

На правах рукописи



Иванов Петр Алексеевич

**ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 –
«Политические институты, процессы и технологии»

Автореферат
диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2014

Диссертация выполнена на кафедре истории общественных движений и политических партий исторического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

Научный руководитель: **Березкина Оксана Степановна**
кандидат политических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Адилова Людмила Федоровна**
доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры политической социологии
социологического факультета ФГБОУ ВПО
«Российский государственный гуманитарный
университет»

Бакушев Валерий Владимирович
доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой парламентаризма и
межпарламентского сотрудничества Института
государственной службы и управления ФГБОУ
ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

Ведущая организация: Образовательное учреждение профсоюзов
высшего профессионального образования
«**Академия труда и социальных отношений**»

Защита диссертации состоится «20» января 2015 г. в 16 ч. 30 м. на заседании диссертационного совета Д 501.001.47 по политическим наукам на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, корпус «Шуваловский», факультет политологии, ауд. А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в Отделе диссертаций Научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комн. 812, а также на сайте http://polit.msu.ru/next_asp/diss_council/accept/.

Автореферат разослан «__» декабря 2014 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 501.001.47,
кандидат политических наук, доцент



С.В. Володенков

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

Значительные по масштабу изменения, произошедшие в России в последнее двадцатилетие, ставят перед политологией задачу переосмысления процесса развития Российской Федерации, функционирования ее государственных институтов, их отношений друг с другом, положения политических субъектов в преобразовании российского государства и общества. Одним из важнейших факторов, обуславливающих политический процесс, является деятельность групп интересов – относительно устойчивых групп индивидов, имеющих общие стратегические цели и мотивацию их достижения. Имея серьезный ресурсный потенциал, такие группы влияют на процесс принятия властных решений; они все чаще дают о себе знать в области публичной политики, имея намерение играть важную роль в общественном контроле над работой государственных структур. В девяностые годы в России складываются основные группы, заинтересованные в сотрудничестве с органами государственной власти. Круг интересов таких групп варьируется от разных отраслей экономики (агропромышленный, топливно-энергетический, военно-промышленный комплексы), естественных монополий (железные дороги, электроэнергетика, транспортировка нефти и газа по трубопроводам, водоснабжение и др.), банков до общественных сфер деятельности (профсоюзы, экологические, религиозные и др. организации). В двухтысячные годы отмеченные заинтересованные группы заканчивают свое формирование, определяются с основными методами и инструментами воздействия на принятие решений. Процесс политической стабилизации сопровождается усилением влияния групп интересов, что актуализирует исследование заявленной проблематики на современном этапе.

Функционирование групп интересов тесно связано с таким явлением, как лоббизм. Лоббистская деятельность все чаще становится объектом разного рода исследований, вовлекая в активную дискуссию о сущности явления российских учёных, представителей власти и общественности. Приоритетом большинства

исследователей в этой области становится изучение теоретических аспектов: ведется полемика о политической природе лоббизма, его положительных и отрицательных сторонах. При этом осознанию практических сторон лоббистской деятельности уделяется недостаточное внимание, что не соответствует реальным масштабам распространения этого явления. Тенденция все более заинтересованного участия групп интересов в политике побуждает к научному анализу мотивации их политических действий, изучению особенностей их функционирования в различных сферах.

Законодательный орган является ключевым объектом в процессе проведения лоббистской кампании, в какой бы стране она ни велась. Это связано с тем, что продвижение интересов различных групп ведется в значительной степени через механизмы законодательства: процесс обсуждения и принятия бюджета, других законопроектов и поправок к ним. Значительной особенностью лоббизма в парламенте является то, что на депутатов с самого начала накладывается ответственность за взятые на себя обязательства в процессе избирательной кампании. Функционирование заинтересованных групп не всегда отражается в официальной деятельности организаций, в том числе парламента, что обуславливает трудность их выявления и анализа. В связи с этим оправдано обращение к аналитическим работам и заключениям экспертов как к источнику информации.

Глубокое предметное изучение деятельности групп интересов, многочисленных, значительных по характеру решаемых задач и по масштабам организации, имеет как теоретико-методологическое значение, так и практическую прикладную ценность для научного исследования и реальной политики. Это обусловлено открывающейся возможностью своевременного реагирования на законные социальные запросы и требования, необходимостью обеспечения нормативного регулирования деятельности организованных групп, корректировки механизмов и форм взаимодействия заинтересованных групп и властных структур, что, в свою очередь, позволит задействовать гражданские инициативы по целому ряду направлений государственной политики.

Степень научной разработанности проблемы

Анализ групп интересов в последние десятилетия привел к формированию соответствующего направления исследований в отечественной политической науке, однако на сегодняшний день не все стороны проблемы в достаточной мере изучены. Это связано с рядом причин. Во-первых, группы интересов как феномен широко изучаются лишь начиная с постсоветского периода; во-вторых, в силу специфики политического развития, культуры России бесперспективным видится калькированный перенос западных подходов к изучению заинтересованных групп без адаптации к условиям российской действительности; в-третьих, не существует единообразия в научных подходах к понятийному аппарату и методологии исследований; в-четвертых, многообразие политических процессов и явлений, происходящих в постсоветской России, создаёт трудности для их систематизации и анализа. Большинство отечественных учёных ориентируется в своих исследованиях на работы зарубежных авторов по данной теме, стараясь использовать сформировавшиеся методологические подходы для изучения политических реалий России.

В рамках политической науки основы изучения теории заинтересованных групп заложил Артур Бентли. В своей работе 1908 года «Процесс управления», автор впервые выдвинул идею о центральной роли согласования интересов различных групп в политическом процессе. При этом ключевую роль в установлении баланса между группами А. Бентли отводит государственным институтам¹.

Теория нашла своё отражение в работах Д. Трумена². Анализ функционирования групп интересов стал отправной точкой для возникновения и развития ряда научных школ в политической науке. Так, например, корпоративисты (неокорпоративисты) (Ф. Шмиттер³) и плюралисты (Р. Даль, Ч.

¹ Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967.

² Truman David B. The Governmental Process. NY, 1968.

³ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2; Шмиттер Ф. Неокорпоративизм и консолидация неолдемократии // <http://www.zhurnal.ru/polit/articles/cup2.html>

Линдблом⁴ и др.) совершенно по-разному трактовали модели взаимоотношений заинтересованных групп с государством и его институтами. При этом многие исследователи отмечали, что именно группы интересов являются ведущими акторами политического процесса в современных западных обществах. Применительно к политическому процессу в СССР вопрос о заинтересованных группах был поставлен в работах Г. Скиллинга, Ф. Гриффитса⁵, Дж. Хоуга⁶ и других. Советологи дискутировали о составе этих групп, их характеристиках, участии в процессе принятия политических решений.

К вопросу воздействия групп интересов на выстраивание политического курса обращался М. Олсон в своей работе «Логика коллективного действия», трактуя мотивацию активности таких групп с позиции теории рационального выбора⁷. Механизмы этого влияния рассматриваются в трудах Г. Джордана⁸. В рамках ТРВ также вели исследования М. Шубик,⁹ Дж. Цебелис¹⁰ и другие авторы, описывая использование теории игр в политической науке, уделяя внимание переговорам и сделкам, формированию политических коалиций между группами.

Обстоятельным образом в западной политологии изучены технологии социального партнерства и система представительства интересов, а также некоторые практические аспекты лоббистской деятельности. Представляют интерес публикации Г. Алмонда, Д. Пауэлла¹¹, Г. Вильсона¹² и других авторов. В современной англосаксонской (Р. Родс и Д. Марш)¹³ и немецкой (Т. Берцель)¹⁴

⁴ Dahl R. A Preface to Democratic Theory. Chicago, 1956; Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. NY., 1976; Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3.

⁵ H. Skilling, F. Griffiths. Interest Groups in Soviet Politics. Princeton, 1971.

⁶ Hough J.F. The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision Making. Cambr. (Massachusetts), 1969.

⁷ Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995.

⁸ Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения, 1997. № 1.

⁹ Shubik M. Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions. Cambridge, M., London, 1982.

¹⁰ Tsebelis G. Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley, Los Angeles, Oxford, 1990.

¹¹ Almond G., Powell B. Comparative Politics Today: A World View. N-Y., 1995; Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М., 2002

¹² Вильсон Г. Группы интересов. М., 1990.

¹³ Rhodes R. Policy Network. A British Perspective // Journal of Theoretical Politics. 1990. Vol. 2. № 3; Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia, 1997; Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford, 1992; Marsh D., Smith M. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach // Political Studies. 2000. Vol. 48. № 1.

¹⁴ Börzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2; Börzel T. Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance // Journal of European Public Policy.

политологии широкое распространение получил сетевой анализ: исследуются политические сети в применении к деятельности групп интересов и их взаимодействию с государством. Наиболее применимой данная методология является для западных развитых плюралистических обществ, реалии которых сильно отличаются от ситуации в постсоветской России.

В российской политической науке о теории групп серьезно начали говорить в конце 80-х – начале 90-х годов двадцатого века, когда, с одной стороны, в условиях «перестройки» и последующей трансформации общества публично проявилась деятельность организованных групп, влияющих на политический процесс, а с другой – появилась возможность обсуждения этого феномена в научной и публицистической среде. В числе первых работ по данной теме необходимо отметить исследование В.А. Найшуля и В.Н. Константинова¹⁵ 1986 года, в которой авторы отмечали наличие в СССР «экономики согласования». В дальнейшем в центре внимания отечественных ученых находились вопросы истории лоббистской деятельности, механизмы и инструменты взаимодействия лоббистов с властью в России (А.А. Нещадин, А.П. Любимов, А.С. Автономов, В.А. Лепехин и др.¹⁶). Значительное внимание авторы уделили эволюции групп интересов в изменившихся социально-политических реалиях постсоветской России, особенностям адаптации в новых условиях советских заинтересованных групп. Исследователи, рассматривающие взаимоотношения групп интересов с властными

1998. Vol. 5. № 2.

¹⁵ Константинов В.Н., Найшуль В.А. Технология планового управления. М., 1986.

¹⁶ Нещадин 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., 2003; Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998; Любимов А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан. М., 1998; Любимов А.П. Классификация видов лоббизма. М., 1999; Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. (Антикоррупционный проект). М., 2000; Автономов А.С. Азбука лоббирования. М., 2004; Автономов А.С. Лоббизм и политические партии // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3; Лепехин В.А. Лоббизм. М., 1995; Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования // Полис. 1998. № 4; Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М., 1994; Заславский С.Е., Нефедова Т.И. Лоббизм в России: исторический опыт и современные проблемы // Право и политика. 2000. №2; Семенов И.С. Лоббизм в политической системе России // МЭиМО. 1996. №9; Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. СПб., 2008; Конюшко С.В. Группы давления в Российском парламенте // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Сборник работ победителей конкурса научных проектов «Российские общественные науки: новая перспектива». М., 1997; Макаренко В. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СОЦИС. 1996. №11; Королева В. Государственная Дума: технология лоббирования хозяйствующих субъектов // Представительская власть: мониторинг, анализ, информация. 1997. № 2-3 и другие.

структурами, акцентируют проблему прозрачности этих отношений, опасности коррупции, возникающей в ходе взаимодействия групп и власти. В связи с этим авторы подробно анализируют опыт западных стран в области правового регулирования лоббизма, перспективы такого регулирования в России.

Отдельное внимание уделяется крупным заинтересованным группам бизнес-структур: так, С.П. Перегудов¹⁷ рассматривает их взаимодействие с властью через формирующуюся в России корпоративистскую модель согласования интересов. Не остался без внимания исследователей и феномен «олигархического» предпринимательства, во многом обусловивший специфику взаимоотношений групп интересов бизнеса с властью в постсоветской России (Я.Ш. Паппэ, А.Ю. Зудин, Л.Е. Ильичева и др.¹⁸). Анализируются место и роль клиентарных отношений в российской политике (М.Н. Афанасьев¹⁹).

Большой вклад в изучение проблематики групп интересов внесли С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина и И.С. Семенов. Кроме разработки теоретической системы исследования групп интересов, авторам исследования «Группы интересов и российское государство»²⁰ удалось на практике показать специфичность развития и функционирования заинтересованных групп в России. Труды Н.Г. Зяблук по американскому лоббизму во многом сформировали понятийный аппарат исследования этого явления в отечественной политологии; выделив методологические аспекты проблемы, автор рассмотрел институт лоббизма в его классическом американском варианте²¹.

¹⁷ Перегудов С.П. Корпоративный капитал в российской политике // Политические исследования. 2000. 4; Перегудов С.П. Корпоративный переворот и будущее демократии // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001; Перегудов С.П. Новый российский корпоратизм: от бюрократического к олигархическому? // Полис, 1998, № 4.

¹⁸ Паппэ Я. Отраслевые лобби в правительстве России // Pro et Contra. 1996. № 1; Зудин А.Ю. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. М., 1995; Паппэ Я., Дементьев В., Макаренко Б., Зудин А. и др. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М., 1997; Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. М., 2000; Кисовская Н. Политическая активность предпринимательства в постсоветский период // МЭиМО. 2000. №2; Лапина Н. Бизнес и политика в современной России. М., 1998; Мухин А., Козлов П. «Семейные» тайны или неофициальный лоббизм в России. М., 2003; Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. М., 2011 и другие.

¹⁹ Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997.

²⁰ Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999.

²¹ Зяблук Н.Г. США: лоббизм и политика. М., 1976; Зяблук Н.Г. Комитеты политического действия // Бизнес и политика. 1995. №6; Зяблук Н.Г. Соединенные штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3; Зяблук Н.Г. Лоббизм в политической системе США. Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 1997; Зяблук Н.Г. Политический плюрализм: контуры

Особого внимания заслуживают работы А.П. Любимова²² и П.А. Толстых²³, в которых проанализирована деятельность заинтересованных групп непосредственно в российских органах власти. Предметом исследования П.А. Толстых является становление групп интересов в Государственной Думе. Кроме того, П.А. Толстых является основателем российского профессионального портала о лоббизме и GR Lobbying.ru, где публикуются интервью и статьи действующих политиков и исследователей в области лоббизма.

Ежегодно в России проводятся конференции и круглые столы по проблемам регулирования отношений бизнеса и власти, тематике заинтересованных групп и лоббизма²⁴. По результатам их работы выпускаются сборники научных статей и отдельные статьи.²⁵ На такие дискуссионные площадки приглашаются представители исполнительной власти и парламентарии, предприниматели и ведущие менеджеры, как отечественные, так и иностранные. Активное участие ведущих политологов и политтехнологов позволяет создать конструктивное русло обсуждения важнейших для развития демократического правового государства и гражданского общества проблем, среди которых ключевыми являются: открытость, конкурентоспособность и равный доступ к политике бизнес-структур; правовое регулирование лоббизма и грамотное построение GR-отделов для продуктивного и

американской модели // США-Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 5; Зяблюк Н.Г. Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 7.

²² Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

²³ Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Научное издание. М., 2006; Толстых П.А. GR: практикум по лоббизму в России. М., 2007; Толстых П.А. GR-отдел в крупной корпорации: структура, функции и оценка эффективности // Российский PR-портал. М., 2007.

²⁴ Круглый стол «Зарубежный опыт регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации». Москва, Государственная Дума ФС РФ, 22 мая 2008 г.; Круглый стол «Легализация лоббизма как способ противодействия коррупции в России». Москва, РАГС при Президенте РФ, 14 апреля 2009 г.; Международная конференция специалистов по связям с органами государственной власти «GR-конгресс: эффективный диалог бизнеса и власти», Москва, Гостиница Националь, 29-30 октября 2009 г.; Москва, Отель Ritz-Carlton, 12 ноября 2010 г.; Москва, Отель Ritz-Carlton, 17 ноября 2011 г.; Отель Ritz-Carlton, 23 ноября 2012 г.; Москва, Гостиница Националь 29 ноября 2013 г.

²⁵ Самоучитель по лоббированию общественных интересов. (Материалы круглого стола «Неиспользуемые возможности: сотрудничество общественных организаций с органами власти»). М., 2006; Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти. Под ред. В.И. Быкова. СПб., 2006; Не стоит искать лоббизм там, где его нет: к вопросу о правовом понимании этого института в России // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2008. № 1; Лоббирование и представительство интересов в законодательных и исполнительных органах власти (Брифинг международного круглого стола законодателей) // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2008; Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия: материалы «круглого стола». Москва. РАГС. 14 апреля 2009 года. Под ред. П.А. Толстых. М., 2010; По итогам ежегодного «GR-конгресса» на официальном сайте конференции публикуются научные доклады: <http://www.gr-congress.ru>

прозрачного взаимоотношения с властными структурами, исключая коррупцию. Отмеченные мероприятия вносят существенный вклад в изучение групп интересов и практики лоббизма в России и за рубежом.

Проблематике групп интересов и лоббизма уделено значительное внимание в диссертационных работах. Авторы исследуют правовые аспекты регулирования лоббистской деятельности в России и за рубежом²⁶, роль и значение групп интересов в современной российской политике, взаимоотношения политических институтов и бизнеса²⁷, деятельность групп интересов и лоббизм в органах законодательной власти России. Диссертационные исследования преимущественно направлены на изучение конкретных аспектов деятельности заинтересованных групп или же сопоставление отечественных и иностранных лоббистских групп. При этом, во-первых, недостаточное внимание уделяется эволюционным процессам в российской политике, определяющим и направляющим деятельность основных групп интересов в течение 1990-х и 2000-х годов, отсутствует развернутый сравнительный анализ функционирования лоббистских структур в 1990-е и 2000-е годы. Во-вторых, отмеченные исследования характеризует узость источниковой базы: авторы в основном используют периодику, в меньшей степени – законодательство и вовсе не анализируются стенограммы заседаний парламента, вследствие чего изучение деятельности заинтересованных групп не имеет систематического характера. В-третьих, в отмеченных диссертациях нет авторских теоретических разработок. В-четвертых, в предыдущих диссертациях не

²⁶ Кучеров А.А. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Ситникова А.В. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в Соединенных штатах Америки. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт). Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

²⁷ Кораблин Ю.В. Политика и бизнес в современной России: особенности взаимодействия. Дис. ... канд. полит. наук. М., 1999; Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации), Дис. ... канд. полит. наук. М., 2002; Горлова Н.В. Система корпоративного представительства интересов в современной России. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2003; Дмитриева Е.А. Особенности лоббирования корпоративных интересов в органах государственной власти современной России (1993-2005 гг.). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005; Власов В.В. Организованные группы интересов в политическом процессе современного российского общества: опыт, приоритеты развития. Дис. ... канд. полит. наук. Орел. 2005; Сорокин С.Э. Группы интересов и их роль в политической жизни в современной России (региональный аспект). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006; Белевцева Е.В. Организованные группы интересов российского бизнеса: формы и способы лоббистской деятельности. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2007; Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте (на опыте Государственной Думы ФС РФ и Немецкого Бундестага). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2001; Толстых П.А. Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: структура, технологии, перспективы легитимации. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006; Куценко Е.А. Лоббизм в органах законодательной власти современной России. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2010.

рассматривались общественно-политические группы интересов, имеющие не меньшее, чем отраслевые группы, влияние в процессе принятия политических решений. В-пятых, в сфере изучения правового регулирования лоббистской деятельности недостаточное внимание уделяется национальной специфике законодательного урегулирования деятельности заинтересованных групп, бесперспективности простого переноса западных моделей института лоббизма на российскую почву.

В целом, несмотря на наличие работ, посвященных рассматриваемой теме, недостаточно изученным остается ряд вопросов: функционирование лоббистских структур внутри парламента, механизмы давления, применяемые для реализации различных интересов, наиболее приоритетные для лоббистов законопроекты, в зависимости от отраслевой и институциональной принадлежности, взаимоотношения различных лоббистских групп между собой.

В контексте данного исследования представляют интерес также работы, в которых рассматриваются различные компоненты современного российского политического процесса: формирование и развитие политических институтов, проблематика гражданского общества, роль партий и заинтересованных групп в формировании системы социального представительства, особенности согласования интересов в процессе выработки и принятия политических решений, характеристики современной российской политической элиты. Существенное внимание исследователи уделили политической истории постсоветской России²⁸.

²⁸ Анохин М.Г., Комаровский В.С. Политика: возможности современных технологий. М., 1998; Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997; Ашин Г.К. Курс истории элитологии. М.: 2003; Бунин И.М. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М. 1997; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006; Гражданское общество в России: перспективы XXI века. СПб, 2000; Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998; Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. М., 1999; Зудин А.Ю. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. М., 1995; Кара-Мурза С. Путь России: понять и выжить. М., 1999; Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. (пер. с немецкого) М., 1998; Кондрачук В.В. Финансово-промышленные группы: бизнес и политика. Монография. М., 2002; Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007; Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика. М., 2001; Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России. М., 2008; Пантелеев С.Ю. Государственная идеология в постсоветской России // Российское государство и общество. XX век. М., 1999; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. М., 1999; Почепцов Г.Г. Паблик Рилейшнз, или как успешно управлять общественным мнением. М., 1998; Романенко Л.М. Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия. М., 1998; Хлебников Б.Ю. Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2001; Батурич Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф., Костиков В.В., Краснов М.А. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001; Коврякова Е.В.

Все эти вопросы тесно связаны с проблематикой заинтересованных групп, в отмеченных трудах рассматривается общий фон и затрагиваются отдельные аспекты их функционирования.

Целью диссертационной работы является выявление специфики функционирования групп интересов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Достижение цели исследования предполагает решение следующих **задач**:

- уточнить понятия «группа интересов» и «лоббизм», систематизировать концептуальные подходы к проблеме участия групп интересов в политике;
- выявить круг групп интересов, оказывающих давление на депутатов нижней палаты современного российского Парламента;
- рассмотреть основные цели, которые ставили лоббисты, проанализировать на конкретных примерах содержание лоббистской деятельности в Государственной Думе, ее методы и инструменты;
- проанализировать проблему правового регулирования лоббистской деятельности в России с учетом практики зарубежных стран.

Объект исследования – группы интересов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Предмет исследования – лоббистская деятельность заинтересованных групп.

Основной гипотезой настоящего исследования является предположение о значительной роли групп интересов, действующих через лоббистов, оказывающих активное влияние на процесс принятия важных законодательных актов в высшем законодательном органе России. Положительным для лоббистов результатом такого влияния заинтересованных групп становится принятие Федерального закона или Федерального конституционного закона Государственной Думой с учетом положений, входящих в их сферу интересов.

Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008; Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2010; Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011 и другие.

Хронологические рамки исследования – период работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации всех созывов: 1993-2014 годы.

Научная новизна диссертационной работы

В исследовании автором был проведен анализ деятельности групп интересов и механизмов функционирования лоббистских структур в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в результате чего получены теоретические и практические выводы, обладающие элементами новизны. В диссертации:

- в виду большого количества существующих определений понятия «группа интересов» автором дана скорректированная емкая интерпретация данного термина;
- проведено четкое понятийное соотнесение терминов «группа интересов» («заинтересованная группа») и «группа давления» («лоббистская группа»), позволяющее более точно дифференцировать выявленные в ходе исследования группы;
- предложен теоретический инструментарий анализа взаимоотношений заинтересованных групп – векторный анализ, позволяющий более точно оценивать степень близости интересов разных групп как на стадии их формирования, так и в процессе взаимодействия уже существующих групп;
- выделены наиболее репрезентативные группы интересов в Государственной Думе ФС РФ, на примере которых были выявлены основные механизмы и способы достижения интересов в рамках законотворческой деятельности нижней палаты российского Парламента;
- выявлена эволюция лоббистских структур на протяжении двадцати лет существования Государственной Думы с учетом анализа влияния изменявшихся политических условий их функционирования;
- проведено аналитическое соотнесение способов законодательного регулирования лоббистской деятельности в России и зарубежных странах

с учетом опыта действия специального закона о лоббизме в англо-саксонских государствах.

Положения, выносимые на защиту:

1. Группа интересов рассматривается как организованная в определенной форме группа (или группы) индивидов, объединенных общей стратегической целью и задачами, созданная на определенный срок (до момента достижения или недостижения изначально поставленной цели) или на неопределенный срок (при наличии комплексной цели, которая в ближайшее время не имеет реальной перспективы решения), имеющая структуру с распределенным функционалом и иерархией, действующая с четко выраженным вектором поведения.

2. Термин «группа интересов» синонимичен понятию «заинтересованная группа». «Группы давления», в отличие от групп интересов, имеют более выкристаллизованную тактическую цель (у групп интересов цель стратегическая) и четко проработанный на определенный срок план действий. Понятия «группа интересов» и «группа давления» соотносятся как общее с частным. Понятие «лоббистская группа» по смыслу схоже с термином «группа давления». Группа интересов трансформируется в группу давления при наличии четко артикулированных целей и возможности их реализации (прежде всего, возможности взаимодействия с властными структурами). Инструментом такой реализации выступает лоббистская деятельность.

3. Группы интересов обладают «векторами интересов», которые характеризуются наличием направления и ресурсов (финансовых, административных, научных, политических и пр.). Находясь в одной плоскости интересов, группы интересов рано или поздно либо достигают компромисса (сонаправленные векторы интересов), либо входят в конфронтацию (противоположно направленные векторы интересов). Наибольшая вероятность компромисса достигается путем достижения положительной корреляции векторов. В случае отрицательной корреляции неизбежен конфликт интересов, что часто приводит к поглощению вектора меньшей величины вектором большей величины,

т.е. к превалированию группы интересов, обладающей большим ресурсом, вплоть до полной монополизации в конкретной плоскости интересов.

4. Группы интересов являются одним из основных акторов политического процесса в современной России. Формирование и апробация ими основных способов воздействия на принятие политических решений проходили в течение всех девяностых и двухтысячных годов.

5. Способы продвижения интересов и структурная организация заинтересованных групп, так же как методы и объекты лоббирования, в Государственной Думе ФС РФ первых трех созывов существенно отличались от реалий Думы четвертого-шестого созывов. Это связано с появлением в нижней палате парламента фракции большинства, способной самостоятельно, без согласования действий с другими фракциями, принимать законы, что предопределило смену приоритетных для осуществления лоббистского воздействия структур в стенах Государственной Думы.

6. Наиболее влиятельными и организованными группами интересов в нижней палате Парламента России являются группы, отражающие интересы отраслей экономики. Самыми действенными среди них группами с мощными лоббистскими ресурсами и разнообразными инструментами продвижения интересов стали заинтересованные группы агропромышленного комплекса и топливно-энергетического комплекса России. Ключевыми областями интересов отраслевиков стали специальные законы в их профессиональной сфере, процесс рассмотрения и принятия бюджета страны и налоговое законодательство Российской Федерации.

7. Среди общественно-политических групп интересов в России наиболее заметными являются профсоюзы, а самым многочисленным и успешным в лоббистской деятельности в органах государственной власти примером - Федерация независимых профсоюзов России. Именно ФНПР за двадцать лет взаимодействия с Государственной Думой сумела организовать многоуровневое продуктивное сотрудничество с целым набором инструментов такого взаимодействия и представительством своих интересов в нижней палате Парламента России. Основной сферой интересов профсоюзов в области

законотворчества является законодательство, регулирующее социально-трудовые отношения.

8. Экологический лоббизм не имеет постоянного представительства в Государственной Думе и характеризуется аморфной областью интересов. Интересы экологов могут как коррелировать с интересами других групп, так и находиться с ними в конфронтации. Выделяются три вида экологического лоббизма: в области международных отношений в сфере экологии, экологический антипромышленный лоббизм и общественный экологический лоббизм.

9. В России существует конституционно-правовая база, регулирующая деятельность групп интересов. Но в отсутствие специального закона, регулирующего лоббистскую деятельность как особый вид активности граждан по взаимодействию с органами государственной власти, остается коррупционная угроза функционирования органов власти. Существуют примеры относительно прозрачного функционирования лоббистских структур в западных странах, но прямой перенос их опыта взаимодействия с заинтересованными группами на российскую почву невозможен.

Теоретико-методологической основой исследования послужили положения и выводы концепций заинтересованных групп, предложенных западными и отечественными политологами (подробно рассматриваются в главе I). Институциональный метод применяется при изучении Государственной Думы, функционирования ее составных элементов, при анализе правовых документов. В главе III исследования задействованы элементы компаративного подхода: проводится сравнительный анализ действующих за рубежом правовых систем в сфере регулирования деятельности групп интересов. Тема исследования анализируется под углом зрения исторического подхода, предполагающего изучение фактов в соответствии с конкретно-исторической обстановкой, выявление генезиса изучаемого феномена и анализ его развития во времени. Автор также руководствовался общеметодологическими принципами объективности и системности. Принцип объективности требует рассматривать явления, воздерживаясь от оценочных суждений. Принцип системности ориентирует на

исследование процессов как единого, сложного взаимодействия различных элементов и отношений.

Источниковую базу исследования составили следующие группы документов и материалов:

Исследования западных и российских учёных, занимающихся теоретической разработкой проблематики заинтересованных групп, стали основным источником в первой главе диссертационной работы. Были привлечены труды А. Бентли, Д. Трумена, Ф. Шмиттера, Р. Миллса, Д. Рисмена, С. Келлер, М. Олсона, С.П. Перегудова, Н.Ю. Лапиной, И.С. Семененко, А.С. Автономова, А.П. Любимова, П.А. Толстых и др. Анализ этих работ позволил автору выявить основные достижения в исследовании заинтересованных групп, сделать выводы теоретико-методологического характера.

Документы государственных органов послужили основой для анализа деятельности групп интересов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Для исследования важны Конституция РФ, действующие законы и законопроекты, регулирующие или разрабатываемые для регулировки деятельности групп интересов на территории Российской Федерации. Они позволяют судить о том, насколько правомерны действия лоббистов, что из их деятельности можно отнести к «нормам политического поведения». В то же время правовые акты демонстрируют конкретное отражение тех или иных интересов. Постановления Государственной Думы ФС РФ и Совета Федерации ФС РФ использовались автором для анализа принятых Парламентом решений, их мотивировочной части. На основе стенограмм заседаний нижней палаты Парламента возможно проследить основные тенденции в деятельности лоббистских групп, характер обсуждения приоритетных для них законопроектов.

Отдельной группой источников для главы III стали документы государственных органов зарубежных стран. На их основе проводится анализ иностранного опыта правового регулирования деятельности лоббистских структур и законодательной регламентации допустимого этического поведения парламентариев. Международный документ - Киотский протокол к рамочной

Конвенции Организации объединенных наций об изменении климата - использовался для анализа одного из видов экологического лоббизма.

Документы общественно-политических объединений и организаций включают в себя внутренние документы Федерации независимых профсоюзов России. Постановления и решения Генерального Совета ФНПР и Исполкома ГС ФНПР позволили проследить основные направления деятельности крупнейшей в России профсоюзной организации.

Следующую группу источников составили *речи и труды государственных и партийных деятелей* (Послания Президентов РФ Б.Н. Ельцина и В.В. Путина Федеральному Собранию РФ, работы депутатов Госдумы В.А. Лепехина и В.С. Медведева и др.), которые содержат оценки происходивших в стране процессов, демонстрируют отношение к ним лиц, осуществлявших в рассматриваемый период руководство страной.

В диссертационной работе использован значительный массив *периодической печати и ряд интернет-ресурсов* (официальный сайт Государственной Думы РФ, интернет-портал о лоббизме lobbying.ru, содержащий большое количество публикаций политологов, интернет-журнал «Новая политика», где ежедневно размещаются статьи обо всех важных политических событиях в мире и другие).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования

Содержащиеся в работе положения и выводы расширяют область понимания механизмов взаимодействия органов государственной власти, граждан и бизнеса в рамках гражданского общества. Полученные результаты диссертационного исследования могут использоваться при чтении лекций и ведении семинаров по политологическим и юридическим специальностям, в научной, экспертно-аналитической работе. Результаты исследования могут применяться при разработке специального законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в органах государственной власти.

Апробация результатов

Диссертационная работа была обсуждена на заседании кафедры истории общественных движений и политических партий исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и рекомендована к защите. Основные выводы и положения диссертации нашли отражение в четырех научных статьях в реферируемых журналах, а также в опубликованной автором книге.

Структура диссертации: работа состоит из введения, трёх глав, заключения, списка источников и литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, отмечается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи, основная гипотеза и основные положения, выносимые на защиту, излагаются теоретическая и методологическая основы, выделяется научная новизна, отмечается теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе «**Теоретико-методологические основы изучения групп интересов**» осуществляется анализ теоретико-методологических подходов к изучению групп интересов в западной и отечественной политической науке. Определены основные термины исследования, проведено соотнесение понятий группы интересов, заинтересованной группы, группы давления, лоббистской группы. Отдельное внимание уделено понятию лоббизма и истории развития этого института. Также проведена типологизация форм деятельности групп интересов, выделены критерии классификации заинтересованных групп.

В первом параграфе первой главы «**Роль и место заинтересованных групп в политическом процессе**» в широком смысле группа интересов определяется как *относительно устойчивая совокупность индивидов, имеющих общие стратегические цели и мотивацию к их достижению*. При этом образовываться такие группы могут на разных уровнях и с различными целями, ограничительными

рамками могут служить лишь стремящееся к бесконечности количество интересов и законодательство страны, на территории которой группы образуются.

В исследовании вводится авторское рабочее определение группы интересов. В специализированном смысле группа интересов представляется *как организованная в определенной форме группа или группы индивидов, объединенных общей стратегической целью и задачами, созданная на определенный срок (до момента достижения или недостижения изначально поставленной цели) или на неопределенный срок (при наличии комплексной цели, которая в ближайшее время не имеет реальной перспективы решения), имеющая структуру с распределенным функционалом и иерархией, действующая с четко выраженным вектором поведения.*

Автором вводится методика анализа заинтересованных групп через призму векторной теории. Экстраполяция вектора в политологию в рамках исследования групп интересов оправдана тем, что группа интересов как на стадии формирования, институционализации имеет направление интересов и определенные ресурсы (финансовые, административные, научные, политические и пр.), так и в процессе взаимодействия между группами возможен либо консенсус (сонаправленные векторы, корреляция интересов), либо конфликт (противоположно направленные векторы, некорреляция) интересов.

Определяя роль и место групп интересов в политическом процессе, автор делает вывод, что в современной политике группы занимают ключевое положение и оказывают значительное влияние на принятие важных политически значимых решений. Проблему интеграции заинтересованных групп в политический процесс нельзя оценивать однозначно. Все чаще отмечается чрезмерная вовлеченность представителей групп в деятельность политических институтов, что размывает четко направленный групповой вектор интересов делегированного представителя группы. Размывается граница между вовлеченностью в политику и прямым взаимодействием с органами власти, что делает задачу определения места групп интересов в обществе достаточно сложной. В каждой влиятельной группе интересов можно обнаружить как черты субъекта гражданского общества, так и

признаки аффилированности с государственными институтами. Группы интересов остаются наиболее важной и стремительно развивающейся частью современного гражданского общества, однако ряд из них приобретают выраженные черты непосредственных субъектов политики. Таким образом, можно наблюдать взаимопроникновение элементов гражданского общества и государственных управленческих структур. Это особенно характерно для современной России.

Во втором параграфе первой главы **«Основные типологии групп интересов»** выделяются два основных вида групп интересов. В качестве первого вида могут рассматриваться корпорации, институциональные группы во властных структурах, бюрократии, для которых групповая активность не является основной сферой деятельности, а скорее становится вынужденной необходимостью для достижения собственных целей. В частности, крупная корпорация является носителем целого ряда коллективных интересов, включая не только её экономическое процветание, но и удовлетворение потребностей, связанных с ней субъектов. Стремление реализовать эти потребности привело к созданию системы социально-ответственного бизнеса и концепции защиты всех заинтересованных в деятельности корпорации групп.

Ко второму виду относятся общественные объединения, которые отличает неформальное и менее организованное политическое участие, использование неинституционализированных способов влияния, а, зачастую, и действий, направленных против существующей власти, нацеленных на установление новых «правил игры».

Для построения другой, более подробной типологии автор выделяет семь наиболее значимых критериев: степень организованности (аномические и институциональные группы), членство в группе (ассоциативные и неассоциативные), характер деятельности (одноцелевые и многоцелевые), способ формирования (открытые и закрытые), отношение к власти (сотрудничающие и оппозиционные), направленность интересов (отраслевые, корпоративные, социальные и иностранные) и степень влияния в своей плоскости интересов (монопольные группы и группы-конкуренты).

В исследовании анализируются основные подходы к пониманию сущности и значения лоббистской деятельности: теория лоббистского плюрализма и теория лоббистского корпоративизма. Делается вывод о том, что для современной России характерен «монополюльно-олигополюльный» корпоративизм, пришедший на смену «олигархическому» корпоративизму с формировавшимися, но не получившими развития элементами плюрализма девяностых и «бюрократическому» корпоративизму СССР. Первоочередными для данного подхода являются критерии количественный (количество групп в области одной области интересов), качественный (уровень развития межгрупповой конкуренции) и видовой (превалирование внутригруппового или межгруппового лоббизма).

Автором вводятся понятия двухзвенной и трехзвенной модели лоббизма. При двухзвенной модели функционируют два субъекта лоббистской деятельности: непосредственный заказчик, заинтересованный в продвижении интереса, и лоббист, который находится на той должности, которая позволит ему реализовать запрос заказчика. Наиболее ярким примером может служить депутат Государственной Думы, который одновременно является и избранным статусным лицом, представляющим интересы своих избирателей, и лоббистом других интересов, находящихся в различных плоскостях.

Трехзвенный лоббизм наибольшее распространение получил в странах, где существует специальный закон, регулирующий деятельность лоббистов. Здесь появляется прослойка профессиональных лоббистов, для которых продвижение интересов заказчика является основным направлением их работы, что позволяет государственным служащим и парламентариям не ассоциироваться непосредственно с заинтересованными группами и группами давления. Это отчасти позволяет вывести лоббизм на более высокий профессиональный уровень и снизить уровень коррупции в государстве.

В рамках диссертационного исследования автор берет за основу классификацию лоббизма через субъектов лоббистской деятельности, функционирующих в законодательных органах власти, наиболее важные из которых формируют отраслевое, общественно-политическое, региональное,

иностранное лобби и лобби органов государственной власти. Отраслевое и общественно-политическое лобби становятся основным объектом внимания автора исследования во второй главе как наиболее влиятельные и организованные группы интересов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Во второй главе диссертационного исследования **«Заинтересованные группы и технологии лоббизма в Государственной Думе»** внимание автора сосредоточено на изучении практики осуществления лоббистской деятельности в процессе рассмотрения и принятия законов нижней палатой российского Парламента, на методах и приемах, используемых заинтересованными группами для достижения целей, находящихся в области их интересов. Большое внимание уделяется эволюции заинтересованных групп в Государственной Думе и трансформации способов продвижения интересов. Проводится сравнительно-сопоставительный анализ деятельности групп в Думах первых трех созывов (1993-2003 гг.) и четвертого-шестого созывов (2004-2014 гг.), выявляются ключевые отличия.

В первом параграфе второй главы **«Механизмы лоббистской деятельности»** выделяются два периода, отличающиеся по формам и механизмам продвижения интересов в Государственной Думе. Первый период (1993-2003) характеризуется поиском форм лоббистской деятельности в политически плюралистичной палате парламента, где представители групп интересов лавировали между различными политическими силами в поисках союзников в целях достижения компромисса. Второй период (2004-2014) характеризуется наличием в нижней палате Парламента устойчивого большинства у партии «Единая Россия», что значительно изменило формы и направления лоббистской деятельности в Думе.

Объектами лоббирования в рамках Государственной Думы являются: Совет Государственной Думы, комитеты и комиссии, фракции, депутатские объединения и межфракционные депутатские объединения. Каждый из объектов характеризуется определенной функциональной полезностью в процессе

лоббистских кампаний, а также может быть оценен с учетом различия выделенных периодов.

Формы парламентской лоббистской деятельности включают депутатские запросы, парламентские запросы, экспертный лоббизм, использование депутатами своего конституционного права законодательной инициативы в форме внесения законопроектов и поправок к ним. Технологии лоббизма в Государственной Думе классифицируются по критерию законности действий лоббиста: правовые (легальные) методы лоббизма («цивилизованный» лоббизм), теневые (околозаконные) технологии лоббизма и черный (криминальный) лоббизм.

Во втором параграфе второй главы **«Отраслевой лоббизм (на примере АПК и ТЭК)»** анализируются группы интересов агропромышленного и топливно-энергетического комплексов России, сформировавшие и поддерживающие наиболее влиятельные лоббистские структуры отраслевого лоббизма в Государственной Думе. Выявление активности и области интересов этих групп проводится за счет анализа их организационных структур в Думе (фракция, депутатская группа аграриев и профильный комитет - АПК, фракция «Яблоко», депутатская группа «Регионы России», профильные комитеты и пр. – ТЭК), а также путем подробного анализа обсуждения наиболее важных для отраслей законов. Интересы групп в большой степени выявляются в стенограммах заседаний Государственной Думы, на которых законы обсуждаются в трех чтениях, в поправках, которые вносятся между чтениями, а также в окончательно принятых текстах законов.

Аграрное или сельскохозяйственное лобби в Государственной Думе в 1990-е гг. отличалось своим консолидированным, одновекторным характером: меняя организационные формы работы в нижней палате парламента, аграрии не разбивались на более мелкие группы интересов с различными векторами вплоть до политического кризиса внутри аграрной партии в начале 2000-х годов. В четвертой Государственной Думе по результатам выборов 2003 года аграрному лобби не удалось сформировать свою депутатскую группу. От Аграрной партии в Государственную Думу прошли только два депутата: В. Плотников и Н.

Харитонов. На выборах 2007 года партия смогла набрать лишь 2,3% и в условиях отмены смешанной выборной системы не смогла провести ни одного человека от партии в Государственную Думу пятого созыва. В 2008 году АПР объединилась с партией «Единая Россия», тем самым сосредоточив лоббистский потенциал агропромышленной группы интересов во фракции «Единая Россия» и в Комитете по аграрным вопросам. Также немаловажное значение при принятии решений в интересах развития АПК в Государственной Думе имеют мнения влиятельных депутатов. Наиболее уважаемым и известным аграрным лоббистом Государственной Думы с первого по шестой созывы является Г. Кулик.

В отличие от аграрного лобби лоббистская деятельность нефтяных компаний в Думе не была сосредоточена в отдельной организационной структуре, что объясняется наличием конкуренции между нефтяными компаниями, которая резко снизилась во второй половине 2000-х гг. Объектом внимания лоббистов становились как отдельные депутаты (начиная с предвыборного этапа), фракции и депутатские группы, так и профильные комитеты Государственной Думы, которых в различные периоды насчитывалось от 5 до 10. В 1990-е гг. отличительной чертой нефтяного лобби стала его плотность и сосредоточение в Думе, а также высокий уровень плюрализма организационных форм и лоббистских структур. Основным лоббистом был Союз нефтегазопромышленников, однако, в отличие от АПК, лоббисты ТЭК в парламенте не были консолидированы. Так, интересы компании «ЛУКОЙЛ» проводила депутатская группа «Регионы России», а представителем НК «ЮКОС» была фракция «Яблоко». В Государственной Думе третьего созыва была создана единая лоббистская группировка в рамках межфракционного депутатского объединения «Энергия России».

В 2000-е гг. определился ряд изменений в лоббистской деятельности нефтегазовых групп интересов, связанных в первую очередь с изменившимся составом крупнейших заинтересованных нефтяных групп; после ожесточенной войны на ресурсном рынке основными игроками стали «ЛУКОЙЛ» и госкорпорации «Газпром нефть» и «Роснефть». Активная работа в профильных комитетах сохранилась, но становится заметным усиление заинтересованности во

взаимодействии со структурами партии «Единая Россия» и исполнительными органами власти. Отмечается корреляция интересов трех компаний по вопросам облегчения льготного режима разведки нефтегазовых месторождений, нефтедобычи и переработки добытых ресурсов, что положительно влияет на скорость и продуктивность действия нефтяного лобби в Государственной Думе. Вместе с тем снижается заинтересованность представителей ТЭК в лоббировании интересов непосредственно в Парламенте. Наиболее ярким лоббистом ТЭК можно назвать В. Медведева.

Среди законопроектов, обсуждаемых и принимаемых Думой, особое место занимают проекты федерального бюджета: именно в процессе первых двух чтений проектов бюджета проявляются интересы отраслевых заинтересованных групп. В исследовании на основе стенограмм заседания Государственной Думы проводится анализ изменений, вносимых в проект закона о бюджете и отвечающих интересам отраслевого лобби. Аграрии и представители ТЭК для продвижения своих интересов использовали как пленарные заседания, так и работу парламентских комитетов и комиссий. В ходе обсуждения бюджетов представители АПК и ТЭК добивались увеличения финансирования, снижения налогов, связанных с нефтедобычей. Аграрии, добиваясь учета своих требований, активно использовали тактику «бюджетного торга». На примере обсуждения Бюджета - 1997 и Бюджета – 2008-2010 становится очевидным, что степень влияния отраслевого лобби на бюджет огромна, однако бюджетные баталии 90-х остались в прошлом, а пришедшие им на смену кулуарные договоренности всех заинтересованных акторов определили тенденцию снижения прозрачности в области согласования интересов лоббистских групп.

В третьем параграфе второй главы **«Группы давления общественных объединений (на примере ФНПР)»** рассматривается практика продвижения интересов в Государственной Думе в области общественно-политического лоббизма. Участие профсоюзов в политическом процессе имеет ряд существенных особенностей: они не ведут борьбу за обладание политической властью, для них деятельность в сфере политики не является самоцелью, а всего лишь средством для

решения профильной задачи – обеспечения наиболее эффективной защиты социально-экономических прав и интересов работников. Именно ради ее достижения профсоюзы идут на взаимодействие с различными политическими объединениями, способствуя тем самым избранию своих кандидатов в парламент, лоббируя собственные интересы в органах власти. Выступая, как правило, за эволюционные и реформистские действия, они при этом оставляют за собой право применять разные методы давления на органы власти в случае ущемления прав работников - митинги, шествия, пикеты и забастовки. Наиболее многочисленной и организованной является ФНПР - Федерация Независимых Профсоюзов России.

В период 1990-х - 2000-х гг. профсоюзное лобби прошло длинный путь развития: от преимущественно митинговой тактики до полного оформления в Государственной Думе своей лоббистской структуры, созданной для более продуманной и последовательной деятельности, направленной на достижение групповых интересов (профсоюз как организация) и закрепление в законодательстве страны положений, защищающих права трудящихся, пенсионеров, инвалидов, получивших производственные увечья и др. За время своего существования крупнейшая в России организация профсоюзов ФНПР смогла стать наиболее влиятельной группой интересов в сфере профсоюзного движения по подготовленности, по опыту лоббистской деятельности, по качеству и разнообразию методов давления на орган законодательной власти.

По инициативе и с учетом мнения профсоюзов был принят ряд важных документов, касающихся вопросов занятости, социальной защиты трудящихся, финансирования науки. Однако наиболее серьезным достижением ФНПР стало формирование в начале двухтысячных годов самостоятельного лобби, организационной структурой которого стала межфракционная депутатская группа «Солидарность» (позднее межфракционная рабочая группа «Солидарность»), и успешное продвижение своего проекта Трудового кодекса и дальнейших поправок к нему. Наиболее заметным депутатом, продвигающим интересы профсоюзов, является А. Исаев, ставший в Государственной Думе четвертого, пятого и шестого созывов председателем Комитета по труду и социальной политике (в шестой Думе

– по труду, социальной политике и делам ветеранов). При всех успехах следует отметить, что крупнейшая профсоюзная организация в стране имеет признаки монопольной группы в данной сфере интересов, что неизбежно ведет к снижению качества социального представительства.

В четвертом параграфе второй главы **«Экологический лоббизм»** анализируются заинтересованные группы, чьи интересы лежат в плоскости природопользования и экологии. Отмечаются отличительные черты экологических групп интересов: они не имеют постоянного представителя, субъекта, перманентно лоббирующего их интересы; экологический лоббизм не ограничивается деятельностью экологических организаций, которые в России создаются преимущественно для защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и для защиты природы от вредного воздействия на нее человека; изучение экологического лоббизма возможно лишь при анализе целого ряда групп интересов, включая те, что используют такой лоббизм в других целях, декларируя при этом пользу окружающей среде, а также те, у которых возникает конфронтация интересов в области экологии. Автором предлагается следующая классификация экологического лоббизма: лоббизм в области международных отношений в сфере экологии, экологический антипромышленный лоббизм и общественный экологический лоббизм.

Экологическое лобби не имеет постоянной структуры и системы взаимодействия с нижней палатой Парламента, не обладает и какой-либо постоянной единой организацией по продвижению консолидированных интересов. Интересы в области экологии возникают либо в процессе решения конкретных важных задач законодательного регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, природопользования и бережного отношения к животному и растительному миру, либо в результате широкого обсуждения законопроекта, затрагивающего отношения в плоскости интересов общественных экологических организаций. Наиболее интересными и продуктивными для эколоббистов методами воздействия на процесс принятия решений парламентариями можно считать пиар через СМИ и публичные акции, а также экспертную работу в

профильном Комитете Госдумы по природопользованию, природным ресурсам и экологии.

В результате анализа функционирования всех выделенных групп интересов автор делает вывод, что де факто в России активно действуют разнообразные заинтересованные группы, продуктивно лоббирующие свои интересы в Парламенте страны. Несмотря на то, что формы и методы продвижения интересов менялись в течение 20 лет, реагируя на политическую и социально-экономическую конъюнктуру, де юре они так и не институализировались, что может становиться причиной возникновения нелегального лобби.

В третьей главе диссертации **«Проблема нормативно-правового регулирования лоббизма»** рассматривается проблема правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации, попытки принятия специального закона, регулирующего деятельность лоббистских структур, а также анализируется опыт взаимодействия государства и заинтересованных групп в западных странах, выявляются институты и формы деятельности лоббистов, которые наиболее близки к реалиям российской политики, оценивается возможность их адаптации в России.

В первом параграфе третьей главы **«Опыт западных стран»** автор изучает опыт США, Великобритании, Германии, Франции, Канады и Австралии в области государственного регулирования деятельности лоббистских групп. На основе сравнительно анализа выделяются ключевые направления и формы осуществления такого регулирования:

Во-первых, принятие специализированного закона о лоббизме как на общегосударственном уровне (США и Канада), так и на местном уровне (Австралия) позволяет вести учет зарегистрированных представителей заинтересованных групп, их контактов и клиентов, отслеживать финансирование лоббистских проектов, что снижает уровень коррупционности в области взаимоотношений государственных служащих и групп интересов.

Во-вторых, разработка и законодательное внедрение норм и правил поведения членов парламента, министров и государственных служащих путем

принятия этических кодексов и правил поведения позволяет регулировать права и обязанности представителей власти в части их взаимоотношений вне Парламента. Результативной можно считать практику декларации и ведения регистра интересов парламентариев (Великобритания, ФРГ, Австралия и др.), которая существенно ограничивает возможность активного участия в принятии решений, связанных с личными интересами парламентариев.

В-третьих, в западных странах создана правовая база для активного участия профессиональных общественных организаций и ассоциаций, способных качественно консультировать и разрабатывать законопроекты, поправки к законам в своей области, что дает возможность улучшить уровень юридической техники принимаемых законов и обеспечить учет интересов граждан, имеющих прямой доступ к общественным организациям.

Отмеченные меры регулирования лоббизма в ряде западных стран создали преимущественно открыто действующий рынок оказания услуг по продвижению и учету различных интересов в органах власти. Такая практика позволила существенно снизить уровень коррупционности лоббистских связей, обеспечить открытость информации и общественный контроль над деятельностью чиновников. Полный перенос этих методов регулирования лоббизма на российскую почву на сегодняшний день маловероятен, однако адаптация отдельных мер к российским условиям может иметь успех.

Во втором параграфе третьей главы **«Вопросы правового регулирования деятельности групп интересов в современной России»** рассматриваются предпринятые попытки принятия специального закона, регулирующего лоббистскую деятельность в России, проводится сопоставительный анализ таких законопроектов, а также изучаются существующие политико-правовые реалии, в которых действуют российские лоббисты сегодня. Изучение характера и судьбы предлагавшихся законопроектов о лоббизме в России показывает, что принятие специального закона о лоббизме в специфических условиях, сложившихся в современной России, маловероятно. Законопроекты о лоббизме либо не вызывали интереса парламентариев в процессе рассмотрения, либо снимались с повестки дня

в связи с отзывом авторами, так и не войдя в активную стадию обсуждения. Основной причиной незаинтересованности и властных структур, и групп интересов в принятии специального закона о лоббизме является нежелание парламентариев и государственных служащих создавать специальный профессиональный кластер лоббистов, который бы обязательно привел в действие трехзвенную систему продвижения интересов. В этой системе должностное лицо становится лишь объектом лоббистского воздействия, при этом официально задекларированным (вместо «главного механизма» и носителя интересов заинтересованной группы), что может сказаться на экономической выгоде задействованных лиц.

В результате проведенного анализа автор приходит к выводу, что наиболее продуктивным способом законодательного регулирования лоббистской деятельности и стимулирования прозрачных взаимоотношений групп интересов с органами государственной власти в России сегодня могут стать адаптированные элементы смешанного англо-немецкого варианта. В этом контексте предлагаются следующие меры:

1) законодательно разрешить парламентариям представлять определенные интересы за вознаграждение, обязать их официально регистрировать в соответствующей палате парламента область своих интересов. При этом парламентарий не должен принимать участие в голосовании законопроектов в сфере своих интересов;

2) предусмотреть в отечественном законодательстве нормы, которые позволят общественным организациям активно взаимодействовать с органами власти, в том числе путем делегирования своих представителей для обсуждения принимаемого политического решения, но только в сфере уставных интересов организации. Обязать такие организации ежегодно сдавать отчетность о своей деятельности в этой области;

3) сделать доступными для свободного входа граждан помещения представительных органов власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях – это повысит степень общественного контроля и обеспечит

свободный доступ граждан к избранным ими представителям в установленные часы приема;

4) ужесточить законодательство в части ответственности парламентариев за продвижение не обозначенных ими интересов, а также должностных лиц за препятствие доступа представителей общественных организаций к процессу принятия решений в области их интересов;

5) адаптировать к вышеперечисленным мерам законодательство о коррупции.

Отмеченные меры позволят внести прозрачность в процесс представительства интересов, одновременно повысив опасность для действий коррупционного характера, что положительно скажется на тенденции по снижению уровня коррупции.

В заключении диссертации приведены результаты проделанной исследовательской работы, сформулированы общие выводы и практические рекомендации, намечены пути решения проблем взаимоотношений гражданского общества и политических институтов через лоббистское воздействие на высший орган законодательной власти России.

III. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях автора, опубликованных в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК при Министерстве образования и науки РФ

1. Иванов П.А. Лоббизм в современной России: инициативы по законодательному регулированию // Человеческий капитал. 2014. № 2 (62). С. 161-166. - 0,59 п.л.

2. Иванов П.А. Методы продвижения интересов профсоюзов в Государственной Думе // Труд и социальные отношения. 2014. № 4. С. 137-146 – 0,63 п.л.

3. Иванов П.А. Бюджет России как объект сосредоточения интересов

лоббистских групп // Власть. 2014. № 5. С. 19-23. – 0,42 п.л.

4. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12-14 – 0,34 п.л.

а также в других изданиях:

5. Иванов П.А. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности: выбор России и опыт зарубежных стран. М., 2014. 82 с. ISBN 978-5-91922-028-2 – 3,59 п.л.