

ТОЛСТЫХ ПАВЕЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**Практика лоббизма в Государственной Думе ФС РФ:
структура, технологии, перспективы легитимизации**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Государственного Университета - Высшая Школа Экономики (ГУ-ВШЭ).

Научный руководитель: - доктор экономических наук, профессор
Шохин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: - доктор политических наук, профессор
Бинецкий Алексей Эдуардович

- кандидат политических наук
Темижева Зухрана Эдуардовна

Ведущая организация:

Защита диссертации состоится _____ в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Россия, Москва, проспект Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд. ____.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан «__» _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А.С. Фалина

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Одним из ключевых явлений, без которого невозможно представить современное демократическое общество является лоббизм. Это явление имеет множество определений. В зависимости от контекста и отношения к термину, можно говорить о лоббизме, как о праве общества и его структур (в том числе бизнеса, профессиональных союзов, ассоциаций и пр.) воздействовать на власть, которая ими же и избрана. Под воздействием здесь понимают экспертизу законопроектов, рассматриваемых в законодательном органе страны, более полное донесение позиций всех заинтересованных групп до законодателей, выявление коррупционной составляющей в решениях исполнительной, законодательной и судебной власти и многое другое. Но лоббизм можно рассматривать и под другим углом – как капитализацию политического ресурса в финансовый. Ведь не секрет, что чиновник или парламентарий, вступивший в теневые отношения с лоббистом и выполняя его заказ, получает за свои услуги оговоренное финансовое вознаграждение. Все это разные грани лоббизма

Тематика лоббизма находится сейчас в постоянном поле зрения ученых, властных структур и общественности, она является объектом различного рода исследований, что вызвано значительными социальными сдвигами, произошедшими в нашей стране в последние десятилетия, и коренными изменениями власти и бизнеса, взаимоотношений как внутри них, так и между ними.

Между тем, исследованию практических сторон лоббистской деятельности современной российской наукой уделяется, на наш взгляд, недостаточное внимание, что, очевидно, не соответствует масштабам их распространения в деловой практике. Ученые, в большей части, заостряют свое внимание на теоретических аспектах: объектах лоббизма (органах государственной власти), рассуждениям о важности принятия

регулирующего это явление законодательства, опыту западных стран и пр. На наш взгляд, раскрытие явления лоббизма будет не полным без рассмотрения четырех важных, структурообразующих его элементов: объекта лоббирования, субъекта лоббирования, предмета лоббирования и применяемых при лоббировании технологий.

Законодательный орган страны – является, пожалуй, наиболее важной площадкой при проведении лоббистской компании в любой стране мира. Это объясняется тем, что интересы групп давления лежат непосредственно в законодательстве, а на депутатов (прежде всего избранных от одномандатных округов) уже изначально накладывается определенная ответственность в продвижении и отстаивание интересов региона как в законотворчестве, так и в бюджетном процессе.

Данная работа посвящена комплексному исследованию и раскрытию всех сторон лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ на основании авторской методики, которая была разработана после двух лет изучения данного явления в стенах нижней палаты парламента.

Все перечисленные выше факторы определяют актуальность данной темы. Кроме того, своевременность поднимаемых вопросов повышается в условиях разработки и проведения в Российской Федерации административной реформы, которая, среди прочего, также в значительной степени затрагивает сферу взаимоотношений власти и бизнеса.

Степень научной разработанности проблемы.

Несмотря на то, что научный интерес к проблематике лоббизма нарастает, до настоящего времени отсутствует единое, комплексное исследование о практических сторонах многогранной и емкой лоббистской деятельности на уровне законодательной ветви власти; в недостаточной степени изучены цели лоббистов в зависимости от отраслевой и институциональной принадлежности, возможности внутрипарламентских структур, используемые при лоббировании технологии и пр. Исключение составляют отдельные научные работы, в которых освещены некоторые

аспекты лоббизма, методологические и теоретические изыскания, размышления о возможностях поставить лоббистскую деятельность в правовые рамки и многое другое.

В этих условиях является своевременной попытка автора провести комплексное исследование практической стороны лоббистской деятельности в Государственной Думе, описать основных акторов лоббистского процесса, проанализировать объекты лоббистского давления в самой Государственной Думе, выделить предмет и наиболее характерные методы, применяемые в лоббистских кампаниях в нижней палате Федерального Собрания.

Цели диссертационного исследования предопределили обращения автора к широкому кругу отечественной и зарубежной юридической, политологической, исторической, философской и социологической литературы. В общей сложности проанализировано порядка 300 источников.

Авторское видение темы, вынесенное на защиту, сформировалось в результате внимательного изучения российских и зарубежных источников.

В основе теоретико-методологической базы исследования находятся положения, изложенные в фундаментальных трудах зарубежных ученых: Г. Алмонда, А. Бентли, М. Вебера, Р. Даля, М. Дюверже, Г. Лембруха, Ж. Мейно, Р. Миллса, Р. Михельса, Г. Моски, В. Парето, С. Рокана, Д. Трумена, Р.-Ж. Шварценберга, Ф. Шмиттера, И. Шумпетера¹ и др.

¹ Алмонд Г. Верба С. Гражданская культура. (отрывок из книги). Полис, 1992, № 4; Алмонд Г. Верба С. «The Civic Culture» (пер. с англ. на русский отрывок из гл. II) в кн. Антология мировой политической мысли в пяти томах. Том III. Зарубежная политическая мысль XX в. М., 1997, с. 593-610; Bentley A.F. The Process of Government. Cambridge. 1967 (originally published in 1908); Вебер М. Избр. Соч. – М., 1990, с. 644-706; Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Have, Yale University Press, 1961; Dahl R.A. The Concept of Power // Behavioral Science. 1957. Vol. 2. P. 201-215; Дюверже М., Политические партии. - Академический проект, 2002; Lehmbruch G. The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks // Czada R., Windroff-Heritier A. (eds.) Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Westview Press, 1991, pp. 121-161; Коломийцев В. Ф. - Ж. Мейно. "Группы давления" во Франции; Ж. Мейно. Новые исследования о "группах давления" во Франции; Миллс Р., Властвующая элита, пер. с англ., М., 1959; Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии, "Диалог", 1990 № 5-9, 1991 № 4; Моска Г. Правящий класс / Пер. с англ. и примеч. Т.Н. Самсоновой // Социологические исследования. – 1994. № 12. С. 97-117; Перевод сделан по: Pareto V. Compendio di sociologia generale. – Torino, 1978, p.339-349, 422-427; Рокан С., Норвежский корпоративный плюрализм // Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм, М.: 2001, 11с; Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. N.Y., Knopf, 1951; Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. В 3-х ч. Ч.1., М., 1992; Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // ПОЛИС, 1997, № 2; Шумпетер И. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.

Среди современных ученых, внесших заметный вклад в изучение лоббистских отношений и находящиеся в центре внимания диссертанта, можно выделить: А.С. Автономова, М.Г. Анохина, А.Э. Бинецкого, В.Г. Вишнякова, К.С. Вяткина, А.Ю. Зудина, Н.Г. Зяблюка, Ю.Н. Зущика, Н.Иванова, Л.Е. Ильичеву, В.В. Клименко, А.С. Косопкина, И.В. Котелевскую, В.А. Лепехина, Э.Д. Лозаннского, А.П. Любимова, А.В. Малько, Т.И. Нефедову, А.А. Нецадина, Я.Ш. Паппэ, С.П. Перегудова, И.С. Семенову, Е.Б. Тихомирову, А.С. Фалину, И.Н. Шапкина, А.Н. Шохина² и др.

² Автономов А. С. Лоббизм и политические партии // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 69-75.; Автономов А.С. Азбука лоббирования. ИРИС. Москва. 2004; Анохин М.Г. Современный политический лоббизм как технология управления // Политическое управление: Курс лекций. Изд. 2. М., 1999; Бинецкий А.Э., Лоббизм в современном мире, Теис. Москва. 2004; Вишняков В.Г. Проблемы государственного регулирования "лоббизма" в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3 (5); Вяткин К. Лоббизм. Поддается ли он контролю? Российская газета, 1993. 14 января; Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис, 1993. № 1; Зудин А.Ю. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. Москва. ЦПТ. 1995; Зудин А. Ю. Система представительства российского бизнеса: формы коллективного действия. ЦПТ. Москва. 1997; Зяблюк Н.Г. Группы давления // США-ЭПИ. 1972. №3. с.127.; Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика, М., Мысль. 1976.; Зяблюк Н.Г. Лоббизм // Современные Соединенные Штаты Америки. Энциклопедический справочник. Москва. Политиздат. 1988. с.83-86; Зяблюк Н. Лобби - слово не ругательное // Торгово-промышленные ведомости. 1992. № 8; Зяблюк Н.Г. Практика лоббистской деятельности в США. Москва. ИСКРАН. 1994; Зяблюк Н. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3; Зущик Ю., Лоббизм в Украине; Иванов Никита. Лоббизм в политической культуре США // Власть. 1995. № 8; Иванов Никита. Особенности ненационального лоббизма: США и Украина. Известия. 20 октября 2001; Иванов Никита. Современная организация лоббистских кампаний (на примере США). Власть от 01 марта 1999; Иванов Никита. Организация наиболее влиятельных иностранных лобби в США. Мировая экономика и международные отношения от 01 марта 1999; Ильичева Л. Е. Лоббизм и корпоративизм. - М.: «Экономика». 2002; Ильичева Л. Е. (ООО «Альянс правового сотрудничества»). Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти; Клименко В. Российский лоббизм и проблемы его законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 2; Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Москва. 2002. Косопкин А.С., Нефедова Т.И., «Депутатские объединения Государственной Думы: особенности и мотивы их формирования». Творческое содружество «Верста» 2002 год; Котелевская И. Взаимодействие властей в законотворчестве // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. 1996. № 3-4; Котелевская И.В. Конституционные законы и законодательный процесс: [Материалы междунар. консультатив. семинара "Соотношение конституций и законодательства"] // Вестн. Межпарламент. Ассамблеи. 1995. № 1; Лепехин В. А. Лоббизм. - М.: Фонд «IQ». 1995; Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. - М.: 1994; Лепехин В. А. Группы интересов как основной субъект современной российской политической системы. // Формирование партийно-политической системы в России. Московский центр Карнеги. Москва. 1998; Лозаннский Э.Д. Этнос и лоббизм в США. О перспективах российского лобби в Америке. Москва. Международные отношения. 2004; Любимов А.П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. М.: Мэйн, 1998. Любимов А.П. Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации // В сб.: Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. М.: Издание Государственной Думы, 1998; Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М.: ИГПАН, 1998. С. 256. Монография; Любимов А. П. Парламентское право России. Учебное пособие. - М.: 2002. Любимов А. П. Политическое право и практика лоббизма. - М.: Издательство Государственной Думы. 2001. С. 55; Малько А. В. Лоббизм и право. - М.: 1995; Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Москва. 2002. Косопкин А.С., Нефедова Т.И., «Депутатские объединения Государственной Думы: особенности и мотивы их формирования». Творческое

В настоящей работе использованы материалы ведущих деловых периодических изданий: Ведомости, Коммерсант, Эксперт, Власть, Компания и др. Можно выделить исследования по лобби тематике журналистов: Г. Э. Григора, А. Козыревой, Дж. Къеза, Ю. Латыниной, С. Копылова, Е. Михайловой, О. Ролдугина, И. Савельевой, А. Садчикова, С. Туранова, А. Щуплова, Г. Чейзана и др.

Основная гипотеза исследования. Автор исходит из того, что трансформация всех сфер жизнедеятельности общества за последнее десятилетие привела к формированию в общественно-политическом пространстве России нового вида взаимоотношений – лоббизма и ключевых акторов этого процесса – лоббистов. В ситуации неразвитости политических институтов, отсутствия работающих условий «сдержек и противовесов» данные акторы оказывают определяющее влияние на политические и экономические процессы в России, подменяя тем самым легальные политические институты. Указанные тенденции, по мнению диссертанта, имеют превалирующее значение на уровне законодательной власти: в законотворческом и бюджетном процессе.

Объектом диссертационного исследования является практические стороны лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ.

Предметом диссертационного исследования выступает структура, технологии и перспективы легитимации лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ.

содружество «Верста» 2002 год; Нешадин А., Блохин А., Верещагин В. и др. Лоббизм сегодня // Власть. 1995, №3. С.51; Нешадин А., Блохин А., Верещагин В. Лоббизм в России: (Подражание худшему или переход к лучшему?) // Безопасность. 1995. № 5 - 6. С. 78 – 98; Паппэ Я. Ш. «Олигархи». Экономическая хроника 1992-2000. ГУ-ВШЭ. Москва 2000; Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9. С. 28-42; Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и Российское государство. Эдиториал УРСС. - М.: 1999; Перегудов С. П. Крупная Российская Корпорация в системе власти. // Полис №3, 200; Перегудов С., Семенов И. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9. С. 28-42; Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и Российское государство. Эдиториал УРСС. - М.: 1999; Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // Вестник Московского Университета. Социология и политология. №3. 2002; Фалина А.С., Политический лоббизм и его роль в реализации власти // Основы политической социологии: Учебник / Под ред. Ж.Т.Тощенко. М.-Н.Новгород, 1998; Шапкин И.Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во 2-ой половине 19 – начале 20-х веков. - М.: 1999; Шохин А.Н., Шестая Государственная Дума: законотворчество и политика, - М.: 1999г. (11,5 п.л.); Шохин А.Н., Лоббизм цивилизованный и не очень // Диалог с четвертой властью, М.: 1999.

Целью исследования является выявление структуры, технологий и перспектив легитимации лоббистского процесса в Государственной Думе ФС РФ.

Поставленная цель определяет и комплекс **задач**, посредством которых она осуществляется:

- уточнить понятийный аппарат лоббистской деятельности;
- проанализировать причины, формы и методы лоббизма в Государственной Думе ФС РФ;
- рассмотреть историю лоббистских отношений в России, при этом внимательно проанализировать особенности этих отношений не только в современной России, но и в годы Советской власти и царской России;
- выделить и проанализировать круг субъектов, лоббирующих свои интересы в Государственной Думе.
- выделить и проанализировать официальные и неформальные внутридумские институты «принятия решений», на которые главным образом происходит воздействия групп давления.
- выявить и дать оценку основным лоббистским компаниям, происходящим в Государственной Думе ФС РФ, выделив и классифицировав при этом наиболее часто применяемые технологии лоббирования;
- на основе изучения практики лоббистской деятельности дать рекомендации по практическому применению методов и правил успешного лоббирования своих интересов в Государственной Думе ФС РФ;
- разработать основы методики для проведения лоббистских мероприятий;
- комплексно и системно рассмотреть перспективы легитимации лоббистской деятельности, а также возможности и своевременность ее законодательного регулирования.

Теоретическую основу исследования составили как фундаментальные классические труды Г. Алмонда, А. Бентли, М. Вебера, Р. Даля, М. Дюверже,

Г. Лембруха, Ж. Мейно, Р. Михельса, Г. Моски, В. Парето, Д. Пауэлла, С. Рокана, Д. Трумена, Р.-Ж. Шварценберга, Ф. Шмиттера, И. Шумпетера, так и современные концептуальные разработки российских и зарубежных ученых Б.К. Вулпа, Р.Дж. Хрибнера, А.С. Автономова, А.Ю. Зудина, Н.Г. Зяблюка, А.П. Любимова, А.В. Малько, А.А. Нещадина, Я.Ш. Паппэ, С.П. Перегудова, И.С. Семененко.

Методологической основой исследования избран подход, применяемый в рамках теории заинтересованных групп А.Бентли, Д.Трумена и Э.Латема. Анализируя соотношения общественного и группового интереса, ученые пришли к выводу о превалирующей роли последнего, который путем многоступенчатых *согласований* в среде элит приобретает свое институциональное выражение, итоговым результатом которого, посредством эффективного учета всех интересов, является рациональное политическое управление. Абсолютизируя феномен групп («нет политических феноменов, кроме феномена групп», А.Бентли), ученые впервые ввели в политологию методологическую триаду, в последствии ставшей классической: группа-интерес-давление или «заинтересованная группа» - «групповой интерес» - «политическое давление».

В отличие от традиционного для данного подхода фокуса на субъекте воздействия, в нашем случае применяется также подход французского политолога Р.-Ж. Шварценберга, который рассматривал политическое давление в самой структуре властвования: «всякий правитель стремится добиться согласия с его решениями, а каждый из тех, кем управляют, старается выразить свои потребности и сделать так, чтобы о них узнали. Согласие между ними может возникнуть благодаря коммуникации, обмену»³.

Методы исследования. В диссертационном исследовании используются три группы методов, наиболее часто применяемые в

³ Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология: в 3-х частях, М., 1992.

политическом познании: 1) общенаучные; 2) социально-гуманитарные и 3) специально-научные⁴.

Общенаучные методы. В данной группе используются такие хорошо известные всякой науке логические методы, как индукция и дедукция, анализ и синтез, диагноз и прогноз, определение и классификация, сравнение и аналогия.

Социально-гуманитарные методы. В данной группе используются 1) метод анализа документов и источников: законы и регламенты, материалы деловой прессы, данные специальных исследований, статистика государственных органов и ассоциаций, НИИ и ведущих специалистов; 2) опросный метод: экспертные опросы, анкетирование, интервью, телефонные опросы и пр.; сравнительно (компаративно) - правовой метод, институциональный и сравнительно (компаративно) - институциональный метод

Специально-научные методы. Лоббистские отношения достаточно новый объект изучения как в российской, так и в международной научной среде. Существуют множество подходов и методов анализа данного явления; однако, стоит констатировать, что нет единого общепринятого подхода не только к проявлениям лоббизма, но даже к определению и ключевым дефинициям лоббизма. В связи с этим, автор предлагает собственный, специально-научный метод к изучению лоббизма, который, на его взгляд, в полной мере позволит оценить такое сложное политическое явления как лоббизм. Метод состоит из четырех элементов: оценивается субъект, предмет, объект и технология лоббирования.

Выделение *субъектов лоббирования*. На данной стадии анализируются основные субъекты лоббизма, то есть ключевые, организационно сформировавшиеся акторы, оказывающие давление на власть с целью принятия нужных для себя решений. Такими субъектами могут выступать

⁴ Дегтярев А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие / Ин-т "Открытое об-во". - М.: Высш. шк., 1998. стр.26-40

отраслевые союзы и ассоциации, крупные бизнес организации, отдельные предприниматели или влиятельные в отрасли индивиды. Основное назначение данной части исследования состоит в четком выделении всех значимых «центров лоббистского давления».

Выделение *предмета лоббирования*. Правильное выделение предмета лоббизма – является центральным и самым важным этапом в анализе отраслевого лоббирования. Фактически, предмет лоббизма – это то ради чего (та выгода или интерес) осуществляется лоббистское давление, проводится лоббистская кампания и пр.

Выделение *объекта лоббирования*. Объект лоббирования – это те политические институты, на которых осуществляется лоббирование или те институты, от которых зависит принятие решений в пользу лоббиста. На данном этапе должны быть проанализированы как формальные зависимости (это достигается путем подробного изучения соответствующего законодательства, регламентов и пр.), так и неформальные.

Выделение *особенностей процесса и технологий лоббирования* является не только ключевым показателем развитости данного института в стране, но и важным показателем при построении лоббистской кампании.

Эмпирическая база исследования представлена официальными документами органов государственной власти, данными государственных статистических органов, ведущими негосударственными центрами по изучению общественного мнения, справочными изданиями (базы данных) о составе политической и экономической элиты, результатами политологических, социологических и экономических исследований, интервью с авторитетными деятелями политической и бизнес среды.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна. Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в отечественной политологической науке на уровне диссертационного исследования предпринимается попытка комплексного

изучения практических сторон лоббистской деятельности на уровне Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В работе, в том числе, исследуется круг ранее неизученных или недостаточно разработанных проблем, в том числе:

1. уточнен современный понятийный аппарат лоббизма, который широко используется в деловой среде, но в недостаточной степени проанализирован в научной литературе.

Впервые в научном исследовании проведено различие между понятиями «гавермент рилэйшнз» («government relations (GR)») и «лоббизм»; джи-ар менеджер («GR-менеджер») и «лоббист». Так «government relations» относится к сфере общего менеджмента, а лоббизм - к технологии. Следовательно, основная задача GR-менеджера – это умение организовать работу широкого круга внутренних и внешних сотрудников компании: то есть, с одной стороны, способность выстроить общую систему взаимодействия «моя компания» - «бизнес-ассоциация» - «власть», а с другой - установить взаимосвязь внутри собственной компании между PR-подразделением, руководством, акционерами и т.д. Безусловно, такой специалист должен быть ответственным за своевременную и качественную подготовку информации корпоративными специалистами, а часто выступать и ньюсмейкером. Лоббист же – это специалист кулуарных переговоров и политического торга, его ключевой ресурс способность реализовывать поставленные задачи через акторов, принимающих политические решения. Немалое значение здесь играет и вопрос с вознаграждением: для GR-специалиста – это работа за зарплату, а для лоббиста – это работа за гонорар;

Введено понятие «лоббизм государственных органов власти», которое предлагается употреблять вместо уже распространенного в научной среде понятия «ведомственный лоббизм». На наш взгляд, термин «ведомственный» не точен и не полным образом отражает весь спектр его акторов. А под лоббизмом государственных органов власти следует понимать явление, когда тот или иной государственный институт начинает отстаивать не

государственные, а свои собственные корпоративные интересы. Такой лоббизм отличается от реализации государственной политики, цель которой удовлетворение именно общественных интересов. Занимаясь лоббизмом, государственный орган превращается из объекта лоббирования в его субъект. Этот лоббизм может осуществляться с целью расширения политического влияния института (реализации политических амбиций его руководства), увеличения его бюджетного финансирования и т.д.;

2. разработана методология комплексного изучения лоббизма. Предлагается подходить к раскрытию лоббизма через такие категории как субъект лоббизма, объект лоббизма, предмет лоббизма и технологии лоббизма. В каждой из указанных категорий предлагается авторская классификация лоббизма;

3. выявлен, детально изучен и систематизирован весь круг возможных институциональных акторов, оказывающий давление на законодательный процесс в Государственной Думе ФС РФ: во-первых, это представители *отраслевых лобби* (здесь мы рассмотрели отдельные отрасли экономики (на примере аграрного лобби), естественные монополии (на примере лоббизма РАО «ЕЭС России»), финансово-промышленные группы (на примере лоббизма НК «Юкос»), деловые союзы и ассоциации (на примере лоббизма Союза пивоваров России), религиозные организации (на примере лоббизма Русской Православной Церкви), криминальные структуры); во-вторых, это представители *общественно-политического лоббизма* (здесь мы рассмотрели общественные и прочие некоммерческие организации, организованные для защиты интересов общественности (в том числе общества инвалидов, ветеранов и пр.), профсоюзы, организованные для защиты интересов наемного труда, экологические организации, организованные для защиты окружающей среды; в-третьих, это представители *регионального лобби* (здесь, мы рассмотрели региональный лоббизм видного депутата-одномандатника Михаила Гришанкова); в-четвертых, это представители *иностранного лобби* (здесь мы выделили

страновой иностранный лоббизм и корпоративный иностранный лоббизм); в-
пятых, это лоббизм *государственных органов власти*⁵ (здесь мы
рассмотрели лоббизм Министерства Российской Федерации по атомной
энергетике с целью принятия законов о ввозе в Российскую Федерацию из
иностраных государств отработанного ядерного топлива для осуществления
временного технологического хранения и (или) его переработки);

4. выявлены, детально изучены основные институциональные и
неформальные объекты лоббистского воздействия, от которых зависит
принятие политических решений в Государственной Думе ФС РФ: совет
Государственной Думы, депутатские объединения Государственной Думы
(фракции и депутатские группы), комитеты Государственной Думы,
неофициальные (неформальные) объединения Государственной Думы,
авторитетные депутаты, аппарат Государственной Думы, официальные
представители органов исполнительной власти в стенах Государственной
Думы;

5. выявлен, детально изучен и систематизирован весь спектр целей,
которые ставят лоббисты в Государственной Думе ФС РФ: лоббирование с
целью принятия и/или изменения законодательства; лоббирование с целью
более полного участия аффилированных с депутатом структур
(избирательный округ, отрасль, конкретная задача и пр.) в федеральном
бюджете страны; лоббирование с целью использования формальных или
неформальных ресурсов депутата, аппарата Государственной Думы или
самой Государственной Думы;

6. выявлены, детально изучены и систематизированы технологии
лоббистской деятельности, применяемые в Государственной Думе ФС РФ.
Указанные технологии классифицированы на правовые (лежащие в рамках
правового поля), теневые (околозаконные) и криминальные способы
лоббирования. Рассматриваемые технологии сопровождаются наглядными

⁵ В научной среде часто можно встретить понятие «ведомственный лоббизм». На наш взгляд, термин «ведомственный» не точен и не полным образом отражает весь спектр его акторов.

примерами действий представителей бизнеса, чиновников аппарата Государственной Думы ФС РФ и законодателей;

7. в процессе анализа перспектив легитимации лоббистской деятельности в России, комплексно проанализирован вопрос о подготовке законопроекта о регулировании лоббистской деятельности в России. Определены причины «искусственного торможения» принятия данной законодательной базы в Государственной Думе ФС РФ с учетом анализа политической ситуации, и мнения депутатов и работников аппарата Государственной Думы ФС РФ.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту

1. Предлагаемый диссертантом методологический подход позволяет *комплексно* и в полной мере раскрыть такое сложное политическое явление – лоббизм. При фокусировании же внимания на практических сторонах лоббистской деятельности без учета всех его четырех структурообразующих элементах (объект, субъект, предмет, технология) невозможно говорить о раскрытии данного, крайне важного направления политологической науки.

2. В результате институциональных политических реформ, осуществленных в России в 1999-2006 гг., Государственная Дума ФС РФ перестала быть органом государственной власти, от которого реально зависят законотворческие и представительские функции. В такой ситуации действительный центр принятия большинства политических решений все больше перемещается в сторону исполнительной власти (Правительство и профильные министерства) и администрации Президента РФ, что вызывает естественное изменение структуры распределения рынка лоббистских услуг в сторону последних. Указанная тенденция привела к следующему:

А) Принципиально меняется роль депутатов Государственной Думы ФС РФ, которым для эффективного выполнения своих профессиональных обязанностей необходимо выстроить коммуникацию с новыми центрами

принятия решений, зачастую становясь лишь проводниками политической воли последних.

Б) Принципиально изменилась лоббистская роль депутатов. В существующей системе принятия решений, депутаты, обладая определенным политическим ресурсом, зачастую выступают посредниками (в результате большей открытости Государственной Думы) между группами давления и новыми центрами принятия решений.

В) При отсутствии работающих условий «сдержек и противовесов», подменяются легальные политические институты и создается поле, когда теневые акторы оказывают определяющее влияние на политические и экономические процессы в России.

3. В процессе анализа перспектив легитимации лоббистской деятельности в России, диссертантом установлена прямая связь между существованием развитого гражданского общества (которое выражается в наличие влиятельных неправительственных институтов, таких как независимые СМИ, крупный бизнес, общественные организации и партии, самостоятельные регионы и пр.) и содержанием риторики относительно законодательства о лоббизме и перспективами его реального принятия. После тщательного изучения фактов, которое сопровождалось интервьюированием главных участников и очевидцев этих событий можно сделать вывод: чем независимей от правящей власти чувствуют себя рассматриваемые агенты, тем более ощущается потребность в подобном договоре, что сопровождается и активностью парламента в этой области, и частотой проведения дискуссий в форме круглых столов, семинаров и конференций. В то же время, чем более рассматриваемые институты подчинены и зависимы, тем интерес к данной теме пропадает и перемещается от институциональных или правовых вопросов (которые воспринимаются как несвоевременные или как демагогия) к вопросам технологии взаимодействия и влияния.

4. В ситуации отсутствия развитого гражданского общества говорить о формировании независимого института цивилизованного лоббизма не приходится. Любое соглашение между двумя сторонами (в нашем случае между обществом и государством) имеет смысл только тогда, когда каждая из сторон независима и представляет реальную силу. В нашем случае гражданское общество ослаблено, а власть, не имея серьезных контролеров в лице представительных органов, крупного бизнеса, общественных организаций, деловых союзов и СМИ, наоборот, слишком сильна. В такой ситуации, исходя из самой логики порочности власти и интересов бюрократического аппарата принятие объективного закона, регулирующего лоббистскую деятельность, просто не возможно. Отсюда следует вывод: лоббизм остается незаконным до тех пор, пока в стране существует низкий уровень демократизма, а в государстве – слабый парламент и могущественный президент

5. Легитимация лоббизма через всеобщее признание и понимание его как определяющего права граждан воздействовать на власть, избираемую ими, создает условия для стабильного политического развития России.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в ней анализ, выводы и предложения, а также существенный фактологический материал систематизированы, логически выверены и способствуют комплексному и более глубокому пониманию сущности лоббистских отношений на уровне Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Практическая значимость работы. Полученные результаты диссертационного исследования могут быть полезны в работе депутатов Государственной Думы, чиновников Аппарата Государственной Думы, представителей всевозможных групп интересов (в том числе общественным организациям и ассоциациям, профсоюзам и пр.), а также департаментов по

связям с органами государственной власти (government relations department) российских и зарубежных фирм, а также при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих лоббистские отношения в России.

Содействуя раскрытию нового направления в исследовании политологической науки, а именно представляя авторский методологический подход к раскрытию сущности ключевой для нее категории, диссертация может послужить отправной точкой для исследовательских разработок в научно-исследовательских институтах и организациях, занимающихся проблемами взаимодействия бизнеса и власти, парламентаризма, коррупции, реформирования административной системы и пр.

Основные выводы диссертации и материал, собранный в ней, могут быть использованы при чтении курсов политологии, конституционного и парламентского права, теории государства и права, политического анализа и менеджмента и др. в высших учебных заведениях, имеющих соответствующие специальности и дисциплины.

Апробация работы. Ключевые положения, рассматриваемые в диссертационной работе, апробированы в различных научных и учебных заведениях, а также в научных публикациях, ведущих печатных и электронных СМИ, докладах и выступлениях на семинарах и «круглых столах». Соискатель является автором одной монографии, а также статей общим объемом свыше 300 печатных листов. Публикации и научные труды диссертанта обсуждались на научном семинаре под руководством Е.Г. Ясина в Высшей школе экономики (2003-2005 гг.), на кафедре Теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Высшей школе экономики (2004-2005), в Московской государственной юридической академии (2004), на кафедре Политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ (2006).

Автор регулярно публикуется в ведущих деловых СМИ (журнал «Компания», Полит.ру, Бизнес), а в информационно-правовом журнале

«Капитал и Право» диссертант ведет собственную рубрику, посвященную взаимодействию бизнеса и власти.

Автор является победителем конкурса Российского государственного гуманитарного научного фонда в номинации «конкурс проектов по изданию научных трудов, осуществляемых научными коллективами или отдельными учеными» на 2005 год.

Автор принимает участие в исследованиях по лоббистской тематике. В частности, можно выделить:

Декабрь 2003 – ноябрь 2004 Участник исследовательского проекта на тему: «Лоббизм: история принятия законопроекта о регулировании лоббистской деятельности в России. Зарубежный опыт». Спонсор проекта: Фонд «Либеральная миссия»

Автор являлся приглашенным лектором на мастер-классе «Лоббирование и PR – технологии», организованным Российской Ассоциацией по связям с общественностью (РАСО) 21-23 ноября 2005 года. Темы выступления: Практика лоббизма в России, Отраслевой лоббизм в России.

Объем и структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, подразделенных на параграфы, заключения, списка использованных российских и зарубежных источников и приложений.

II. Основное содержание диссертационного исследования

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, указываются цели и задачи работы, отмечаются научная новизна, практическая значимость и апробация исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические подходы к анализу лоббизма» подробно разбираются особенности лоббистских отношений в России со времен конца 19 века до наших дней, выделяются специфика и взаимосвязь лоббизма в разные эпохи: царская Россия, лоббизм в годы советской власти, перестройку, во времена Верховного Совета РСФСР и РФ и современного парламентаризма, при этом диссертант посчитал нужным, вслед за ведущими учеными⁶, рассмотреть проявления лоббизма в контексте аспектов классической политологии, используя подходы теорий плюралистического и корпоративистского типа представительства интересов. В главе уточняется само понятие лоббизма. Во-первых, приводятся различные подходы к его определению зарубежными и российскими учеными, например, термин рассматривается в рамках общего и специального подхода, при этом приводится и авторское его интерпретация. Во-вторых, особое внимание уделяется происхождению и эволюции изначально латинского термина «lobia». В-третьих, анализируются различия и взаимосвязь между понятиями «лоббизм» и «government relations», которые часто даже в научных кругах используются эквивалентно, при этом подобное различие четко определено в классической американской литературе по лоббистской тематике.

Особое внимание в главе уделено простой и ясной классификации видов лоббизма. Ведь, лоббизм - достаточно новое явление в российском обществе и только формируется в научной среде. Каждый из авторов

⁶ Например, подобный подход используется в работах: Нешадин А. А., Блохин А. А., Верещагин В. В., Григорьев О. В., Ионин Л. Г., Кашин В. К., Малютин М. В., Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997). Лоббизм в России: этапы большого пути. Москва 2002 г. С. 406; Ильичева Л. Е. Лоббизм и корпоративизм. Москва. «Экономика». 2002 год. Стр.9-10; Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и Российское государство. Эдиториал УРСС. - М.: 1999.

исследований предлагает свое определение, классификацию, формы лоббизма. Различные подходы к классификации лоббизма свидетельствуют о том, что это явление находится еще в стадии становления и изучения российской наукой. В связи с этим диссертант предлагает свой подход к классификации видов лоббизма, который, на его взгляд, является достаточно простым для понимания, но в то же время раскрывает все многообразие его типов.

Вторая глава «Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» является центральной в данном диссертационном исследовании. В ней предлагается авторская методика раскрытия явления лоббизма вне зависимости от объекта лоббирования, которая состоит из четырех элементов: во-первых, кто осуществляет лоббирование, выделяются, анализируются и классифицируются заинтересованные группы давления или субъекты лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ; во-вторых, выделяется, анализируется и классифицируется предмет лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ, то есть то ради чего проводится лоббистская кампания, осуществляется лоббистское давление; в-третьих, в Государственной Думе ФС РФ выделяются объекты лоббистского давления, то есть те важные властные внутривидовые институты, через которые наиболее эффективным образом достигаются цели лоббистской кампании; и, наконец, в-четвертых, выделяются, анализируются и классифицируются особые технологии лоббистской деятельности, характерные для Государственной Думы ФС РФ.

В рамках четырех элементов данного подхода подробно раскрываются лоббистские отношения в Государственной Думе ФС РФ. Так, при рассмотрении субъектов лоббизма в Государственной Думе ФС РФ, детально проанализированы, во-первых, представители отраслевых лобби (здесь рассматриваются отдельные отрасли экономики (на примере аграрного лобби), естественные монополии (на примере лоббизма РАО «ЕЭС России»),

финансово-промышленные группы (на примере лоббизма НК «Юкос»), деловые союзы и ассоциации (на примере лоббизма Соза пивоваров России), религиозные организации (на примере лоббизма Русской Православной Церкви), криминальные структуры); во-вторых, представители общественно-политического лоббизма (здесь рассматриваются общественные и прочие некоммерческие организации, организованные для защиты интересов общественности (в том числе общества инвалидов, ветеранов и пр.), профсоюзы, организованные для защиты интересов наемного труда, экологические организации, организованные для защиты окружающей среды⁷; в-третьих, представители регионального лобби (здесь, рассматривается региональный лоббизм видного депутата-одномандатника Михаила Гришанкова); в-четвертых, представители иностранного лобби (здесь выделяются страновой иностранный лоббизм и корпоративный иностранный лоббизм); в-пятых, лоббизм государственных органов власти⁸ (здесь рассматривается лоббизм Министерства Российской Федерации по атомной энергетике с целью принятия законов о ввозе в Российскую Федерацию из иностранных государств отработанного ядерного топлива для осуществления временного технологического хранения и (или) его переработки); в-шестых, лоббизм, ассоциаций, деловых клубов и отраслевых союзов (здесь рассматривается лоббистские успехи ведущих деловых ассоциаций России).

Говоря о предмете лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ, рассматривается лоббирование с целью принятия нужного для лоббиста законодательства или поправок к нему (включая федеральный бюджет РФ); лоббирование с целью добиться официальной реакции

⁷ Вопрос о том, что есть частный интерес, а что – общественный имеет долгую историю. В правовом смысле эти дискуссии впервые появились в работах древнеримских юристов. Хочу отдельно отметить довольно узкую грань между этими двумя понятиями. Очень часто лоббисты просто прикрываются общественным интересом, продавливая нужные им решения. Это, в первую очередь касается, использования целевых программ: ФЦП «Дети России», ГЦП «Спорт Москвы» и пр.

⁸ В научной среде часто можно встретить понятие «ведомственный лоббизм». На наш взгляд, термин «ведомственный» не точен и не полным образом отражает весь спектр его акторов.

Государственной Думы или комитетов Государственной Думы в форме постановлений или заявлений; лоббирование с целью получить депутатский, фракционный или парламентский запрос; лоббирование с целью организации парламентских слушаний, конференций, пресс-конференций с выступлением депутатов в русле интересов лоббиста и многое другое.

Говоря об объектах лоббизма в Государственной Думе ФС РФ, на основании изучения Регламента Государственной Думы, федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а так же других актов нормативного и ненормативного характера, выделены и комплексно проанализированы: Совет Государственной Думы ФС РФ, депутатские объединения Государственной Думы (фракции и депутатские группы), комитеты и комиссии Государственной Думы ФС РФ (включая экспертные советы, формируемые при комитетах Государственной Думы ФС РФ), неофициальные (неформальные) объединения Государственной Думы ФС РФ, авторитетные депутаты Государственной Думы ФС РФ, Аппарат Государственной Думы ФС РФ, Официальные представители исполнительной власти в Государственной Думе ФС РФ.

Говоря о технологиях лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ, диссертантом подробно рассматриваются легитимные, теневые (околозаконные) и криминальные методы давления. В рамках каждого метода диссертантом выделяются различные способы лоббирования. При этом классификация способов осуществляется на основании детального изучения как фактологического материала, так и экспертных опросов ключевых акторов лоббизма: депутатов, чиновников аппарата Государственной Думы ФС РФ, а также самих лоббистов.

В заключение главы рассматривается вопрос о перспективах легитимации явления лоббизма в современной России. В данном контексте диссертант приводит общий анализ специфики взаимоотношений общественных и деловых структур с правящей властью за последнее

десятилетие, при этом особое место в анализе уделяется истории развития неправительственных институтов, таких как СМИ, крупный бизнес, профсоюзное движение, общественные организации и пр., самостоятельность которых, на взгляд диссертанта, является ключевым показателем в появлении работающего (а не формального) законодательства, регламентирующего лоббистские отношения. Ведь такое законодательство, по сути, есть договор между двумя сторонами: обществом, включая бизнес, профсоюзы, экологические, религиозные и прочие неправительственные структуры и государством о правилах взаимодействия между собой. Подобный договор может быть заключен только при фактическом равенстве, уважении или даже страхе этих сторон друг перед другом, в обратном случае он превращается в лакмусовую бумажку и просто не работает. В данном контексте диссертант сравнивает независимость таких неправительственных институтов как СМИ, крупный бизнес, общественные организации и партии, регионы и пр. и содержание риторики относительно законодательства о лоббизме. После тщательного изучения фактов, которое сопровождалось интервьюированием главных участников и очевидцев этих событий, диссертант делает вывод о прямой связи между двумя этими явлениями: чем независимей от правящей власти чувствуют себя рассматриваемые агенты, тем более ощущается потребность в подобном договоре, что сопровождается и активностью парламента в этой области, и частотой проведения дискуссий в форме круглых столов, семинаров и конференций. В то же время, чем более рассматриваемые институты подчинены и зависимы, тем интерес к данной теме пропадает и перемещается от институциональных или правовых вопросов (которые воспринимаются как несвоевременные или как демагогия) к вопросам технологии взаимодействия и влияния.

В **Заключении** кратко подводятся итоги диссертационного исследования и вытекающие рекомендации, в обобщенном виде излагаются теоретико-методологические основы проблем, связанные легитимацией лоббистских отношений в современном российском обществе, а также

намечаются возможные перспективы дальнейших изысканий в данной области.

Автором опубликовано более 10 работ. Из них основными по теме диссертации являются:

Монографии, учебные пособия, сборники

1. Закат Государственной Думы. Лоббирование по “восточному сценарию” / / Сборник научных статей студентов ГУ-ВШЭ, под редакцией профессора Е.Г. Ясина. Москва. 2004. – 0,36 а.л.
2. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. – Москва. 2005. – 13,5 а.л.

Научные статьи

1. Закат Государственной Думы. Лоббисты российских компаний больше не ищут поддержки у депутатов. / / Компания №303 от 23 февраля 2004 года. – 0,66 а.л.
2. Технологии лоббирования в органах власти / / Капитал и право (информационно-правовой журнал) №7, февраль 2005. – 0,6 а.л.
3. Закон о лоббизме некому пролоббировать. / / Капитал и Право (информационно-правовой журнал) №8, март 2005. – 0,42 а.л.
4. Цена закона. / / Капитал и Право (информационно-правовой журнал) №9, апрель 2005. – 0,63 а.л.
5. Самые спорные законопроекты. / / Капитал и Право (информационно-правовой журнал) №10, май 2005. – 0,43 а.л.
6. Миллиардные обороты думского лоббизма. / / Полит.ру. 28 апреля 2005. – 0,42 а.л.
7. Лоббизм в России. // Бизнес и Политика (Таджикистан). – 19 мая 2005. – 0,5 а.л.
8. Технологии лоббистской деятельности в Государственной Думе РФ // <http://www.stratagema.org>, 14 февраля 2006, - 0,65 а.л.

9. Предмет лоббистской деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Полит.ру, 20 февраля 2006, – 0,7 а.л.