



Исторический опыт показывает, что взаимодействие между обществом и государством осуществляется в основном через специальные институты. Со стороны государства участвуют государственный аппарат и органы политической власти, со стороны общества - организации, группы и иные объединения, составляющие его институциональную инфраструктуру. Эта инфраструктура в системном плане распадается на два принципиально различных образования - политические партии и группы интересов. Причем каждое взаимодействует с государством по своим каналам и своими методами. Партии делают это через выборы, парламенты и местные представительные учреждения, т. е. выстраивают систему территориального представительства, тогда как группы интересов осуществляют такое взаимодействие, входя в непосредственный контакт с государством и его органами, т. е. через систему функционального представительства. В зависимости от степени открытости и демократичности политической системы можно выделить основные модели лоббизма: плюралистическую и корпоративную. По мнению теоретика плюралистического подхода Р. Даля, конкуренция разнообразных групп интересов, у которых неравные исходные возможности и, следовательно, неравные сферы влияния и рычаги оказания давления на принятие решений, лежит в основе функционирования политической системы, которую можно определить как «полиархию» - правление многих, в рамках которого государство предоставляет группам интересов арену для согласования мнений. Современная политическая теория считает государство не только ареной, но и активным участником борьбы за разделение сфер влияния. Плюрализм - это тип представительства интересов, при котором группы давления организуются спонтанно, они многочисленны, конкурируют между собой. Они сами, независимо от государства, определяют свой интерес, своих лидеров и степень того, насколько далеко они могут идти в преследовании этого интереса. В одной и той же сфере деятельности может быть несколько таких групп. Ни одна из них не обладает монополией на представительство интересов. Достижение какой-либо из них своих целей, т. е. оказание влияния на государство, - результат конкурентной борьбы. От плюралистического коренным образом отличается корпоративный тип представительства интересов. Суть корпоративной модели можно сформулировать как «социально-политическую организацию общественной жизни, при которой отношения между группами интересов и политической системой реализуются через корпорации, т. е. через структурированное представительство групп

интересов в целях выработки и принятия решений и последующей их реализации».

Корпоративная модель начала развиваться во второй половине XIX - начале XX в. и эволюционировала от механизма интеграции субъектов социально-экономических отношений тоталитарных и авторитарных режимов до современной концепции социального партнерства. Сущность ранней корпоративистской модели состояла в наличии жестких связей между принудительным образом созданными «корпорациями» и институтами государства, ответственными за состояние экономики и социальные отношения. Даже в том случае когда эта подсистема достраивалась до парламентского уровня, как это было в фашистской Италии, реальная политическая власть в центре и на местах сосредоточивалась в руках партийно- государственной верхушки. В этом, последнем случае группы интересов сравнительно немногочисленны, имеют реальные возможности воздействия на государственную политику, функционально упорядочены, иерархизированы. Источник такого порядка - государство. Именно оно признает за данной группой монопольное право на представительство определенного интереса в обмен на право соответствующим образом влиять на выбор такого интереса, отбор лидеров. Можно выделить ключевые черты корпоративного типа представительства интересов. Во-первых, корпоративные организации монопольны по своей сущности, источником этого статуса является государство. Во-вторых, они сочетают в себе как функции управления, так и функции представительства. В-третьих, государство рассматривается как главный инструмент выявления интересов, само отбирает и определяет определенную, идеологически надежную группу, в результате чего говорить о конкуренции уже не приходится. Таким образом, главным признаком плюрализма является конкуренция, свободное соревнование групп давления в их воздействии на государство, тогда как в корпоративизме налицо род «картельного соглашения», функциональная дифференциация и монополия определенных групп на представительство определенных интересов. Преобладание в том или ином политическом режиме конкретных типов лоббирования определяется множеством факторов. Прежде всего, это общий характер политической системы. Например, в советской политике с ее степенью централизации преобладало корпоративное лоббирование как в сфере экономики, так и в любой другой области общественной жизни. В экономике лоббирование концентрировалось в централизованных и официально утвержденных группах функционального представительства. В других сферах критерием отбора групп, которым предоставлялась монополия на представительство той или иной категории интересов, служила чаще всего верность господствующей идеологии. Но корпоративное представительство возникает не только в авторитарных

государствах. Даже в современных демократических государствах во многих секторах деятельности количество абсолютно свободных, действующих на конкурентной основе групп давления сравнительно невелико. Несмотря на особенности практики лоббизма в разных странах, субъекты лоббизма, как правило, обладают идентичной психологией деятельности, характеризующейся поисковым поведением и специфической мотивационной направленностью. По форме виды лоббирования можно подразделить на непосредственное и опосредованное, спланированное и спонтанное, плюралистическое и корпоративное, ситуационное и стратегическое, законное и криминальное. По содержанию виды лоббирования делятся на активные и пассивные, эмоциональные и рациональные, разовые и постоянные. Что касается лоббистской деятельности, осуществляемой в условиях легитимности, то можно выделить ряд общих характерных черт, присущих легитимному лоббизму. Во-первых, основным институтом, где наиболее ярко проявляется подобная форма отстаивания групповых интересов, является парламент. Парламент любой страны постоянно находится в центре общественно-политической жизни, является местом пересечения и столкновения существующих в обществе многочисленных интересов, мотивов, потребностей. Неизменным атрибутом парламентской жизни является важность выполняемых данным органом функций и наличие лоббистского давления на деятельность парламента. Процесс лоббирования в парламентской деятельности показывает наличие многочисленных субъектов группового давления, отражающих широкий спектр существующих в обществе интересов. Очевидно, что существование законных рамок, регулирующих лоббистскую деятельность, дает обществу и другим социальным группам определенные механизмы контроля за деятельностью лоббистов, в том числе и физических лиц. Во-вторых, в большинстве стран лоббизмом занимаются как физические, так и юридические лица, но регистрации подлежат физические лица, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью. В законодательстве некоторых стран встречаются ограничения в выборе клиентов лоббистской деятельности, например, ими могут являться только негосударственные организации. В условиях легитимного лоббизма в среде лоббирующих организаций, как правило, достигается соглашение об основополагающих целях давления на государство путем разностороннего лоббирования. При этом возможны разнообразные модификации, способы существования и проявления лоббизма. Если провести сравнительный анализ, то можно выявить виды лоббирования, более характерные для легитимной его формы. Как правило, легитимное лоббирование бывает чаще непосредственное, чем опосредованное; стратегическое чаще, чем

ситуационное; криминальное реже, чем законное; прямое чаще, чем косвенное. Одной из главных задач для аппарата лоббирования является правильный выбор объекта давления. Например, если вновь избранный парламент будет голосовать по готовящемуся законопроекту, что предпочтительнее: внести немного денег в предвыборные фонды как можно большего числа кандидатов; внести большую сумму тем депутатам, кто, по прогнозам, уже имеет хорошие шансы.

К формам лоббизма в Общественной палате России можно отнести.

1. Общественную экспертизу законопроектов и вынесение их на публичное обсуждение - практикуется в большей степени членами Общественной палаты Российской Федерации, иногда и органами законодательной и исполнительной власти, общественными организациями с участием заинтересованных групп.
2. В рамках проведения общественной экспертизы член Общественной палаты Российской Федерации предлагает внести поправки к законопроектам в форме замечаний и предложений. Официальную позицию Общественной палаты Российской Федерации по тому или иному вопросу освещает собственная пресс-служба. Материалы, выступления, заключения Общественной палаты Российской Федерации по актуальным вопросам часто передают в ведущие российские и зарубежные средства массовой информации.
3. Обращение членов Общественной палаты Российской Федерации. Член Общественной палаты Российской Федерации (инициатор запроса) вправе направить обращение Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ и другим должностным лицам - по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения.
4. Комиссионное обращение. Обращение делается от одной или нескольких комиссий общественных рабочих групп.

5. Обращение совета Общественной палаты России. Общественная палата Российской Федерации вправе направить его Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты РФ, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ и другим должностным органам - по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов.

6. Проведение пленарных заседаний, совещаний, слушаний, круглых столов, семинаров, научно-практических конференций и других мероприятий с участием представителей органов государственной власти. Пленарные заседания или слушания, как правило, подразумевают рассмотрение всех точек зрения в отношении данной проблемы, привлечение к ней различных институтов гражданского общества. В рамках общественных слушаний предоставляется возможность выступления члену Общественной палаты Российской Федерации, руководителю некоммерческой организации, приглашенному эксперту, специалисту, углубленно занимающемуся рассматриваемой проблемой. Выступления данного рода могут быть посвящены отстаиванию различных позиций и взглядов представителей гражданского общества России. В современном виде российский лоббизм начал складываться в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Опрос московских предпринимателей в конце 1991 г. — начале 1992 г. показал, что 43,6% из них считали приоритетным направлением своей политической деятельности «подготовку собственных законопроектов и борьбу за их принятие». Связано это было с тем, что освобожденные от административных оков экономические интересы хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций, кооперативов) вошли в резкое противоречие с господством государственной собственности. Разрешить это противоречие можно было только с помощью государства путем изменения экономического положения хозяйствующих субъектов, т.е. изменения права собственности. Отсюда резкое усиление лоббистской деятельности, целью которой становятся: кардинальное изменение условий хозяйствования; разгосударствление собственности; право на занятие конкретной деятельностью, а также льготные налоги, лицензии, квоты, государственный заказ. Резкое усиление лоббистской деятельности во многом носило спонтанный и разрозненный характер. Однако уже к концу перестройки

представители институциональных групп, теневого бизнеса, кооперативов и других нарождающихся структур почувствовали потребность в объединении усилий. На поверхности экономической и политической жизни страны появляются новые лоббистские структуры — различные союзы и ассоциации. Процесс их образования носил волнообразный характер. В начальный период появления этих общественных объединений опережало формирование групповых интересов и они носили скорее авангардный, нежели представительский характер. Большая их часть создавалась либо политическими администраторами (например, Российский союз промышленников и предпринимателей — бывшим ответственным работником ЦК КПСС А. Вольским), либо «политическими предпринимателями» типа А. Тарасова, К. Борового и К. Затулина. В дальнейшем появляются объединения, инициатива объединения которых исходит уже изнутри соответствующих секторов и отраслей (например, Российская гильдия риэлтеров). Их руководителями становятся практикующие предприниматели, имеющие свой бизнес и не собирающиеся уходить в политику. Активную роль в развитии корпоративного представительства начинает играть государство. Объектом лоббистского воздействия выступают профильные структуры как исполнительной, так и законодательной власти (для банковского сообщества — Центробанк, для ВПК — Минобороны и Госкомоборонпром, другие госкомитеты, министерства, члены правительства вплоть до уровня вице-премьеров и премьер-министра, комитеты и подкомитеты Государственной Думы и Совета Федерации). Следует отметить, что объединения, появившиеся при содействии государства (к их числу принадлежит Союз металлоэкспортеров, некоторые другие союзы экспортеров, Гильдия финансистов и т.п.), имеют «укороченный лоббистский цикл», поскольку для них не существует обычных для лоббистских структур проблем доступа в коридоры власти. «Лоббизм организации фактически сливается с усилиями соответствующего правительственного учреждения и становится составной частью «ведомственного лоббизма». Иными словами, лоббизм приобретает силу власти, что придает ему, с одной стороны, агрессивность, а с другой — политизированный характер. Сегодня практически все объединения в сфере бизнеса относятся к числу политизированных, так как активно взаимодействуют с органами власти и управления. Оправдывая такое положение, президент РСПП А. Вольский утверждал: «Лоббирование принятию нужных законопроектов и решений представляет собой веками отработанный инструмент защиты интересов производства и бизнеса».

Если экономическая политика по отношению к предпринимателю будет выражаться так: "Мы тебя будем давить, а ты выживай, как хочешь", то это не

поможет снизить долю теневой экономики в национальном хозяйстве. А поскольку во многих законопроектах упор сделан на преследование людей, а не на устранение условий, препятствующих превращению "теневой" деятельности в легальную, то экономические результаты могут оказаться противоположными. Вместо расширения налоговой базы - ее сужение, вместо подавления криминальных тенденций - их усиление. Борьба с теневой экономикой должна быть комплексной, включать экономические, правовые и социальные аспекты: реформирование налоговой системы, ужесточение борьбы с коррупцией, создание более привлекательного инвестиционного климата в стране, усиление контроля над финансовыми потоками.