractiv.com/29/images/TheDefinitiveGuidetoLobbyingtheEuropeanInstitutions\(Spring2005\)\\_tcm29-140977.pdf](http://www.euractiv.com/29/images/TheDefinitiveGuidetoLobbyingtheEuropeanInstitutions(Spring2005)_tcm29-140977.pdf).

<sup>185</sup> По шкале от 1 до 10 руководители Еврокомиссии проранжировали по степени надежности следующие источники информации: собственные сотрудники (7.9), коллеги (7.5), личные исследования (7.4), информация от представителей промышленности (5.7), СМИ (5.5), информация от неправительственных организаций (5.2), местная/окружная информация (4.2). Ранжирование, проведенное среди постоянных представителей государств-членов в Совете министров: коллеги (8.0), собственные сотрудники (7.7), личные исследования (7.5), СМИ (5.4), информация от представителей промышленности (5.2), местная/окружная информация (5.2), информация от неправительственных организаций (4.8). Ранжирование, проведенное в Европейском Парламенте: собственные сотрудники (8.5), личные исследования (8.0), коллеги (7.4), СМИ (6.1), местная/окружная информация (6.6), информация от неправительственных организаций (5.9), информация от представителей промышленности (5.7).

<sup>186</sup> Hall R., Deardorff A. Lobbying as Legislative Subsidy, *American Political Science Review*, vol. 100, no. 1, February, 2006.

ному политику правильно реагировать на те или иные политические вызовы, в лучшей степени удовлетворяя потребности своих избирателей и тех групп влияния, на которые он опирается. Итак, дадим характеристику каждому из приведенных выше типов.

## **ИНФОРМАЦИЯ, СВЯЗАННАЯ С ПОДГОТОВКОЙ ДОКУМЕНТА (РЕШЕНИЯ), В РАЗРАБОТКЕ КОТОРОГО ПРИНИМАЕТ УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЙ СТЕЙКХОЛДЕР**

Как уже было отмечено выше, в информации, которую предоставляют лоббисты, чаще всего заинтересованы политические стейкхолдеры: публичные политики (используют ее в качестве дополнительных, уже предварительно проработанных аргументов в своем политическом позиционировании); чиновники (им она нужна, например, для подготовки ведомственных заключений – для них это дополнительный источник получения экспертной и убедительной информации, которую им собрали и преподнесли в привычном для них виде). Лоббист же делает это в надежде, что приводимые им умело подобранные факты сформируют у политического стейкхолдера нужное мнение по рассматриваемой теме, что выразится, например, в требуемом голосовании (если это публичный политик) или использовании чиновником аргументов (или ряда аргументов) в итоговом документе ведомства. Недаром лоббистов еще называют «экспертами власти»: за их способность детально разбираться в конкретных узкоспециализированных проблемах и квалифицированно предоставлять эту информацию<sup>187</sup>.

Следует отметить, что работа с информацией и ее правильное преподнесение являются настоящим искусством. Несмотря на то что данный вопрос, скорее, относится к практическим технологиям лоббирования, здесь необходимо коротко объяснить как это делается на практике, иначе будет упущен содержательный смысл и важность этого действия. Во-первых, большое значение имеет содержание документа, который с известными аргументами передается политическому стейкхолдеру в строго регламентируемые сроки. Но это не просто умело подобранные факты (что само собой разумеется), а аргументы, соответствующие корпоративным интересам политического стейкхолдера<sup>188</sup>. В противном случае их передача очевидно не имеет никакого смысла, так как не будет нужным образом воспринята. Лоббист, детально понимая интересы стейкхолдера (которые, например, могут выражаться в росте инвестиций, если это представитель региона или чиновник экономического ведомства), сокращении смертности (если это представитель министерства здравоохранения и пр.), так подберет аргументы, что они не только будут соответствовать его интересам, но и станут востребованы для чиновника. Во-вторых, лоббист позаботится о том, чтобы данная информация была правильно преподнесена стейкхолдеру, в соответствии с культурой его ведомства и личным мировоззрением. Для этого, например, могут быть привлечены профильная общественная организация, представитель науки, журналист или поддерживающий позицию лоббиста парламентарий.

Стоит отметить, что если оттолкнуться от гипотезы, что суть отношений по линии лоббист-политик заключается в процессе обмена (перемещения) информации, то лоббист в процессе данной коммуникации будет приводить только ту информацию, которая соответствует его интересам. В данной связи лоббист в ряде случаев будет заинтересован в искажении (или, например, в неполном освещении) информации, которую предоставляет политику, если харак-

---

<sup>187</sup> Рыбалка Н. Лоббизм как оружие против коррупции // Экспертный канал «УралПолит. Ru» за 17.08.2009: [http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid\\_4595\\_linkid\\_.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_4595_linkid_.html).

<sup>188</sup> Стоит отметить, что это не всегда возможно. Например, несмотря на всю гибкость, табачному или алкогольному лоббисту будет чрезвычайно сложно найти информационные аргументы, соответствующие интересам, например, чиновников Министерства здравоохранения. Происходит это по причине того, что их интересы прямо противоположны. Чиновник заинтересован, чтобы как можно меньше людей потребляли табак и алкоголь, так как это негативно влияет на критерии эффективности его работы: на продолжительность жизни, снижение заболеваемости и пр.

тер данной информации идет в разрез с его целями и интересами. Стоит предположить, что ограниченная, неполная или ложная информация (на которую будет опираться политический деятель) рано или поздно может привести к конфликту.

На другую предпосылку возможного конфликта указывает в своей работе политолог **О. Шестакова**, с одной стороны, утверждая, что «качество передаваемой информации играет немаловажную роль в обретении лоббистом конкурентного преимущества, то есть привлечении принимающего решения лица на свою сторону», с другой стороны, замечая, что лоббист «ориентирован на сокрытие лоббистского характера коммуникации от конкурентов или общественности и имитацию независимости принятия решения»<sup>189</sup>.

Не происходит этого, как правило, потому, что, несмотря на очевидную односторонность предоставляемой лоббистом информации (что, по нашим оценкам, в большинстве случаев понимают и лоббист, и политический стейкхолдер), ее реализация в готовящемся документе или решении выгодна обоим. По сути, задача лоббиста в этом процессе заключается: в подготовке позиции, соответствующей его интересам и ее интерпретация (когда это, конечно, возможно), в соответствии с интересами того или иного профильного для него чиновника; в убеждении политического стейкхолдера, что данная позиция соответствует его интересам и лоббист, при необходимости, используя свои ресурсы (например, правильное освещение в СМИ, организацию поддержки со стороны партнерских общественных организаций и пр.), сможет оказать дополнительную поддержку в проведении данной инициативы. Этот вывод хорошо соотносится с подходом, предложенным американским политологом **Р. Холлом**, названным им концепцией «законодательного субсидирования». Исследуя активность лоббистов в Конгрессе США, ученый делает вывод, что лоббизм на практике не является стратегией, направленной на изменение позиции и предпочтений законодателя. По его мнению, *лоббизм – это, скорее, попытка субсидировать законодательные ресурсы тех законодателей, чьи предпочтения уже разделили группы интересов*. Вот что он пишет: «Лоббисты отличаются от законодателей своей специализацией на решении одной интересующей их проблемы и обладают значительными ресурсами для ее решения. Проблема лоббистов заключается в невозможности прямого участия в принятии политических решений в сфере законодательства. Ресурсы лоббиста, чтобы стать значимыми, должны быть реализованы через тех, кто имеет возможность участвовать в принятии этих решений. Соответственно, лоббист сначала отбивает законодателя, который уже имеет схожую с ним позицию и верования. Затем лоббисты субсидируют инициативы законодателей, предоставляя им данные для формулировки предложений, рассмотрения альтернатив, заключения, аргументы или иным способом помогают законодателям осуществлять самостоятельные действия по изменению содержания закона или вероятности его прохождения»<sup>190</sup>.

## **ИНФОРМАЦИЯ, СВЯЗАННАЯ С ПРЕДПОЧТЕНИЯМИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

Данный тип информации связан с активными интересами групп, которые затрагиваются в политическом процессе. Чем больше группа, тем сильнее она вовлечена в данный процесс. Для публичного политика определяющее значение имеют прежде всего позиции социальных и бизнес-групп. Первые главным образом обладают электоральным ресурсом (например, профсоюзы); вторые – финансовым ресурсом, в котором политик заинтересован в период выборов. Таким образом, при наличии значительных экономической и электоральной баз, позиции

---

<sup>189</sup> Шестакова О. В. Информационный лоббизм: проблемы теоретической концептуализации и практики: Дисс. . . . канд. полит. наук. М.: МГУ им. Ломоносова, 2008. С. 25.

<sup>190</sup> Hall R., Deardorff A. Lobbying as Legislative Subsidy, American Political Science Review, vol. 100, no. 1, February, 2006.

данных групп не могут не учитываться при выработке государственных решений. По нашим наблюдениям из области формирования федерального законодательства, практически каждое его изменение приводит к возникновению конкретных интересов у данных групп. Происходит это потому, что в силу своего масштаба, широты деятельности и пр. такие изменения каждый раз прямо отражаются на показателях их деятельности. Стоит отметить, что данные интересы зачастую могут сталкиваться и противоречить друг другу. Цель политика в этом случае – найти необходимый компромисс, который позволит ему сохранить лояльность обеих групп. Нередко это сделать непросто, например, явная поддержка табачного законодательства или игнорирование экологических проблем, конечно, обеспечат политику необходимую поддержку со стороны бизнеса, однако его репутационный капитал, так необходимый в период выборов, будет растрочен. Определяя роль лоббистов в данном процессе, можно утверждать, что они являются лишь проводниками данных интересов, донося их до политического стейкхолдера. Публичный политик прямо или косвенно зависит от этих позиций. Как уже было отмечено выше: во-первых, данные группы финансируют (могут финансировать) его избирательную кампанию; во-вторых, обладая значительной электоральной базой, они могут оказать ему существенную поддержку при очередном избирательном цикле. Таким образом, ценность данного типа информации заключается не в том, что она правильная или неправильная, убедительная или нет, соответствует личным предпочтениям политика, а в том, что она отражает интересы групп, аккумулирующих финансовые и электоральные ресурсы. Очевидно, что здесь существует прямая взаимосвязь – чем влиятельнее группа, тем более вероятен шанс учета ее интересов в политическом процессе.

В заключение стоит отметить, что приведенная концепция и подтверждающая ее аргументация имеют, на наш взгляд, целый ряд серьезных ограничений. Основные из них следующие.

Во-первых, возможным аргументом критиков рассматриваемого здесь подхода является тезис о «*неравном обмене*». Очевидно, что политический стейкхолдер, участвуя в принятии государственного решения, от которого, например, зависит существенный рост (или сохранение уровня) доходов той или иной компании или отрасли, получает взамен слишком мало – некую информацию, повышающую уровень его компетентности. Конечно, можно сколько угодно говорить о профессиональной репутации, этике государственного служащего, а также о возможных известных рисках, держащих представителя власти в рамках его служебного долга и т. п., однако здравый смысл подсказывает, что здесь кроется важная проблема, которая особенно обостряется в капиталистической экономике, где деньги являются универсальным мерилом. Система «*вращающихся дверей*», распространенная в США, в результате которой чиновник переходит из государственной службы в бизнес, из бизнеса на государственную службу (часто в связи с победой той или иной партии на выборах в американский парламент), гармонично повышая тем самым как свой финансовый, так и административный капитал, в данном случае, очевидно является хорошей традицией, сглаживающей проблему «*неравного обмена*». Но отсутствие такой традиции в политической культуре России является существенным дополнительным аргументом сторонников коррупционной теории лоббизма.

Во-вторых, ценность информации, предоставляемой лоббистом, и вытекающее из этого положение данного института напрямую зависит от особенностей политической системы. Например, значение информирования о настроениях избирателей по тому или иному вопросу будет более важным при мажоритарной системе выборов в стране, когда член парламента несет персональную ответственность перед избирателями его округа. Персональная ответственность делает его зависимым от общественного мнения, интересов локальных групп и пр. При пропорциональной системе выборов, в результате которых парламент формируется по спискам победивших на выборах партий, публичный политик по аналогии с бюрократом заинтересован скорее в упрочнении своего положения в партийной иерархии, чем в популярности среди

избирателей. Следовательно, ресурс информирования, которым располагает лоббист, будет в данном контексте не столь важен, а статус лоббиста понизится.

Ценность информации как ключевого ресурса лоббиста также зависит от особенностей функционирования бюрократического класса. Например, если в политической системе критерий эффективности, нацеленность на результат и пр. являются существенными ценностями, а чиновник по аналогии с корпоративным менеджером имеет четкую систему отчетности и мотиваций, деятельность лоббиста для него будет важной, так как она не только повышает его компетентность, но и является индикатором восприятия его действий в профессиональной среде. Если же в бюрократической среде распространено назначение на должности по принципу личной преданности, а не эффективности кандидата, «кумовства», отказа от любых инициатив, размытых показателей отчетности и пр., то ресурс информирования, которым обладает лоббист, перестает иметь какое-либо определяющее значение. Как мы видим из приведенных выше примеров, для формирования и развития института лоббизма в его цивилизованном виде, основанном на информировании и убеждении, должны быть созданы определенные условия, которые могли бы способствовать тому, чтобы ключевым ресурсом лоббиста для политика был его интеллектуальный, а не финансовый капитал.

## ГЛАВА 3

### СУБЪЕКТНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА

В российской науке и зарубежной научной среде идет долгая дискуссия об определении термина «субъект лоббизма» («лоббист»), прежде всего о круге акторов, которых следует относить к данному понятию. Ключевые разногласия строятся вокруг ряда вопросов, к которым мы, в первую очередь, отнесли бы следующие.

- Каково соотношение групп интересов (влияния) и субъектов лоббизма?
  - Уместно ли относить к субъектам лоббизма представителей органов государственной (муниципальной) власти?
  - Индивидуальный и институциональный подход к субъектам лоббизма.
  - Уместно ли относить к субъектам лоббизма сотрудников департаментов по связям с органами государственной власти (GR-менеджеров)?
  - Уместно ли относить к субъектам лоббизма так называемых встроенных лоббистов?
  - Уместно относить к лоббизму активность рядовых граждан?
- Рассмотрим указанные разногласия подробнее.

#### § 1 СООТНЕСЕНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ (ВЛИЯНИЯ) И СУБЪЕКТОВ ЛОББИЗМА: ОБЩЕЕ И ОТЛИЧНОЕ

Приступая к анализу соотношения групп интересов (давления) и субъектов лоббизма, возникает разумный вопрос о целесообразности введения дополнительных понятийных категорий при наличии уже устоявшейся и хорошо разработанной, прежде всего американской школой политологии, теории заинтересованных групп. На первый взгляд, введение дополнительного понятийного аппарата может показаться излишним, ведь термины «лоббизм», «лоббирование» можно с легкостью заменить словами «воздействие», «влияние», а понятие «лоббист» можно определить как «представитель группы влияния, давления» и т. п. Стоит констатировать, что достаточно большое количество ученых идут именно по этому пути, часто напрямую соотнося данные категории. Например, **М. Мунтян** пишет о том, что: лоббизм «есть форма законного влияния “групп давления” на управленческие решения государственных органов в целях удовлетворения интересов определенных социальных структур (организаций, ассоциаций, территориальных образований, слоев граждан и т. д.)»<sup>191</sup>. Исследователь **Т. Масловская** под лоббированием понимает процесс взаимодействия групп интересов с субъектами власти, направленный на реализацию групповых интересов при принятии решений<sup>192</sup>. Таким образом, ученые приравнивают субъектов лоббизма к группам (интересов) давления, фактически напрямую соотнося данные понятия.

В то же время у ряда российских и зарубежных авторов мы находим разграничения данных категорий, при этом лоббизм выделяется в отдельный самостоятельный институт с только ему присущими качествами и характеристиками. Так, американский ученый **Г. Макконнелл** в середине прошлого века, проводя грань между группами давления и лобби, писал: «Группа давления – это организация, которая защищает определенные материальные, духовные или другие интересы посредством платных агентов или лоббистов, нанятых для воздействия на законодателей и должностных лиц, поддержкой кандидатов, выдвигаемых полити-

---

<sup>191</sup> Мунтян М. А. Лоббизм и лоббистская деятельность (теоретический очерк): <http://muntjan.viperson.ru/articles/mihail-muntjan-politika-gruppy-interesov-i-lobbistskaya-deyatelnost-lektsiya>.

<sup>192</sup> Масловская Т. С. Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации. М.: Компания Спутник+, 2008. С. 147–148.

ческими партиями, или систематическим ведением просветительских или пропагандистских кампаний среди широкой общественности»<sup>193</sup>. Российский политолог **Н. Зяблюк**, исследуя активность заинтересованных групп в США, четко определяет, что «заинтересованная группа, став группой давления, может одновременно быть собственно лоббистом, если осуществляет давление сама, но может и не быть им, если функции осуществления переданы другим группам. Таким образом, выстраивается следующая цепочка: заинтересованная группа – группа давления – лоббистская организация»<sup>194</sup>. Исследователь **М. Мунтян** еще более категоричен, по его мнению, несмотря на то что «большинство лоббистов представляют группы, обладающие особыми интересами, лоббизм не может быть отождествлен с деятельностью и поведением таких групп вообще. Во-первых, не только группы, но и отдельные лица могут осуществлять лоббирование. Во-вторых, группы, преследующие общие интересы, могут быть вовлечены во многие другие формы деятельности в дополнение к лоббированию, а могут и вовсе не заниматься им. В-третьих, группы или индивиды могут найти способ прямого представительства своих интересов в органах власти без посредников-лоббистов»<sup>195</sup>.

В первой главе книги нами была представлена базовая теория групп, которая является предтечей к анализу теории лоббизма. В данной главе мы детально рассмотрим субъектный статус лоббизма. Здесь же мы соотнесем две теории, выделим в них общее и частное. Мы надеемся, что приведенные выводы и обобщающие заключения поставят точку в дискуссии о соотношении субъектов лоббизма и групп интересов.

---

<sup>193</sup> *McConnell G.* Private Power and American Democracy (1967).

<sup>194</sup> *Зяблюк Н. Г.* США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976.

<sup>195</sup> *Мунтян М. А.* Лоббизм и лоббистская деятельность (теоретический очерк): <http://muntjan.viperson.ru/articles/mihail-muntjan-politika-gruppy-interesov-i-lobbistskaya-deyatelnost-lektsiya>.



Рис. 2. Модель 1. Сопоставление организационного подхода к группам интересов с широким подходом к субъектам лоббизма

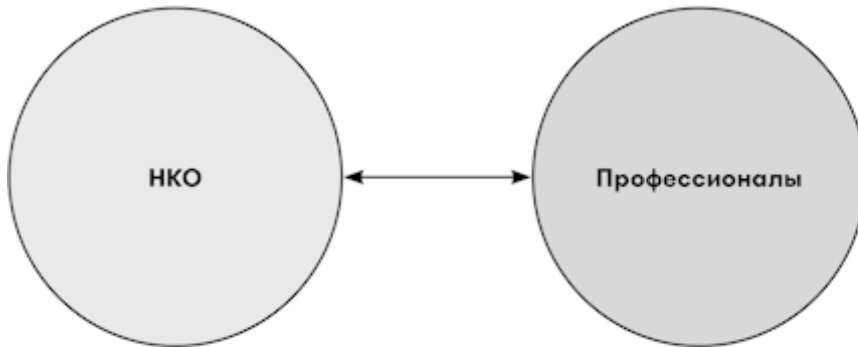


Рис. 3. Модель 2. Сопоставление организационного подхода к группам интересов с ограниченным подходом к субъектам лоббизма



Рис. 4. Модель 3. Сопоставление функционального подхода к группам интересов с широким подходом к субъектам лоббизма

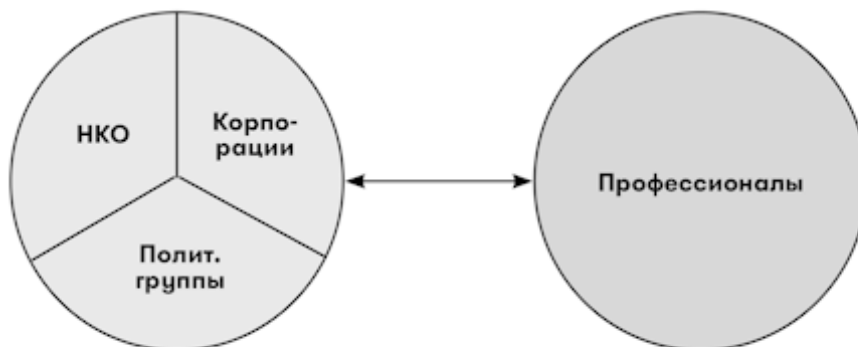


Рис. 5. Модель 4. Сопоставление функционального подхода к группам интересов с ограниченным подходом к субъектам лоббизма

Для итоговых сопоставлений групп интересов и субъектов лоббизма сравним две концепции, исходя из их субъектного состава. Для сравнения концепций по субъектному составу мы будем использовать два уже рассмотренных нами подхода. В рамках теории групп – это

организационный и функциональный подходы; в рамках теории лоббизма – это широкий и ограниченный подходы. Для наглядности изобразим графически внутреннюю структуру групп интересов (давления) и субъектов лоббизма в их сопоставлении при разных моделях.

Из представленных графических изображений можно сделать ряд выводов, а также дать оценочную характеристику плюсов и минусов каждого из представленных сопоставлений с точки зрения перспектив развития рассматриваемого направления в рамках политической науки. Представляется, что каждый из подходов – лишь инструментарий, позволяющий глубже понять рассматриваемых акторов в их взаимосвязи с органами публичной власти. Исходя из этого главного критерия мы и должны обосновывать выбор модели.

### **По рисунку 2. Сопоставляется организационный подход к группам интересов с широким подходом к субъектам лоббизма**

Из представленного рисунка следует следующая логическая связь. Любая группа интересов является субъектом лоббизма, но не любой субъект лоббизма является группой интересов. Группа интересов в лице некоммерческих организаций (НКО) является лишь частью субъектного поля лоббизма. На наш взгляд, при данном подходе роль групп слишком принижается, а их субъектное поле чрезмерно ограничено, что не позволяет, например, всецело изучить действия ведомственных групп при их взаимодействии с другими властными группами в процессе перераспределения финансовых и (или) властных ресурсов, а также региональных групп при их воздействии на федеральный центр, например, при распределении бюджетных средств. И данная модель может быть использована при изучении теории лоббизма без глубокого анализа и взаимосвязи с групповой теорией.

### **По рисунку 3. Сопоставляется организационный подход к группам интересов с ограниченным подходом к субъектам лоббизма**

Из представленного рисунка следует следующая логическая связь: субъектное поле групп интересов и субъектное поле лоббизма – два разных, несвязанных по своему составу института. По субъектному составу данная модель наиболее ограничена и включает в себя только некоммерческие организации и профессиональных лоббистов. Использование такой модели слишком сужает изучение общественных давлений на публичную власть, исключая из своего поля не только региональные и ведомственные группы, но и деятельность по воздействию на государственные органы власти таких важных субъектов, как корпорации и пр. Кроме того, модель не позволяет всецело изучить деятельность профессиональных лоббистов, так как их заказчиками, помимо некоммерческих организаций, выступают также корпорации, а в ряде мировых юрисдикций – региональные и муниципальные администрации, отдельные государства и пр.

### **По рисунку 4. Сопоставляется функциональный подход к группам интересов с широким подходом к субъектам лоббизма**

Из представленного рисунка следует следующая логическая связь групп интересов и субъектов лоббизма – это взаимопересекающиеся акторы. При сравнении субъектного поля групп интересов и субъектов лоббизма в данной модели четко определяются общее и особенное.

Представленная модель хорошо раскрывает дуалистическую природу корпораций и некоммерческих организаций. С одной стороны, данные заинтересованные группы могут осуществлять давление на органы публичной власти самостоятельно через своих штатных сотрудников (GR-специалистов), с другой – передать эту функцию профессиональному лоббисту (индивидуальному, в виде частного лоббиста, или институциональному, в виде лоббистской фирмы).

Представленная модель определяет место активности рядовых граждан, оказывающих воздействие на органы публичной власти в личных интересах. Их деятельность выпадает из предмета изучения теории групп и в большинстве случаев, как было показано выше, из предмета правовой науки. Но в рамках теории лоббизма их деятельность представляет определенный интерес, а представленная модель наглядно показывает их место в рамках общественного давления на публичную власть.

Данная модель также позволяет решить проблему научных споров, связанных с определением статуса политических групп (ведомственного, регионального и пр. воздействия на власть), чьи субъекты всегда были причиной разногласий среди теоретиков лоббизма, так как их статус противоречил базовой предпосылке лоббизма – негосударственному характеру воздействия. Следовательно, отказ от этой предпосылки политологами неизбежно приводил к размыванию данного явления, что мешало его целостному изучению, систематизации и невозможности (при данном подходе) законодательного регулирования. Если же предпосылка оставалась, из объекта изучения выпадали вышеупомянутые акторы по причине их несоответствия фундаментальным критериям института лоббизма. Но данное теоретическое противоречие в представленной модели легко разрешается. В контексте рассмотренной нами выше теории групп, например, ведомственные группы, конкурирующие друг с другом за распределение финансовых, властных, кадровых и пр. ресурсов, следует определить как ведомственные группы давления. В рамках представленной модели также легко поддаются изучению разнообразные депутатские группы, объединенные по отраслевому или земляческому признакам; деятельность официальных представителей правительства, президента, федеральных органов государственной власти в палатах парламента, сопровождающих нормотворческий процесс представляемых ими институтов и т. п. Также просто разделяются термины «региональный лоббист» и «региональная группа давления». Представителей региональной власти, их официальных представителей на уровне федерации, в том числе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, следует относить к региональной группе давления. К региональным лоббистам же следует относить разного рода региональные ассоциации, союзы, профессиональные фирмы, отстаивающие интересы региона на федеральном уровне<sup>196</sup>.

Делая итоговый вывод по рассмотренной модели, стоит признать, что благодаря ее универсализму она *в наибольшей степени* подходит для изучения общественного давления на власть в рамках политологической дисциплины.

### **По рисунку 5. Сопоставляется функциональный подход к группам интересов с ограниченным подходом к субъектам лоббизма**

Из представленного рисунка следует следующая логическая связь: субъектное поле групп интересов и субъектное поля лоббизма – два разных, не связанных по своему составу института. Эту модель можно рассмотреть следующим образом. Группа интересов ради достижения конкретных результатов для своих членов может воздействовать на органы публичной власти как самостоятельно, так и обратившись к профессиональным посредникам (лоббистам), которые, обладая определенными навыками, обеспечат принятие необходимых законодательных и административных решений. В таком случае профессиональные посредники становятся эффективным инструментом групп интересов в достижении своих целей в политическом процессе<sup>197</sup>. Данная модель может быть использована при изучении теории групп без глубокого анализа практических особенностей лоббистской деятельности.

---

<sup>196</sup> В контексте сказанного любопытен опыт законодательного регулирования региональной лоббистской деятельности в США. Так, согласно действующему законодательству, клиентом лоббиста могут быть правительство штата или орган местного самоуправления, которые заинтересованы в реализации своих инициатив на федеральном уровне.

<sup>197</sup> Стоит отметить, что в странах с развитой системой представительства интересов под термином «профессиональный посредник» чаще всего понимается лоббистская фирма – коммерческая организация, осуществляющая на платной основе

## § 2 ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОДХОДЫ К СУБЪЕКТНОМУ СТАТУСУ ЛОББИЗМА

В российской научной среде можно выделить два подхода относительно возможности включения как индивидуальных, так и институциональных представителей органов государственной (муниципальной) власти в субъектное поле лоббизма: функциональный и организационный подходы.

Сторонники *функционального подхода* относят к лоббистам всех, кто пытается оказывать воздействие на власть в своих целях. Субъектным (организационным) статусом таких акторов они пренебрегают. Например, исследователи **М. Левин** и **Е. Левина** считают, что лоббисты – это все те, кто делает «любые попытки повлиять на принятие решений, затрагивающие интересы лоббирующего»<sup>198</sup>. Таким образом, в рамках данного подхода лоббизм – это не только давление бизнеса, общественных организаций на органы власти, но и деятельность самих субъектов власти, направленная на продвижение своих корпоративных интересов, получение особых властных преференций и т. п. Именно эта трактовка, к примеру, содержится в «Большом юридическом энциклопедическом словаре», где под лоббизмом понимаются «действия государственных органов, законодательных, исполнительных, судебных властей, направленные на поддержку отдельных отраслей и сфер экономики регионов, предприятий, социальных групп»<sup>199</sup>. По всей видимости, разделяет данный подход и политолог **Л. Ильичева**. В книге «Лоббизм и интересы предпринимательства»<sup>200</sup> она пишет: «Лоббизм – это любые формы представительства во властных структурах интересов <...>». Чуть позже она конкретизирует: «Лоббизм на практике – это всегда давление определенных групп на законодательные и исполнительные государственные органы. Не без основания считается, что в этих структурах существует давление трех видов: региональное, правительственное и отраслевое. При первом осуществляется защита интересов того или иного региона или даже избирательного округа. В этом случае в роли лоббистов, как правило, выступают депутаты Государственной Думы-одномандатники, а также губернаторы и представители Президента РФ в регионе»<sup>201</sup>. Правовед **А. Малько** в своей классификации также выделяет «лоббизм министерств, ведомств, государственных комитетов», называя данное действие «ведомственным лоббированием» и лоббизм республик, краев, областей, районов Крайнего Севера, Сибири, Урала, Дальнего Востока, Поволжья и т. д., называя это «региональным лоббированием»<sup>202</sup>. Исследователь **В. Королева** в своей статье выделяет понятие «политический лоббизм», под которым понимает стремление одного властного органа воздействовать на решения, принимаемые в другом. Типичными примерами таких «политических лоббистов», на ее взгляд, являются представители президента в субъектах Российской Федерации или представители президента и Правительства в Государственной Думе и Совете Федерации<sup>203</sup>. Об этом же говорят **В. Смирнов** и **С. Зотов**, которые выделяют «президентский лоббизм», понимая под ним «деятельность президента и его аппа-

---

услуги по представлению интересов заказчика в органах государственной власти (Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Сост. П. А. Толстых. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009–2012: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=53](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=53)).

<sup>198</sup> Левин М. И., Левина Е. А. Лоббирование и коррупция в России // В сб. «Страна после коммунизма: государственное управление в новой России». М.: Институт права и публичной политики. 2004.

<sup>199</sup> Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2006.

<sup>200</sup> Ильичева Л. Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. М.: Мысль, 2000. С. 100.

<sup>201</sup> Ильичева Л. Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба, 2002. № 2 (16). Март-апрель.

<sup>202</sup> Малько А. В. Лоббизм // Общественные науки и современность, 1995. № 4. С. 60.

<sup>203</sup> Королева В. Ю. Государственная Дума: технология экономического лоббирования хозяйствующих субъектов // Представительская власть: мониторинг, анализ, информация, 1997. № 2–3 (1920). С. 69.

рата по убеждению парламента с помощью лоббистских методов с целью принятия закона или решения»<sup>204</sup>.

Другой позиции придерживаются сторонники *организационного подхода*, которые предлагают четко определить субъектный статус лоббистов, выразив его негосударственную природу. Лоббисты для них – это главным образом негосударственные акторы, стремящиеся оказать воздействие на процесс принятия политических решений, который формируют именно представители государственной (муниципальной) среды. Так, исследователь **Т. Масловская**, проводя данную грань, пишет: «Лоббируемые и лоббисты отличаются наличием и отсутствием властных полномочий. Только государственные и муниципальные органы вправе принимать общеобязательные решения или правила (законы) в рамках своих полномочий. Именно эти качества органов публичной власти и порождают лоббизм»<sup>205</sup>. Об этом же говорит и **Н. Беляева**, по ее мнению, представители власти, работающие от имени своего органа власти, а не конкретных групп, выступают объектами лоббистов и не могут меняться с ними местами, подменяя свою публичную функцию защитой частных интересов<sup>206</sup>. Считая недопустимым устанавливать в качестве субъекта лоббирования органы государственной власти и местного самоуправления, юрист **С. Васильева** приводит следующие аргументы:

● **Во-первых**, потому что осуществление публичной власти, по своей сути, должно базироваться на принципах беспристрастности и независимости чиновника. При принятии решений он призван руководствоваться общими, а не частными интересами. Необходимость соблюдения данных принципов подкрепляется нормами законов, определяющих, что чиновник: не вправе совмещать службу с рядом иных видов профессиональной деятельности; обязан предоставлять финансовые отчеты о своем благосостоянии; должен передавать на время занятия должности в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций); не вправе после увольнения в течение определенного времени переходить на работу в конкретную коммерческую организацию и т. д.

● **Во-вторых**, потому что с правовой точки зрения действия чиновника, который продвигает интересы коммерческих структур, в одном случае могут характеризоваться как коррупция, а в другом – еще и как преступление. Ни о каком цивилизованном лоббизме здесь не может идти и речи<sup>207</sup>.

Политолог **К. Киселев** считает, что «попытки политологов определить лоббизм просто через “влияние на органы власти и местного самоуправления” приводят к тому, что лоббизм в принципе оказывается тождественным политике». Политологический выход из ситуации, на его взгляд, возможен лишь как «ограничение предмета исследования влиянием субъектов экономического пространства и гражданского общества на органы власти и местного самоуправления»<sup>208</sup>. Правовед **А. Автономов**, также указывая на негосударственную сущность лоббизма, понимает под данным явлением «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»<sup>209</sup>

<sup>204</sup> Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право, 1996. № 1. С. 112–120.

<sup>205</sup> Масловская Т. С. Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации. М.: Компания Спутник+, 2008. С. 33.

<sup>206</sup> Беляева Н. Ю. Законодательство о лоббизме и развитие гражданского общества. М.: Фонд развития парламентаризма, 1995. С. 22.

<sup>207</sup> Васильева С. В. Не стоит искать лоббизм там, где его нет: к вопросу о правовом понимании этого института в России // Сравнительное конституционное обозрение, 2008. № 2.

<sup>208</sup> Киселев К. В. Лоббизм: основные модели восприятия и конфликт интересов // Политическая экспертиза, 2006. № 3.

<sup>209</sup> Автономов А. С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М., 1999.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.