

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ИСТОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ И  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

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»

Диссертация на соискание ученой степени  
Кандидата политических наук

Научный руководитель:  
кандидат политических наук, доцент  
БЕРЕЗКИНА ОКСАНА СТЕПАНОВНА

МОСКВА – 2014

## Оглавление

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ</b>	
§ 1 РОЛЬ И МЕСТО ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ.....	24
§ 2 ОСНОВНЫЕ ТИПОЛОГИИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ.....	38
<b>ГЛАВА II. ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ И ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ</b>	
§ 1 МЕХАНИЗМЫ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	56
§ 2 ОТРАСЛЕВОЙ ЛОББИЗМ (НА ПРИМЕРЕ АПК И ТЭК).....	76
§ 3 ГРУППЫ ДАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ФНПР).....	120
§ 4 ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЛОББИЗМ.....	136
<b>ГЛАВА III. ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА</b>	
§ 1 ОПЫТ ЗАПАДНЫХ СТРАН.....	155
§ 2 ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	177
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>199</b>
<b>ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>207</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b>	

## **Введение**

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.

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 институтам<sup>1</sup>.

Теория нашла своё отражение в работах Д. Трумена<sup>2</sup>. Анализ функционирования групп интересов стал отправной точкой для возникновения и развития ряда научных школ в политической науке. Так,

---

<sup>1</sup> Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967.

<sup>2</sup> Truman David B. The Governmental Process. NY, 1968.

например, корпоративисты (неокорпоративисты) (Ф. Шмиттер<sup>3</sup>) и плюралисты (Р. Даль, Ч. Линдблом<sup>4</sup> 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. Гриффитса<sup>5</sup>, Дж. Хоуга<sup>6</sup> 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 выбора<sup>7</sup>. Механизмы этого влияния рассматриваются в трудах Г. Джордана<sup>8</sup>. В рамках ТРВ также вели исследования М. Шубик,<sup>9</sup> Дж. Цебелис<sup>10</sup> 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

---

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> H. Skilling, F. Griffiths. Interest Groups in Soviet Politics. Princeton, 1971.

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

<sup>7</sup> Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995.

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

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

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

интерес публикации Г. Алмонда, Д. Пауэлла<sup>11</sup>, Г. Вильсона<sup>12</sup> и других авторов. В современной англосаксонской (Р. Родс и Д. Марш)<sup>13</sup> и немецкой (Т. Берцель)<sup>14</sup> 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. Константинова<sup>15</sup> 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. Нецадин, А.П. Любимов, А.С. Автономов, В.А. Лепехин и др.<sup>16</sup>). Значительное внимание авторы уделили эволюции групп

---

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> Вильсон Г. *Группы интересов*. М., 1990.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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*. 1998. Vol. 5. № 2.

<sup>15</sup> Константинов В.Н., Найшуль В.А. *Технология планового управления*. М., 1986.

<sup>16</sup> Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г., Кашин В.К., Малютин М.В. *Лоббизм в России: этапы большого пути*. // *Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997)*. М., 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*

интересов в изменившихся социально-политических реалиях постсоветской России, особенностям адаптации в новых условиях советских заинтересованных групп. Исследователи, рассматривающие взаимоотношения групп интересов с властными 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. Перегудов<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>).

---

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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.



Анализируются место и роль клиентарных отношений в российской политике (М.Н. Афанасьев<sup>19</sup>).

Большой вклад в изучение проблематики групп интересов внесли С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина и И.С. Семененко. Кроме разработки теоретической системы исследования групп интересов, авторам исследования «Группы интересов и российское государство»<sup>20</sup> 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 варианте<sup>21</sup>.

Особого внимания заслуживают работы А.П. Любимова<sup>22</sup> и П.А. Толстых<sup>23</sup>, 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

---

<sup>19</sup> Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997.

<sup>20</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999.

<sup>21</sup> 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 американской модели // США-Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 5; Зяблук Н.Г. Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 7.

<sup>22</sup> Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

<sup>23</sup> 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.

заинтересованных групп и лоббизма<sup>24</sup>. По результатам их работы выпускаются сборники научных статей и отдельные статьи.<sup>25</sup> 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 прозрачного взаимоотношения с властными структурами, исключающего 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 рубежом<sup>26</sup>, роль и значение групп интересов в современной российской политике,

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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>

<sup>26</sup> 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.

взаимоотношения политических институтов и бизнеса<sup>27</sup>, 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 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,

---

<sup>27</sup> 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.

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 России<sup>28</sup>. Все эти вопросы тесно связаны с проблематикой заинтересованных групп, в отмеченных

---

<sup>28</sup> 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; Батурин Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф., Костиков В.В., Краснов М.А. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001; Коврякова Е.В. 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.

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.

**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 инструментальный 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*<sup>29</sup>, 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.

---

<sup>29</sup> Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967; Truman David B. The Governmental Process. NY. 1968; Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959; Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2; Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. NY., 1976; Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3; H.Skilling, F.Griffits. Interest Groups in Soviet Politics. Princeton, 1971; Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995; Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения, 1997. № 1; Almond G., Powell B. Comparative Politics Today: A World View. N-Y., 1995; Вильсон Г. Группы интересов. М., 1990; Riesman D. The Lonely Crowd. N.Y., 1953; Бурдьё П. Социология политики. М., 1993; Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999; 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; Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005; 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 и др.

*Документы государственных органов*<sup>30</sup> 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 регулирования 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

---

<sup>30</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. в ред. от 21.07.2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4237; Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2013. № 52 (Часть I). Ст. 7011; Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5316; Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 02.07.2014) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2014. № 27. Ст. 3719; Постановление ГД ФС РФ от 15.11.1996 № 813-П ГД «О массовых выступлениях граждан Российской Федерации 5 и 7 ноября 1996 года» // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5436; Постановление СФ ФС РФ от 09.06.1999 № 234-СФ «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 24. Ст. 2901; Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 4 октября 1995 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3019/>; Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 6-я сессия ГД второго созыва (осень 1998), хроника заседания 16 октября 1998 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2488/>; Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД третьего созыва (весна 2002), хроника заседания 16 мая 2002 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1706/>; Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД четвертого созыва (осень 2004), хроника заседания 22 октября 2004 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1219/>; Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД пятого созыва (весна 2011), хроника заседания 23 марта 2011 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3402/>; Проект Федерального закона № 98055032-2 «О компенсации потерь сельскохозяйственным товаропроизводителям в связи с нарушением сложившегося паритета цен» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 16.10.1998). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=300;dst=0;ts=92F7BA60A139F4ED09C14CFA5825E1D3;rnd=0.33207672248284525> (внесен депутатами Государственной Думы Агафоновым В.А., Куликом Г.В., Найчуковой С.В., Нигкоевым С.Г., Никитиным В.П., Пономаревым А.А., Чернышевым А.А.); Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы В.А. Лепехиным 4 октября 1995 г. <http://www.lobbism.ru/zakon.htm>; Проект Федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 23.03.2011), внесен депутатами В. Мединским, Е. Туголуковым, А. Ньюдорбековым и др. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=84630;dst=0;ts=5D298D3854FCC1CA392C02F1F75A6B2B;rnd=0.9557039755281173> и др.

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<sup>31</sup>. 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*<sup>32</sup> 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.

*Речи и труды государственных и партийных деятелей*<sup>33</sup> содержат оценки происходивших в стране процессов, демонстрируют отношение к ним

---

<sup>31</sup> Конституция США. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>; Lobbying Disclosure Act. URL: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm); Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. April 2008. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>; Основной закон Федеративной Республики Германия. URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM>; Регламент Бундестага. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>; Lobbyists Registration Act. URL: <http://www.leg.bc.ca/37th2nd/amend/gov20-2.htm>; Codes of conduct for Members of Parliament, Ministers and Ministerial Staff in Tasmania, may 2012. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#\\_Toc325623529](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#_Toc325623529) и др.

<sup>32</sup> 20 лет ФНПР: история – в документах. М.: Профиздат. 2010; Киотский протокол к рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. ООН. 1998. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf>

<sup>33</sup> Ельцин Б.Н. Порядок во власти – порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 г. URL: [http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie\\_prezidenta\\_rossii\\_borisa\\_elcina\\_federalnomu\\_sobraniju\\_rf\\_porjadok\\_vo\\_vlasti\\_porjadok\\_v\\_strane\\_1997\\_god.html](http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_porjadok_vo_vlasti_porjadok_v_strane_1997_god.html); Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 27.04.2007. № 90; Лепехин В.А. «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»; «Лоббизм» (Москва 1995 г.) и «Общественно-политические процессы в среде предпринимателей» (Москва 1994 г.); Медведев В.С. Так ли страшно лобби, как его малюют? // Фактор. январь 1998; Медведев В.С. Нефтяное лобби — на пути к открытому обществу // Нефть и бизнес. 1994. № 1; Интервью депутата Государственной Думы ФС РФ, заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии М. А. Шингаркина от 02.12.2013 г. Интервьюировал П. Иванов.

лиц, осуществлявших в рассматриваемый период руководство страной. Послания Президента РФ определяют видение исполнительной властью состояния и перспектив развития экономики (в том числе бюджетной политики страны), политической, общественной и др. сфер. В исследовании были использованы работы В.А. Лепехина, депутата Государственной Думы первого созыва, в 1994-95 гг. заместителя председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций, руководителя рабочей группы по разработке законопроекта о лоббизме. В этих работах анализируется работа Госдумы первого созыва, прослеживается деятельность лоббистских групп. Кроме того, депутат подробно останавливается на проекте закона, направленного на регулирование и институционализацию деятельности лоббистских структур в органах власти. Статьи депутата Государственной Думы первого-третьего созывов В.С. Медведева, в то время председателя Союза нефтегазопромышленников России, использовались в работе при анализе деятельности нефтяного лобби в нижней палате парламента России. Автором диссертационного исследования было также взято интервью у М. Шингаркина, депутата Государственной Думы шестого созыва, заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии, который возглавил в 2011 году рабочую группу по доработке проекта Федерального закона «Об ответственном обращении с животными». Это интервью имело существенное значение при анализе деятельности экологического лобби в нижней палате российского Парламента.

В диссертационной работе использован значительный массив *периодической печати*<sup>34</sup>. Во-первых, привлечены «Российская газета» (официальное периодическое издание Правительства РФ) и «Парламентская газета» (учредители - Совет Федерации, Государственная Дума

---

<sup>34</sup> Российская газета (2008); Парламентская газета (1997-2010); Независимая газета (1999-2000); Ведомости (1998, 2008); Журнал «Власть» (2003); Коммерсантъ (1998-2005); Бизнес и политика (1994-1995); Вестник экономики (РИА) (1999); Нефть и Бизнес (1994); Нефть и капитал (1996); Нефть России (2000); Комсомольская правда (2001-2005); Бизнес (2006); Общественно-политическая газета «Бюджет» (2003); ИА Регнум (2005); РИА Новый регион (2013); The New York Times (2006, 2008) и др.

Федерального Собрания Российской Федерации), содержащие материалы, отражающие официальную точку зрения. Второй блок представляют авторитетные газеты и журналы, в которых публиковались статьи по проблемам политической, экономической и социальной жизни страны. Материалы «Независимой газеты», «Ведомостей», журнала «Власть» позволили оценить события с позиций экспертов, публицистов, общественных деятелей, зачастую высказывавших точку зрения, противоположную официальной. Газета «Коммерсантъ» содержит публикации, в которых проблемы функционирования заинтересованных групп оцениваются представителями бизнес-структур. В-третьих, автор использовал такие периодические издания, как «Бизнес и политика», «Вестник экономики (РИА)», «Нефть и Бизнес», «Нефть и капитал», «Нефть России». В публикациях этих изданий содержится информация о деятельности крупного бизнеса в России, прежде всего, предприятий ТЭК, обсуждаются вопросы разработки профильного законодательства, взаимодействия с органами власти.

Автором были задействованы *Интернет-ресурсы*, прежде всего, официальный сайт Государственной Думы РФ <http://www.duma.gov.ru/>, где размещена информация о структуре ГД и депутатах всех созывов. Также использовался интернет-журнал о лоббизме (<http://lobbying.ru/>), содержащий большое количество публикаций учёных (Перегудов, Толстых и др.), посвящённых группам интересов и лоббизму, классификации лобби в РФ. Интернет-журнал «Новая политика» (<http://www.novopol.ru/>) – это ежедневный публицистический портал, где размещаются статьи обо всех важных политических событиях в мире. Также при анализе деятельности групп интересов в Государственной Думе (Главе II) были использованы следующие сайты: официальный сайт Аграрной партии России (<http://www.agropart.ru/>); официальный интернет-сайт ОАО «Газпром нефть» (<http://www.gazprom-neft.ru/>); официальный интернет-сайт «Роснефть» (<http://www.rosneft.ru/>); официальный интернет-сайт ФНПР

(<http://www.fnpr.ru>); официальный сайт Сообщества энтузиастов помощи бездомным животным «Добрые руки» (<http://animal-hope.ru/>). В процессе исследования иностранного законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности (Глава III) автор обращался к официальному сайту Департамента юстиции США (<http://www.fara.gov/>), официальному сайту Американской лиги лоббистов (<http://www.alldc.org/>) и другим интернет-ресурсам.

Обозначенный круг источников составил достаточную основу для проведения исследования.

### **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 исследования могут быть использованы 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.

Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка источников и литературы, приложения.

## Глава I. Теоретико-методологические основы изучения групп интересов

### § 1 Роль и место заинтересованных групп в политическом процессе

Анализ групп интересов как субъектов общественно-политической деятельности требует глубокого концептуального осмысления и серьёзных эмпирических исследований. Уровень и характер развития групповой организации интересов в рамках гражданского общества, степень их «прорастания» в политику, что является в какой-то мере процессом реализации этих интересов, становится на современном этапе исторического развития индикатором общественного развития. Взаимоотношения групп интересов с государственными институтами и межгрупповое взаимодействие в пределах правового поля путем использования института представительной демократии и неформальных связей становятся фундаментом общественного консенсуса в демократических политических системах. Базисом для изучения групп интересов является определение ключевых понятий «группа», «интерес» и «группы интересов», которые по-разному трактуются представителями различных научных школ и направлений. Первостепенным для данного исследования является вопрос о сущности групп интересов, содержании их деятельности, об их роли в политическом процессе.

На современном этапе развития общества группы интересов играют одну из ключевых ролей в плане реализации творческого потенциала каждого индивида. Говоря о широком понимании данного понятия, гражданин каждой страны на разных этапах своей жизнедеятельности является активным членом той или иной группы интересов. В самом широком смысле *группа интересов может быть определена как относительно устойчивая совокупность индивидов, имеющих общие стратегические цели и мотивацию к их достижению*. Образовываться такие группы могут на совершенно разных уровнях и с самыми различными целями, ограничительными рамками могут служить лишь стремящееся к



бесконечности количество интересов и законодательство страны, на территории которой данная группа образуется. Таким образом, группа интересов может быть представлена в виде немногочисленной инициативной группы, общественной организации, союза, ассоциации, фонда, профсоюза и прочее. Формы существования групп интересов также обычно описаны в законодательстве отдельного государства, хотя вполне правомерно говорить и о международных группах, которые могут регулироваться международным правом. Ярким примером могут служить международные экологические организации Гринпис и Всемирный фонд защиты диких животных. При этом важно отметить, что группы соотносятся с правом лишь в части не нарушения закона, регламентация отношений внутри групп происходит путем согласования позиций членов группы.

В современной политической науке основы изучения теории заинтересованных групп заложил Артур Бентли в своей работе 1908 года «Процесс управления». Труд Бентли знаменует собой введение концептуального понятия «группа» (в отличие от класса, страты и пр. – их тоже можно рассматривать как группы людей) в политике. Автор анализирует группу как базовую единицу общества, а политическое сообщество в целом рассматривает как совокупность различных «групп интересов». В понимании А. Бентли группа – «это объединение граждан, рассматриваемое не как абстрактная единица общества, а как массовая деятельность, которая не связывает индивида участием только в одной группе, а допускает его деятельность и во многих других. Нет такой группы, у которой не было бы своего интереса, группы без интереса не существуют. Общество – это не что иное, как совокупность различных групп интересов, а их количество ограничивается лишь одним показателем – интересами, ради которых они созданы и действуют»<sup>35</sup>.

Исследование групп с такой теоретической позиции позволило А. Бентли полностью переосмыслить суть всего политического процесса, ставя

---

<sup>35</sup> Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967. P. 199.

согласование интересов различных групп на центральное место. При этом ученый отмечал, что именно государство осуществляет функцию поддержания баланса между группами интересов.

Концепция А. Бентли активно развивалась Д. Трумэном<sup>36</sup>, который дал более точное определение понятию «группа интересов». Американский политолог выделял категорию «политические группы», которая в современной политической науке полностью синонимична термину «группы давления» («groups of pressure») – заинтересованные группы, оказывающие давление на государственные структуры. В рамках концепции Д. Трумэна группы интересов используют весь спектр демократических инструментов в целях принятия максимально выгодного для себя решения, взаимодействуя при этом с представителями политических партий, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, преимущественно используя два способа воздействия на властные структуры: создание выгодного для себя общественного мнения и непосредственное убеждение государственных служащих и парламентариев. Конкурирующие друг с другом группы находятся в постоянном поиске доступа к институтам государственной власти, являющимся центром принятия политически значимых решений, с целью максимально продуктивного для себя распределения ресурсов. По убеждению Д. Трумэна, такая острая конкуренция групп позитивно сказывается на поддержании стабильности политической системы.

Оппоненты трумэновской концепции не без основания критиковали американского политолога, говоря об относительности «равновесия» системы в условиях групповой конкуренции. Так, например, Р. Миллс отмечал, что то, «что для одного равновесие, для другого – справедливое его отсутствие»<sup>37</sup>. Р. Миллс рассматривал власть в обществе на примере США с позиции правящей («властвующей») элиты, оценивая при этом такое положение вещей как нарушение основ демократии, ведущее к политической

---

<sup>36</sup> Truman David B. The Governmental Process. NY. 1968. P. 67.

<sup>37</sup> Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 44.

пассивности большинства граждан, становящихся объектом разного рода манипуляций со стороны правящей элиты<sup>38</sup>. Американские политологи У. Домхофф, Р. Уотсон и др. придерживались схожих позиций, отмечая, что лишь незначительное меньшинство американских граждан может воздействовать на направление и характер внутренней и, особенно, внешней политики государства. В итоге, по мнению Р. Миллса, Соединенные Штаты Америки управляются далеко не самыми лучшими и талантливыми людьми, а представителями узкого элитарного круга, преимущественно из богатейших семей Америки<sup>39</sup>.

Схожие идеи, но в менее категоричной форме и применительно к региональному уровню власти, развивал Ф. Хантер в своей работе «Верхнее лидерство, США»<sup>40</sup>. Рассматривая систему власти в Атланте, штат Джорджия, политолог доказал, что все ключевые властные позиции в городе занимают представители бизнеса, которые объединяются в несколько заинтересованных групп, управляющих всем в городе путем достижения договоренностей друг с другом. Таким образом интересы большинства ущемляются в пользу интересов правящей элиты.

Точку зрения, близкую позиции Д. Трумэна, высказал Д. Рисмен в книге «Одинокая толпа». По его мнению, сущность политической системы США отражена в четком распределении властных отношений между определенным количеством автономных групп, которые обладают правом вето в области своих интересов. В данном случае речь идет о «вето-группах», которые при наличии угрозы своим интересам могут блокировать действия других заинтересованных групп. В отличие от Р. Миллса, Д. Рисмен выделяет лишь два уровня пирамиды власти: высший – «вето-группы», защищающие в первую очередь свои интересы, и низший – «неорганизованная публика» (у Миллса высший уровень – правящая элита, группы же остаются на среднем уровне). «Вето-группы» скорее пытаются не

---

<sup>38</sup> Там же. С. 333, 336.

<sup>39</sup> Ашин Г.К. Курс истории элитологии. М., 2003. С. 160.

<sup>40</sup> Hunter F. Top Leadership, USA. 1959.

руководить «публикой», а стараются привлечь ее как союзника с целью избежать ущемления своих интересов<sup>41</sup>. Принципиальным расхождением позиции Рисмена с теорией Миллса следует считать отрицание исследователем наличия правящей элиты. Д. Рисмен настаивает на бесформенности властных структур, отражающей разнообразие наиболее влиятельных групп интересов (политических партий, профсоюзов, заинтересованных групп бизнеса и т.д.)<sup>42</sup>.

Также с теорией Миллса о «властвующей элите» не соглашается С. Келлер, полагая, что лидерство принадлежит не единой элите, «а скорее сложной системе специализированных элит, связанных с общественным порядком и друг с другом различными способами»<sup>43</sup>. Олигархи бизнеса, влиятельные политики, наиболее яркие деятели культуры – «они все влиятельны, но в разных сферах; отличается их ответственность, источник власти, способы избрания. Это многообразие элит отражает и поддерживает плюрализм современных обществ»<sup>44</sup>. При этом С. Келлер предлагает использовать термин «стратегические элиты», отмечая, что уровень влиятельности элит отличается, и существуют «элиты, которые получили или добиваются воздействия на социум в целом, в противоположность сегментарным элитам»<sup>45</sup>. Грань между стратегическими и сегментарными элитами, по мнению политолога, размыта. С. Келлер признает, что концепция плюрализма элит входит в противоречие с давно наметившейся тенденцией монополизации власти, однако при этом отстаивает позицию о наличии в демократических и либеральных плюралистических системах Запада высокоспециализированных, функционально независимых элит.

М. Олсон при анализе групп интересов пользуется экономическим подходом, в частности, разрабатывает модель «разумного экономического

---

<sup>41</sup> Riesman D. The Lonely Crowd. N.Y., 1953. P. 257.

<sup>42</sup> Там же. P. 258.

<sup>43</sup> Keller S. Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society. New Brunswick. 1991. P. 26.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Ашин Г.К. Дискуссии о структуре власти и структуре элит в США // Общественные науки и современность. 2001. № 1. С. 94.

человека». В отличие от Бентли и Трумэна в своей работе «Логика коллективного действия» М. Олсон исследует активность групп интересов в политике с позиции «неполитической деятельности», предполагая, что группы функционируют в политическом поле только для удовлетворения узких личных потребностей, а не для решения общих стратегических задач<sup>46</sup>. Что касается индивида, то он участвует в деятельности группы лишь тогда, когда уверен в возможности достижения большего результата, чем при единоличном достижении цели. По Олсону, участие в лоббирующей группировке или в профсоюзном движении нецелесообразно с точки зрения рационально мыслящего индивида, если речь идет о достаточно большой организации, где приобретение или потеря одного голоса (или одних членских взносов) вроде бы ничего не меняет<sup>47</sup>. Таким образом, даже если исходить из нереалистичного предположения о существовании в группе полного консенсуса, коллективное благо обеспечивается далеко не всегда, а при отсутствии консенсуса – тем более<sup>48</sup>. М. Олсон утверждает, что реально действующими, как правило, являются малые группы. Что касается большой организации, то она может действовать достаточно эффективно в двух случаях. Во-первых, если она является «федерацией» малых групп. Во-вторых, если находится малая группа с «особым интересом», способная стать «ядром». Для этого она должна обладать достаточными ресурсами, чтобы обеспечивать принуждение или/и стимулировать участие через раздачу неколлективных благ<sup>49</sup>. Это, собственно, является подтверждением элитистских идей о ключевой роли меньшинства в силу его способности к организации.

Существенное значение при анализе заинтересованных групп имеет вопрос о разграничении групп интересов и политических партий. Американский политолог Г. Вильсон отмечает, что заинтересованные

---

<sup>46</sup> Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995. С. 2.

<sup>47</sup> Там же. С. 10-11.

<sup>48</sup> Там же. С. 55.

<sup>49</sup> Там же. С. 67, 125.

группы являются организациями, «обладающими определенной автономией от правительства и политических партий, с той разницей, что они не ищут пути прямого участия во власти»<sup>50</sup>. Неизменным свойством группы интересов является перманентное стремление влиять на процесс принятия решений, отвечающих внутриколлективным целям и задачам, что в полной мере применимо и к политическим партиям. Однако ключевым отличием заинтересованных групп, как участников политической жизни, является то, что они не имеют притязаний на обладание всей полнотой властных полномочий, ограничиваясь воздействием на процесс выработки и принятия государственных решений в своей профильной сфере интересов.

Коллектив отечественных учёных под руководством С.П. Перегудова предложил широкую трактовку понятия групп интересов, как «объединений и организаций, которые «сводят» граждан на основе тех или иных специфических целей и функций»<sup>51</sup>. В данном определении вовсе не содержится упоминания о стремлении групп интересов к реализации власти, подчеркивается функция объединения граждан и выражения интересов. Универсальность такого определения дает возможность использовать его для исследования всего многообразия заинтересованных групп, действующих в современной России, в том числе – весьма далеких от властных структур.

Кроме того, группа интересов как политологическая дефиниция выгодно отличается мобильностью и универсальностью инструментария от таких понятий как класс, страта, социальная группа: в фундаменте заинтересованной группы лежит конкретный интерес, который может лежать в любой сфере жизнедеятельности индивида от интереса развития семьи (клановая группа), повышения продуктивности деятельности организации (корпоративная группа) до увеличения количества разрабатываемых нефтегазовых месторождений и посевных площадей полей (отраслевые группы) и пр. Тогда как класс делит общество по отношению к

---

<sup>50</sup> Вильсон Г. Группы интересов. М., 1990. С. 76.

<sup>51</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 27.

собственности и общественному разделению труда, страты иллюстрируют общество с позиции ячеек, имеющих общие социальные признаки (профессиональные, имущественный и иные), при этом часто иерархически выстраиваемые, а понятие социальная группа позволяет ученому исследовать современное общество преимущественно с позиции экономического благосостояния индивидов. С другой стороны, существенным отличием группы интересов от вышеперечисленных больших социальных групп является то, что группа интересов вне зависимости от характера интереса, лежащего в ее основе, является институтом социального представительства, что во многом роднит заинтересованные группы с политическими партиями. Таким образом, понятие «группа интересов» позволяет более детально и кропотливо изучать политологу происходящие в обществе процессы и их влияние на политическую систему.

В данном исследовании необходимо введение авторского рабочего определения 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.*

Также целесообразным видится введение термина «вектор интересов» и развитие векторной концепции возникновения и дальнейшего взаимодействия групп интересов в политическом процессе. Понятие вектора широко используется в механике, физике, дифференциальной геометрии. В геометрии вектор возник как абстракция объектов, характеризующихся одновременно направлением и величиной. Экстраполяция автором данного термина в политологию в рамках исследования групп интересов вполне

оправдана, ввиду того, 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), либо конфликт (противоположно направленные векторы) интересов. Можно выделить пять моделей взаимодействия векторов интересов друг с другом:

При первой модели (рис. 1 Приложения) интересы групп совпадают идеально: направления или характер интересов в данном варианте идентичны. Если говорить о возникновении новой группы интересов, то вектор а – это одна группа индивидов (или индивид), а вектор б - это вторая, причем обе группы выражают одинаковые интересы, имея при этом разные ресурсы. Вектор с представляет из себя созданную группу интересов с объединенными ресурсами двух изначальных векторов. Таким образом, можно говорить о том, что новый групповой интерес может возникнуть тогда, когда для некоторого множества элементов (личностей и групп) выгодно скорректировать свою деятельность в направлении общих интересов. Это становится выгодным тогда, когда сокращается время достижения индивидуальных интересов, повышается вероятность их достижения, сокращается расход ресурсов или приумножается ресурсная база, необходимая для достижения таких интересов. Это модель консолидации двух групп в целях более быстрого и продуктивного взаимодействия в рамках достижения идентичной цели.

Вторая модель (рис. 2 Приложения) – идеальная модель конфликта интересов: интересы в данном случае прямо противоположные, ресурсы неравные, а в результате конфликта получается незначительный результат. На стадии возникновения группы интересов при наличии субъектов с такими векторами создание группы нецелесообразно, ввиду противоречия интересов. В ситуации с взаимодействием существующих групп такое положение



приводит к конфликту интересов и конфронтации с конкурентным преимуществом более влиятельной и ресурсоемкой группы интересов.

Третья модель (рис. 3 Приложения) - совпадение интересов групп в реальных жизненных условиях. Наибольшая схожесть с жизненной практикой заключается в небольшом отклонении, непараллельности векторов а и б. Объясняется это тем, что крайне редко встречается полная идентичность интересов, всегда присутствуют незначительные расхождения, они могут заключаться в расхождении общего характера, методах решения проблемы и прочее. На стадии формирования группы незначительные противоречия не берутся в расчет в интересах реализации основной цели и наиболее важных задач, что ведет к консенсусу (вектор с), позволяющему наиболее продуктивно достигать поставленные задачи. Например, можно рассмотреть две профсоюзные первичные организации, созданные на одном предприятии, при создании избравшие разные методы защиты своих интересов: одна - путем переговоров, другая - путем выдвижения ультиматумов. В ситуации, когда права трудящихся будут реально нарушены, к примеру, задержат заработную плату, эти профсоюзные ячейки объединятся, забыв про незначительные разногласия, и будут консолидировано добиваться погашения задолженности работодателя перед работниками - членами профсоюза. Тогда и дальше достигим компромисс: профсоюз и работодатель договорятся о графике выплат задолженностей.

Четвертая модель (рис. 4 Приложения) – конфликт интересов групп, наиболее приближенный к жизненным реалиям. Интересы направлены в противоположных направлениях, но не являются прямо противоположными, соответственно при их сложении получается третий результат, в котором не заинтересована ни одна группа (вектор а), ни другая (вектор б). Возникновение вектора интересов с нецелесообразно, так же, как и достижение компромисса (вектор с) из-за большого количества противоречий. Здесь, как и с предыдущей моделью, можно найти большое количество примеров. В частности, можно рассмотреть соотношение

интересов Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и общественной организации «Байкальская экологическая волна». Их векторы не являются прямо противоположными, потому что и те, и другие косвенно развивают благоприятную социальную среду региона, завод обеспечивает экономический рост и занятость населения, а общественная организация борется за улучшение экологии. Однако достижение продуктивного компромисса между этими группами невозможно: нет благоприятной окружающей среды при работающем заводе, нет прибыльного предприятия при выполнении всех требований экологов.

Пятая модель (рис. 5 Приложения) иллюстрирует заинтересованные группы с различной направленностью векторов интересов, именно таким образом можно схематически изобразить все поле групп интересов (в реальности их значительно больше). При сложении всех векторов интересов каждая из групп получает разную степень выгоды, но продуктивным такое взаимодействие назвать нельзя. Таким образом, находясь в одной плоскости интересов, группы интересов рано или поздно либо достигают компромисса, либо входят в конфронтацию. Наибольшая вероятность компромисса достигается путем достижения положительной корреляции векторов (угол между ними должен быть меньше 90 градусов: вектора а и б, б и d, с и d). В случае отрицательной корреляции (угол от 90 до 180 градусов: вектора б и с, а и d, а и с) 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.

Также необходимо отметить, что для формирования группового интереса необходима инициатива некоторой личности или группы. Далее используется метод последовательных приближений. Включение в группу нового элемента производит модификацию группового интереса и изменения центробежных и центростремительных составляющих для элементов группы. После нескольких шагов может возникнуть состояние, при котором для

некоторых элементов будет превзойден центробежный барьер, и они покинут группу. Вектор группового интереса от этого изменится. Постепенно группа приближается к устойчивому состоянию. Одним из устойчивых состояний является нулевое, при котором группа распадается. Идеальное устойчивое состояние отвечает максимуму ожидаемой выгоды для элементов некоторой доминирующей подгруппы, а для остальных не достигает центробежного барьера. На наш взгляд, это состояние практически недостижимо, поскольку параллельно с групповыми процессами происходят многочисленные изменения состояний и процессов за пределами группы и в обществе в целом, что оказывает сильное влияние на группу. Кроме того, поскольку каждый элемент группы входит в некоторое множество других групп, изменения состояний в одной группе оказывают влияние на все другие. Для исследования групповых интересов необходимо получение информации о процессах в нескольких наиболее значимых группах.

Среди политологов не сложилось единой позиции в отношении роли и места групп интересов в современном политическом процессе. Сторонники одной из традиций, к которой принадлежали Платон, Т. Гоббс и Ж.-Ж. Руссо, настаивали на обязательном устранении «частного» влияния на процесс принятия решений. Их точку зрения на практике поддерживал Президент США В. Вильсон, который был ярким противником влияния крупного бизнеса на политику<sup>52</sup>.

Сторонники другой, более молодой традиции в истории политической мысли, отстаивали позицию важности наличия в обществе свободной игры социальных интересов. Об этом писал Дж. Мэдисон в знаменитых «Записках федералиста». В XX веке эта точка зрения получила особое развитие: считается, что заинтересованные группы – один из ключевых элементов демократического процесса; они не только не разрушают систему

---

<sup>52</sup> Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. СПб., 2001. С. 131.

представительской власти, но и способствуют более эффективному решению общих задач. Защитником такого взгляда был Президент Дж. Кеннеди<sup>53</sup>.

Современные исследователи отмечают, что группы интересов становятся связующим звеном между государством и гражданским обществом, помогая властным структурам адекватнее оценивать текущее состояние общества и принимать соответствующие решения. Кроме того, группы способствуют более деятельному участию граждан в политической жизни государства, выносят на обсуждение информацию о вновь принятых или готовящихся решениях и стимулируют к активному воздействию на политический процесс. Также заинтересованные группы дополняют официальное представительство, и порой даже служат средством разрешения социальных конфликтов. Вместе с тем критики плюралистических концепций демократии отмечают, что усиление групп интересов ведет к господству партикулярных интересов, что группы реально неравноценны и неравноправны по своим возможностям, могут препятствовать проведению активной социальной политики и прочее. Сущность расхождений заключается в трактовке вопроса об адекватной интеграции заинтересованных групп в политический процесс, характере и задачах их деятельности.

На современном этапе политического развития вовлеченность заинтересованных групп в политический процесс высока. Все чаще различные группы интересов, изначально создаваемые для реализации и достижения общественно важных целей, разрешения социальных проблем (профсоюзы, различные фонды, борцы за права и пр.) становятся самостоятельными политическими игроками, ставя во главу угла получение политических бонусов в целях продления собственной жизни, а не выполнение изначально поставленных целей. Такие организации зачастую делегируют своих представителей в различные органы власти всех уровней, тем самым делая их представителями и защитниками своих интересов, но

---

<sup>53</sup> Там же.

«чистота» таких интересов снижается ввиду желания следовать эгоистическим интересам. К примеру, профсоюзный работник, делегированный в законодательное собрание, сразу попадает под влияние партийной структуры, фракции, в которой он заседает, и принятой в данном заксобрании этики поведения. Эти обстоятельства сильно сказываются на качестве представления выдвинувшего его профсоюза. Данный пример можно использовать для объяснения и других вариантов представительства интересов.

Этой проблеме уделял внимание П. Бурдые. Рассуждая о механизмах делегирования представителей от групп, он обращал внимание на проблему обретения власти доверенным лицом над передавшим ему полномочия субъектом, отмечая, что существует замкнутый круг: группа в полной мере существует только тогда, когда есть ее представители, при этом представитель способен функционировать лишь символизируя представляемую группу<sup>54</sup>. Именно механизм делегирования полномочий позволяет большому количеству индивидов сформироваться в группу, но это же и объясняет возникновение власти официального представителя над группой.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что роль заинтересованных групп в политическом процессе крайне важна. Группы интересов являются основным инструментом представительства различных направлений жизнедеятельности общества в органах государственной власти, имея при этом отличающуюся по уровню конкуренции степень взаимодействия друг с другом. Что касается места групп интересов в политическом процессе, то здесь не существует четкой границы между вовлеченностью в политику и взаимодействием с органами власти. Оставаясь неотъемлемой частью современного гражданского общества, группы интересов как институт представительства имеют долгую историю формирования в условиях либеральной модели демократических государств

---

<sup>54</sup> Бурдые П. Социология политики. М., 1993. С. 233-235.

(при этом вовсе не исключается деятельность групп интересов в политическом процессе социалистических стран).

## **§ 2 Основные типологии групп интересов**

В работах отечественных и зарубежных политологов используются больше дюжины наименований того, что можно назвать «группами интересов». Среди наиболее часто используемых понятий: «заинтересованные группы», «группы давления», «организованные группы», «лоббистские группы», «политические группы интересов», «группы влияния», «лобби» и другие. В политической науке нет однозначного мнения по поводу наличия чётких границ между этими терминами. В рамках данного исследования мы будем использовать понятие «группа интересов» как основное, «заинтересованная группа» как полностью ему синонимичное. Также особого внимания заслуживает понятие «группа давления». Группы давления, в отличие от групп интересов, имеют более выкристаллизованную тактическую цель (как говорилось выше, у групп интересов цель стратегическая) и четко проработанный на определенный срок план действий. Группы давления могут создаваться как в целях решения одной задачи, а потом распадаться, так и трансформироваться из группы интересов, входя в наиболее острую фазу действия при наличии четко выраженной задачи, при этом после решения такой задачи возможна обратная трансформация. Иногда у политологов встречается термин «лоббистская группа», но скорее всего это некорректный перевод с иностранного языка. Тем не менее, по смыслу лоббистская группа больше всего схожа с термином «группа давления». Еще одно важное понятие - «лоббирование интересов», оно тесно связано с группами интересов и методами достижения ими своих целей. Группа интересов трансформируется в группу давления при наличии чётко артикулированных целей и возможности их реализации (прежде всего,

возможности взаимодействия с властными структурами). Инструментом такой реализации выступает лоббистская деятельность.

Какие же можно выделить виды групп интересов?

Особое место занимают такие группы интересов, как корпорации, правительственные институты, бюрократия, для которых политическая и групповая активность не является основной сферой деятельности, а скорее становится вынужденной необходимостью для достижения собственных корпоративных целей. Так, например, крупная корпорация является носителем значительного набора коллективных интересов, включая не только ее экономическое благосостояние, но и удовлетворение потребностей связанных с ней субъектов. Стремление реализовать эти потребности привело к созданию системы социально-ответственного бизнеса и концепции защиты интересов групп, вовлеченных в деятельность корпорации. Эти проблемы подробно рассматриваются в трудах С. Перегудова, посвященных месту и роли крупных национальных корпораций в трансформационных процессах новой России<sup>55</sup>.

Особая специфика есть и у общественных движений, которые, по убеждению Г. Джордана, отличаются неформальным и менее организованным политическим участием, использованием неинституционализированных способов воздействия, и нередко действиями, направленными против существующей власти, нацеленными на установление «нового порядка жизни»<sup>56</sup>. Таким образом, по своим целям и действиям общественные движения ближе к политическим партиям. Джордан считает, что партии и группы давления с точки зрения их функциональных и организационных особенностей нередко перетекают друг в друга. Им делается следующее предположение: «...Дефиниции партии и группы интересов должны частично совпадать, пересекаться, накладываться

---

<sup>55</sup> Перегудов С. П. Корпоративные интересы и Российское государство. // Кн. Гражданское общество в России. Структуры и сознание. М., 1998. С. 56-79.

<sup>56</sup> Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 1.

друг на друга: ведь перед нами не дискретные явления. Использование только одного критерия, такого, например, как «не стремящиеся к власти», не дает удовлетворительного результата»<sup>57</sup>. Исследователь приводит в пример Шотландскую национальную партию и Российский Гражданский союз<sup>58</sup>. В первой есть формальное членство, внутренняя структура, контроль над местными администрациями, но нет крупного парламентского представительства, что означает фактическое отсутствие у нее доступа к власти на общенациональном уровне. Во втором случае объединение, отражавшее позиции определенной части парламентариев, могло как образовать новую политическую партию, так и стать обычной группой давления, лоббирующей интересы (в первую очередь, ВПК). То же самое наложение происходит и с «новыми» социальными движениями, лоббирующими свои интересы, когда нередко различие с группами давления сводится к разнице интеллектуальных углов зрения их исследователей.

Для наиболее системной типологизации групп интересов необходимо выделить важнейшие критерии:

1. Степень организованности<sup>59</sup>:

- a. аномические – плохо организованные группы, возникающие, как правило, спонтанно. Отличаются неустойчивостью и редко достигают поставленных задач. В случае успеха в достижении своих целей такие группы вполне правомерно называть группами давления, но срок их существования чаще ограничивается выполнением или невыполнением одной задачи;
- b. институциональные – постоянно существующие группы интересов, полностью отвечающие всем признакам рабочего определения понятия групп интересов, используемого в данном исследовании.

---

<sup>57</sup> Там же. С. 83.

<sup>58</sup> Кроме Джордана, изучением Гражданского Союза занимались отечественные исследователи, см.: Ю.Г.Коргунюк, С.Е.Заславский. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М., 1996. Глава 7.3.

<sup>59</sup> См.: Almond G., Powell B. Comparative Politics Today: A World View. NY., 1995. P. 72; Шаран П. Сравнительная политология. М., 1992. С. 49.



2. Членство в группе<sup>60</sup>:

- a. неассоциативные - имеющие в своей основе неформальное и недобровольное объединение на родственной, религиозной, социокультурной основе;
- b. ассоциативные - добровольные, ориентированные на решение определённых задач.

3. Характер деятельности:

- a. одноцелевые – группы, созданные для решения одной задачи, после чего группа чаще всего перестает существовать, часто имеет признаки группы давления, может не иметь четкой структуры;
- b. многоцелевые – группы, созданные для решения комплекса задач.

4. Способ формирования:

- a. открытые – группы, в которые имеет возможность войти каждый желающий, разделяющий интересы и стремления уже сформировавшейся структуры;
- b. закрытые – либо полностью закрытые группы, либо группы имеющие определенные фильтры для принятия новых членов.

5. Отношение к власти:

- a. сотрудничающие – группы с ярко выраженной политической позицией, совпадающей или коррелирующей с интересами правящих в государстве политических сил;
- b. оппозиционные – группы с ярко выраженной политической позицией прямо противоположной или отрицательно коррелирующей с вектором интересов правящих в государстве политических сил.

6. Направленность интересов – достаточно условный критерий, но к российской действительности вполне применим, при этом можно наблюдать у одного субъекта признаки нескольких ниже указанных векторов интересов:

---

<sup>60</sup> Там же.

- a. отраслевые – группы, в сфере интересов которых лежат крупные отраслевые экономические интересы (ВПК, ТЭК, с/х и пр). Имеют наиболее тесные отношения с государственными структурами, могут частично или полностью в них входить;
- b. корпоративные (коммерческие) – группы, заинтересованные в развитии собственной коммерческой структуры, расширения ее влияния на том или ином рынке. В процессе конкуренции стремятся к завоеванию монополии рынка. Могут являться структурной частью отраслевых заинтересованных групп, но имеют более узкую ресурсную базу и в меньшей степени срачиваются с государственным аппаратом (банковские структуры, крупные коммерческие и бизнес структуры);
- c. социальные – группы, приоритетом для которых является улучшение условий жизни человека в различных направлениях его жизнедеятельности (профсоюзы, экологические организации, религиозные организации);
- d. иностранные – группы, продвигающие интересы зарубежных стран, организаций, а также лоббирующие интересы международных организаций на территории отдельно взятого государства. Иностранный лоббизм может быть как во вред государству и гражданам страны, на территории которой он реализуется, так и не нести ярко выраженного качественного характера, а порой и оказывать отчасти позитивное влияние на развитие различных отраслей жизни государства (красный крест, Гринпис, ЕСПЧ, иностранные консультанты, иностранные фонды и другие некоммерческие организации).

7. Степень влияния в своей плоскости интересов:

- a. монопольные – группы, полностью превалирующие в плоскости своих интересов, имеющие ресурсы, с которыми невозможно конкурировать;

б. группы-конкуренты – группы интересов, находящиеся наряду с другими группами в одной плоскости интересов и имеющие сопоставимые ресурсы, которые позволяют каждой из них достигать положительного результата (см. рис 5 Приложения).

Один из ведущих российских специалистов в области изучения лоббизма, руководитель первой рабочей группы по разработке специального закона о регулировании лоббистской деятельности, В. Лепехин, выделяя типы заинтересованных групп, отмечает связь между процессом образования группы и характером представляемого ею интереса, причем последний, по словам исследователя, и задает организационную форму. К первому виду групп он относит группы, которые возникают социально-политизированным путем, впоследствии либо перерастающие в массовые движения, либо оформляющиеся в политическую партию или профессиональный союз. Такие группы наиболее динамично развиваются в кризисные этапы развития системы. Ко второму типу В. Лепехин относит «группы мотивов», которые образуются в условиях политической стабильности и имеют четкую ориентацию на собственность (на ресурсы, которым обладает государство, контроль над финансовыми потоками), участвуют в процессе принятия решений. Субъектный состав такой группы включает в себя интеллектуальную, финансово-экономическую, управленческую элиты, нацеленные на сохранение своих позиций в обществе. Наиболее влиятельные из них преследуют, кроме экономических, и политические цели: «они предпринимают экспансию в информационную сферу, включаются в деятельность партий и движений, органов власти»<sup>61</sup>.

Далее хотелось бы раскрыть немаловажный для данного исследования термин «лобби» и рассмотреть основные подходы к анализу такого явления, как лоббизм.

В отечественной научной литературе можно выделить несколько интерпретаций понятия «лоббизм». В самом широком значении лоббизм

---

<sup>61</sup>Лепехин В.А. Лоббизм. М., 1995. С. 53.

означает любую деятельность граждан, предпринимателей, профсоюзов и других организованных заинтересованных групп (политических в том числе) в борьбе за отстаивание своих насущных интересов. Необходимо отметить, что с позиций общего подхода к термину лоббизм – это не просто воздействие заинтересованной группы на государственные органы власти, но и деятельность самих властных структур по продвижению своих корпоративных интересов, например, за получение специфических властных преференций. Сторонники такого подхода допускают существование государственного ведомственного лоббизма, при котором заинтересованными лицами могут выступать депутаты, чиновники Правительства и Администрации Президента<sup>62</sup>. В данном подходе акцент делается на лоббизме как способе силового воздействия, давления, активности т.п.

Необычное толкование термина в рамках данного подхода дается В. Лепехиным: «Лоббизм – есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»<sup>63</sup>. Здесь акцент делается на разграничении формальных и неформальных аспектов власти, при этом реальная власть не только оказывает воздействие, но и контролирует различные сферы деятельности (кадры, финансовые потоки, СМИ и пр.) в противоположность к формальной власти, которая представляется набором государственных институтов, осуществляющих формальные процедуры (обсуждение, визирование, согласование) с целью юридического закрепления и легитимации уже принятых фактической властью политически значимых решений.

Понимание лоббизма как внешнего давления на властные институты четко проводится в работе исследователей середины 1990-х годов «Лоббизм в России: этапы большого пути». Лоббизм определяется ими как «система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений)

---

<sup>62</sup> Любимов А.П. Классификация видов лоббизма. М., 1999. С. 6.

<sup>63</sup> Лепехин В.А. Лоббизм. С. 14-15.

граждан путём организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов»<sup>64</sup>.

В американской литературе и в политическом обиходе трактовки термина «лоббизм» имеют свою специфику. Так, в американской деловой среде считается, что лоббисты – это бизнесмены. Следовательно, лоббизм – это вид предпринимательства, суть которого состоит в том, чтобы воздействовать на законодателя так, чтобы тот отдал предпочтение одному законопроекту или поправке к закону, а не другому. Такие лоббисты руководствуются своими интересами или интересами своих клиентов. Интересную трактовку дает Американская лига лоббистов: лоббист представляется экспертом в области госуправления и законодательного процесса, при этом является связующим звеном между органами государственной власти и заказчиком, органически включаясь в процесс планирования и реализации достижения политически значимых целей<sup>65</sup>. Таким образом, лоббистская деятельность представляется «равноправной» (включенной) частью процесса государственного управления. Такое понимание соотносится с масштабами лоббизма в США и преимущественно позитивным либо нейтральным отношением к этому явлению политиков и общественности.

Британский исследователь К. Кумс выделяет два определения лоббизма, наиболее часто употребляемых в западной литературе<sup>66</sup>: с одной стороны, лоббизм – это осуществление права каждого гражданина страны обращаться с просьбой к правительству; с другой – это профессиональная консультативная деятельность работников, рекрутированных бизнес компаниями, профессиональными и деловыми союзами и ассоциациями, общественно-политическими организациями и другими группами для

---

<sup>64</sup> Нецадин 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». М.: 2002. С. 406.

<sup>65</sup> Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт. // США Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1.

<sup>66</sup> Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта. // Бизнес и политика. 1994. № 1.

представительства своих интересов в процессе формирования государственной политики. В данном случае акцентируется роль лоббизма в системе реализации политических прав граждан и социального представительства.

В современной политологии выделяются два основных подхода к пониманию сущности и значения лоббистской деятельности: концепция лоббистского плюрализма (плюралистический тип представительства интересов) и концепция лоббистского корпоративизма (корпоративный тип представительства интересов). В рамках плюралистической теории<sup>67</sup> считается, что заинтересованные группы образуются спонтанно, они многочисленны, имеют отличающиеся векторы интересов, ведут постоянную конкурентную борьбу друг с другом за право обладания тем или иным ресурсом. Такие группы возникают и функционируют независимо от государства, сами устанавливают свои интересы, выбирают лидеров, методы и формы воздействия на государственные органы власти. Ни одна из этих групп не имеет исключительного права (монополии) на представительство интересов социальных групп, а степень воздействия на власть определяется в результате жесткой конкуренции. К числу государств с преобладанием плюралистической системы политики относятся, в первую очередь, англосаксонские страны<sup>68</sup>.

Теория лоббистского корпоративизма<sup>69</sup> имеет принципиальные отличия от теории лоббистского плюрализма. Здесь можно выделить три ключевые черты. Во-первых, корпоративные группы интересов монопольны, и источником поддержания бесконкурентного статуса является государство, которое фиксирует за конкретной заинтересованной группой уникальное право на представительство в обмен на предоставление возможности в

---

<sup>67</sup> См., например, Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3; Шумпетер И. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.

<sup>68</sup> Ченчиков А.О. «Неокорпоративизм» как система функционального представительства интересов в современной России // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов. М., 2001. С. 81.

<sup>69</sup> Обоснована следующими известными политологами: Ф. Шмиттер, Г. Лембрух и др.

заранее определенной степени корректировать решения, принимаемые в этой области интересов. Во-вторых, при корпоративистской модели политики группы интересов сочетают в себе не только функции управления, но и функции совещательно-представительские. Здесь речь идет о том, что при государственных структурах появляется система консультативных органов по отдельным направлениям политики (прежде всего, социально-экономической), в которых, так или иначе, участвуют представители заинтересованных групп. В-третьих, в концепции лоббистского корпоративизма государство рассматривается с позиции главного инструмента выявления интересов и консолидации вокруг них значимых общественных групп. Государство в таких случаях, как отмечено выше, само выбирает и наделяет монопольным статусом представительства определенную группу. После этого речи о конкуренции не идет вовсе, конкуренты либо отсеиваются, либо присоединяются к уже отобранной группе<sup>70</sup>.

Однако стоит отметить, что практика корпоративистского представительства превалирует не только в странах с неразвитым гражданским обществом. Как отмечает Ф. Шмиттер, многие страны с ярко выраженной корпоративистской структурой (прежде всего, скандинавские страны) не перестали быть демократическими: «в них сохранились и не нарушались гражданские права и свободы; регулярно, на конкурентной основе и с неопределенным исходом проводились выборы, а органы власти несли ответственность за свои действия и проводили политику, которая отвечала требованиям граждан»<sup>71</sup>. Более того, Шмиттер делает вывод, что «именно под влиянием неокорпоративистской практики происходит постепенная трансформация современных демократий: увеличивается степень подотчетности и ответственности, но - за счет снижения степени участия и доступа к принятию решений»<sup>72</sup>. Таким образом,

---

<sup>70</sup> Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм. М., 2002. С. 9-10.

<sup>71</sup> Шмиттер Ф. Неокорпоративизм и консолидация недемократии // <http://old.polit.ru/documents/113534.html>

<sup>72</sup> Там же.

неокорпоративизм, несмотря на общие характерные для корпоративизма черты, может «приживаться» в странах с развитой демократией и гражданским обществом, где сохраняется автономность объединений от государства, возможность «партнерских» отношений государства и заинтересованных групп с одновременной возможностью государства обеспечивать реализацию общенациональных приоритетов. Корпоративистскую демократию обычно соотносят с государствами, практикующими политику социального партнерства (Швеция, Голландия, Швейцария и др.)<sup>73</sup>.

Корпоративистская линия политического развития характерна для российской истории. Корпоративизм в СССР стал одной из разновидностей государственного корпоративизма: он был отмечен высокой степенью государственного контроля над всеми представительными организациями, созданием их «сверху», а также монопольной формой собственности. «Бюрократический» корпоративизм, как отмечают исследователи, создал предпосылки для появления в переходный период в современной России «олигархического» корпоративизма<sup>74</sup>. Сегодня Россия продолжает двигаться по пути развития корпоративного государства. Механизм такого развития – это механизм формирования монополий или олигополий в разных сферах государственной жизни<sup>75</sup>. Монополии в газовой, железнодорожной, электрической областях промышленности, охватывающие большие массы людей, работающих в этих сферах, складывающиеся олигополии в масс-медиа, нефтяной и алюминиевой промышленности делают вполне вероятным дальнейшее развитие по корпоративистскому сценарию. Оценки исследователей колеблются между признанием развития государственного корпоративизма и неокорпоративистских элементов.

---

<sup>73</sup> Ченчиков А.О. «Неокорпоративизм» как система функционального представительства интересов в современной России. С. 81.

<sup>74</sup> Перегудов С.П. Новый российский корпоративизм: от бюрократического к олигархическому? // Полис. 1998. № 4.

<sup>75</sup> Ченчиков А.О. «Неокорпоративизм» как система функционального представительства интересов в современной России. С. 82.



Значительное внимание политологи уделяют проблеме классификации лоббизма. В современной политической науке не сложилось общепринятой классификации, исследователи предлагают разные подходы. В данном исследовании представляется целесообразным использовать следующую классификацию: субъекты лоббистской деятельности (кто лоббирует), объекты лоббистской деятельности (в какой ветви власти происходит лоббирование) и методы, технологии лоббирования. Наиболее ярко выраженными субъектами лоббистской деятельности являются отраслевое лобби, общественно-политическое, региональное лобби, иностранное, лобби органов государственной власти<sup>76</sup>. Отраслевой лоббизм был наиболее ярко выражен в СССР и остается таковым в современной России. Его субъектами в постсоветский период являлись представители отраслей экономики (аграрное лобби, нефтегазовое лобби), финансово-промышленные группы (Юкос, Сибнефть, Лукойл и др.), деловые союзы и ассоциации (РСПП, Ассоциация российских банков и др.), естественные монополии (Газпром, РАО ЕЭС). Анализируя деятельность субъектов отраслевого лоббизма, исследователи выделяют наиболее эффективные из них: нефтегазовое лобби, аграрное лобби, предприятия ВПК<sup>77</sup>.

Региональный лоббизм осуществляется преимущественно через участие представителей региона в законотворческой работе, в бюджетном процессе. Согласно статье 104 Конституции Российской Федерации<sup>78</sup> право законодательной инициативы принадлежит представительным органам субъектов Российской Федерации. Этим правом субъекты РФ активно пользуются, лоббируя через законотворческую деятельность свои местные интересы.

Субъектами общественно-политического лоббизма являются профессиональные союзы, общественные и некоммерческие организации,

---

<sup>76</sup> Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С. 15.

<sup>77</sup> Там же. С. 15-16.

<sup>78</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. в ред. от 21.07.2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

различные фонды, экологические организации, общества защиты прав потребителей, животных и т.п. В отличие от многих демократических стран Запада, деятельность данного лобби, напрямую связанного со степенью развития гражданского общества, в России в целом сформировалась только к второй половине 2000-х годов (как показано ниже, профсоюзам лишь в 2000-е гг. удалось создать в парламенте официальное и достаточно активное лобби).

В современном глобализирующемся мире все более важное значение приобретает иностранный лоббизм. Выделяют два основных типа иностранного лоббизма: донесение позиции иностранного государства до властных структур страны через активную деятельность посольств, разведслужб, действующих на территории иностранного государства фондов и общественно-политических центров; лоббирование коммерческих интересов зарубежных компаний (транснациональных корпораций)<sup>79</sup>.

Лоббизм государственных органов может осуществляться с целью проведения того или иного решения, расширения политического влияния института (реализации политических амбиций его руководства), увеличения его бюджетного финансирования и т.д. Например, министерства и ведомства пытаются наладить отношения с «родственными» комитетами Государственной Думы: в частности, проекты законов, подготавливаемые в министерствах, могут передаваться соответствующим комитетам, с тем, чтобы депутаты уже от своего имени инициировали их дальнейшее продвижение. Для осуществления таких контактов во всех правительственных учреждениях постановлением Правительства №1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства РФ с Палатами Федерального Собрания» от 16 декабря 1994 года были введены должности статс-секретарей по связям с парламентом<sup>80</sup> (в 2004 г. в результате реформы

---

<sup>79</sup> Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С. 17.

<sup>80</sup> Постановление Правительства РФ от 16 декабря 1994 г. № 1392 (ред. от 20.03.1997) «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3703; 1997. № 13. Ст. 1543.

системы организации власти эти должности были упразднены). Основная цель таких специалистов – представительство интересов министерства в палатах парламента, фактическое лоббирование успешного прохождения нужного министерству законопроекта на всех стадиях.

В рамках данного исследования, с учетом анализа законодательства, регулирующего деятельность лоббистов в различных странах, проведенного в третьей главе работы, целесообразно выделить двухзвенную и трехзвенную модель 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 трудовой деятельности, 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 несколько снизить уровень коррупции в государстве.

Таким образом, осмысление функционирования заинтересованных групп и методов лоббирования находилось в центре внимания многих исследователей, начиная с классиков политической мысли и заканчивая современными авторами. Можно сказать, что проблематика лоббизма рассмотрена во всех ракурсах, включая понятие, сущность, разновидности лоббизма, его роль в функционировании политических систем, в реализации

современной демократии. Среди современных политологов существуют определенные разногласия по поводу того, считать ли лоббизмом любые обращения в органы власти (групп и отдельных граждан) или лоббизм – это профессиональная деятельность, осуществляемая «по поручению» заинтересованных групп. Обсуждается вопрос о концептуальном и реальном разграничении партий и больших, организованных групп интересов, активно участвующих в выработке и принятии политических решений, в том числе через деятельность своих представителей в органах власти. Активная дискуссия во второй половине 20 века велась между сторонниками групповой концепции политики в западных странах и теории «властвующей элиты». Сторонники теории рационального выбора рассматривают мотивацию группового поведения под углом зрения «экономического» поведения индивида (максимизации выгоды), разрабатывают принципы и условия эффективной деятельности больших организаций.

Вопрос соотношения групп интересов и политических партий в контексте данного исследования заслуживает особого внимания вследствие специфики лоббистской деятельности в рамках Государственной Думы ФС РФ. Автор согласен с позицией, что политические партии не являются группами интересов в рабочем понятийном смысле. Это обусловлено тем, что ключевым интересом политической партии, ее стратегической целью является достижение политической власти, а методы, которые она использует для приближения к своей цели, не могут быть тождественны задачам группы интересов, тогда как заинтересованные группы не стремятся к получению власти, а используют возможность сотрудничества с ней как метод реализации своей цели и задач. Исключением может служить партия и фракция в Государственной Думе первых созывов, представляющая интересы сельскохозяйственной отрасли – Аграрная партия России, которая де-факто играла роль аграрной лоббистской структуры в нижней палате Парламента России постольку, поскольку выступала в качестве представителя аграрного сектора и не претендовала на политическое

доминирование, исключительно защищая социально-экономические интересы отрасли.

Предметом многочисленных дискуссий исследователей до сих пор остается оценка деятельности групп интересов, соответствующей плюралистической или (нео)корпоративистской модели. Этот вопрос определяет ракурс исследования лоббизма. В США и Англии активнее развивается плюралистическая концепция, в современной отечественной науке упор делается на корпоративизм. Теоретические разногласия касаются преимуществ той или иной модели как с точки зрения ее функциональности, так и под углом зрения ее совместимости с демократическими принципами.

Вместе с плюралистической и корпоративистской моделями изучения политического процесса широкое распространение в западной политологии получила концепция сетевого анализа. Наибольшее развитие данная концепция имеет в англосаксонской и германской научных школах. Принципиальным отличием от других моделей, по мнению исследователей, является то, что сетевой подход способен выявить всю сложность и текучесть современного процесса формирования политики в развитых западных странах<sup>81</sup>. Концептуально в реалиях сетевого анализа изучение политического процесса происходит путем глубокого анализа взаимосвязи и взаимодействия акторов, путей и методов достижения консенсуса между ними. На практике изучаются группы интересов и их взаимоотношения с государством. При этом государство не становится иерархической надстройкой, а действует наравне с другими акторами политического процесса, выполняя функции «руководства», воплощающегося в формуле «управления без правительства» («governing without government»)<sup>82</sup>. Другим важным фактором является презумпция морального и ценностного измерения управления и производства политического решения<sup>83</sup>. Однако

---

<sup>81</sup> Сморгун Л.В. Сравнительная политология. СПб. 2012. С. 96.

<sup>82</sup> См. Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia, 1997.

<sup>83</sup> Сморгун Л.В. Сравнительная политология. СПб. 2012. С. 98.

сетевой анализ, на наш взгляд, малоприменим к изучению политических процессов в современных российских реалиях. В России невозможно недооценивать значимость иерархических структур, огромное влияние государства на все социально-экономические и политические процессы. Характер взаимопроникновения заинтересованных групп и властных структур не позволяет выявить самостоятельных, равноправных и независимых акторов.

Другим спорным моментом среди ученых и политиков<sup>84</sup> является вопрос о легализации деятельности лоббистов и групп, которые они представляют, с одной стороны, и качественный уровень специального законодательства и процентное соотношение легального и противозаконного лоббизма в условиях действия такого закона - с другой. Этому вопросу посвящено достаточно много отечественной и зарубежной литературы (подробнее в Главе 3).

В основу данного исследования легли предлагаемые автором определения понятий «группа интересов», «группа давления», «лоббистская деятельность», соотношение этих понятий друг с другом. Исследование проводится с позиций корпоративистской модели согласования интересов в политическом процессе, что обусловлено политическими реалиями современной России. «Векторная концепция» согласования интересов на стадии формирования групп и в процессе их взаимодействия друг с другом стала важным инструментом отображения деятельности заинтересованных групп в Государственной Думе ФС РФ. Критерии классификации групп

---

<sup>84</sup> См. подробнее: Астанин В.В. Лоббизм и мониторинг правоприменения // Российская юстиция. 2012. № 8; Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. №1; Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1; Галкина Е.С. Основные проблемы регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2; Грищенко А.Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы // Российский следователь. 2013. № 1; Жирнов А.В. Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7; Зелепукин Р.В. Проблемы регулирования лоббистской деятельности // Юридический мир. 2012. № 2; Пименов Н.А. Лоббизм: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10; Ситникова А.В. Конституционность законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в США // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8 и др.

интересов и лобби позволили выявить самые влиятельные лоббистские структуры и сделать их предметом анализа для определения наиболее действенного инструментария продвижения интересов в Государственной Думе в рамках диссертационной работы.

## Глава II: Заинтересованные группы и технологии лоббизма в Государственной Думе

### § 1 Механизмы лоббистской деятельности

В органах законодательной власти интересы групп давления связаны непосредственно с законотворчеством. Большинство принимаемых законов обеспечивают реализацию конкретных экономических интересов<sup>85</sup>. Законодательный лоббизм в этой связи заключается в целенаправленном воздействии на законодателей и сотрудников аппарата на каждом этапе подготовки законопроекта: от его рассмотрения в профильном комитете до подписания его главой государства<sup>86</sup>.

Рассмотрим субъекты, оказывающие целенаправленное давление на депутатов и чиновников Государственной Думы с целью принятия выгодного для себя решения. Наиболее влиятельными группами интересов в Государственной Думе за весь период существования с 1993 по 2014 год с незначительными изменениями являлись<sup>87</sup>:

- Представители отраслевых лобби:
  - группы, представляющие интересы различных отраслей экономики, в первую очередь интересы АПК, ТЭК и ВПК;
  - группы, представляющие интересы банковского бизнеса;
  - телекоммуникационное лобби;
  - алкогольное и табачное лобби;
  - игорная индустрия;
  - страховое лобби;

---

<sup>85</sup> Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С. 20.

<sup>86</sup> Махортов Е. Косвенный лоббизм и особенности его использования в органах судебной власти РФ // Лоббист. 2008. №4. С.79.

<sup>87</sup> Lobbying.ru: журнал о лоббизме и GR. URL: [http://lobbying.ru/content/sections/id\\_10.html](http://lobbying.ru/content/sections/id_10.html) и классификация, рассмотренная в первой главе.



- группы, лоббирующие интересы медицинской и фармацевтической промышленности.
- Представители общественно-политического лоббизма:
  - профсоюзы;
  - экологические организации;
  - религиозные организации (конфессиональный лоббизм);
  - общества инвалидов, ветеранов, солдатских матерей и т.д.;
- Иностраный лоббизм;
- Региональный лоббизм;
- Лоббизм государственных органов власти.

В данном исследовании внимание будет уделено тем заинтересованным группам, которые смогли за двадцать лет не только наладить взаимоотношения с нижней палатой Парламента РФ, но усилить и поддерживать свои лоббистские возможности, даже несмотря на изменения, произошедшие в политической жизни страны в 2000-е годы. Именно в результате сравнительного анализа деятельности данных групп в девяностые и нулевые на примере конкретных лоббистских кампаний можно проследить эволюцию механизмов лоббистской деятельности в Государственной Думе ФС РФ. Наиболее подробно будут рассмотрены первые два субъекта лоббистской деятельности: группы, представляющие отраслевой (на примере АПК и ТЭК) и общественно-политический лоббизм (на примере деятельности профсоюзных организаций). Отдельно будет рассмотрен экологический лоббизм. Он, несомненно, так же как и профсоюзное лобби, относится к общественно-политическому блоку, но именно на примере лоббизма «зеленых» можно показать, как могут спонтанно созданные группы давления реально участвовать в обсуждении законов, тем самым оказывая непосредственное лоббистское воздействие. Кроме того, в экологическом лоббизме можно проследить и иностранное влияние, что добавляет интерес к данному субъекту.

У выделенных групп интересов был большой опыт лоббирования, остались связи, налаженные ещё в советский период; они участвовали в партийных форумах, заседаниях Верховного Совета и т.д. Эксперты института РСПП дают следующую картину организованных интересов в СССР: военно-промышленный комплекс, объединивший девять военно-промышленных министерств; строительный комплекс – семь общесоюзных министерств, система Госстроя и республиканские строительные ведомства; горно-металлургический комплекс – два министерства и несколько самостоятельных главков; топливно-энергетический комплекс – четыре общесоюзных министерства; химический комплекс – три союзных министерства; агропромышленный комплекс – четыре союзных министерства и одно ведомство; машиностроительный комплекс; транспорт и связь. Авторы работы «Лоббизм в России: этапы большого пути» подчёркивают, что остальные министерства и ведомства, «включающие в себя организации и предприятия по выпуску товаров широкого народного потребления, медикаментов и т.д., серьёзного влияния не проявили»<sup>88</sup>. Главное же, чего добивались руководители комплексов и министерств, по мнению авторов, - это «пробить строку» в плане с тем, чтобы «начать рыть котлован». Но, поскольку плановый объём работ не покрывался материальными и трудовыми ресурсами в среднем процентов на 20, составлялись приоритетные «списки», которые возглавляли объекты ВПК<sup>89</sup>.

В. Лепехин отмечает, что в условиях «центризма и политического монизма» основной в СССР была отраслевая дифференциация групповых интересов, «лоббирование в СССР осуществлялось в основном по отраслевому принципу»<sup>90</sup>. Лепехин говорит об огромном влиянии групп интересов на партийные и государственные органы: к 80-м гг., по его мнению, именно они (группы интересов) были основными субъектами

---

<sup>88</sup> Лоббизм в России: этапы большого пути. М., 1995. С. 13-14.

<sup>89</sup> Там же. С. 13-15.

<sup>90</sup> Лепехин В.А. Лоббизм // Бизнес и политика. 1995. № 1.

власти, которые «фактически подмяли под себя партийные органы»<sup>91</sup>. Таким образом, мы можем сделать вывод о достаточно высокой в советский период степени организации заинтересованных групп, многие из которых сохранили свои позиции в Российской Федерации.

Что касается форм и механизмов продвижения интересов, то в современной России по данному критерию можно выделить два периода: первый период с 1993 по 2003 годы (Государственная Дума 1-го, 2-го и 3-го созывов) и второй период с 2003 по сегодняшний день (Государственная Дума 4-го, 5-го и 6-го созывов). Первый период характеризуется поиском форм лоббисткой деятельности в политически плюралистичной палате Парламента, а также обусловлен необходимостью для представителей групп интересов лавировать между различными политическими силами в поисках союзников в целях достижения компромисса. Но после того, как на выборах в Государственную Думу четвертого, пятого и шестого созывов победу одержала партия «Единая Россия», получив сначала квалифицированное (4-й и 5-й созывы), а потом простое большинство (6-й созыв), формы лоббистской деятельности в законодательном процессе в нижней палате Парламента значительно изменились. Изменения состава парламента демонстрирует следующая таблица<sup>92</sup>:

	ГД 1-й созыв (1993-1995)	ГД 2-й созыв (1995- 1999)	ГД 3-й созыв (1999-2003)	ГД 4-й созыв (2003-2007)	ГД 5-й созыв (2007-2011)	ГД 6-й созыв (2011-2016)
Фракции и депутатские группы (количество депутатов)	ЛДПР (53-64)	КПРФ (139)	КПРФ (113)	Единая Россия (304)	Единая Россия (315)	Единая Россия (238)
	Выбор России (47-78)	НДР (65)	Единство (73)	КПРФ (47)	КПРФ (57)	КПРФ (92)
	КПРФ (45-47)	ЛДПР (49)	Отечество – Вся Россия (66)	Справедливая Россия – Родина (33)	ЛДПР (40)	СР (64)
	АПР (50-55)	Яблоко (45)	СПС (29)	ЛДПР (30)	СР (38)	ЛДПР (56)
	Яблоко (27-28)	ДГ «Российские регионы» (44)	Яблоко (20)	Патриоты России (8)		

<sup>91</sup> Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М., 1994. С. 38.

<sup>92</sup> Таблица составлена автором по материалам официального сайта Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru>

	ГД 1-й созыв (1993-1995)	ГД 2-й созыв (1995- 1999)	ГД 3-й созыв (1999-2003)	ГД 4-й созыв (2003-2007)	ГД 5-й созыв (2007-2011)	ГД 6-й созыв (2011-2016)
	Женщины России (20-24)	ДГ «Народовластие» (41)	ЛДПР (17)			
	ПРЕС (12-34)	Аграрная ДГ (37)	ДГ «Регионы России» (40)			
	ДПР (8-15)		Агропромыш ленная ДГ (36)			
	ДГ «Новая региональная политика» (30- 67)		ДГ «Народный депутат» (55)			
	ДГ «Стабильность » (34-40)					
	ДГ «Россия» (34-38)					

Приведенные в таблице данные о численности депутатов в депутатских объединениях показаны по состоянию на момент формирования этих объединений, в процессе работы Думы их состав незначительно менялся, особенно в первых созывах. Таким образом, таблица наглядно иллюстрирует соотношение политических сил в нижней палате парламента.

Основными объектами лоббирования в рамках Государственной Думы выступают Совет Госдумы, комитеты, фракции и депутатские группы Государственной Думы, межфракционные депутатские объединения (МДО). Остановимся более подробно на каждом из них.

Совет Думы, в который по регламенту первых созывов входили представители депутатских объединений, являлся важнейшим центром принятия всех законодательных решений в период действия Думы первого – третьего созывов. Именно он принимал решения по всем организационным вопросам законотворчества. О роли Совета в деятельности Думы высказался, в частности, депутат В. Семаго: «Вот они-то (члены Совета – П.И.) и являются верхушкой Думы. Они собираются и решают, когда внести законопроект на рассмотрение рядовых думцев. Процедура эта очень

быстрая. Впрочем, когда появляется желание «сбить» побольше денег, она – процедура – может очень сильно растянуться»<sup>93</sup>. В Государственной Думе четвертого (2003-2007 гг.) и пятого (2007-2011 гг.) созывов роль Совета Думы свелась только лишь к техническому исполнительному органу. Поменяв положение регламента, фракция партии «Единая Россия» определяет все руководство Государственной Думы. В связи с этим как объект воздействия Совет Думы утратил для лоббистов какой-либо интерес, так как подавляющее большинство Совета состояло до 2012 года из членов одной партии<sup>94</sup>. В Государственной Думе шестого созыва соотношение членов Совета по фракциям немного поменялось: из 15 членов Совета с правом решающего голоса фракции «Единая Россия» принадлежит 9 мест (60 %), включая должность Председателя Госдумы. Таким образом, правящая партия сохранила свою ведущую позицию в Совете Думы, и интерес лоббистов едва ли снова возрос.

В комитетах Государственной Думы ведется вся законотворческая работа депутатов: вносятся поправки и изменения в законопроекты. Ключевую роль в управлении комитетом играет его руководитель. После парламентских выборов в декабре 2003 года все эти должности заняли депутаты из фракции «Единая Россия». Это событие вполне можно расценивать как парламентский и лоббистский прецедент, так как до этого руководящие посты комитетов распределялись пропорционально депутатским местам, занятым прошедшими в Думу партиями. В 2007 году ситуация несколько изменилась, 6 из 32 комитетов возглавили представители других партий, однако ключевые позиции остались за представителями партии «Единая Россия»<sup>95</sup>. В 2011 году положение оппозиционных партий значительно улучшилось, под контролем партии власти осталось 16 из 30

---

<sup>93</sup> Копылов С., Щуплов А. Интервью бывшего депутата Владимира Семаго // Независимая газета. 16.03.2000.

<sup>94</sup> Махортов Е. Косвенный лоббизм и особенности его использования в органах судебной власти РФ // Лоббист. 2008. №4.

<sup>95</sup> Хамраев В., Барахова А. Партия власти пошла на должностное преступление // Власть. 19.12.2007. № 234.

комитетов, что позволяет теперь лоббистам в отдельных вопросах взаимодействовать с другими политическими силами.

Депутатские группы были одним из важнейших институтов лоббизма в Государственной Думе первого-третьего созывов. Они формировались депутатами-одномандатниками, которые преимущественно практиковали ярко выраженный региональный лоббизм - продвижение интересов отдельного региона или одномандатного избирательного округа. По этой же причине депутатские группы были крайне привлекательны и для представителей отраслевых интересов.

Начиная с 2004 года, в Государственной Думе депутатские группы отсутствуют, и их появление до формирования нового созыва по смешанной избирательной системе в 2016 году практически исключено. Изменив регламент Государственной Думы, депутаты от «Единой России» увеличили число депутатов, требуемых для регистрации депутатской группы, с 35 до 55 человек<sup>96</sup>. Этот вопрос крайне важен, потому что лидер депутатской группы входил в Совет Государственной Думы и мог непосредственно оказывать воздействие на обсуждение и принимаемые решения. Увеличение регистрационного барьера сделало практически нереальным создание альтернативного «центра силы», который мог бы оказывать хоть какое-то влияние на руководство Государственной Думы, и, как следствие – на законотворческий процесс.

С 2007 года в России на смену смешанной избирательной системе пришла пропорциональная избирательная система формирования представительных органов власти<sup>97</sup>. Таким образом, в Государственную Думу больше не проходили 225 депутатов от одномандатных избирательных округов, теперь все 450 депутатов получали свои мандаты по партийным

---

<sup>96</sup> Постановление ГД ФС РФ от 29.12.2003 № 11-IV ГД «О внесении изменений в статьи 9, 10, 13, 16 и 18 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 11.

<sup>97</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.

избирательным спискам, пропорционально набранным на выборах голосам<sup>98</sup>. Эти изменения незамедлительно получили свое отражение в регламенте Государственной Думы, оставив лишь одну форму объединения депутатов – фракцию<sup>99</sup>.

Фракция по своим лоббистским возможностям не уступает депутатским группам раннего периода российского парламента. Руководители фракции также входят в Совет с правом решающего голоса. Кроме того, в случае если во фракцию входит более ста депутатов, то возможно создание внутрифракционных групп численностью не менее пятидесяти депутатов, которые, в свою очередь, также могут направить своих руководителей в Совет Думы с правом решающего голоса, но не более, чем от двух групп (ч. 4 ст. 16)<sup>100</sup>. Кроме того, во фракциях существует внутренняя дисциплина и этика, что дает руководству фракции серьезную власть и возможности. Одним из таких правил является, например, солидарное голосование по конкретному вопросу. В Государственной Думе пятого и шестого созывов было образовано четыре фракции. Наибольшим лоббистским потенциалом в каждой из фракций обладают руководитель фракции и его заместители, руководители внутрифракционных групп (есть только у фракции «Единая Россия»), лидеры партийной организации, по спискам которой распределялись мандаты, и руководство аппарата фракции.

Межфракционные депутатские объединения (МДО) были одной из наиболее заметных и значимых организационных форм для оказания лоббистского воздействия. Их число в Государственной Думе первых созывов насчитывало около 30 объединений, и больше одной второй всех депутатов входило хотя бы в одно МДО. Заседания межфракционных

---

<sup>98</sup> В 2014 году новым Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740. была вновь введена смешанная избирательная система на выборах в Государственную Думу, но ее результат возможно будет оценить лишь при формировании Думы седьмого созыва в 2016 году.

<sup>99</sup> Постановление ГД ФС РФ от 09.10.2007 № 5134-4 ГД (ред. от 20.01.2010) «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 4981.

<sup>100</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 02.07.2014) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2014. № 27. Ст. 3719.

депутатских объединений в Думе пятого и шестого созывов практически не проводились в связи с тем, что было сформировано только четыре фракции, одна из которых преимущественно предопределяет принятие всех решений.

Аппарат Госдумы с 2004 года тоже претерпел значительные кадровые изменения. Из общего числа, а это на момент реорганизации около 1500 человек, была сокращена почти треть работников. Серьезной трансформации подверглись такие важные для лоббистов управления, как административное, информационно-аналитическое, правовое, пресс-служба и ряд других<sup>101</sup>.

Ослабление одних объектов лоббистской деятельности выводит на первый план новые образования, на которые оказывается давление – это группы, образованные в составе фракции партии «Единая Россия», и ее президиум. В начале работы Думы четвертого созыва фракция «Единая Россия» была разделена на четыре практически одинаковые по численности группы. Деление фракции производилось следующим образом: в первую группу вступили депутаты, ранее входившие в депутатскую группу «Регионы России» и имеющие прочные связи с нефтегазовым лобби, во вторую группу вошли депутаты из партии «Единство», в третью - представители партии «Единства», нефтегазового лобби, а также депутаты южных регионов, к четвертой группе относятся депутаты, ранее входившие во фракцию «Отечество» и представляющие интересы московского лобби<sup>102</sup>.

Процедура прохождения проекта закона внутри фракции партии власти в Государственной Думе выглядит сегодня следующим образом: сначала депутат получает одобрение в своей группе, потом группа выносит законопроект на заседание Президиума фракции, и лишь после получения положительной характеристики от Президиума законопроект де-факто получает поддержку всей фракции. Очевидно, особенность каждой из групп будет учитываться при лоббировании законопроекта, и во многом скорость

---

<sup>101</sup> Махортов Е. Косвенный лоббизм и особенности его использования в органах судебной власти РФ // Лоббист. 2008. №4.

<sup>102</sup> Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С.64.



продвижения законопроекта будет зависеть от авторитетности депутатов, входящих в группу, степени влияния ее руководителей и сложившейся политической конъюнктуры<sup>103</sup>.

В данном контексте рассмотрим используемые в настоящее время в Государственной Думе методы (технологии) лоббизма<sup>104</sup>.

В этой связи нужно заметить, что **правовые (легальные) методы** лоббизма («цивилизованный» лоббизм) в Государственной Думе на сегодняшний день часто реализуются путем использования технологий public relations (PR). На практике, используя многочисленные способы информационного воздействия, лоббист создает определенное впечатление у парламентария по поводу рассматриваемого законопроекта, причем наиболее продуктивным такое воздействие становится в адрес тех депутатов, которые еще не определились по рассматриваемому вопросу (обычно таких немало). Назовем наиболее эффективные способы воздействия:

- 1) *освещение вопроса в средствах массовой информации и ведущих изданиях под нужным углом зрения;*
- 2) *создание рейтингов и проведение социологических опросов, что имеет следующие важные особенности:*
  - a. эти данные с трудом поддаются проверке, сложно определяется заказчик опросов, уровень осведомленности опрашиваемого, квалификация исполнителей, это однозначно играет на руку лоббистам;
  - b. часто данные рейтингов и социологических опросов используются в политическом процессе и при правильной организации имеют большое значение (рейтинги «Независимой газеты», журнала «Эксперт» и пр.), способны существенно влиять на ход принятия решений;

---

<sup>103</sup> Панов А., Иванов В. Будни «единороссов». Рядовым депутатам станет сложнее продвигать законопроекты // Ведомости. 24.05.2004. № 86 (1126).

<sup>104</sup> См. также: Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Москва. 2009. URL: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=30](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=30)

с. придавая рейтингу экспертный характер, возможно усилить его весомость, при этом конкурирующая позиция представляется в «черных» тонах, позиционируется как маргинальная;

- 3) *проведение научных исследований с выгодным для группы интересов результатом* (см. § 4 данной Главы - исследования о рассмотрении проекта закона о ратификации Киотского протокола). В данном случае речь идет о работе ученых, которая зачастую оплачивается заинтересованной в определенном результате группой. Полученные научные выводы активно используются на заседаниях комитетов и комиссий, на парламентских слушаниях, с целью выгодного воздействия на депутатов, становясь серьезным аргументом в политических дискуссиях. Наиболее активно такой способ используется представителями отраслевых групп интересов;
- 4) *распространение по депутатским ящикам во фракциях и комитетах прессы и других печатных изданий с «полезными» статьями, рейтингами, исследованиями и опросами;*
- 5) *включение «полезных» публикаций в ежемесячный обзор СМИ, подготавливаемый пресс-службой Государственной Думы;*
- 6) *включение в экспертный совет при Комитете Государственной Думы.* По сложившейся практике в экспертные советы входит большое количество представителей от групп интересов, а также аффилированных с ними экспертов и ученых. В процессе совместной работы в таких советах лоббисты способны оказывать определенное воздействие на Председателя комитета и депутатов, разрабатывающих и ведущих проект закона. Фактический недостаток данного способа заключается в том, что заключения экспертных советов носят лишь рекомендательный характер;
- 7) *воздействие, в результате которого кураторство над законопроектом будет поручено удобному комитету.* Такой метод имеет широкое распространение при затрагивании близких по тематике интересов,

которые по профилю относятся к нескольким комитетам, например, по региональной политике и по делам национальностей;

- 8) *организация и проведение забастовок, митингов, пикетов и пр.* Метод активно используется общественно-политическими группами интересов с целью привлечения внимания и широкого обсуждения проблемы, находящейся в плоскости их интересов (примеры см. в § 3 и 4 Главы II исследования);
- 9) еще одним широко используемым методом является *выступление депутата-лоббиста на разного рода тематических площадках и в ходе Пленарного заседания Государственной Думы*, на которых он отстаивает правильность своей позиции по той или иной проблеме, полностью соответствующей интересам группы, которую он представляет. Тематической площадкой может быть конференция, круглый стол, семинар, пресс-конференция, а также парламентские слушания. Надо отметить, что важным обстоятельством является присутствие СМИ и дальнейшее широкое освещение позиции выступающего. Такие мероприятия чаще всего подразумевают рассмотрение всех аспектов поднятой проблемы, привлечение к ней политического сообщества, что, по мнению исследователей, способно ускорить движение по «думским коридорам» законопроектов, решающих поднятую проблему<sup>105</sup>, а в случае с Пленарным заседанием привлечь голоса за принятие обсуждаемого законопроекта. Интересно отметить, что прослеживается определенная закономерность и схематичность выступления парламентария, представляющего заинтересованную в принятии законопроекта группу давления. Вначале критикуется существующее положение вещей, зачастую степень проблемы гиперболизируется, затем описываются сработавшие на практике меры, проводимые западными странами, а после докладчик предлагает наиболее действенный способ решения проблемы

---

<sup>105</sup> Зудин А.Ю. Система представительства российского бизнеса: формы коллективного действия. М., 1997. С.33.

путем принятия обсуждаемого законопроекта. Стоит отметить, что очень часто депутат-лоббист акцентирует внимание своей аудитории на необходимости незамедлительного решения обсуждаемой проблемы, а также ее значимости для всей страны и ее граждан. Следует сказать, что именно в процессе таких выступлений исследователем могут быть выявлены сферы интересов парламентариев. Объектом воздействия становятся законодатели, представители профильных министерств и журналисты;

- 10) классической и эффективной технологией лоббизма, находящегося в правовом поле, является *прием grass roots lobbying*. Впервые он появился в США в 1960-е годы во время войны во Вьетнаме. Суть метода заключается в массовой организованной отправке писем и телеграмм от граждан в адрес объекта лоббирования с требованием поддержать определенное предложение; не менее действенна организация массовых публичных акций в поддержку основной позиции проводимой информационной кампании. Наряду с этими, используются такие виды психологического воздействия на депутатов и представителей исполнительной власти, как частые звонки, личные визиты влиятельных деятелей, местных избирателей и т.п.<sup>106</sup>

**Теневые (околозаконные) технологии лоббизма** также сохраняют свою актуальность в Государственной Думе. Характерным признаком теневого лоббизма является тот факт, что на поверхности лежит только само решение и субъект, принимающий это решение. Вне поля зрения остается реальный заказчик, сумма вознаграждение, и зачастую истинные мотивы принятого решения<sup>107</sup>. Рассмотрим ряд классических технологий теневого лоббирования.

- 1) *депутатская «корпоративность»*. Данный способ имеет прямую зависимость от уровня дисциплины в депутатском объединении. В

---

<sup>106</sup> Подробнее о данном методе см.: Smith H. The Power Game: how Washington works. N.Y., 2007.

<sup>107</sup> Любимов А.П. Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм (сравнительный анализ). М., 1999. С.12.

регламентах фракций строго прописаны положения о солидарном голосовании. Ввиду того, что регламент Госдумы не содержит оснований для исключения депутата из депутатского объединения, это ставит парламентария в определенную зависимость от фракции и от партии, сформировавшей фракцию. Отсюда прямо следуют возможности давления на члена депутатского объединения, при наличии потенциальной угрозы исключения, ведущего к появлению политических врагов, и угрозы не поддержки депутата (или не включение его в избирательный список) на очередных выборах. В этой ситуации парламентарий вряд ли пойдет против фракционной этики. Список проголосовавших - открытый, его всегда можно получить в секретариате Государственной Думы. Именно по этой причине примеров исключения депутатов из депутатского объединения по политическим мотивам практически нет;

- 2) *параллельное внесение законопроекта*. Этот метод используется с целью препятствования дальнейшему движению проекта закона, противоречащего интересам лоббистов, или же с целью поддержания одного из обсуждаемых законопроектов путем снятия параллельного в его пользу (ярким примером применения второй технологии может служить обсуждение и принятие в первом чтении законопроекта Трудового кодекса – подробнее в § 3 данной Главы диссертационной работы). Что же касается блокирования неудобного для отдельной группы интересов закона внутри комитета, то здесь показательной является работа отраслевых лоббистов, которые сотрудничают с определенным числом комитетов (профильных), налаживая связи с депутатами – членами этих комитетов. В случае внесения в комитет Государственной Думы «неудобного» законопроекта (его могут инициировать депутаты, представители конкурирующей группы интересов), сотрудничающее с лоббистами депутаты вносят (если не удалось договориться об отзыве) свой параллельный законопроект. Добившись его поддержки в комитете, «неудобный» законопроект просто снимается с рассмотрения. При

помощи этого метода пивным лоббистам в Госдуме третьего созыва удавалось в течение длительного периода времени не пропускать поправки к Федеральному Закону «О рекламе», которые привели бы к полному запрету рекламы пива на телевидении<sup>108</sup>;

3) *прием открытого или тайного голосования.* Как показывает практика, при использовании открытого или тайного голосования могут быть получены противоположные результаты. Очевидно, это обусловлено пересечением корпоративных и других интересов депутата, который в случае тайного голосования не привязан к соблюдению корпоративной этики голосования и не обременен политической позицией депутатского объединения. Примером может служить рассмотрение Думой выдвинутой Президентом Б. Ельциным кандидатуры С. Кириенко на пост Председателя Правительства РФ в 1998 году. Кириенко при первых двух обсуждениях не смог получить поддержку нижней палаты парламента, голосование проводилось в открытой поименной форме.<sup>109</sup> В процессе обсуждения в третий раз фракции НДР, ЛДПР и депутатская группа «Российские регионы» предложили провести тайное голосование бюллетенями<sup>110</sup>. По данным счетной комиссии голоса при таком способе голосования распределились следующим образом: за кандидатуру С. Кириенко проголосовал 251 депутат, 25 депутатов проголосовали против. Всего было роздано 315 бюллетеней, при этом из урн для голосования члены счетной комиссии изъяли 276 бюллетеней<sup>111</sup>. Исходя из выступления депутатов в процессе Пленарного заседания, становится ясно, что большинство депутатов при голосовании руководствовалось не симпатиями к предлагаемой Президентом РФ кандидатуре, не оценкой его деловых и профессиональных качеств, а желанием сохранить

---

<sup>108</sup> Толстых П. Разгром пивного лобби // Капитал и Право (информационно-правовой журнал). Июль 2005. №12.

<sup>109</sup> Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С.84.

<sup>110</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД второго созыва (весна 1998), хроника заседания 24 апреля 1998 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2568/>

<sup>111</sup> Там же.

Государственную Думу и парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти. Тем не менее разница результатов при открытом и тайном голосовании очевидна;

- 4) *прием подмены текста законопроекта* заключается в тайном изменении строк или статей законопроекта, принятых ранее на заседаниях ответственного комитета, либо на первом или втором чтении. Важно отметить, что при подготовке законопроекта ко второму чтению значительно возрастает роль ответственного комитета, который выносит на обсуждение полностью переработанный с учетом одобренных поправок законопроект. Поправки, не одобренные ответственным комитетом, имеют очень мало шансов пройти путем голосования в ходе Пленарного заседания Государственной Думы<sup>112</sup>. При этом поправки выносятся на голосования не к тому тексту, который рассматривается в ходе второго чтения, а к тому, который был принят в первом чтении. Здесь появляются значительные возможности для манипуляций. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении<sup>113</sup> также высока роль ответственного комитета, который вносит окончательный текст на обсуждение Думы, при этом принятые и отклоненные в процессе второго чтения поправки повторно не обсуждаются, что создает угрозу манипуляций комитета с поправками путем внесения в законопроект «по ошибке» текст отклоненных поправок<sup>114</sup>. В целом, прием подмены остается достаточно распространенным явлением в органах законодательной власти;
- 5) *эффект перегруженности*. Успешное прохождение законопроекта может состояться в том случае, если повестка дня перманентно перенасыщена вопросами. Законопроекты в таком случае практически не обсуждаются;

---

<sup>112</sup> При средней явке 300-320 депутатов набрать 226 голосов проблематично

<sup>113</sup> Третье чтение проводится в целях устранения редакционных погрешностей и внутренних противоречий, возникших в результате принятия поправок во втором чтении.

<sup>114</sup> Подробнее см.: Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г., Кашин В.К., Малютин М.В. Лоббизм в России: этапы большого пути. // Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997). М., 2003. С.34.

б) *благоприятное время внесения законопроекта.* Крайне важным является время внесения законопроекта. Наиболее оптимальным для внесения законопроекта является период перед парламентскими каникулами и перед парламентскими выборами. В случае внесения законопроекта в последние дни Пленарных заседаний Государственной Думы перед парламентскими каникулами шансы на прохождение нужного проекта закона существенно увеличиваются. Следует отметить, что данный метод не работает с законопроектами, получившими широкий резонанс в обществе.

**Черный (криминальный, или «дикий») лоббизм.** К криминальным технологиям можно отнести подкуп и приемы насилия, угрозы, шантаж, обман, компромат и пр. На практике наиболее распространенной формой «дикого» лоббизма является *депутатский патронаж*. В данном случае основным ресурсом депутата становится известность и скандальность, которая привлекает внимание журналистов и вызывает желание у чиновников не идти на открытый конфликт. Примером депутатского патронажа может служить открытие приемной в 2005 году депутатом В. Овсянниковым на складе, где была обнаружена контрафактная продукция, что в свою очередь затруднило действие следственных органов<sup>115</sup>. В целом, следует отметить, что расцвет криминальных силовых методов лоббирования интересов приходился в России на начало 90-х годов прошлого столетия, в настоящее время в Государственной Думе они практически не отмечаются<sup>116</sup>.

Перейдем к анализу используемых в Государственной Думе форм лоббистской деятельности. В этой связи отметим, что **депутатские запросы** по-прежнему остаются одной из форм лоббизма, доступной любому парламентарии. Часто депутатский запрос полезен как прием PR – в качестве оказания давления на чиновников или создания информационного повода

---

<sup>115</sup> Дорохов Р., Виноградова Е. Алиби для пирата // Ведомости. 17.02.2005. № 28.

<sup>116</sup> Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г. Кашин В.К., Малютин М.В. Лоббизм в России: этапы большого пути. // Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997). М., 2003. С.36.



для СМИ. В первом случае запрос выступает некоторым сигналом для чиновника, в другом случае депутатский запрос может стать прекрасным инструментом воздействия на бизнес, так как является поводом для судебного разбирательства и сопровождается негативной пиар-кампанией в СМИ<sup>117</sup>.

Следующей по значению формой лоббистской деятельности является **парламентский запрос**. Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства России, генпрокурору, Председателю Центрального банка, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты, высшим должностным лицам иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда Российской Федерации, фонда социального страхования, государственного фонда занятости населения, федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам, находящимся в компетенции указанных органов (ч. 1 ст. 47)<sup>118</sup>.

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа депутатов (ч. 2 ст. 93 Регламента). Должностное лицо, в адрес которого направлен парламентский запрос, должно ответить на него в устной (на заседании соответствующей палаты РФ) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения. (п. 3 ст. 47 Регламента). Таким образом, можно констатировать, что парламентский запрос как форму лоббирования достаточно непросто инициировать.

Внесению законопроекта на рассмотрение и голосование в Государственную Думу предшествует весьма продолжительная работа по его

---

<sup>117</sup> Толстых П. Миллиардные обороты думского лоббизма// Полит.Ru. 28 апреля 2005 г. URL: [http://www.polit.ru/analytics/2005/04/28/lobb\\_print.html](http://www.polit.ru/analytics/2005/04/28/lobb_print.html)

<sup>118</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 02.07.2014) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2014. № 27. Ст. 3719.

подготовке. Для этого формируются специальные рабочие группы. В отличие, например, от немецкого законодательства, принцип формирования рабочих групп не определен. Под каждый отдельный законопроект привлекаются разные специалисты, эксперты и сотрудники ведомств. Создаются рабочие группы в стиле американских экспертных советов — по мере необходимости из ведущих и аффилированных экспертов. Субъект законодательной инициативы может поручить подготовку проекта подведомственным ему государственным органам, организациям или заказать его подготовку на договорной основе научным учреждениям, отдельным ученым или коллективам ученых. Таким образом, можно отметить, что сегодня в Государственной Думе присутствует почва для возникновения **экспертного лоббизма**. Этап подготовки законопроекта может стать наиболее важным с точки зрения лоббистских усилий. Формирование рабочей группы из лояльных интересам лоббистов экспертов может позволить наиболее эффективно провести нужную законодательную инициативу. Вопрос о принципах формировании экспертного сообщества и экспертных сетей в различных отраслях, степени взаимодействия с ними групп интересов, лоббистов, а также о законодательной и процессуальной формализации процесса формирования рабочих групп может существенно облегчить или затруднить усилия лоббистов<sup>119</sup>.

Основным инструментом современного российского парламентария-лоббиста по продвижению интересов группы давления, которую он представляет в Парламенте, является его конституционное право **законодательной инициативы**. Оно используется для внесения в Государственную Думу законопроектов, отражающих интересы в сфере законотворчества данной группы, а также законопроектов, альтернативных тем, которые могут ущемить интересы группы давления.

Однако наиболее широко применяемым методом использования парламентариями права законодательной инициативы для защиты интересов

---

<sup>119</sup> Кузнецов С.Г. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования. М., 2009. С.8, 23.

групп давления является **внесение поправок** в законопроект, рассмотренный Государственной Думой в первом чтении. При этом вносятся поправки, направленные как на включение в проект закона норм в интересах группы давления, так и на нейтрализацию положений, которые могут негативно сказаться на заинтересованной группе.

Безусловно, последние трансформации в политической системе России, в том числе прошедшие выборы в Государственную Думу, оказывают существенное влияние на характер законодательного лоббизма. С одной стороны, он становится более элитарным (что связано с пришедшей к власти партийной структурой), а с другой – более простым и рутинным, чтобы способствовать его более активному и качественному проникновению в структуры законодательной власти России. Первое обусловлено большим интересом лоббистов к партийным структурам и руководящим органам фракции партии «Единая Россия». При налаживании лоббистских контактов и связей с руководством «Единой России» у представителей заинтересованных групп появляется доступ к руководству основных думских структур: от Совета Думы до большинства комитетов и комиссий. Второе связано со снижением конкуренции ввиду появления политической монополии в нижней палате Парламента у правящей партии, а также с окончанием предвыборной «лихорадки» - эти два обстоятельства вынуждают лоббистов по большей части использовать технические приемы продвижения интересов, которые порой имеют меньшую степень реализации по сравнению с использованием политических ресурсов в условиях политической конкуренции.

Следует отметить, что с потерей «Единой Россией» квалифицированного большинства в Государственной Думе наметился процесс перехода от политической монополии к политической олигополии в нижней палате парламента, но прошедшего времени работы Думы шестого созыва недостаточно, чтобы лоббистские структуры отошли от

сформированных и используемых в течение восьми лет методов и способов продвижения интересов.

## **§ 2 Отраслевой лоббизм (на примере АПК и ТЭК)**

Группа интересов агропромышленного комплекса России имеет богатую советскую историю, как и все крупнейшие заинтересованные группы отраслевых сфер экономики. 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.

Аграрное лобби, имеющее за спиной значительный опыт работы в условиях советских политических реалий, несмотря на свою относительную немногочисленность, в 1990-е годы стало едва ли не самой эффективной по своему воздействию на органы государственной власти лоббистской структурой. Важной отличительной особенностью сельскохозяйственного лобби в России стало то, что в отличие от других групп интересов, ему удалось сформировать достаточно мощную политическую силу, которая в 90-е гг. претендовала на заметную роль в нижней палате Парламента. Организационной основой этого движения стала Аграрная партия России (АПР), созданная 26 февраля 1993 года по инициативе Аграрного союза России (АСР, председатель В. Стародубцев), Профсоюза работников агропромышленного комплекса России (председатель ЦК – А. Давыдов), а также парламентской фракции «Аграрный союз» Съезда народных депутатов РФ (руководитель М. Лапшин). Наибольшего успеха аграрникам удалось добиться в 1993 году, когда АПР на выборах получила в общей сложности 37 депутатских мандатов и пост Председателя Государственной Думы (его занял И. Рыбкин). В январе 1994 года была зарегистрирована фракция АПР в

Государственной Думе, в которую вошли 55 депутатов; фракция АПР стала вторым по численности депутатским объединением в Думе первого созыва. Также следует отметить, что на должность министра сельского хозяйства был назначен член правления АПР А. Назарчук<sup>120</sup>.

В дальнейшем Аграрной партии не удалось преодолеть пятипроцентный барьер и сформировать фракцию, однако во второй и третьей Государственных Думах аграрное лобби имело своего влиятельного представителя – Аграрную депутатскую группу (агропромышленную в Думе 3-го созыва – далее АДГ) – 37 и 36 депутатов соответственно. Аграрии в период 1998-1999 смогли занять две важные позиции в Правительстве России – вице-преьера, курирующего сельскохозяйственную отрасль, и министра сельского хозяйства<sup>121</sup>.

В четвертой Государственной Думе ситуация изменилась: 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 конце 2008 года руководство Аграрной партии и партии «Единая Россия» объявили об объединении, окончательное утверждение которого прошло на съезде «Единой России» 20 ноября 2008 года. Председатель АПР В. Плотников в интервью Российской газете так прокомментировал решение об объединении: «цель - защитить сельского труженика, оказать ему государственную и общественную поддержку, обеспечить России продовольственное благополучие. А это можно сделать, только объединившись с крупнейшей партией, выдвинувшей на выборах кандидатуру нашего Президента, возглавляемой Председателем

---

<sup>120</sup> Официальный сайт Аграрной партии России. URL: [http://www.agropart.ru/?Agrarnaya\\_partiya\\_Rossii\\_-\\_Politika\\_agropromyshlenniy\\_sektorIstoriya\\_agrarnoi\\_partii\\_partii](http://www.agropart.ru/?Agrarnaya_partiya_Rossii_-_Politika_agropromyshlenniy_sektorIstoriya_agrarnoi_partii_partii)

<sup>121</sup> Разуваев В. Лоббизм по-русски // Независимая газета – EX Libris. 18.03.1999.

Правительства, - с «Единой Россией»<sup>122</sup>. В 2012 году произошло возрождение Аграрной партии России, причем под таким названием была зарегистрирована организация, включающая в себя сторонников консолидации аграриев и единороссов на политическом поле, противники же сотрудничества с «Единой Россией» были зарегистрированы под названием «Возрождение аграрной России». О степени влияния новых партий на процесс принятия политических решений говорить преждевременно, тем более, что векторы интересов у новых аграриев определенно коррелируют между собой меньше, чем у аграриев 90-х годов, ввиду различий в политической ориентации.

Аграрная партия России в 1990-е гг. лоббировала интересы бывшей советской сельскохозяйственной номенклатуры, выходцы из которой стали владельцами переименованных в акционерные общества колхозов и совхозов, а также интересы директоров предприятий агропромышленного сектора. Одной из важнейших задач они считали усиление государственной поддержки российской промышленности и села<sup>123</sup>. «Несмотря на несогласие с правительственной политикой, - отмечают отечественные исследователи, - эти руководители не желали возвращаться в прежнюю распределительную систему, стремясь совместить практику государственной поддержки нерентабельных производств с личной и финансовой независимостью руководителя, свободным распоряжением государственными ресурсами»<sup>124</sup>. Следует отметить, что в деятельности аграриев проявлялись интересы не только руководителей сельскохозяйственных производств, но и массы работников сельскохозяйственной отрасли в целом.

Основным местом сосредоточения интересов сельскохозяйственной отрасли на протяжении работы всех созывов Государственной Думы

---

<sup>122</sup> Савченко А. Практическое дело важнее политических амбиций // Российская газета. Федеральный выпуск. 24.09.2008. № 4757.

<sup>123</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. С. 88.

<sup>124</sup> Там же.

является профильный Комитет по аграрным вопросам. Некоторые данные о работе комитета содержит следующая таблица<sup>125</sup>:

	ФИО председателя Комитета по аграрным вопросам	Депутатское объединение	Период председательства
ГД 1-го созыва	А. Назарчук	Фракция Аграрной партии России	02.1994 – 10.1994
	А. Чернышев	Фракция Аграрной партии России	10.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	А. Чернышев	Аграрная депутатская группа	01.1996 – 01.2000
ГД 3-го созыва	В. Плотников	Агропромышленная депутатская группа	01.2000 – 04.2002
	Г. Кулик	Отечество – Вся Россия	04.2002 – 12.2003
ГД 4-го созыва	Г. Кулик	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
ГД 5-го созыва	В. Денисов	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	Н. Панков	Единая Россия	12.2011 – н.в.

За 20 лет работы Думы пост Председателя комитета занимало всего 5 депутатов, причем только двое из них (В. Денисов и Н. Панков) не состояли в АПР.

Члены Комитета по аграрным вопросам активно участвовали в работе согласительных комиссий по доработке законопроектов о бюджете страны, в недрах комитета разрабатывались ключевые законы по регулированию экономических отношений в области сельского хозяйства, которые впоследствии стали определяющими в этой отрасли.

Ключевым объектом лоббирования аграриев в 90-е годы следует считать ежегодное принятие бюджета (распределение расходов по отраслям) и проведение законопроектов, нацеленных на компенсацию потерь в АПК.

<sup>125</sup> Таблица составлена автором по материалам официального сайта Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru>

Аграрии использовали различные методы: политический торг (голосование за бюджет в обмен на увеличение статей расходов), популистскую риторику и др. Ярким примером «тактики торга» является участие аграриев в обсуждении законопроекта о федеральном бюджете на 1996 год, когда президент Б. Ельцин лично приезжал в Государственную Думу, чтобы договориться с аграриями. В итоге за принятие бюджета аграриям добавили 25-30 миллиардов рублей<sup>126</sup>. В ходе обсуждения представители АПР заняли жесткую позицию, требуя увеличения финансирования сельского хозяйства. «В проекте бюджета и в работе согласительной комиссии, - заявил Г. Кулик, - мы не увидели решения вопросов агропромышленного комплекса. Хочу сказать, что мы не можем согласиться с предложением, чтобы доля агропромышленного комплекса в бюджете составляла 3,15 процента. Такой объем, или такая доля, финансирования агропромышленного комплекса в федеральном бюджете – это неслыханно»<sup>127</sup>. Учитывая политический вес аграрной фракции в первой Думе, а также ее поддержку другими фракциями (в частности, КПРФ и ДПР), позиция АПР ставила принятие бюджета под угрозу. Законопроект был принят после многочисленных согласований и заявления Первого заместителя Председателя Правительства А.Б. Чубайса, выразившего готовность «увеличить долю расходов на АПК в бюджете с нынешних 3,15 до 5 процентов»<sup>128</sup>.

Другим примером деятельности аграрного лобби в 90-е может служить законопроект «О компенсации потерь сельхозтоваропроизводителям в связи с нарушением сложившегося паритета цен»<sup>129</sup>, принятый Государственной Думой в первом чтении на заседании 16 октября 1998 года. Представлял законопроект депутат от АДГ С. Нигкоев. Требуя компенсации аграриям из

---

<sup>126</sup> Там же.

<sup>127</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 15 ноября 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3010/>

<sup>128</sup> Там же.

<sup>129</sup> Проект Федерального закона № 98055032-2 «О компенсации потерь сельскохозяйственным товаропроизводителям в связи с нарушением сложившегося паритета цен» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 16.10.1998).

URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=300;dst=0;ts=92F7BA60A139F4ED09C14CFA5825E1D3;rnd=0.33207672248284525> (внесен депутатами Государственной Думы Агафоновым В.А., Куликом Г.В., Найчуковой С.В., Нигкоевым С.Г., Никитиным В.П., Пономаревым А.А., Чернышевым А.А.).



бюджета потерь за предшествующие семь лет, депутат обрисовал ситуацию в агропромышленном комплексе следующим образом: «Проводимые в стране реформы привели к глубокому экономическому кризису. Продолжает снижаться объем валового внутреннего продукта, нет роста объемов промышленной продукции, продукции сельского хозяйства. Объем продукции сельского хозяйства по сравнению с 1990 годом сократился почти на 40 процентов. Возросло число малоэффективных и убыточных сельскохозяйственных предприятий <...> по расчетам специалистов, финансовые потери сельхозтоваропроизводителей от нарушения паритета цен только в 1997 году составили 57 миллиардов рублей, а с 1992 по 1997 год - более 320 миллиардов рублей»<sup>130</sup>. Ряд мер, которые могли бы быть приняты в соответствии с предлагаемым законом, должен был, по расчетам аграриев, компенсировать по 14,4 млрд. рублей потерь в год (по оценкам правительства, принятый законопроект должен был дать аграрникам гораздо больше - около 40 млрд. рублей бюджетных денег ежегодно). Аграрии хотели обязать государство постоянно следить за тем, чтобы каждый год за определенное количество сельскохозяйственной продукции крестьянин мог получить строго определенное количество топлива, удобрений, газа, электроэнергии, сельскохозяйственной техники<sup>131</sup>.

Необходимость принятия самостоятельного закона, предусматривающего регулирование вопросов агропромышленного производства, улучшение экономического паритета цен обосновывалась тем, что без законодательного закрепления механизма восстановления паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги) агропромышленный комплекс функционировать не может<sup>132</sup>. Законопроект был нацелен на устранение правового пробела в сфере регулирования соотношения цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию

---

<sup>130</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 6-я сессия ГД второго созыва (осень 1998), хроника заседания 16 октября 1998 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2488/>

<sup>131</sup> Граник И. Аграрный лоббизм // Коммерсантъ-daily. 17.10.1998. № 194.

<sup>132</sup> О ходе рассмотрения законопроектов в палатах Федерального Собрания РФ (октябрь 1998 г.) // Вестник экономики (РИА). 12.02.1999.

(услуги), создание эффективной системы сельскохозяйственного кредита, страхования, налогообложения, на улучшение инвестиционного климата. Кроме того, закон принимался после дефолта, и общее состояние сельского хозяйства было обрисовано вполне объективно. Появлялись возможности, используя сокращение импорта, улучшить ситуацию в сельскохозяйственной отрасли. Таким образом, принятие закона отвечало не только узкогрупповым интересам, но и интересам общества в целом. В дальнейшем законопроект был принят Думой во втором и третьем чтениях<sup>133</sup> с новым названием «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением»<sup>134</sup> и одобрен Советом Федерации ФС РФ<sup>135</sup>, однако Президент отклонил данный законопроект, мотивируя свое решение недостатком бюджетных средств и отсутствием соответствующей статьи расходов в законе о бюджете на текущий год, а также рядом других недочетов<sup>136</sup>. Государственная Дума нового созыва в 2002 году согласилась с мотивациями Президента и сняла проект закона с повторного рассмотрения<sup>137</sup>. Очевидно, что судьба важного для аграрной группы интересов законопроекта сложилась таким образом ввиду недостаточно мощного лобби в Администрации Президента в конце 1990-х годов.

---

<sup>133</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.04.1999 № 3914-П ГД «О проекте Федерального закона «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2280; Постановление ГД ФС РФ от 21.05.1999 N 4002-П ГД «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2713.

<sup>134</sup> Проект Федерального закона № 98055032-2 «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 21.05.1999) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=1817;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.7513543708021769>

<sup>135</sup> Постановление СФ ФС РФ от 09.06.1999 № 234-СФ «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 24. Ст. 2901.

<sup>136</sup> Письмо Президента РФ от 23.06.1999 № Пр-804 «Об отклонении Федерального закона «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=2858>

<sup>137</sup> Постановление ГД ФС РФ от 06.02.2002 № 2409-III ГД «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» (проект № 98055032-2)» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 638.

В 2000-е годы с общеполитическими изменениями в стране стал меняться и политический баланс в Государственной Думе. Для заинтересованной группы аграрного сектора такие изменения не могли пройти бесследно. С формированием новой политической силы – партии «Единая Россия», начавшей свой путь в Государственной Думе от блоков «Единство» и «Отечество – Вся Россия» в 1999 году, и впоследствии ставшей крупнейшим игроком в нижней палате парламента, перед аграриями возник серьезный вопрос о том, с кем им будет наиболее эффективно сотрудничать в области продвижения собственных интересов. Именно этот вопрос станет причиной противоречий внутри аграрной лоббистской структуры – «Аграрной партии России». В Государственную Думу третьего созыва представители аграриев пошли в блоке с ОВР (часть партийцев, считавших перспективным такое сотрудничество), и КПрФ (партийцы, считавшие его недопустимым). С 2003 года депутаты – представители аграриев активно начинают работать в составе окончательно сформировавшейся партии власти. Ярким примером может являться Председатель Комитета по аграрным вопросам в Государственной Думе четвертого созыва Г. Кулик, раньше бывший членом Аграрной партии России. Для самой Аграрной партии ключевым моментом в ее истории стало избрание на XII отчетно-выборном съезде 8 апреля 2004 года В. Плотникова Председателем партии, после чего АПР стала активно поддерживать политику ЕР, в том числе кандидатуру Д. Медведева на должность Президента РФ. В 2008 году АПР полностью вошла в состав партии «Единая Россия».

Самым заметным в деятельности аграрного лобби в 2000-е годы стало участие в принятии ключевых для сельского хозяйства страны законов: Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>138</sup>, Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»<sup>139</sup> и

---

<sup>138</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2013. № 52 (Часть I). Ст. 7011.

<sup>139</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. №1 (1 ч.). Ст. 27; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4069.

Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере государственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»<sup>140</sup>. Именно на примере обсуждения этих законов (законопроектов) можно проследить, как менялось аграрное лобби в Государственной Думе в 2000-е годы.

Так, жесткую дискуссию вызвало обсуждение проектов законов «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на Пленарном заседании Думы 16 мая 2002 года, в результате которого был принят в первом чтении один из проектов Правительства РФ. На обсуждение было вынесено семь законопроектов, два от Правительства и пять от различных депутатских объединений. Обсуждение этого вопроса заняло практически весь день, и все выступившие депутаты признали, что регулирование оборота сельхозземель является первостепенным, ключевым для России вопросом, касается ее дальнейшего экономического, политического и нравственного развития. Комитет по аграрным вопросам под руководством Г. Кулика поддержал вынесение на обсуждение всех законопроектов, что вызвало острое противостояние авторов проектов законов. Здесь важно отметить тот факт, что единым вектором интересов не обладали даже бывшие коллеги по АПР: в острой полемике столкнулись председатель Агрпромышленной депутатской группы Н. Харитонов, представляющий разработанный совместно с фракцией КПРФ законопроект, и председатель Комитета по аграрным вопросам, депутат фракции ОВР Г. Кулик, который от имени комитета предложил голосовать за правительственный вариант законопроекта, с последующей доработкой между первым и вторым чтениями<sup>141</sup>. Ключевым предметом спора стала форма собственности на сельскохозяйственные земли. Так, правительственный закон, активно поддерживаемый фракциями «Единство» и «Отечество – Вся Россия», предусматривал переход части

---

<sup>140</sup> Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2011. №31. Ст. 4700; 2013. №30 (Часть I). Ст. 4084.

<sup>141</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД третьего созыва (весна 2002), хроника заседания 16 мая 2002 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1706/>

арендованных земель после принятия закона в доверительное управление этими землями, оставляя при этом институт аренды сельхозземель, а также предусматривал частную собственность на земли с возможностью купли-продажи земли, при этом приоритетным ставилось крупное владение сельскохозяйственными землями на праве собственности. КПРФ же и Агропромышленная депутатская группа яростно настаивали на полной отмене права собственности на земли сельхозназначения и предлагали развивать институт аренды этих земель, однако им не удалось закрепить свои позиции по данному вопросу в законе.

Другим камнем преткновения стал вопрос о субъектах, которые могли бы стать собственниками земель сельскохозяйственного назначения. В правительственном варианте, среди прочих, указывались иностранные граждане и лица без гражданства, что вызвало шквал негодования и крайне отрицательную оценку «левых» Государственной Думы. Так, один из лидеров АПР, заместитель председателя Агропромышленной депутатской группы В. Плотников прямо заявил: «Вся хитрость правительственного варианта, как отмечают и многие эксперты, и выступившие сегодня здесь, состоит прежде всего в том, чтобы ускорить переход российской земли в руки иностранцев»<sup>142</sup>. Принятый по итогам голосования правительственный законопроект<sup>143</sup> левая оппозиция признала антигосударственным и полностью не соответствующим интересам агропромышленного комплекса России. В процессе функционирования рабочей группы под руководством профильного комитета, готовящей правительственной законопроект ко второму чтению, было учтено много замечаний депутатов-противников принятого в первом чтении законопроекта. В частности, Федеральный закон в статье 2 (пункт 2) и статье 3 установил, что иностранные граждане, иностранные юридические

---

<sup>142</sup> Там же.

<sup>143</sup> За правительственный законопроект в рейтинговом голосовании проголосовало 256 депутатов, не поддержали законопроект фракции КПРФ и ЛДПР, а также Агропромышленная депутатская группа. Постановление о принятии законопроекта в первом чтении было принято 212 голосами против 131 голоса. (Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД третьего созыва (весна 2002), хроника заседания 16 мая 2002 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1706/> )

лица, лица без гражданства, а также российские юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками и земельными долями из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды. Тем не менее степень конфронтации и конфликта по данному вопросу меньше не стала. В целом, в процессе рассмотрения ключевого для АПК закона бывшее ранее единым аграрное лобби разбилось на вошедшие в конфронтацию группы давления с отрицательной корреляцией их интересов, что предопределило будущий раскол Аграрной партии и ослабление столь влиятельной в 90-е годы группы интересов. При этом аграрное лобби как таковое сохранилось в следующих созывах Государственной Думы, разделившись и войдя в две фракции: КПРФ и «Единая Россия».

В Государственной Думе четвертого и пятого созывов основные представители аграрного лобби вошли в Комитет по аграрным вопросам, были вынуждены работать вместе и приходиться к консенсусным решениям. Но даже при наличии согласия по определенному кругу вопросов в процессе обсуждения и голосования по конкретным законопроектам возможно проследить противоречия представителей лоббистов АПК.

Так, проект Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» готовился профильным комитетом по аграрным вопросам, по свидетельствам авторов, в течение двух с половиной лет<sup>144</sup>. В состав авторов законопроекта вошли именитые представители сельскохозяйственного лобби: Г. Кулик (Председатель Комитета по аграрным вопросам), Н. Харитонов (первый заместитель председателя Комитета по аграрным вопросам), В. Плотников (Председатель Аграрной партии России) и другие. На Пленарном заседании Государственной Думы, состоявшемся 21 апреля 2006 года, на обсуждение было вынесено два законопроекта с идентичным названием, один от

---

<sup>144</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2006), хроника заседания 21 апреля 2006 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/906/>

комитета, другой от Правительства. Проект закона Комитета по аграрным вопросам представлял Г. Кулик, который тут же, ссылаясь на решение комитета, предложил депутатам принять правительственный проект закона: «... в связи со сложившейся ситуацией комитет очень долго обсуждал и, я бы сказал, нелегко принимал решение. Наше решение такое: мы, авторы депутатского законопроекта, снимаем свой законопроект. Просим вас поддержать проект правительства при условии, что будет принят проект постановления Государственной Думы, в котором мы определили те конкретные вопросы, которые должны быть обязательно включены ко второму чтению в законопроект «О развитии сельского хозяйства»<sup>145</sup>.

Ряд депутатов резко высказался в адрес докладывавшего, отмечая явное качественное преимущество комитетского варианта закона над правительственным (в депутатском проекте инструменты поддержки сельского хозяйства прописаны детально). Государственная Дума к этому времени уже дважды отклоняла депутатский законопроект, поскольку, как сказал Н. Харитонов, он предусматривал слишком большие затраты для бюджета<sup>146</sup>. В процессе обсуждения выяснилось, что в момент голосования в Комитете по вопросу снятия депутатского законопроекта с голосования и поддержки правительственного законопроекта с дальнейшими доработками ко второму чтению часть депутатов голосовала против, в частности, И. Викторов (фракция «Справедливая Россия – «Родина» (народно-патриотический союз)), А. Кнорр (фракция ЕР), Н. Кондратенко (фракция КПРФ) и Н. Харитонов (фракция КПРФ). На Пленарном заседании к ним присоединился и В. Плотников, предложив, как один из авторов, «чтобы палата в полном объеме рассмотрела альтернативный вариант, который так долго готовил комитет»<sup>147</sup>. Согласно регламенту проект Федерального закона, подготовленный Комитетом, был вынесен на голосование, но не смог

---

<sup>145</sup> Там же.

<sup>146</sup> Равинский В. Дума приняла рамочный закон без конкретики // Бизнес. 24.04.2006. № 72 (277).

<sup>147</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 5-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2006), хроника заседания 21 апреля 2006 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/906/>

набрать нужного количества голосов, был принят правительственный законопроект с поправками Комитета.

Данный пример взаимодействия представителей групп интересов АПК говорит об отсутствии консолидированной линии поведения лоббистов, а также о смешении чисто аграрных интересов с интересами политическими. Депутат Г. Кулик представлял интересы и агропромышленного сектора экономики, желая принять рамочный закон для дальнейшей доработки<sup>148</sup>, и интересы фракции «Единая Россия», в большинстве вопросов солидарной с мнением Правительства России.

Однако есть примеры и полной консолидации аграрных лоббистов в процессе принятия решений в Государственной Думе 2000-х годов. Так, в процессе обсуждения законопроекта о бюджете страны на 2008-2010 годы председатель Комитета по аграрным вопросам Г. Кулик настоял на том, чтобы в бюджете были зафиксированы дополнительные средства на сельское хозяйство: 100 млрд рублей в 2009 году и 120 млрд в 2010 году. Правительство, в свою очередь, предлагало, чтобы эти деньги были окончательно определены в июле, когда будет принята Федеральная целевая программа развития сельского хозяйства. Кудрин раздраженно заметил Кулику, что «не стоит бежать впереди паровоза», иначе ФЦП будут утверждать «на глазок без всяких расчетов»<sup>149</sup>. Но депутаты неожиданно поддержали Кулика, Комитет по бюджету и налогам постановил направить дополнительные средства на ресурсное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельхозпродукции на 2008-2012 годы.

Таким образом, можно сделать вывод, что наиболее влиятельная группа интересов АПК России претерпела изменения за 20 лет работы в Государственной Думе, пройдя путь от мощной фракции в нижней палате Парламента, имеющей влияние в Совете Думы в лице Председателя, а также

---

<sup>148</sup> Законопроект Комитета по аграрным вопросам получил отрицательное заключение Правительства РФ

<sup>149</sup> 220 миллиардов Геннадия Кулика // Газета. 22.05.2007.



поддержку в профильном министерстве страны, до отдельных лоббистских групп, разделившихся в результате политического кризиса внутри Аграрной партии России. На сегодняшний день основным центром сосредоточения сельскохозяйственного лобби в Государственной Думе является Комитет по аграрным вопросам, который в 2011 году возглавил «единоросс» Н. Панков. 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.

Помимо аграрного, значительную роль среди отраслевых групп интересов играет лобби топливно-энергетического комплекса, в частности, так называемое нефтяное лобби, сформировавшееся к 1993 году<sup>150</sup>. Руководитель Управления общественных связей нефтяной компании «ЛУКОЙЛ» А. Василенко охарактеризовал лоббистскую деятельность в РФ следующим образом: «С нашей точки зрения, лоббизмом в России является профессиональное отстаивание специально нанятыми для этой цели людьми интересов социальной группы, партии или политического движения, общественной организации, хозяйствующего субъекта и др. путем непосредственного контакта с представителями государственных органов (Администрации президента, Правительства, Государственной Думы и др.). ... Не секрет, ... что любая крупная корпорация имеет в своем штате людей, в обязанности которых входит взаимодействие с государственными органами. Именно этих людей (до принятия закона о лоббизме) мы будем считать лоббистами»<sup>151</sup>.

Характер и содержание лоббистской деятельности крупных нефтяных компаний нашли отражение в заявлении заместителя начальника управления по связям с общественностью НК «ЛУКОЙЛ» В. Прозоровского: «На самом деле никакой тайны в нашей работе искать не следует. Я являюсь

---

<sup>150</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. С. 87-88.

<sup>151</sup> Василенко А.Б. Пиар крупных российских корпораций. М., 2001. С. 241.

начальником отдела по связям с органами государственной власти и работе со средствами массовой информации. Основная цель деятельности этого подразделения компании состоит в организации эффективного взаимодействия с органами представительной и исполнительной власти <...> у нас в стране, к сожалению, еще нет закона о лоббизме, хотя общественная потребность в этом назрела. ... И в отсутствие такого закона мы опираемся на Конституцию, в которой записано, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении государством»<sup>152</sup>.

Анализируя взаимоотношения представителей нефтяных компаний и депутатов, важно иметь в виду, что зарождаются подобные отношения уже в ходе избирательных кампаний. Аналитики отмечают, что работа групп интересов с кандидатом в депутаты начинается на этапе подготовки к выборной кампании с постановки перед будущим парламентарием целей и задач отстаивания интересов компании, включающих, например, последующую поддержку спонсора в спорах с местной администрацией, помощь на региональных выборах и многое другое<sup>153</sup>. Наибольший интерес для нефтяного лобби представляют кандидаты в тех одномандатных избирательных округах, на территории которых расположены крупнейшие разрабатываемые нефтяные месторождения.

Как показывает практика, корпорации в 1990-е гг. не поддерживали какую-то одну политическую партию, предпочитая финансировать сразу несколько из наиболее влиятельных (иногда занимающих прямо противоположные позиции) с целью обеспечения более широкой базы для реализации своих интересов. Кроме того, они рассматривают взаимодействие с политическими партиями и их лидерами, как «незаменимый канал для коммуникации с различными социальными стратами»<sup>154</sup>. Наконец, нефтяные компании, преследуя в ходе выборов не столько отраслевые, сколько сугубо

---

<sup>152</sup> Прозоровский В.В. В России закона о лоббизме пока нет // Нефть России. 2000. № 4.

<sup>153</sup> Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации), Дисс. канд. полит. наук. М., 2002. С. 113.

<sup>154</sup> Василенко А.Б. Пиар крупных российских корпораций. С. 242.

частные интересы, не объединяются со своими конкурентами. Противостояние различных нефтяных структур особенно четко прослеживалось в период выборов в Государственную Думу в 1999 году<sup>155</sup>.

Среди нефтяных компаний, финансирующих выборы, наибольшей активностью в 1990-е гг. отличался «ЛУКОЙЛ»: именно эта компания финансировала избирательное объединение «Отечество - Вся Россия» и, в меньших объемах, - Межрегиональное движение «Единство»<sup>156</sup>. Известно, что компания «ЮКОС» поддерживала объединение «Яблоко» (далее это будет хорошо видно по тому, как «яблочники» голосовали по законопроекту о СРП). Помимо этого, финансировались и предвыборные кампании отдельных депутатов, баллотирующихся в округах, стратегически важных для нефтяников<sup>157</sup>.

Также нельзя упускать из виду тот факт, что в значительной степени победа кандидата в депутаты на выборах определяется отношением к себе губернатора той области, от которой баллотируется кандидат. Губернатор же, в свою очередь, имеет тесные взаимоотношения с крупнейшими промышленными предприятиями в регионе. Например, по признанию губернатора Кировской области В. Сергеенко, для его региона сотрудничество с крупной нефтяной компанией (в данном случае – с «ЛУКОЙЛ-Кировнефтепродуктом») было крайне выгодно<sup>158</sup>. Таким образом, кандидат в депутаты Государственной Думы подвергается давлению с двух сторон – со стороны губернатора, и со стороны лоббистов крупнейших предприятий области. Как правило, губернатор и представители крупнейших нефтяных компаний заключают между собой стратегический альянс<sup>159</sup>,

---

<sup>155</sup> Подробнее см.: Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации). С. 114.

<sup>156</sup> Паппэ Я.Ш. Олигархи: Экономическая хроника, 1992-2000. М., 2000. С. 219.

<sup>157</sup> Там же.

<sup>158</sup> Сергеенков В.Н. Не спеша, своей дорогой. Кировская область – регион, где не любят потрясений // Нефть России. 2000. № 5-6 (65).

<sup>159</sup> Во-первых, это сотрудничество обеспечивает бесперебойные поставки топлива во время сельскохозяйственных кампаний. Во-вторых, следует учитывать градо- и регионообразующую роль нефти: крупные нефтяные предприятия создают свою инфраструктуру (дороги, жилье, больницы, школы и т.д.) В итоге создаются крупные агломерации, жители которых прямо или косвенно связаны с разведкой, добычей, транспортировкой сырья и строительством объектов нефтедобычи, принадлежащих определенным

смысл которого – поддержание определенного баланса интересов местной администрации и нефтяной компании<sup>160</sup>.

Российское нефтяное лобби воздействует на депутатов посредством мер, которые можно считать типичными для групп давления:

- финансирование (чаще всего, тайно) партий, фракций и отдельных депутатов;
- финансирование подконтрольных СМИ, формирующих мнение не только населения, но и отдельных чиновников;
- предоставление комитетам и комиссиям Государственной Думы необходимых аналитических материалов, трактующих ситуацию в определенном ракурсе, наиболее выигрышном для заинтересованной нефтяной компании;
- использование услуг «встроенных лоббистов» - людей, работающих в аппарате Госдумы и имеющих контакт с законодателями;
- использование личных неформальных связей.

Вместе с тем, в зависимости от уровня развития той или иной нефтяной компании, ее экономических и политических возможностей варьируются методы (направления) работы со структурами государственной власти. Так, для НК «ЛУКОЙЛ» в 1990-е гг. были характерны:<sup>161</sup>

- поддержка корпоративных объединений, принимающих в определенные моменты форму «мягких» лоббистских организаций, и постоянное взаимодействие с ними. На этом направлении компания «ЛУКОЙЛ» поддерживала деятельность нескольких объединений – например, Союза нефтегазопромышленников России;

---

нефтяным компаниям и полностью зависящих от них (Арбатов А. Многоликая нефть // Нефть России. 2000. № 5-6 (65)).

<sup>160</sup> Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации). С. 117.

<sup>161</sup> Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).

- консультации и экспертные оценки, направляемые в профильные комитеты Государственной Думы;
- взаимодействие с фракциями и депутатскими группами.

Как отмечалось выше, основные усилия лоббистов направлены на принятие либо отклонение выносимых на обсуждение законопроектов, включая работу над законопроектами в парламентских комитетах. Наибольший интерес для нефтяной отрасли представляют следующие комитеты<sup>162</sup>:

	ФИО председателя	Депутатское объединение	Период председательства
<b>Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам</b>			
ГД 1-го созыва	М. Задорнов	Яблоко	02.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	М. Задорнов	Яблоко	01.1996 – 11.1997
	А. Жуков	ДГ «Российские регионы»	11.1997 – 01.2000
<b>Комитет по бюджету и налогам</b>			
ГД 3-го созыва	А. Жуков	ДГ «Регионы России»	01.2000 – 12.2003
ГД 4-го созыва	Ю. Васильев	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
ГД 5-го созыва	Ю. Васильев	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	А. Макаров	Единая Россия	12.2011 – н.в.
<b>Комитет по экономической политике</b>			
ГД 1-го созыва	С. Глазьев	ДПР	02.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	Ю. Маслюков – В. Тихонов	КПРФ	01.1996 – 01.2000
<b>Комитет по экономической политике и предпринимательству</b>			
ГД 3-го созыва	С. Глазьев	КПРФ	01.2000 – 12.2003
<b>Комитет по экономической политике, предпринимательству и туризму</b>			
ГД 4-го созыва	В. Драганов – Е. Федоров	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
<b>Комитет по экономической политике и предпринимательству</b>			

<sup>162</sup> Таблица составлена автором по материалам официального сайта Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru>

	ФИО председателя	Депутатское объединение	Период председательства
ГД 5-го созыва	Е. Федоров	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
<b>Комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству</b>			
ГД 6-го созыва	И. Руденский	Единая Россия	12.2011 – н.в.
<b>Комитет по промышленности, строительству, транспорту и энергетике</b>			
ГД 1-го созыва	В. Гусев	ЛДПР	02.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	В. Гусев	ЛДПР	01.1996 – 01.2000
<b>Комитет по энергетике, транспорту и связи</b>			
ГД 3-го созыва	В. Катренко	Единство	01.2000 – 12.2003
ГД 4-го созыва	В. Язев	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
<b>Комитет по промышленности, строительству и наукоёмким технологиям</b>			
ГД 3-го созыва	Ю. Маслюков	КПРФ	01.2000 – 04.2002
	М. Шаккум	ДГ «Регионы России»	04.2002 – 12.2003
ГД 4-го созыва	М. Шаккум	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
<b>Комитет по промышленности</b>			
ГД 5-го созыва	Ю. Маслюков – С. Собко	КПРФ	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	С. Собко	КПРФ	12.2011 – н.в.
<b>Комитет по энергетике</b>			
ГД 5-го созыва	Ю. Липатов	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	И. Грачев	Справедливая Россия	12.2011 – н.в.
<b>Комитет по транспорту</b>			
ГД 5-го созыва	С. Шишкарев	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	Е. Москвичев	Единая Россия	12.2011 – н.в.
<b>Комитет по экологии</b>			
ГД 1-го созыва	М. Лемешев	ЛДПР	02.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	Т. Злотникова	Яблоко	01.1996 – 01.2000
ГД 3-го созыва	В. Грачев	Единство	01.2000 – 12.2003
ГД 4-го созыва	В. Грачев	Единая Россия	12.2003 – 12.2007

	ФИО председателя	Депутатское объединение	Период председательства
<b>Комитет по природным ресурсам и природопользованию</b>			
ГД 1-го созыва	Н. Астафьев	ЛДПР	02.1994 – 01.1996
ГД 2-го созыва	А. Михайлов – М. Глубоковский	Яблоко	01.1996 – 01.2000
ГД 3-го созыва	А. Беляков	Единство	01.2000 – 12.2003
ГД 4-го созыва	Н. Комарова	Единая Россия	12.2003 – 12.2007
<b>Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии</b>			
ГД 5-го созыва	Н. Комарова – Е. Туголуков	Единая Россия	12.2007 – 12.2011
ГД 6-го созыва	В. Кашин	КПРФ	12.2011 – н.в.

Крупнейшие нефтяные компании имеют своих официальных представителей в перечисленных выше комитетах с целью оказания непосредственного воздействия на обсуждение профильных вопросов в области отечественного законодательства, а также формирования определенного угла зрения путем представления мотивированной экспертной оценки. Руководитель Управления общественных связей нефтяной компании «ЛУКОЙЛ» А. Василенко охарактеризовал лоббистскую деятельность компании следующим образом: «...Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» непосредственно взаимодействует практически со всеми профильными комитетами Государственной Думы. Будучи крупнейшей корпорацией в России, занимающейся добычей и переработкой жидких углеводородов, она настаивает на своем моральном праве участвовать в экспертизе нефтяного законодательства и давать общую оценку тенденций его развития... Обычно эксперты компаний приглашаются на заседания комитетов и так называемых рабочих групп, где высказывают свое профессиональное мнение по тому или иному вопросу. Необходимо учитывать, что это взаимовыгодный процесс: корпорации таким образом добиваются учета отраслевых интересов, а депутаты – получают квалифицированную помощь в тех вопросах, в которых

сами специалистами не являются. Для нефтяников важно поддерживать постоянные контакты с комитетами...»<sup>163</sup>.

Следует отметить, что уже в Государственной Думе первого созыва представители Союза нефтегазопромышленников открыто отстаивали интересы отрасли. «Лоббизм, - заявлял В. Медведев, - входит в нормы политической культуры либерального общества в западных демократиях, так почему бы и восточным не применять его как цивилизованную норму открытой политической борьбы... Лоббизм — это, прежде всего, процедура принятия актов социально-экономического значения. Если Союз нефтепромышленников лоббирует пакет законодательных документов по нефти и газу, закон об энергосбережении, установление баланса интересов производителей, регионов и государства — что же здесь может противоречить интересам общества?»<sup>164</sup>. Предполагалось, что Союз нефтегазопромышленников станет одним из факторов совершенствования правового поля нефтяного предпринимательства в России. В этом вопросе точки зрения всех крупнейших нефтяных компаний полностью совпадали.

К концу 90-х годов аналитики стали говорить и об изменении отношения депутатов Государственной Думы к практике лоббизма: большинство депутатов честно признавали, что считают лоббизм парламентской традицией, неразрывно связанной с их деятельностью<sup>165</sup>. Один из крупнейших представителей нефтяного лобби в Государственной Думе (1-3 созывов), президент Союза нефтегазопромышленников России, первый заместитель председателя межфракционного депутатского объединения «Энергия России» (Дума 1-4 созывов), член депутатской группы «Регионы России» (Дума 2-3 созывов) В. Медведев описал ситуацию следующим образом: «Признаюсь, что мне с моими коллегами приходится ежегодно заниматься лоббистской практикой. Могу назвать сейчас четыре главных направления, по которым Союз нефтегазопромышленников, я как

---

<sup>163</sup> Василенко А.Б. Пиар крупных российских корпораций. С. 242.

<sup>164</sup> Медведев В.С. Нефтяное лобби — на пути к открытому обществу // Нефть и бизнес. 1994. № 1.

<sup>165</sup> Олещук В.А. Лоббизм – это добро или зло? // Российская Федерация сегодня. Май 2001.



президент, ведем ежедневную широкомасштабную работу. Если угодно – лоббируем. Все четыре проблемы жизненно важны для ТЭК. Это – бюджет, налоговая политика, структурное реформирование ТЭК, законодательная база»<sup>166</sup>. Нефтяные компании открыто называли Союз нефтегазопромышленников своей лоббистской структурой.<sup>167</sup> При этом в Государственной Думе периодически разгорались скандалы, связанные с обвинениями в лоббировании отдельными парламентариями или целыми объединениями депутатов интересов государственных или коммерческих структур как в процессе подготовки и принятия определенных законов, так и в решении оперативных вопросов, связанных с получением кредитов, льготного налогообложения и т.д.<sup>168</sup>

Необходимо отметить, что нефтяные компании оказывали существенное влияние на российскую политику. В. Разуваев<sup>169</sup> выделил следующие «векторы» воздействия таких компаний, как «ЛУКОЙЛ», на политическую сферу 90-х гг. и их интересы в разных ее плоскостях: заинтересованность в политической стабильности и отсутствии политических катаклизмов, готовность сотрудничать с основной частью политического спектра при условии, что национальные политические силы будут исходить из принципа сохранения существующих «правил игры» в области экономики; зависимость от государства и наращивание усилий по лоббированию в структурах исполнительной и представительной власти; объективная заинтересованность в развитии гражданского общества, противодействие всевластию государственного аппарата; особая роль в интеграционных процессах на постсоветском пространстве. Политолог отмечал, что крупные нефтяные компании объективно способны воздействовать на определение внешнеполитического курса России в

---

<sup>166</sup> Медведев В.С. Так ли страшно лобби, как его малюют? // Фактор. Январь 1998.

<sup>167</sup> Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).

<sup>168</sup> См., напр.: Иванов Н. Лоббировать подано. Налоговое согласие как равнодействующая разнонаправленных интересов // Век. 6.07.2001.

<sup>169</sup> Разуваев В.В. Нефтяные компании в российской политике // Кентавр. 1995. № 2. С. 43.

некоторых регионах мира, где влияние Москвы после развала СССР резко упало. Нефтяные компании оценивались как национально ориентированные, поскольку удержание внутреннего рынка и завоевание мирового нефтяного рынка являлось для них возможным лишь при активной поддержке государства.

В отличие от В. Разуваева А. Василенко подчеркивает, что значительная часть деятельности нефтяного лобби в нижней палате Парламента направлена на защиту собственных корпоративно-групповых и предпринимательских интересов. В этом плане нефтяники пытаются действовать как типичная группа давления с коррелирующими векторами интересов. В Думе первых созывов нефтепромышленники были заинтересованы как в общем совершенствовании российского законодательства, так и в том, чтобы данное законодательство, по крайней мере, не ущемляло их корпоративных интересов, а еще лучше — максимально соответствовало им<sup>170</sup>. Поскольку в 90-е годы законодательство в отношении нефтяного бизнеса в России не имело системного характера и «правила игры» регулировались комбинацией законов и указов Президента, а также ведомственных нормативных инструкций, постольку одной из ключевых целей нефтепромышленников являлась выработка стабильных «правил игры», для чего необходима была продуманная стратегия взаимоотношений с законодательной ветвью власти.

В 2000-е годы заинтересованные группы крупной нефтяной промышленности продолжили разработку стабильных «правил игры», в том числе на уровне взаимоотношений с законодательным органом власти. Но произошедший в политической жизни страны ряд изменений внес очень серьезные коррективы как в список нефтяных групп интересов, так и в формы и методы лоббирования интересов нефтяных отраслевиков.

---

<sup>170</sup> Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).

Во-первых, следует отметить, что на лоббистские возможности групп интересов нефтепромышленного комплекса сильное влияние оказал приход к власти новой политической команды В. Путина и завершение строительства в начале 2000-х годов партии «Единая Россия», что, как и в случае с лобби АПК, сильно изменило соотношение сил в нижней палате Парламента страны. Так, например, в Государственную Думу четвертого – шестого созывов не вошли депутаты от партий «Яблоко» и «СПС», которые активно поддерживались НК «ЮКОС» в конце 90-х – начале 2000-х. Кроме того, представители нефтяного лобби, имея часто слабо коррелирующие, а порой и вовсе не коррелирующие векторы интересов, были вынуждены налаживать связи с партией, получившей конституционное большинство в Государственной Думе, а в последующих созывах активно внедрять своих лоббистов в сформировавшуюся партию власти.

Во-вторых, при анализе трансформации заинтересованных групп нефтяной промышленности в Государственной Думе необходимо подробно рассмотреть и отметить изменения, произошедшие в крупном нефтяном бизнесе России. В первую очередь это связано с уходом со сцены крупнейшего игрока рассматриваемой отрасли НК «ЮКОС». Так называемое «дело ЮКОСА», начатое в 2003 году и вызвавшее широкий резонанс как внутри страны, так и в мировом сообществе, кончилось банкротством нефтяного гиганта в августе 2006 года с последующей распродажей активов компании с целью погашения долгов и ликвидацией в 2007 году. Этим продуктивно воспользовалась российская государственная нефтяная компания «Роснефть», которая приобрела значительные по объему активы НК «ЮКОС», тем самым став одним из лидеров нефтяного рынка России. Другие две компании – «Тюменская нефтяная компания» (ТНК) и «Сибирская нефтяная компания» («Сибнефть»), образованные в 1995 году по указам Президента Ельцина путем выделения нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих активов состава компании «Роснефть», также имели богатую историю развития в 2000-е годы.

Так, в октябре 2005 года «Газпром» приобрела контрольный пакет акций (75,68 %) ОАО «Сибнефть», а в 2006 году компания была переименована в ОАО «Газпром нефть»<sup>171</sup>. ТНК на паритетных началах вошла во вновь созданную нефтяную компанию ОАО «ТНК-ВР Холдинг» (ТНК-ВР), ставшую крупнейшей компанией на российском рынке нефтегазовой добывающей и перерабатывающей промышленности, а в 2013 году полностью перешла под контроль российской государственной нефтяной компании «Роснефть»<sup>172</sup>.

Таким образом, с середины 2000-х годов субъектный состав нефтяных компаний, лоббирующих свои интересы в органах власти, сильно изменился по сравнению с предыдущим десятилетием, выдвинув четыре крупнейших игрока нефтегазовой промышленности на недостижимый для конкурентов на российском рынке уровень: «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг». В 2013 году после окончания сделки по приобретению компанией «Роснефть» 100 % активов ТНК-ВР осталось всего три крупнейших игрока в этой отрасли.

Третье важное обстоятельство, изменившее облик нефтяного лобби в Государственной Думе в 2000-е годы, прямо вытекает из вышесказанного. В результате образования парламентского большинства в Думе у партии власти, а также сформировавшейся к 2006 году четверке компаний-лидеров отрасли, два из которых де-факто являлись государственными корпорациями (в 2013 году из частных нефтяных компаний вовсе останется один «ЛУКОЙЛ»), необходимость усиления лоббистского потенциала в стенах нижней палаты Парламента стала резко падать. Наибольший интерес у компаний стало вызывать взаимодействие с Правительством РФ, в первую очередь с Министерством экономического развития, Министерством финансов, Министерством природных ресурсов и Министерством промышленности и торговли, а также с Президентом и его Администрацией.

---

<sup>171</sup> Официальный интернет-сайт ОАО «Газпром нефть». URL: <http://www.gazprom-neft.ru/company/history.php>

<sup>172</sup> Официальный интернет-сайт «Роснефть». URL: <http://www.rosneft.ru/about/>

Большая часть законопроектов и поправок к действующему законодательству, находящихся в сфере интересов нефтяного лобби, стали спускаться из профильных министерств и согласовываться в профильных комитетах Государственной Думы, и при наличии большинства депутатов от «Единой России» в Парламенте практически не имели каких-либо сложностей для прохождения.

Анализируя в комплексе весь перечень законодательных актов, которые лежат в поле интересов заинтересованных групп нефтяной промышленности, необходимо отметить, что приоритетным является законодательство в области налогового регулирования. Наиболее важными для этой отрасли промышленности формами регулирования налогообложения являются: система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции и налог на добычу полезных ископаемых (далее НДСП).

Закон «О соглашениях о разделе продукции»<sup>173</sup> (далее СРП<sup>174</sup>) был принят в 1995 году, подробные условия налогообложения, а также налог на добычу полезных ископаемых был закреплен во второй части Налогового кодекса РФ<sup>175</sup>. Мнения по поводу закона о разделе продукции разошлись, что свидетельствовало об отсутствии единого нефтяного лобби, попыткой создания которого в середине 90-х занимался в течение нескольких лет Союз нефтегазопромышленников<sup>176</sup>. Наиболее активным в лоббировании законопроекта был ЮКОС, который готовился осваивать Приобское

---

<sup>173</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

<sup>174</sup> СРП (англ. Production Sharing Agreement) — специальный тип договора об организации совместного предприятия. Часто соглашение о разделе продукции является договором, заключенным между зарубежной нефтяной компанией (подрядчиком) и государственным предприятием (государственной стороной), уполномочивающим подрядчика провести нефтяные поисково-разведочные работы и эксплуатацию в пределах определенной области (контрактная территория) в соответствии с условиями соглашения. Полномочия государственной стороны основываются или на владении исключительной лицензией, предоставленной в соответствии с нормами применимого законодательства, регулирующего операции с нефтью (в этом случае область соглашения совпадает с областью лицензии), или на общем исключительном разрешении (и обязанности) проводить операции с нефтью на всей территории страны без определенных обязательств.

<sup>175</sup> Глава 26.4 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5316.

<sup>176</sup> Медведев В.С. Нефтяное лобби — на пути к открытому обществу // Нефть и бизнес. 1994. № 1.

месторождение в содружестве с американской АМОКО<sup>177</sup>. Интересы ЮКОСа в процессе рассмотрения данного законопроекта, вероятнее всего, лоббировала фракция «Яблоко». Предположения на этот счет обусловлены, во-первых, тем, что фракция предложила свою версию законопроекта (правда, не одобренную в согласительной комиссии). Во-вторых, информация о финансировании «Яблока» ЮКОСом обсуждалась совершенно открыто. Связь «Яблока» с ЮКОСом не отрицал и лидер партии Г. Явлинский: «У нас не один спонсор, но доля ЮКОСа — крупнейшая»<sup>178</sup>.

Другим заинтересованным субъектом продвижения закона «о СРП» была фракция «Новая региональная политика» во главе с В. Медведевым, которая в Думе первого созыва консолидировано выражала интересы ТЭКа<sup>179</sup>. В данном случае отраслевое лобби действовало совместно с региональным, а основной целью лоббистов было стимулирование иностранных инвестиций в добывающие отрасли.

Рассмотрение законопроекта состоялось в декабре 1995 года. Государственная Дума по итогам работы согласительной комиссии приняла данный закон «с поправками, согласованными стороной, представлявшей в согласительной комиссии Государственную Думу»<sup>180</sup>. Анализируя стенограмму, легко заметить, что по поводу содержания законопроекта не было единства даже внутри согласительной комиссии (далее СК). В результате, кроме принятого варианта С. Глазьева (фракция ДПР, председатель СК), Ю. Болдырева (член Совета Федерации, сопредседатель СК) и А. Пузановского (фракция АПР), была предложена и альтернативная версия - преимущественно членами фракции «Яблоко» (А. Михайловым, А. Мельниковым). Закон был принят, несмотря на обвинения «яблочников» в фальсификации данного законопроекта, влекущей, по их мнению, за собой

---

<sup>177</sup> Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).

<sup>178</sup> Мы ничем не отличаемся от Эрмитажа // Журнал «Власть». 25.08.2003. №33 (536).

<sup>179</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. С. 236.

<sup>180</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 6 декабря 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3005/>

нарушение функционирования закона и невозможность привлечения иностранных инвестиций<sup>181</sup>.

Обсуждение законопроекта открыл В. Медведев, сразу отметив сложность обсуждения законопроекта ввиду полярности мнений: «Действительно, этот закон уже стал притчей во языцех, и не находят согласования многие вопросы»<sup>182</sup>. От согласительной комиссии выступил депутат А. Пузановский, напомнивший о том, что СК заседала рекордное количество раз (8 раз) и согласовала все возможные поправки. Однако фракция «Яблоко» заявила о нелегитимности состоявшегося в комиссии голосования. Позиция «Яблока», вероятно, объяснялась тем, что депутатам от фракции не удалось провести в согласительной комиссии свои поправки, и они предприняли попытку саботировать рассмотрение проекта (за время перед следующим заседанием они могли бы согласовать свой проект с представителями Совета Федерации и уже тогда вынести его на обсуждение Думы).

Причиной успешного принятия закона (вариант согласительной комиссии) сразу в трех чтениях следует, по нашему мнению, считать два ключевых выступления: Председателя Хабаровской краевой Думы В. Озерова и сопредседателя СК от Совета Федерации Ю. Болдырева. В. Озеров, обращаясь к депутатам от лица представителей ассоциации законодательных органов Дальнего Востока и Забайкалья, заявил о полной поддержке законопроекта этими органами.<sup>183</sup> Выступивший позднее Ю. Болдырев снял поправки СФ в целях достижения компромисса и принятия закона в редакции согласительной комиссии<sup>184</sup>.

Режим СРП создавал уникальные возможности для лоббизма: те, кому удавалось договориться с государством об СРП, получал существенные

---

<sup>181</sup> А. Конопляник. Как был сфальсифицирован закон о разделе продукции // Нефть и капитал. 1996. № 1.

<sup>182</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 6 декабря 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3005/>

<sup>183</sup> Там же.

<sup>184</sup> Соответственно остались поправки, за которые проголосовали представители ГД и СФ (1-я таблица) и поправки, за которые проголосовали представители Думы в СК (2-я таблица).

льготы. Режим соглашений о разделе продукции отличался от национального режима тем, что нефтедобытчики платят государству не по налоговому законодательству, а по соглашению. В СРП устанавливались фиксированные ставки налогов и платежей на весь срок действия соглашения. Эти ставки значительно ниже тех, что записаны в национальном законодательстве, они оправдывались «трудностью» того или иного месторождения<sup>185</sup>.

Кто же был заинтересован в принятии такого закона? В первую очередь, это иностранные нефтяники и желающие с ними сотрудничать отечественные нефтяные компании. С одной стороны, с принятием закона иностранные компании могли не вникать в сложности российского законодательства, с другой - работать на равных условиях со всеми, для чего нужно было либо учредить в России дочернюю, либо купить уже действующую компанию<sup>186</sup>. Возможен и третий вариант - это сотрудничество с российской фирмой: именно здесь проявились интересы НК «ЮКОС». Высказывалось мнение, что закон «о СРП» защищает интересы исключительно зарубежных инвесторов, а фракция «Яблоко», вносящая поправки, связанные с облегчением притока иностранных инвестиций и разработавшая собственный вариант законопроекта, лоббировала, наряду с интересами ЮКОСа, интересы зарубежных нефтяных компаний<sup>187</sup>.

Помимо интересов иностранных и отечественных нефтяных компаний, в принятом законе явно присутствовали региональные интересы. Каждый регион был заинтересован в притоке инвестиций и разработке собственных месторождений. Это гарантировало развитие региональной экономики и социальной сферы (разработка месторождений подразумевала создание большого количества рабочих мест).

---

<sup>185</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

об условиях раздела продукции между государством и инвестором см. статью 8, п.1;  
о налогах и платежах при выполнении соглашения - статью 13, п. 1,2.

<sup>186</sup> СРП раскалывает бизнес и общество // Общественно-политическая газета «Бюджет». 14.03.2003. № 10(90).

<sup>187</sup> Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).



Критики закона отмечали, что его цель – «не поднятие производства в России, не обеспечение заказами отечественных производителей товаров и услуг, а максимальная защита интересов зарубежных инвесторов. Он гарантирует полную бесконтрольность инвестора при реализации соглашения»<sup>188</sup>. Потенциально представители отечественной промышленности являлись группой, заинтересованной в принятии закона о СРП: когда обосновывалась необходимость сдачи в концессию основных месторождений природных ресурсов России, то основным доводом лоббистов СРП был тезис о многомиллиардных заказах российским производителям товаров и услуг. Однако ход подготовки и реализации соглашений убедил отечественных машиностроителей, что их интересы лишь продекларированы в законе, но никак не гарантированы. Отсюда многочисленные инициативы депутатов по выработке защитных мер в интересах отечественного производителя<sup>189</sup>. В качестве примера можно привести поправки к закону «О соглашениях о разделе продукции», подготовленные депутатом от «Народовластия» С. Сулакшиным в октябре 1999 года<sup>190</sup>. В соответствии с СРП инвестор может на конкурсной основе выбирать оборудование, работы и услуги, но при этом он должен стремиться к тому, чтобы стоимость российской составляющей ежегодно достигала 70%. Согласно предложенным поправкам, из закона изъяли словосочетание «на конкурсной основе», а «должен стремиться» - заменили на «обязан». Фактически инвесторов вынуждали покупать 70% российского оборудования, причем инвестор должен был предоставлять документы, подтверждающие, что товары, работы и услуги действительно были произведены в России и российскими юридическими лицами<sup>191</sup>. Таким образом, «доработанный» вариант закона о СРП отражал интересы отечественного машиностроительного комплекса.

---

<sup>188</sup>Санько В. Рекламная завеса над разделом продукции // Независимая газета. 30.10.1999. № 204 (2020).

<sup>189</sup> Там же.

<sup>190</sup> Резкин И. Дума делит продукцию в свою пользу, отпугивая инвесторов // Коммерсантъ-daily. 2.10.1999. № 180.

<sup>191</sup> Там же.

В дальнейшем в закон «о СРП» вносился ряд поправок и дополнений, существенно изменивший реализацию договоров о разделе продукции. Так, в 1998 году Государственная Дума приняла закон, вносивший серьезные изменения и дополнения в базовый закон «о СРП»<sup>192</sup>. Закон дорабатывался согласительной комиссией в трехстороннем режиме, Государственная Дума – Совет Федерации – Правительство, и был принят большинством голосов без каких-либо обсуждений. В новых поправках отразились интересы отечественных бизнес-структур, за российскими юридическими лицами закреплялось преимущественное право на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договора с инвестором (сторона, заключившая соглашение о разделе продукции). Кроме того, инвестор был обязан привлекать работников, состоявших на не менее, чем 80 %, из граждан Российской Федерации.

В 2000-х годах закон продолжал трансформироваться, но все дальнейшие изменения вносились с учетом согласования регулирования деятельности договоров о разделе продукции с Правительством РФ. Наиболее заметным изменением стало внесение поправки в Налоговый кодекс в 2003 году путем добавления главы 26.4., которая подробно регулировала систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции<sup>193</sup>. Кроме того, в этом законе были предусмотрены поправки в закон «о СРП», по которым исключалась процедура проведения конкурса. Теперь лишь победитель аукциона мог стать контрагентом государства при заключении соглашения о разделе продукции. Очевидно, что данные изменения направлены на повышение возможностей участия отечественных нефтяных компаний, не обладавших на тот момент конкурентоспособными технологиями в области геологоразведования и

---

<sup>192</sup> Федеральный закон от 07.01.1999 № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 246.

<sup>193</sup> Федеральный закон от 06.06.2003 № 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2174.

разработки нефтегазовых месторождений по сравнению с иностранными компаниями.

Все вышеперечисленные законодательные изменения, трансформации на рынке отечественной нефтяной промышленности (ее субъектный состав) и политическая конъюнктура привели к увеличению доли основных российских нефтяных групп интересов в разработке месторождений на условиях СРП. Так, например, из пяти запущенных Сахалинских шельфовых проектов в четырех отечественные нефтяные компании имеют контрольный пакет акций. Таким образом, в процессе эволюции законодательства в области специального регулирования разработки нефтегазовых месторождений были учтены интересы крупнейших российских нефтяных компаний, что свидетельствует о продуктивной работе нефтяного лобби в Государственной Думе за последние двадцать лет.

Что касается разработки нефтегазовых месторождений не по закону «о СРП», то здесь важным для нефтяных групп интересов стал 2008 год. На Пленарном заседании Государственной Думы в июле 2008 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»<sup>194</sup>. Обсуждения закона практически не было, его рассмотрение началось за семь минут до начала перерыва в работе Думы, что предопределило отсутствие конструктивного обсуждения. При наличии конституционного большинства у «Единой России» и поддержке фракции «Справедливая Россия», о которой на заседании сказал депутат Г. Гудков, принятие закона стало вопросом решенным, «за» проголосовало 387 депутатов<sup>195</sup>. Эти поправки дали беспрецедентные налоговые льготы крупнейшим российским нефтяным компаниям. Поправки впервые с введения налога на добычу полезных

---

<sup>194</sup> Федеральный закон от 22.07.2008 № 158-ФЗ (ред. от 02.10.2012) «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3614.

<sup>195</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 1-я сессия ГД пятого созыва (весна 2008), хроника заседания 4 июля 2008 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/514/>

ископаемых (НДПИ) в 2001 году повысили с \$9 до \$15 цену отсечения, до которой нефть не облагается налогом на добычу. По подсчетам Министерства финансов, разработавшего данный законопроект, это должно было дать отрасли 104,1 млрд руб. в 2009 г. и 112 млрд в 2010 г. По задумке Минфина увеличение цены отсечения мотивирует компании вкладывать средства в новые месторождения, что позволит остановить общее падение добычи<sup>196</sup>.

Другой блок льгот - нефтяники смогут не платить НДПИ при добыче на новых месторождениях континентального шельфа и за полярным кругом, пока ее объем не превысит 35 млн т или не пройдет 10 либо 15 лет (в зависимости от условий лицензии)<sup>197</sup>. Основными выгодоприобретателями стали «Роснефть» (разрабатывает шельф и Тимано-Печорский бассейн), «Газпром нефть» (Ямал) и «ЛУКОЙЛ» (Тимано-Печорский бассейн). По расчетам экспертов за 10 лет при текущих ценах они сэкономят на шельфе и на Ямале \$10 млрд, в Тимано-Печоре — \$1,5 млрд, на Каспии и Азове — до \$2,2 млрд<sup>198</sup>.

Таким образом, закономерны два вывода об изменившемся в 2000-е годы нефтяном лобби. Во-первых, нефтяные лоббисты, заинтересованные в продвижении интересов конкретных нефтяных компаний, способны к корреляции своих векторов интересов, достижению консенсуса и лоббированию общего интереса. При отсутствии единой заинтересованной группы, отражающей интересы нефтяной промышленности, к 2014 году сложилось три основных группы, напрямую связанных с тремя крупнейшими нефтяными компаниями. Во-вторых, наибольший лоббистский потенциал для нефтяного лобби прослеживается в Правительстве РФ и в руководстве политической партии «Единая Россия», что отражается на быстром и

---

<sup>196</sup> Казьмин Д. «Льгот будет больше» // Ведомости. 16.06.2008. №108 (2130).

<sup>197</sup> Для дна Каспийского и Азовского морей критерии другие: 10 млн т нефти и 7 или 12 лет. Для Тимано-Печорской провинции и Ямала — 15 млн т и тот же предельный срок в 7 или 12 лет. Новыми считаются месторождения, выработанные не более чем на 0,05%. Поправки начали работать с 2009 г.

<sup>198</sup> Стеркин Ф., Цымбал А. «Нефтяники дождались льгот» // Ведомости. 25.06.2008.

беспроblemном прохождении законопроектов через нижнюю палату Парламента.

Среди законопроектов, обсуждаемых и принимаемых Государственной Думой, особое место занимают проекты федерального бюджета: именно в процессе первых двух (иногда также интересно и третье) чтений проектов бюджета проявляются интересы представителей различных лоббистских групп<sup>199</sup>. Так как принятие главного финансового закона страны во многом формирует парадигму развития экономики, а также устанавливает наиболее важные числовые значения для конкретных секторов экономики, то в ходе принятия бюджета в большой степени проявляются лоббисты, представляющие интересы групп крупнейших экономических отраслей, в первую очередь АПК и ТЭК.

Ярким примером борьбы заинтересованных групп в 1990-е гг. стало принятие бюджета на 1997 год. Бюджет-1997 рассматривался после парламентских и президентских выборов, поэтому на его разработке и обсуждении не отражались интересы предвыборной борьбы. В обсуждении бюджета принимали участие депутаты, имевшие опыт работы в Государственной Думе первого созыва, в том числе в согласительных комиссиях, где дорабатывался бюджет. В ходе бюджетных прений неоднократно цитировалось послание Президента Федеральному собранию 1997 года<sup>200</sup>: заявление Б. Ельцина о необходимости продолжения широких реформ в социально-экономической области значительно активизировало парламентскую дискуссию.

Следует выделить следующие параметры, по которым можно выявить участвующих в обсуждении законопроекта отраслевых лоббистов:

- Самым показательным признаком является многократное упоминание выступающими депутатами проблем отрасли. В случае, когда

---

<sup>199</sup> Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 31.

<sup>200</sup> Ельцин Б.Н. Порядок во власти – порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 г.

[http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie\\_prezidenta\\_rosii\\_borisa\\_elcina\\_federalnomu\\_sobraniju\\_rf\\_porjadok\\_vo\\_vlasti\\_porjadok\\_v\\_strane\\_1997\\_god.html](http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_porjadok_vo_vlasti_porjadok_v_strane_1997_god.html)

лоббистской структурой является фракция, особое внимание стоит уделить речи председателя фракции. По этому признаку лучше других прослеживается аграрное лобби;

- Вторым признаком можно назвать изменение цифр бюджета после работы согласительной комиссии. Здесь показательным является лоббирование интересов ТЭК, об успехах которого неоднократно говорил председатель депутатской группы «Российские регионы» В. Медведев;
- Третьим (косвенным) признаком можно считать результат согласования интересов в Совете Государственной Думы, в ходе заседания которого определяется стратегия дальнейших действий всей нижней палаты Парламента.

При обсуждении проекта бюджета на 1997 год сложности возникли на первом же заседании в октябре 1996 года. Депутаты Государственной Думы всех фракций подвергли проект, разработанный Правительством РФ, жесткой критике как не отвечающий интересам страны и не отражающий курс Президента, озвученный им в послании Федеральному Собранию. Наиболее бескомпромиссную позицию заняли аграрии, предложив проект бюджета отклонить и вернуть в Правительство на доработку. Руководитель Аграрной депутатской группы Н. Харитонов отозвался о бюджетной политике Правительства как о «плевке в лицо российскому крестьянству»<sup>201</sup>, отметив, что аграрии за такой бюджет голосовать не будут и настаивают на отклонении законопроекта и его возвращении на доработку в Правительство.

Также негативно охарактеризовал проект бюджета Председатель ДГ «Российские регионы» В. Медведев, отметив, что «налоговая составляющая цен достигает 50-80 процентов, например, в топливном комплексе страны»<sup>202</sup>. По его мнению, такое положение негативно сказывалось на функционировании ТЭК РФ. Медведев высказался против возвращения

---

<sup>201</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 11 октября 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2888/>

<sup>202</sup> Там же.

бюджета для доработки, предложив, в рамках сотрудничества с правительством, создать согласительную комиссию.

Позицию, аналогичную «Российским регионам», заняла депутат от фракции «Яблоко» О. Дмитриева, поддержав точку зрения о необходимости более четкой проработки «налоговой составляющей» бюджета, и предложив отклонить проект бюджета и передать его в согласительную комиссию. При этом депутат отметила, что при создании согласительной комиссии работа над законопроектом будет проводиться при открытых дверях и гласно, а в случае отправки проекта в Правительство на доработку – кулуарно.

Таким образом, можно сделать вывод, что по первому из выделенных признаков лоббизма наиболее четко проявили себя аграрии, попытавшиеся выступить в качестве «вето-группы», блокирующей принятие невыгодного для себя решения. Анализируя позицию «Яблока» и «регионов», можно предположить лоббирование интересов ТЭК, с которым, в первую очередь, связана налоговая составляющая бюджета. Однако, в отличие от аграриев, обе фракции высказались за компромиссное решение - передачу вопроса в согласительную комиссию, в которой они, по-видимому, рассчитывали занять сильные позиции.

В итоге проект бюджета не был принят в первом чтении. Было принято решение создать рабочую группу для подготовки постановления по законопроекту на базе Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам и Комитета по экономической политике с участием руководителей всех фракций и депутатских групп. По итогам заседания рабочей группы было принято постановление, отражающее решение Государственной Думы об отклонении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» в связи с «неприемлемостью основных концептуальных положений проекта федерального бюджета на 1997 год»<sup>203</sup>. По представлению Правительством РФ измененной концепции бюджета было принято решение

---

<sup>203</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 16 октября 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2885/>

о создании согласительной комиссии по уточнению его основных характеристик.

Обсуждение проекта бюджета в первом чтении продолжилось в декабре 1996 года: Дума обсудила документ, который был доработан в рамках согласительной комиссии. Помимо парламентариев, в деятельности комиссии активное участие принимали представители Совета Федерации и Правительства. Заместитель Председателя Правительства, министр финансов А. Лившиц, предваряя парламентские дебаты, заявил: «...Согласительная комиссия руководствовалась двумя принципами. Один из них: все решения, которые потом поступают в Правительство, а из Правительства в Государственную Думу, принимаются только в том случае, если согласны все. Такие голосования, когда, скажем, две делегации - за, одна - против, у нас не давали того результата, который бы потом появился в федеральном бюджете. Только если все три – за»<sup>204</sup>. Таким образом, в согласительной комиссии действовало неформальное право «вето», коррективы вносились лишь при достижении консенсуса.

В переработанном законопроекте ясно видны изменения, тесно связанные с ТЭК. Так, представитель «Яблока» М. Задорнов, выделил «серьезные изменения по налогообложению в нефтяном секторе»: было принято решение с 1 января «отменить сбор за прокачку нефти по трубопроводам и несколько понизить ставку налога, ставку акцизов на нефть, по сравнению с первоначально внесенным Правительством проектом бюджета»<sup>205</sup>. Данную поправку можно охарактеризовать как результат успешного согласования интересов, полностью отвечающий потребностям ТЭК.

Запросы аграриев в представленном проекте не были полностью учтены, хотя в процессе обсуждения стало ясно, что при доработке проекта во втором и третьем чтениях на развитие АПК будут выделены

---

<sup>204</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 6 декабря 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2856/>

<sup>205</sup> Там же.



дополнительные средства. Тем не менее Н. Харитонов высказал негативное отношение фракции к бюджету, отметив, что 10,5 триллиона рублей в бюджете на 1997 год для АПК России не только не начнут стимулировать увеличение роста производства, но этого не хватит даже на похороны всего агропромышленного комплекса России<sup>206</sup>.

Несмотря на недовольство аграриев, проект федерального бюджета на 1997 год был принят в первом чтении<sup>207</sup>. Во втором чтении Государственная Дума рассмотрела и приняла<sup>208</sup> проект федерального бюджета также в декабре 1996 года<sup>209</sup>. Представляет интерес выступление Председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике Ю. Маслюкова, касающееся распределения бюджетных средств. «Комитет по экономической политике, - заявил Маслюков, - рассмотрел предлагаемое в проекте постановления Государственной Думы распределение расходов по разделам функциональной классификации и принципиально согласен со всем, за исключением одного раздела, который, к сожалению, появился после работы согласительной комиссии, он связан с расходами на международную деятельность»<sup>210</sup>. Как видим, несмотря на отмеченную выше значимость комитетов, в некоторых вопросах их позиция не имела решающего значения. Кроме того, между комитетами существовали разногласия, которые препятствовали реализации интересов лоббистов. Так, депутат А. Чернышев выразил недовольство тем, что Комитет по бюджету не поддержал предложение других комитетов об увеличении финансирования сельского хозяйства. Выступление Чернышева также свидетельствует, что думский комитет мог занимать более жесткую позицию, нежели декларированная правительством (хотя, возможно, позиция Комитета определялась изменением правительственной точки зрения).

---

<sup>206</sup> Там же.

<sup>207</sup> 262 человека – за, 122 – против, 7 – воздержалось.

<sup>208</sup> 248 человека – за, 114 – против, 7 – воздержалось.

<sup>209</sup> Федеральный закон от 26.02.1997 N 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1012.

<sup>210</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 20 декабря 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2845/>

Обсуждение бюджета в третьем чтении свидетельствовало о достижении согласия между заинтересованными группами. Так, депутат от Аграрной депутатской группы А. Чернышев рассказал о результатах участия аграриев в процессе доработки проекта бюджета, отметив, что предложения, которые передавались Комитету по бюджету и Правительству, в некоторой степени учтены<sup>211</sup>. Значительное смягчение риторики аграриев можно рассматривать как косвенное свидетельство того, что интересы лоббистов были в основном удовлетворены.

Анализ рассмотрения законопроекта о бюджете-97 позволяет сделать вывод о том, что данный закон затрагивал интересы всех представителей отраслевых заинтересованных групп. При неизбежной конфронтации интересов лоббистов (необходимость делить фиксированную сумму между отраслями экономики), они вынуждены были находить консенсус, что отражалось в работе согласительных комиссий, а также в работе профильного Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Возможность реально повлиять на принимаемый бюджет в ходе работы Думы была связана, прежде всего, с составом Парламента, в котором проправительственная партия не имела большинства, а, наоборот, большинство голосов имели представители оппозиции.

Принятие бюджетов в начале 2000-х годов все еще демонстрировало высокий уровень лоббистской активности. Несмотря на формирование проправительственного большинства, оппозиция сохраняла существенное влияние и само большинство не было единым. Во второй половине 2000-х годов с формированием Государственной Думы четвертого созыва практика обсуждения и принятия закона о бюджете претерпела серьезные изменения. В первую очередь, это было связано с получением квалифицированного большинства депутатских мандатов партией «Единая Россия» и распределением ста процентов комитетов между депутатами этой фракции. В

---

<sup>211</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 28 декабря 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2838/>

Думе пятого созыва ЕР отдала часть комитетов другим фракциям, однако смогла усилить свое большинство в нижней палате Парламента. В 2011 году сформировался новый депутатский корпус, где политическая гегемония правящей партии выражена в меньшей степени, однако на бюджетном законотворчестве это пока еще не отразилось, принятие и обсуждение закона о трехгодовом бюджете на 2013-2015 годы проходило в тренде 2000-х. В целом, можно выделить следующие ключевые изменения, коснувшиеся рассмотрения закона о бюджете страны в условиях новых политических реалий:

- в процессе разработки бюджета сформировалась триада, выступающая единым фронтом в обсуждении закона в Пленарном заседании Думы – Правительство (Министерство финансов и Счетная палата), профильные комитеты (Комитет по бюджету и налогам и Комитет по экономической политике, предпринимательству и туризму) и фракция «Единая Россия»; именно эти субъекты обеспечивают беспроблемное принятие бюджета страны в трех чтениях;
- с 2007 года вводится практика формирования бюджета на среднесрочный период в три года, причем каждый год показатели доходной и расходной части бюджета пересматриваются на следующий трехлетний срок;
- полностью прекращена практика отправки бюджета на доработку в Правительство и доработка закона в согласительной комиссии - бюджеты во всех чтениях принимаются с первого раза;
- в процессе обсуждения бюджета в заседаниях Думы часто вводятся ограничения по времени выступления, не предусмотренные регламентом нижней палаты Парламента;
- оппозиционные парламентские партии активно критикуют бюджеты и не голосуют за принятие законопроектов о бюджете, особенно в первом чтении, но ситуацию это не меняет; ключевая работа фракций заключается во внесении поправок ко второму и третьему чтению;

- отраслевые интересы учитываются в базовом законопроекте и корректируются вносимыми поправками во втором и третьем чтениях; наиболее предпочтительными структурами для продвижения отраслевых интересов стали субъекты, перечисленные в триаде (см. первый пункт), значение Пленарных заседаний Думы упало.

При обсуждении бюджета в 2007 году впервые в России был создан закон, предусматривающий планирование экономического развития страны на среднесрочный трехлетний период<sup>212</sup>. Следует отметить, что сохранилась сложившаяся в 90-е годы практика ориентирования на послания Президента Федеральному Собранию РФ при написании расходных статей бюджета. Так, Председатель Комитета по культуре С. Говорухин потребовал<sup>213</sup> от Правительства ко второму чтению кардинально пересмотреть своё отношение к культуре в строгом соответствии с важнейшим документом - Посланием Президента России Федеральному Собранию России<sup>214</sup>.

После докладов А. Кудрина и С. Степашина от Правительства, которые рекомендовали принять законопроект бюджета в первом чтении с дальнейшим внесением в него поправок, с содокладом выступил председатель Комитета по бюджету и налогам Ю. Васильев, обратив внимание депутатов на то, что в новом проекте бюджета нашли отражение практически все предложения, которые Государственная Дума ставила в течение трёх лет перед Правительством при рассмотрении проектов бюджетов на очередной финансовый год и при обсуждении новой редакции Бюджетного кодекса. «Анализируя проект бюджета на 2008-2010 годы, – отметил депутат, – мы видим, что финансирование направлений, которые находились под постоянным контролем Государственной Думы, увеличено в разы <...> Уважаемые коллеги, комитет рекомендует Государственной Думе

---

<sup>212</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 N 198-ФЗ (ред. от 08.11.2008) «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; 2008. № 45. Ст. 5139.

<sup>213</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 25 мая 2007 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/691/>

<sup>214</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 27.04.2007. № 90.

принять проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года» в первом чтении»<sup>215</sup>. С коллегой по фракции «Единая Россия» согласился и председатель Комитета по экономической политике, предпринимательству и туризму Е. Федоров.

В выступлениях представителей от оппозиционных фракций звучала в основном общеполитическая и социальная риторика. Даже Г. Зюганов и В. Жириновский, которые однозначно отстаивали позицию не голосовать за проект бюджета, говорили преимущественно о недостатках экономического планирования в целом (критика Стабилизационного фонда, преобразованного в Фонд будущих поколений и Резервный фонд), и о проблемах социального-культурного характера. Такой же позиции придерживались справедливороссы и фракция «Родина - Патриоты России».

Выступавший от фракции «Единая Россия» В. Пехтин, защищая позицию фракции, говорил о достижениях партии, поддерживаемой Президентом, заключив: «принимая сегодня бюджет, мы экономически обосновываем план Путина. Бюджет должен стать опорой незыблемого курса нашей страны, проводимого в последние годы Президентом Российской Федерации, бюджетом преемственности целей нашего развития, бюджетом, я бы сказал, сбывшихся надежд, позволяющим решать накопившиеся за десятилетия проблемы, а главное - людям и стране вернуть уверенность в завтрашнем дне»<sup>216</sup>. Законопроект был принят в первом чтении абсолютным большинством голосов<sup>217</sup>. При этом крайне важно отметить, что в процессе обсуждения не поднимались и не защищались интересы отдельных отраслей экономики, не использовалась популярная в 90-е годы тактика бюджетного торга. С одной стороны, это можно объяснить приближающимися выборами в нижнюю палату парламента и Президента РФ, но более вероятно следующее: депутаты понимали бесполезность лоббирования каких-либо

---

<sup>215</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 25 мая 2007 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/691/>

<sup>216</sup> Там же.

<sup>217</sup> 319 голосов «за» (более 70 %). Там же.

интересов с трибуны Государственной Думы ввиду predeterminedности результата голосования.

По результатам подготовки законопроекта о бюджете-2008-2010 ко второму чтению в Комитет по бюджету и налогам поступило 764 поправки. О количестве принятых и отклоненных поправок свидетельствуют данные следующей таблицы:

Поступившие в комитет поправки	Принято поправок	Отклонено поправок
Текстовые статьи законопроекта	105	139
Цифровой блок законопроекта	165	355

Списки принятых поправок были проголосованы без каких-либо проблем, а вот когда повестка дня приблизилась к спискам отклоненных поправок, депутаты от «Единой России» сначала предложили перейти на ускоренный режим голосования ввиду состоявшейся «детальной проработки бюджета», а затем и сократить время для обоснования поправки одной минутой, вместо предусмотренными регламентом трех<sup>218</sup>. Оба положения были положительно проголосованы Думой, на что депутат С. Иванов (ЛДПР) с иронией отметил: «если уж так дело идёт, палата вольна принять любое решение. Давайте свернём прения, бюджет, я так понимаю, всё равно уже принят»<sup>219</sup>.

В процессе анализа обсуждения бюджета во втором чтении возможно выявить несколько поправок, касающихся отраслевых групп интересов, но все они находились в блоке отклоненных поправок и не были приняты Думой во втором чтении (примером может служить предложение В. Кашина от КПРФ перераспределить 300 млрд рублей с общегосударственных расходов на национальную экономику, в частности, 100 млрд рублей выделить на сельское хозяйство). Отклоненные поправки не получили

<sup>218</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 29 июня 2007 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/675/>

<sup>219</sup> Там же.

поддержки ни Правительства, ни профильного комитета. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» был принят во втором чтении 322 голосами (71,6 %) <sup>220</sup> и в третьем чтении 313 голосами (69,6 %) <sup>221</sup>. При этом необходимо отметить, что все фракции, кроме ЕР, голосовали категорически против.

Таким образом, несмотря на сохраняющиеся активные выступления в Думе, бюджет на сегодняшний день принимает, прежде всего, фракция «Единая Россия» практически в том виде, в котором его вносит Правительство РФ. Практика увеличения статей расходов, которую можно было наблюдать раньше, преобразовалась в работу по перераспределению расходов между статьями в процессе подготовки проекта бюджета ко второму чтению. Главную роль в этом процессе играет Комитет по бюджету и налогам под председательством депутата от правящей партии (четвертый – шестой созывы). Что касается учета интересов отраслевых групп при принятии одного из главных для них законов, то необходимо отметить, что изменились приоритетные субъекты, на которые оказывается лоббистское давление: теперь ими стали Правительство РФ, в первую очередь Министерство финансов, Комитет по бюджету и налогам и фракция «Единая Россия», имеющая наибольший политический ресурс для продвижения интересов лоббистов. Новые реалии делают изучение деятельности лоббистских структур более сложным ввиду меньшей прозрачности принимаемых решений. При этом в практическом плане такие изменения только на руку теневым лоббистам, что крайне негативно сказывается на развитии легального института отечественного лоббизма.

---

<sup>220</sup> Там же.

<sup>221</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 6 июля 2007 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/665/>

### § 3 Группы давления общественных объединений (на примере ФНПР)

Еще одной разновидностью групп интересов, чья деятельность, как правило, находит выражение в стенах Парламента, являются общественно-политические организации, в частности, профсоюзы. Профсоюзам, как показывает опыт западных стран, принадлежит очень важная роль в развитии и трансформации гражданского общества, его демократизации и придании ему социальной ориентации<sup>222</sup>.

Участие профсоюзов в политическом процессе имеет ряд существенных особенностей. Одна из них заключается в том, что профсоюзы, в отличие от партий, 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 и идут на взаимодействие с различными политическими объединениями, способствуя тем самым избранию своих кандидатов в Парламент, лоббируя собственные интересы в органах государственной власти и местного самоуправления, оказывая поддержку политическим и государственным деятелям<sup>223</sup>. 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.

После распада СССР прекратил своё существование советский профсоюзный монополист – ВЦСПС. Наследие советских времён в виде весьма крупной, хотя и значительно сократившейся, «общенародной» собственности, массовой членской базы и финансовой поддержки профсоюзных структур путем централизованного отчисления взносов

---

<sup>222</sup> Песчанский В.В. Становление гражданского общества: роль профсоюзов. // Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998. С. 79.

<sup>223</sup> Профсоюзы России: современный этап. 1990-2005 годы. М., 2005. С. 236.



предопределило консолидацию профсоюзов в новых условиях как группы со своими специфическими интересами<sup>224</sup>.

Самым мощным профсоюзным движением России ещё с советских времён является Федерация Независимых Профсоюзов России (ФНПР), правопреемник традиционных профсоюзных структур (ВЦСПС), образованная в 1990 году. Несмотря на существование небольших альтернативных профсоюзов, которые искали и использовали свои собственные методы борьбы за права трудящихся, ФНПР остается самым массовым общероссийским профобъединением (хотя в 90-е годы его социальная база заметно сужалась). На конец 1996 года (к III съезду Федерации) ФНПР объединяла 48 общероссийских и межрегиональных профсоюзов (в том числе 5 профсоюзов, сотрудничающих с ФНПР на основе договоров и соглашений), 79 территориальных профобъединений и более 380 тыс. первичных профсоюзных организаций общей численностью 45 млн. человек<sup>225</sup>. К VIII съезду в 2013 году ФНПР все еще остается самым крупным объединением трудящихся России и объединяет 46 общероссийских профсоюзов. В республиках, краях, областях Российской Федерации действуют 78 территориальных объединений организаций профсоюзов, которые наряду с отраслевыми профсоюзами являются членскими организациями ФНПР. В профсоюзах, объединяемых ФНПР, состоит более 22 млн. членов - около 95 процентов всех членов профсоюзов в России<sup>226</sup>. Бессменным лидером ФНПР является председатель федерации М.В. Шмаков.

Перед профсоюзами в период трансформации общества в 90-е годы встал ряд задач, направленных на выполнение главной функции профобъединений – защиту интересов наёмных работников. Эти задачи включали широкое представительство интересов на рынке труда,

---

<sup>224</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. С. 166.

<sup>225</sup> Интервью Секретаря ФНПР, председателя движения «Союз труда» М. Исаева // Трудовые отношения и коллективные действия в современной России. М., 1998. С. 321.

<sup>226</sup> Официальный интернет-сайт ФНПР. URL: <http://www.fnpr.ru>

налаживание взаимоотношений с государством и работодателями, организацию и координацию протестных акций, деятельность в области разработки комплексного законодательства, организацию взаимодействия и лоббирование интересов в органах законодательной и исполнительной власти. Важная роль отводилась организации непосредственного политического представительства интересов наёмных работников, выбору путей такого представительства, разработке идейно-политической платформы. Прежде всего, профсоюзы приняли участие в организации работы Российской трехсторонней комиссии (РТК) по регулированию социально-трудовых отношений, в рамках которой заключались трипартистские соглашения (государства, объединений профсоюзов и объединений предпринимателей). Указ Президента «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)»<sup>227</sup>, в соответствии с которым в январе 1992 года приступила к своей работе РТК, был подписан 15 ноября 1991 года. Регулярное заключение трехсторонних соглашений свидетельствовало о формировании элементов корпоративистской модели согласования интересов.

ФНПР практически с самого момента своего создания осуществляла постоянное зондирование различных партий и общественно-политических движений с целью нахождения общих позиций. Подобный поиск контактов во всех частях политического спектра России должен был не допустить расслоения профсоюзных рядов по политическим и идеологическим мотивам. Однако после выборов в первую Государственную Думу, когда профсоюзы получили лишь несколько депутатских мест, их позиция изменилась. В структурах ФНПР прошла дискуссия о тактике действий в ходе следующей предвыборной кампании, о поиске надежных союзников в борьбе за депутатские мандаты. В январе 1994 года в Москве состоялось

---

<sup>227</sup> Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 N 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» // Российская газета. 19.11.1991.

представительное профсоюзное совещание, где обсуждался вопрос о создании партии, «которая бы выражала интересы профсоюзов»<sup>228</sup>.

В апреле 1994 года делегация ФНПР подписала Договор об общественном согласии, принятый в обстановке острого социально-экономического и политического кризиса. В этом документе отчасти реализовался лоббистский потенциал профсоюзов: было зафиксировано «особое мнение» профсоюзной делегации, касающееся вопроса о забастовках. Мораторий на забастовки не должен был соблюдаться, если по вине властей не станут выполняться коллективные договоры и соглашения по вопросам зарплаты, условий труда, занятости, сохранения установленных социальных гарантий. Оговаривались также и некоторые другие условия<sup>229</sup>.

В 1994-95 гг. профсоюзы активно использовали такой метод давления на власть, как массовые акции протеста (в них приняли участие свыше 18 млн. человек). Возможность мобилизовать значительные силы в этом направлении составляет один из основных ресурсов влияния на власть, которыми располагают профсоюзы. В ряде регионов, наряду с требованиями социально-экономического характера, профсоюзы впервые выдвинули политические лозунги: об отставке Правительства РФ и о досрочных выборах Президента РФ. Однако на дальнейшее обострение отношений с властью ФНПР не пошла, ибо, по мнению руководства Федерации, эскалация уличных действий отбросила бы профсоюзы на обочину общественной жизни, лишила бы их возможности защищать интересы трудящихся конституционными способами и создала бы реальную угрозу самому существованию ФНПР<sup>230</sup>. На практике организованные протестные акции профсоюзов ограничивались запоздалой реакцией на инициативные действия снизу и охлаждением отношений с органами власти, зачастую игнорировавшими требования протестующих. Профсоюзным руководством был избран другой путь – воздействия на политику правительства через

---

<sup>228</sup> 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010. С. 70.

<sup>229</sup> Профсоюзы России: современный этап. 1990-2005 годы. С. 239.

<sup>230</sup> Там же. С. 240.

проведение «своих людей» и лоббистскую деятельность в стенах Государственной Думы.

На выборах в Государственную Думу 1995 года избирательному блоку «Профсоюзы и промышленники России – Союз Труда» не удалось преодолеть 5-процентный барьер и пройти, набрав лишь 1,55% голосов избирателей<sup>231</sup>. Тем не менее в составе депутатского корпуса появился ряд новых людей, открыто поддерживавших интересы профсоюзов, в том числе А. Исаев, Ф. Гайнуллина и другие. В последующий период Федерацией было создано новое общественно-политическое движение «Союз труда». К 1996 году у ФНПР установились связи с министерствами труда, экономики, иностранных дел и др. Были подписаны протоколы о сотрудничестве с тремя фракциями Госдумы: НДР, КПРФ, «Яблоко». Проводились встречи председателей профсоюзов с председателями палат Федерального Собрания. За период с 1995 по 2000 гг. по инициативе и с учетом мнения профсоюзов были приняты Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы, Федеральная программа содействия занятости населения на 1996-1997 годы, Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» в новой редакции, а также важнейший для профсоюзов закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>232</sup>. Кроме того, профсоюзы предпринимали усилия в области бюджетной политики: они настаивали на индексации заработной платы, возражали против снижения доли расходов на науку и государственные инвестиции и т.д.

Несмотря на отмеченные успехи, присутствие профсоюзов в Думе в 1990-е годы, как отмечают исследователи, было мало ощутимо, профсоюзное лобби в рамках депутатского корпуса сформировано не было<sup>233</sup>. Свой потенциал профсоюзы не могли реализовать в силу низкого уровня

---

<sup>231</sup> Профсоюзы России: современный этап. 1990-2005 годы. С. 241.

<sup>232</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2013. № 27. Ст. 3477.

<sup>233</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. С. 230.

представительства и низкого на тот момент авторитета профсоюзного руководства. Процесс налаживания отношений ФНПР и органов власти, начавшийся в середине 1990-х годов, принес свои плоды уже в 2000-е годы, продемонстрировав преимущество тактики сотрудничества перед тактикой выдвижения ультимативных требований в вопросе формирования представительства группы интересов в органах государственной власти.

Следует отметить, что преимущественно профсоюзы вели лоббистскую деятельность непосредственно в комитетах и комиссиях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ в качестве экспертов в области социально-трудовых отношений. Это создает некоторые сложности для исследователя, поскольку стенограммы заседаний Думы показывают лишь результат их работы: все интересы согласовывались в структурных подразделениях Парламента. Тем не менее, в документах ФНПР эта работа прямо отражена. Так, например, в Постановлении Исполкома Генерального Совета ФНПР «О законодательной деятельности в Российской Федерации в 1995 году и участии ФНПР в законопроектной работе»<sup>234</sup> отмечается, что ФНПР и ее членские организации постоянно участвуют в законопроектной деятельности, предложения ФНПР учтены в Гражданском кодексе РФ (первая часть), в Федеральных законах о повышении минимального размера оплаты труда, о страховых взносах в Фонд социального страхования РФ, о плате на землю, при внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство и других. Также с участием ФНПР, согласно Постановлению, осуществлялась подготовка новых федеральных законопроектов. Исполком Генерального Совета ФНПР постановил наращивать темпы и уровень взаимодействия с органами государственной власти, в частности: обратиться к Федеральному Собранию РФ, Президенту РФ и Правительству с предложениями об ускорении разработки и принятия целого ряда законов, направить в Государственную

---

<sup>234</sup> Постановление Исполкома Генерального Совета ФНПР от 17 февраля 1995 года «О законодательной деятельности в Российской Федерации в 1995 году и участии ФНПР в законопроектной работе» (№ 1-4) // 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010. С. 97.

Думу заключения и предложения по проектам законов о выборах депутатов Государственной Думы, об общественных объединениях, о порядке разрешения коллективных трудовых споров, о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О коллективных договорах и соглашениях», в законы о занятости населения и пр. Кроме того, территориальным профобъединениям рекомендовалось активизировать совместную законопроектную работу с депутатами Государственной Думы в части внесения предложений в проекты Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации по обеспечению социально-экономических прав и свобод человека.

Таким образом, можно констатировать, что к середине 90-х годов вектор интересов современных профсоюзов был выстроен, а методы лоббистской деятельности в Парламенте начинали планомерно выкристаллизовываться. Так, для перманентной продуктивной работы с палатами Федерального Собрания РФ в Аппарате ФНПР был сформирован профильный департамент по взаимодействию с Федеральным Собранием Российской Федерации, партиями и общественными движениями, который наряду с основной работой ведет активную пр-работу, ежеквартально публикуя на официальном сайте ФНПР таблицу приоритетных для Федерации законов, а именно перечень законопроектов, намечаемых к рассмотрению Государственной Думой в период конкретной сессии и затрагивающих права и интересы профсоюзов<sup>235</sup>.

Примером успешной лоббистской кампании профсоюзной группы интересов может служить выступление в Думе М. Шмакова (23 октября 1996 года)<sup>236</sup>. Профсоюзный лидер подробно осветил причины и задачи акции протеста, намеченной на 5 ноября 1996 года во всех субъектах федерации. Предложив депутатам присоединиться к ней, М. Шмаков выразил надежду

---

<sup>235</sup> Пример таблицы приоритетных для ФНПР законопроектов (осень 2013) на официальном сайте ФНПР. URL: <http://www.fnpr.ru/n/256/8859.html>

<sup>236</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД второго созыва (осень 1996), хроника заседания 23 октября 1996 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/2881/>

на поддержку при утверждении такого законодательства, которое гарантировало бы право человека на труд. Выступление содержало резкую критику экономической политики Правительства РФ, для воздействия на парламентариев приводились многочисленные цифровые данные о задолженности по заработной плате. Председатель ФНПР озвучил требование профсоюзов о том, чтобы минимальная заработная плата последовательно была доведена (в течение полутора лет) сначала до соответствующего физиологического прожиточного минимума, а потом и до минимального потребительского бюджета. Таким образом, профсоюзное руководство применило тактику, сочетающую метод силового давления (массовая акция) с разъяснением этих действий в стенах Парламента, демонстрирующим готовность к сотрудничеству. Это яркий пример того, как группа интересов трансформируется в группу давления.

После проведения акции протеста Государственная Дума приняла Постановление, в котором поддержала «справедливые требования участников массовых выступлений 5 и 7 ноября 1996 года»<sup>237</sup> и сформулировала рекомендации Правительству РФ. Речь шла о мерах по выплате заработной платы, пенсий и пособий, о разработке законопроектов, предусматривающих защиту интересов наемных работников. Предлагалось установить правовой механизм ответственности Правительства РФ и его членов за неисполнение федерального бюджета, провести парламентские слушания по проблеме законодательного обеспечения конституционных гарантий прав граждан Российской Федерации в области социально-трудовых отношений. Как видим, отмеченная выше тактика профсоюзного руководства увенчалась успехом, чему, безусловно, способствовал партийный состав Думы второго созыва, большая роль «левых» фракций.

Другим примером прямого воздействия профсоюзов как группы давления на Государственную Думу может служить письмо, направленное

---

<sup>237</sup> Постановление ГД ФС РФ от 15.11.1996 № 813-II ГД «О массовых выступлениях граждан Российской Федерации 5 и 7 ноября 1996 года» // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5436.

М. Шмаковым Председателю Государственной Думы Г. Селезневу 2 июля 1998 года, в котором профсоюзный лидер отмечал нецелесообразность принятия находящегося на рассмотрении в Думе законопроекта «О трудовом коллективе» до принятия Трудового кодекса РФ. М. Шмаков пояснил в письме обоснованность своей позиции и предложил скоординировать усилия профсоюзов, работодателей и государства в подготовке Трудового кодекса РФ и комплексных законодательных актов, создающих единую и прочную правовую систему в трудовых отношениях<sup>238</sup>. Этот метод воздействия действительно имел успех. Вышеупомянутый закон так и не был принят, а согласительная трехсторонняя комиссия (профсоюзы – работодатель – государство) по разработке проекта Трудового кодекса была создана в рамках РТК.

В думской кампании 1999 года профсоюзы выдвинули лозунг максимального непосредственного представительства в Парламенте: ФНПР приняла решение блокироваться с серьезной политической силой, которой в 1999 году стал предвыборный блок «Отечество – вся Россия» («Союз Труда» вошел в этот блок). В результате ряд известных профсоюзных работников были избраны депутатами Государственной Думы. Более того, депутатам от профсоюзов удалось сформировать в парламенте межфракционную депутатскую группу «Солидарность», согласованно представляющую интересы профсоюзов. М. Шмаков указал на возможность использования этой группы, в том числе, для инициирования нужных профсоюзам законопроектов<sup>239</sup>.

К 2000 году в Государственной Думе оформилось «официальное» профсоюзное лобби, не скрывающее свои интересы. А. Исаев, заместитель председателя ФНПР, депутат Госдумы третьего - шестого созывов, отметил:

---

<sup>238</sup> Письмо Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Селезеву Г.Н. // 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010. С. 195.

<sup>239</sup> Доклад Председателя ФНПР М.В. Шмакова «О 100-летию профсоюзного движения в России и 15-летию образования ФНПР, стратегии и тактике деятельности профсоюзов России на предстоящий период». URL: [http://old.chemprof-rb.ru/result\\_fnpr/705.html](http://old.chemprof-rb.ru/result_fnpr/705.html)



«На их лобби<sup>240</sup> у нас есть свое. Мы создали политическое движение «Союз труда», в Госдуме работает межфракционная группа «Солидарность», которая отстаивает интересы труда. Сейчас мы продвигаем своего представителя Михаила Антонцева в Мосгордуму. Профсоюзы должны иметь своих людей во всех органах законодательной власти»<sup>241</sup>.

Ключевое значение для профсоюзов имело обсуждение и принятие Трудового кодекса РФ в июле 2001 года. В ходе обсуждения выявились не коррелирующие векторы интересов профсоюзов. Так, у депутатов возник вопрос, насколько согласован и кем согласован предлагаемый Правительством проект<sup>242</sup>. Депутат А. Грешневиков (депутатская группа «Регионы России») обратил внимание коллег на то, что вносимый Правительством согласительный вариант законопроекта никак не согласовывался с Ярославским, Владимирским, Вологодским и Тверским областными организациями профсоюзов<sup>243</sup>. Депутаты от КПРФ и Агропромышленной депутатской группы предложили снять законопроект с рассмотрения для дальнейшего согласования с целью не допустить дискредитации профсоюзов и нарушения прав трудового населения страны. «Главный профсоюзный лоббист» А. Исаев ответил, что решение о поддержке согласованного варианта приняла профсоюзная сторона Российской трехсторонней комиссии, и что РТК в целом приняла официальное решение о поддержке закона, получив в свой адрес многочисленные обращения от различных профсоюзов с поддержкой законопроекта. Ряд профсоюзов выступили против, но «это их конституционное право»<sup>244</sup>.

---

<sup>240</sup> Здесь Исаев имеет в виду промышленное лобби.

<sup>241</sup> Олигархи напали на нас первыми, но профсоюзам есть чем ответить // Комсомольская правда. 18.10.01.

<sup>242</sup> Проект Трудового кодекса разрабатывался в рамках Российской трехсторонней комиссии при активном участии всех ее членов: Правительство РФ, ФНПР и РСПП, а также представителей от Государственной Думы и других профсоюзов.

<sup>243</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 3-я сессия ГД третьего созыва (весна 2001), хроника заседания 5 июля 2001 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1908/>

<sup>244</sup> Там же.

В целом, обсуждение проектов Трудового кодекса проходило в очень накаленной обстановке и стало, по словам депутата А. Лоторева, «ареной выяснения отношений между профсоюзами»<sup>245</sup>. Из семи внесенных на обсуждение законопроектов на рейтинговое голосование было вынесено четыре, причем из «живых» законопроектов осталось три – согласованный вариант (представлял А. Исаев), «вариант восьми» (поддержанный коммунистами и аграриями, представлял А. Иванов) и вариант, представленный О. Шеиным<sup>246</sup>.

Все три «реальных» законопроекта были представлены лидерами профсоюзных организаций, обладающими на тот момент слабокоррелирующими векторами интересов. А. Иванов, будучи вице-президентом «Всероссийской конфедерации труда», изначально совместно с А. Исаевым, заместителем председателя ФНПР (на общественных началах), работали над законом «восьми», но в дальнейшем ФНПР выбрало линию сотрудничества с Правительством и РСПП в рамках РТК. Депутат О. Шеин также представлял интересы трудящихся, входивших в межрегиональное Объединение рабочих профсоюзов «Защита», сопредседателем которого он являлся с 1996 года. Таким образом, рейтинговое голосование по представленным проектам Трудового кодекса стало отражением лоббистского ресурса различных профсоюзных структур в Думе и демонстрацией политического потенциала профсоюзных групп интересов. Победила заинтересованная группа ФНПР<sup>247</sup>, Государственной Думой был принят в первом чтении согласованный вариант, активно лоббируемый депутатом А. Исаевым.

---

<sup>245</sup> Там же.

<sup>246</sup> Законопроект депутата Государственной Думы второго созыва Т. Авалиани был доложен председателем Комиссии Государственной Думы по подготовке к рассмотрению Государственной Думой проекта Трудового Кодекса РФ О. Ковалевым и был охарактеризован крайне негативно, что усилило накал страстей и спровоцировало обвинения в нарушении Регламента Думы. Альтернативный правительственный вариант, вариант фракции «Яблоко» и вариант представляемый А. Селивановым, были сняты с рассмотрения в пользу согласованного варианта проекта Трудового кодекса.

<sup>247</sup> На рейтинговом голосовании законопроект А. Исаева набрал 288 голосов, проект А. Иванова – 150 голосов, проект О. Шеина – 189 голосов. Согласованный проект открыто поддержали фракции Единство, ОВР, Яблоко и ЛДПР.

В дальнейшем ФНПР активно участвовала в доработке Трудового кодекса ко второму чтению, в адрес Федерации поступило более 2500 поправок, которые были изучены, систематизированы и направлены в Государственную Думу для внесения рядом членов межфракционной депутатской группы «Солидарность» в качестве поправок ко второму чтению<sup>248</sup>. Особенного внимания заслуживают пункты, принятые Постановлением Генерального Совета ФНПР, которые характеризуют ФНПР как группу давления в Государственной Думе в рамках кампании по доработке и принятию проекта Трудового кодекса во втором чтении. Так Федерация постановила при подготовке и рассмотрении проекта Трудового кодекса во втором чтении руководству ФНПР, ее членским организациям<sup>249</sup>:

- добиваться принятия в полном объеме поправок, направленных на усиление защиты трудовых прав работников, повышение роли профсоюзов в регулировании трудовых отношений;
- организовать эффективное взаимодействие с Комиссией Государственной Думы по подготовке Трудового кодекса ко второму чтению. Для реализации поставленных целей шире использовать возможности межфракционной депутатской группы «Солидарность»;
- активизировать работу с депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями, провести необходимые консультации для разъяснения позиции ФНПР.

Во втором чтении проект Трудового кодекса рассматривался в декабре 2001 года. Предпринимались попытки снять с рассмотрения данный пункт повестки дня, но обсуждение состоялось и было не менее ожесточенным, чем при рассмотрении в первом чтении. В Комиссию по подготовке к рассмотрению проекта Трудового кодекса РФ во втором чтении поступило около 4 тысяч поправок из 72 регионов, из них Комиссия приняла к

---

<sup>248</sup> Постановление Генсовета ФНПР от 26.09.2001 «О ходе работы над проектом Трудового кодекса Российской Федерации» (№14-3) // 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010. С. 297.

<sup>249</sup> Там же.

рассмотрению 2350 поправок, оформленных и поданных в комиссию в соответствии с Регламентом и решением Государственной Думы. По результатам проделанной работы Комиссия рекомендовала Государственной Думе принять законопроект во втором чтении<sup>250</sup>. Множество поправок было вынесено на отдельное голосование, в том числе и рекомендованные к отклонению Правительством и Комиссией, но на 99 % были приняты поправки, предложенные Комиссией. В итоге законопроект в конце Пленарного заседания был принят во втором чтении 283 голосами «за». В третьем чтении Трудовой кодекс был принят 289 голосами «за»<sup>251</sup> и начал действовать с 1 января 2002 года.

Принятие кодекса продемонстрировало преобладание лоббистского ресурса ФНПР по сравнению с другими профсоюзами, ее способность продвигать свои интересы. В 2007 году А. Исаев напомнил о том, что Трудовой кодекс принимался «с большими боями». «Существовало несколько различных вариантов кодекса, - заявил Исаев, - правительство настаивало на своем, который не получил одобрения со стороны профсоюзной стороны Российской трехсторонней комиссии... Мы изменили более 300 статей в Трудовом кодексе, но на это были согласны и государство в лице правительства, и работодатель, и профсоюзы. И нам удалось существенно улучшить социальную защищенность работников в условиях рыночной экономики»<sup>252</sup>. А. Исаев высоко оценил деятельность профсоюзного лобби в Думе, отметил регулярные консультации депутатов группы «Солидарность» с Федерацией профсоюзов при принятии социально значимых законов.

В Государственной Думе четвертого – шестого созывов главный профсоюзный лоббист А. Исаев занимает должность Председателя профильного для данной группы интересов Комитета по труду и социальной

---

<sup>250</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД третьего созыва (осень 2001), хроника заседания 19 декабря 2001 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1808/>

<sup>251</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД третьего созыва (осень 2001), хроника заседания 21 декабря 2001 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1804/>

<sup>252</sup> Радио Маяк // Профсоюзные вести. 19.02.2007. URL: <http://www.radiomayak.ru/tvp.html?id=51242>

политике<sup>253</sup>. Также с момента создания партии «Единая Россия» до октября 2013 года он занимал важнейший партийный пост члена Президиума Генерального совета партии, что добавляло политический вес и лоббистские возможности действующему первому заместителю председателя ФНПР (на общественных началах). В 2011 году ФНПР вошла в координационный совет коалиции общественно-политических организаций «Общероссийский народный фронт» (ОНФ), который на выборах в Государственную Думу шестого созыва получил 25 % в партийном списке «Единой России». Таким образом, ФНПР смогла провести девять депутатов из числа своих активистов. В 2013 году ФНПР удалось зарегистрировать Всероссийскую партию «Союз труда», которую возглавил секретарь ФНПР А. Шершуков.

В 2000-х годах приоритет для профсоюзов остался за социально-экономической областью законотворчества, включая в себя весь спектр отношений между работником, работодателем и профсоюзными организациями, регулирование МРОТ, пенсий, социальных льгот, миграционных процессов. Также ФНПР активно ведет информационную кампанию по необходимости ратификации конвенций Международной организации труда, яростно выступала против вхождения России во Всемирную торговую организацию.

В целом, в 2000-е годы ФНПР использовала значительный арсенал лоббистских методов и инструментов воздействия на законотворческую деятельность Парламента. Как уже говорилось выше, профсоюзы смогли сформировать представительство в нижней палате Парламента, наладить конструктивное взаимодействие своих структурных подразделений с профильными комитетами Государственной Думы, что по сути позволило использовать ФНПР форму экспертного лоббизма. Практикуются и коллективные действия профсоюзов: так, ежегодно Федерация инициирует проведение акции профсоюзов 7 октября в рамках Всемирного дня действия «За достойный труд!» и Первомайскую акцию профсоюзов. В процессе акций

---

<sup>253</sup> В Госдуме 6-го созыва – Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов.

выдвигаются лозунги социально-экономического характера: «За сохранение и увеличение числа рабочих мест и социальных гарантий!», «Нет снижению зарплат!», «Россиянам – достойную жизнь!»<sup>254</sup> и пр. Подобные способы воздействия находят свое отражение и в процессе обсуждения бюджета страны. Так, депутат Б. Виноградов поинтересовался у А. Кудрина в процессе обсуждения бюджета в первом чтении в 2007 году: что «конкретно в бюджете учтено из тех требований, которые выдвигались в рамках первомайской акции профсоюзов, в рамках всероссийской акции в апреле. Например, были требования установить с 1 декабря 2008 года минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума, пенсии - не менее 40 процентов утраченного заработка и так далее. Что конкретно учтено в бюджете из этих требований?»<sup>255</sup>. И как показывает практика, часть требований действительно учитывается, однако на сегодняшний день акции скорее носят не протестный характер как в 1990-е, а являются демонстрацией потенциала профсоюзов, мощной pr-акцией и одновременно индикатором легитимности действующих профсоюзов.

За период 1990-х - 2000-х годов 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. При этом все наработанные в 1990-е способы воздействия на власть путем проведения массовых коллективных действий остаются в резерве профсоюзного движения. Не имея столь острой актуальности и массовости сегодня, митинги и пикеты проводятся локально

---

<sup>254</sup> Постановление Исполнительного комитета ФНПР от 25.02.2009 г. «О первомайской акции профсоюзов в 2009 году «Работа! Зарплата! Достойная жизнь! (№ 1-6) // 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010. С. 573.

<sup>255</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 25 мая 2007 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/691/>

и направлены в большинстве случаев на решение или выявление конкретной проблемы. Однако на высшем государственном уровне в области федеральной законодательной политики наибольшую результативность имеет сформировавшаяся лоббистская группа, эффективно представляющие профильные интересы профсоюзного движения России, тогда как ежегодные массовые коллективные действия профсоюзов придают легитимность этой группе как для власти, так и для граждан.

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. Также она может служить наиболее ярким примером группы давления общественных объединений, имея при этом серьезный потенциал для увеличения собственного лоббистского ресурса в будущем.

Однако 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. Формализация проводимых профсоюзами акций и митингов во многом подрывает веру рядовых членов профсоюзов в реальность представительства их интересов, а тесное сотрудничество с государственной властью может привести профсоюзное движение в «ловушку» государственного корпоративизма. Также спорным является вопрос о влиянии профсоюзов в частном секторе экономики в современной России. Тем не менее все эти аспекты не умаляют высокий уровень развития ФНПР как группы интересов, имеющей мощный лоббистский инструментарий.

## § 4 Экологический лоббизм

Заинтересованные группы, чьи интересы лежат в плоскости природопользования и экологии, существенно отличаются от проанализированных ранее групп. Главное отличие заключается в том, что, имея свои векторы интересов и становясь в острой стадии группами давления, они не имеют постоянного представителя, субъекта, перманентно лоббирующего их интересы. Экологический лоббизм нельзя ограничивать лишь деятельностью экологических организаций, которые в России создаются преимущественно для защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду<sup>256</sup>, а также для защиты природы от вредного воздействия на нее человека. На наш взгляд, всестороннее 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. Деятельность заинтересованных групп в сфере экологии связана с их тесным взаимодействием с другими заинтересованными группами, функционирующими в других сферах, например, в области промышленности или в области международных отношений. Правомерно будет выделить следующие виды экологического лоббизма:

- Лоббизм в области международных отношений в сфере экологии – в данном случае векторы интересов экологов соотносятся с национальными интересами России на международной арене, интересами международного сообщества, другого государства, иностранных и транснациональных компаний;
- Экологический антипромышленный лоббизм – чаще всего осуществляется в целях защиты конституционных прав граждан

---

<sup>256</sup> Ст. 42 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г. в ред. от 21.07.2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.



России, но иногда путем экологического воздействия на один хозяйствующий субъект возможно преследование выгоды для другого хозяйствующего субъекта;

- **Общественный экологический лоббизм** – всевозможные виды зоолоббизма (защитники животных), дендролоббизма (защитники леса) и других видов деятельности экологических правозащитников. Деятельность крупнейших международных экологических правозащитников, таких как Greenpeace и WWF, можно отнести как к этой группе, так и к первой, в зависимости от конкретной лоббистской кампании и области деятельности сформировавшейся группы давления.

Рассмотрим все три группы подробнее на примерах. Наиболее сложным для анализа и выявления заинтересованных групп является лоббизм в области международных отношений с сфере экологии. Несмотря на публичный характер обсуждения вопросов в области международной экологии, выяснить, в чьих интересах принимаются конечные политические решения, не всегда представляется возможным.

Наиболее широко обсуждаемой международной экологической проблемой последних двух десятилетий стала проблема глобального потепления, вызванного так называемым парниковым эффектом. В научных сообществах разных стран мира оценки влияния выделяемых в процессе современного промышленного производства парниковых газов (углекислый газ, метан, закись азота и др.) на атмосферу земли отличаются, но эта проблема стала популярной в международных политических кругах. Именно в связи с этой экологической угрозой были подписаны Киотские соглашения (киотский протокол) в декабре 1997 года в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата (далее КП РКИК)<sup>257</sup>. Основной целью данного международного соглашения стало сокращение и стабилизация выбросов

---

<sup>257</sup> Киотский протокол к рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. ООН. 1998. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf>

парниковых газов развитыми странами и странами с переходной экономикой. Россия подписала КП 11 марта 1999, но не ратифицировала его. Для того чтобы данный международный экологический инструмент начал работать, необходимо была ратификация протокола странами, чья суммарная квота выбросов парниковых газов превышает 55 % от уровня 1990 года<sup>258</sup>. После того, как США отказались ратифицировать КП, судьба «Киото» была целиком и полностью в руках России<sup>259</sup>.

Центром разгоревшейся дискуссии о пользе и вреде ратификации КП для России стала Государственная Дума. Решением Комитета Государственной Думы по экологии законопроект «О ратификации Киотского протокола к рамочной конвенции организации объединенных наций об изменении климата» рекомендовался к принятию Государственной Думой и выносился на обсуждение 22 октября 2004 года. Необходимо отметить, что подобное решение было принято и доработано по результатам парламентских слушаний, прошедших в Думе в апреле того же года. В своем заключении Комитет выделил все преимущества и недостатки ратификации протокола для России<sup>260</sup>, которые активно впоследствии обсуждались депутатами в рамках Пленарного заседания. Результаты работы комитета демонстрирует следующая таблица<sup>261</sup>:

---

<sup>258</sup> Официальный сайт Рамочной конвенции ООН об изменении климата. URL: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php)

<sup>259</sup> Отказались брать на себя обязательства по сокращению квоты выбрасываемых парниковых газов США, многие развивающиеся страны, Китай и Индия, а впоследствии из него вышла Канада.

<sup>260</sup> Решение Комитета по экологии от 14.10.2004 № 22-1 «О проекте Федерального закона № 95355-4 «О ратификации Киотского протокола к рамочной конвенции организации объединенных наций об изменении климата» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=28470;dst=0;ts=466E07863A86B743A54D808EC326515A;rnd=0.025634726519951245>

<sup>261</sup> Таблица составлена автором по материалам Решения Комитета по экологии от 14.10.2004 № 22-1 «О проекте Федерального закона № 95355-4 «О ратификации Киотского протокола к рамочной конвенции организации объединенных наций об изменении климата» // СПС КонсультантПлюс.

Условия КП и особенности процесса его ратификации в мире	Преимущества	Недостатки и предполагаемые проблемы для России	Комментарии Комитета ГД по экологии
1. Количественные уровни обязательств по сокращению выбросов парниковых газов (ПГ)	России удалось согласовать предельный уровень выбрасываемых ПГ не в процентном отношении к существующему, а на уровне показателей 1990 года	Нет единого мнения ученых по оценке степени влияния хозяйственной деятельности человека на климат планеты, отсутствуют однозначные научно обоснованные выводы о нанесении вреда ОС и человеку в результате повышения содержания ПГ в атмосфере	Комитет считает, что, несмотря на вероятное отсутствие позитивного влияния действия КП на мировую экологию, Россия при ратификации получит геополитические и экономические выгоды
2. Более 170 стран, включая США, Индию и Китай, не взяли на себя обязательства по снижению выбросов ПГ	От принятия РФ решения зависит судьба КП, и в случае ратификации Россия сильно повысит свой международный престиж, в перспективе может получить признание статуса экологического донора земли, что в свою очередь откроет новые горизонты для геополитического положения РФ в мире	Конкретные экономические выгоды для российской экономики весьма спорны, плана получения экономической выгоды в процессе реализации КП нет.	Анализ Комитета показал, что на первый период действия КП (2008 - 2012 гг.) национальные интересы России ущемлены не будут, так как по самым пессимистическим прогнозам в этот период эмиссии CO <sub>2</sub> со стороны России будут ниже, чем установленные на них Киотским протоколом лимиты
3. Опасность достижения РФ предельного уровня квот на выброс ПГ (предельный уровень установлен в рамках первого периода обязательств 2008-2012 гг.)	Ввиду этой опасности и статуса РФ как полного члена КП предполагается привлечение иностранных инвестиций и модернизация промышленных предприятий с учетом новых экологически более безопасных технологий, что позволит с увеличением роста промышленности ограничить рост уровня выбросов ПГ	В случае ошибочности прогнозов о том, что уровень выбросов не способен до 2012 года достичь уровень 1990 года, у РФ возникнет лишь два варианта решения этой проблемы в рамках исполнения своих международных обязательств: выкупать квоты у партнеров или сокращать рост промышленности в стране	Комитет настаивает на том, что эксперты-экономисты имеют точные прогнозы и никакой опасности нет, что ресурс квот до 2012 года не будет исчерпан, и к началу неблагоприятного периода у России будет определен резерв для роста
4. Дополнительные затраты из бюджета	На обеспечение выполнения обязательств по разработке предупредительных мер в целях адаптации экономики к изменениям климата, созданию системы мониторинга выбросов и поглощения парниковых газов и других мер		Данная в финансово-экономическом обосновании оценка к законопроекту, по мнению Комитета, не

Условия КП и особенности процесса его ратификации в мире	Преимущества	Недостатки и предполагаемые проблемы для России	Комментарии Комитета ГД по экологии
	необходимо выделение дополнительных средств из бюджета государства		подкреплена никакими расчетами, что снижает ее обоснованность и объективность
5. Продажа квот на эмиссию парниковых газов, не израсходованных от максимального предела (в год)	Получение доходов от продажи данных квот в бюджет или сохранение запаса квот, необходимых России в случае превышения установленных пределов на выброс ПГ	Продажа квот партнерам имеет негативные последствия в случае превышения установленных пределов на выброс ПГ	Комитет поддерживает позицию ограничения продажи квот и создания резерва квот для России на будущее

Таким образом, данная таблица показывает всю противоречивость КП при его полной ратификации Россией. В зависимости от того, какие прогнозы станут реальными, меняется перспектива развития промышленности России. Одновременно с этим есть и очевидные преимущества: международный престиж, привлечение инвестиций и возможная модернизация промышленности – факторы, которые затрагивают целый набор интересов различных групп.

В процессе обсуждения законопроекта в нижней палате Парламента к негативным аспектам апеллировало большинство выступающих депутатов с целью преодолеть консолидированную позицию Правительства и Комитета по экологии. Так, можно выделить несколько ключевых вопросов и проблем, на которых остановились парламентарии. Первый блок критики, с которым столкнулись представляющие закон Председатель Комитета по экологии В. Грачев и официальный представитель Президента РФ, руководитель Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды А. Бедрицкий, связан с отсутствием научного обоснования о пользе от участия России в Киотском протоколе. Депутат С. Горячева обратила внимание депутатов на то, что в зале заседания роздано заключение РАН на имя Президента РФ, в котором изложено мнение двадцати шести ведущих

ученых России о том, что для поднятых в КП экологических проблем нет научного обоснования, что в результате выполнения условий протокола не будут достигнуты поставленные цели, что он экономически не выгоден для России<sup>262</sup>. На это докладчики отвечали, что, кроме до конца не доказанного положительного эффекта в экологии, Россия получает существенные политические преимущества, которые с учетом грамотного и сбалансированного регулирования экономики дадут позитивный эффект. Второй блок вопросов связан с финансовыми затратами на реализацию условий КП (создание эффективной системы регулирования и необходимого учета выброса ПГ) и с экономическими выгодами от реализации квот на эмиссию ПГ. На позиции об ограничении продажи и разработки механизма регулирования квот настаивал в своем выступлении депутат от КПРФ П. Романов, отметив, что есть «у нас в России люди, которые ждут не дождутся, когда мы с вами ратифицируем протокол и у них появится возможность торговать этими квотами»<sup>263</sup>. Более того, депутат ссылается на экспертное сообщество, которое имеет прогнозы о достижении предельных уровней выбросов ПГ уже в 2010 году, что потребует в оставшиеся два года участия в протоколе колоссальных финансовых затрат государства. Депутат Н. Нарочницкая со ссылкой на международный экологический форум в Голландии в 2000 году заявила, что экологическая составляющая Киотского протокола равна нулю. В целом категорически против ратификации выступили фракции КПРФ, ЛДПР и Родина. В поддержку выступила фракция «Единая Россия», выступающий от фракции депутат В. Зубов привел три аргумента «за»: необходимость модернизации промышленности и использования современных технологий производства, чему будет способствовать участие РФ в КП, дополнительные финансовые возможности для России и экологическая польза будущему поколению в случае, если подтвердится позиция ученых, поддерживающих Киотский протокол. По

---

<sup>262</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД четвертого созыва (осень 2004), хроника заседания 22 октября 2004 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1219/>

<sup>263</sup> Там же.

итогах голосования Дума согласилась ратифицировать Киотский протокол, а после одобрения членами Совета Федерации и подписания Президентом протокол был ратифицирован Россией<sup>264</sup>.

В рассмотренном случае, во-первых, законопроект продвигало Правительство, которое, вероятно, действовало в общегосударственных интересах: РФ получает мощнейший авторитет и престиж, как государство, де-факто создавшее условия для реализации и запуска Киотского протокола, в результате чего Россия получает роль ведущего игрока в сфере международных экологических отношений, в дальнейшем же возможно признание международным сообществом России государством с самой богатой базой экологических ресурсов и получение определенных преференций в связи с этим фактом. Отдельно следует сказать о ведомственных интересах Правительства РФ. На наш взгляд, здесь вполне уместно говорить о ведомственном лоббизме, в котором определенный интерес могут иметь Министерство природных ресурсов, Министерство промышленности и Министерство регионального развития, на плечи которых ложилась организационная работа по обеспечению выполнения обязательств по разработке предупредительных мер в целях адаптации экономики к изменениям климата, созданию системы мониторинга выбросов и поглощения парниковых газов, регистра учета и контроля перемещения единиц выбросов и сокращений парниковых газов, а также на осуществление специальных мероприятий, обеспечивающих участие в механизмах гибкости КП. Под выполнение всех этих задач необходимо выделение бюджетных средств, что в свою очередь может быть выгодно для работников вышеуказанных органов исполнительной власти.

Во-вторых, очень хорошо видны и легко различимы основные группы, чьи интересы были затронуты при ратификации международного экологического соглашения, крупнейшего в своем роде. Такими группами

---

<sup>264</sup> «За» проголосовало 334 депутата, «против» - 73, «воздержалось» - 2. (Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 2-я сессия ГД четвертого созыва (осень 2004), хроника заседания 22 октября 2004 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/1219/>)

являются, с одной стороны, промышленники, заинтересованные в ратификации КП и имеющие коррелирующие между собой интересы, и, с другой стороны, - промышленники, являющиеся ярыми противниками ратификации экологического протокола, способного нанести им непоправимый экономический ущерб. Возможной выгодой для субъектов хозяйственной деятельности, имеющих наименьший уровень эмиссии парниковых газов (электроэнергетика, нанотехнологическое производство), станет их большая востребованность на рынке и рост конкурентоспособности (для электроэнергетики, при условии участия этой отрасли промышленности в распределении квот, возможна прямая экономическая выгода). Что же касается таких отраслей промышленности, как металлургия, машиностроение, химическая промышленность, целлюлозно-бумажная промышленность и другие, то в условиях действующего КП их ждет модернизация и реструктуризация с введением новых экологичных технологий производства, что потребует серьезного финансирования, скорее всего из средств самих промышленников.

В-третьих, группой интересов выступают непосредственно экологи. Вступивший в силу закон о ратификации существенно облегчит экологам битву с хозяйствующими субъектами, загрязняющими окружающую среду путем выброса ПГ, предельная норма которых, так же как и инструменты учета и контроля этих выбросов, будут дополнительно разрабатываться этими же экологами во главе с Министерством природных ресурсов. Кроме того, в рамках Киотского протокола и под эгидой ООН будет проходить множество форумов и конференций, на которых возрастет необходимость присутствия экологов из научного сообщества со стороны России, что тоже имеет для них благоприятный эффект.

Наиболее профильными для экологического лобби являются его взаимоотношения с топливно-энергетическим лобби, имеющим некоррелирующие с экологами интересы, с целью обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду. В области законотворческой

работы Государственной Думы интересы экологов сосредоточены в двух ключевых направлениях: принятия профильного законодательства и принятия ограничительно-поощрительных мер для ТЭК России. К наиболее важным законам в области экологии можно отнести Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», Лесной, Земельный и Водный кодексы Российской Федерации, а также другие законы<sup>265</sup>. Что касается поощрений предпринимателей, то это возможно на законодательном уровне путем введения налоговых льгот и послаблений для экологически ответственных предприятий. Ограничительные методы связаны, в первую очередь, с системой введенных на территории России штрафов за загрязнение окружающей среды. Однако, например, член Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии в Государственной Думе последних трех созывов С. Муравленко считает, что действующая система штрафов не совершенна, так как предприятиям зачастую выгоднее платить штрафы, чем вкладывать значительные средства в модернизацию и реконструкцию очистных сооружений, внедрять безотходные технологии<sup>266</sup>. Кроме того, размер полученных бюджетом страны штрафов должен равняться затратам на проведение всех необходимых природоохранных мероприятий, компенсирующих наносимый нарушителем вред. Многие страны пошли по пути увеличения штрафов, чтобы заставить предприятия заранее ликвидировать наносимый природной среде ущерб.

Анализ обсуждения и принятия профильных экологических законов не позволил нам выкристаллизовать из целого «клубка» векторов интересов, от нефтяного лобби до лесного лобби и заинтересованных групп регионов

---

<sup>265</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2014. № 11. Ст. 1092; Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2014. № 11. Ст. 1092; «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4251; «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4225; «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3387 и др.

<sup>266</sup> С. Муравленко «Загрязнять – себе дороже» // Парламентская газета. 28.01.2005. № 16.



России, чисто экологические группы давления. Наиболее продуктивной оказалась работа с материалами экологических общественных организаций, которые часто используют право депутата Государственной Думы на обращение к должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан<sup>267</sup>, в данном случае - конституционного права на благоприятную окружающую среду.

Примером действия такой группы давления с последующим достижением лоббистских целей общественной экологической организации может служить инспекция Томской региональной благотворительной общественной организации «Сибирское Экологическое Агентство» (далее СЭА) Самотлорского нефтяного месторождения, разрабатываемого нефтяной компанией ТНК-ВР, осенью 2005 года. Предполагая найти подтверждения фактам масштабных загрязнений окружающей среды в данном районе, экологическая организация привлекла для участия в поездке на место уполномоченного представителя фракции «Respect Coalition» палаты общин парламента Великобритании Гая Тейлора, что должно было привлечь более пристальное внимание к противозаконной деятельности российско-британской нефтяной компании. В результате проверки было обнаружено, что сотни, если не тысячи гектаров земли были превращены в нефтяные болота, рекультивация земель не ведется<sup>268</sup>. По словам представителя СЭА, экологического правозащитника М. Шингаркина «залитые озера и леса <...> - это не только очевидный ущерб природе России, но и недополученные доходы всех российских граждан, и убытки государственного бюджета...» Государственные органы в регионе, по его мнению, обслуживают интересы «Альфа-групп», а не защищают права граждан на безопасную среду

---

<sup>267</sup> Пункт з) части 1 статьи 7 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3397.

<sup>268</sup> Д. Парамонов «Англичане защищают русскую природу?» // Комсомольская правда. 06.10.2005. № 157Д.

обитания<sup>269</sup>. В свою очередь Гай Тейлор отметил, что увиденное им является экологической катастрофой, вину за которую несут крупнейшие акционеры ТНК-ВР<sup>270</sup>.

Полученные в результате инспекции материалы стали основой для написания депутатом Государственной Думы В. Гартунгом депутатских запросов, адресованных в государственные органы, в том числе в прокуратуру. Таким образом, крупная общественная акция экологической организации смогла привлечь внимание к серьезной экологической проблеме, которая получила широкий резонанс в СМИ, и путем взаимодействия с депутатом Государственной Думы инициировала проверки в области нарушения природоохранного законодательства. Нефтяная компания была вынуждена увеличить бюджет компании, направленный на рекультивацию загрязненных земель<sup>271</sup>, были наложены штрафные санкции<sup>272</sup>. Также было привлечено внимание Минприроды к проблеме данного месторождения, что в последующие годы вызвало ряд проверок, а в 2012 году после очередной аварии привлекло внимание министра природных ресурсов и экологии Ю. Трутнева, отметившего, что «если план замены сетей с финансовыми обязательствами и сроками не будет представлен, вы почувствуете, что такое меры государственного регулирования с другой стороны, и мы это сделаем, не сомневайтесь»<sup>273</sup>.

Еще одной областью интересов экологического лобби может служить специальное законодательство, затрагивающее отдельные аспекты деятельности по охране окружающей среды, животного и растительного мира. При этом стоит отметить, что законопроекты, затрагивающие в чистом виде экологические интересы, найти невозможно. Всегда присутствуют

---

<sup>269</sup> Деятельность ТНК-ВР в Западной Сибири привела к экологической катастрофе" // ИА Регнум. 05.10.2005.

<sup>270</sup> Там же.

<sup>271</sup> А. Александров «Пока цветет иван-чай» // Региональный общественно-политический журнал «Югра». Октябрь 2012.

<sup>272</sup> Речь идет о дочерних компаниях ТНК-ВР. Из интервью, данного заместителем Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Г. Бухтиным. (см. А. Александров «Пока цветет иван-чай» // Региональный общественно-политический журнал «Югра». Октябрь 2012).

<sup>273</sup> А. Топалов «ТНК-ВР прорвало» // Газета.ру. 19.04.2012.

интересы слабо коррелирующие или не коррелирующие с заинтересованными группами экологического сообщества. Так случилось и с законопроектом «Об ответственном обращении с животными»<sup>274</sup>, который был вынесен на обсуждение в Государственной Думе Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Докладчиком по законопроекту выступил В. Мединский, один из соавторов, отметив, что «закон был написан общественными организациями, огромным количеством энтузиастов, он собирался буквально по крупицам и систематизировался в стенах Государственной Думы, систематизировался в нашем комитете. Это закон, который написан по-настоящему гражданским обществом»<sup>275</sup>. Основными задачами проекта закона стали, с одной стороны, общие и специальные требования по обращению с животными, в том числе защита животных от жестокого обращения, а с другой стороны - установление требований к собственникам животных по соблюдению прав, свобод и законных интересов других граждан. Обсуждение законопроекта прошло очень мягко, все четыре фракции поддержали законопроект и проголосовали «за», 438 голосами приняв его в первом чтении.

Проблемы согласования интересов начались в рамках рабочей группы в Комитете по подготовке законопроекта ко второму чтению. К работе в Комитете были привлечены общественные организации зоозащитников, которые имели не коррелирующие интересы. В результате ввиду непреодолимых противоречий зоозащитников в период работы Государственной Думы пятого созыва законопроект не был доработан. Новая рабочая группа была создана в Думе шестого созыва. По словам

---

<sup>274</sup> Проект Федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 23.03.2011), внесен депутатами В. Мединским, Е. Туголуковым, А. Нюдюрбековым и др. // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=84630;dst=0;ts=5D298D3854FCC1CA392C02F1F75A6B2B;rnd=0.9557039755281173>

<sup>275</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 7-я сессия ГД пятого созыва (весна 2011), хроника заседания 23 марта 2011 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3402/>

руководителя группы М. Шингаркина, законопроект сочетает в себе различные интересы<sup>276</sup>:

- Конституционные интересы граждан Российской Федерации по защите прав на жизнь и здоровье человека;
- Интересы владельцев животных и зоозащитников, в том числе представителей приютов для бездомных животных, частных ветеринарных клиник, питомников и пр.

Вся дискуссия вокруг законопроекта строится на противоречии групп зоозащитников. Владельцы отдельных животных, как и граждане, подвергшиеся нападению животных, активно поддерживают группу по доработке проекта в Государственной Думе, создают благоприятное мнение о концепции законопроекта в средствах массовой информации. Представители крупнейших российских организаций по защите прав животных непосредственно входят в рабочую группу. Кроме поддержки в СМИ, ряд зоозащитников направил М. Шингаркину письмо в поддержку доработки и принятия закона<sup>277</sup>. В письме, в частности, отмечается, что в настоящее время развернута широкомасштабная «информационная война» против действующей рабочей группы с умышленной целью «задержать процесс продвижения закона в том виде, в каком он нужен всей России, т.е. не только столице, но и регионам»<sup>278</sup>. Такое стремление депутат М. Шингаркин связывает с экономической заинтересованностью определенной группы зоозащитников (владельцы клиник, приютов и пр.). По мнению разработчиков закона, он не должен потворствовать распределению бюджетных средств между узким кругом заинтересованных группировок (представителей коммерческих ветеринарных клиник, производителей

---

<sup>276</sup> Интервью депутата Государственной Думы ФС РФ, заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии М. А. Шингаркина от 2.12.2013 г. Интервьюировал П. Иванов.

<sup>277</sup> Выдержки из оригинала письма, предоставленного автору исследования депутатом М.А. Шингаркиным. В числе прочих под обращением подписались представители следующих общественных экологических организаций: «Центр правовой зоозащиты», «Петрозаводское городское общество защиты животных», «Зоозабота», Благотворительный фонд «Лапка друга», Самарской общество защитников животных «Участие», НП ВЦ «Ковчег», ТГКС «Содружество» и другие.

<sup>278</sup> Там же.

кормов, теневых заводчиков и торговцев животными), интересы которых сегодня отстаиваются так называемыми «радикальными зоозащитными организациями» под прикрытием благих намерений по защите прав животных<sup>279</sup>.

Что же касается группы зоозащитников – противников действующей концепции законопроекта – они используют активные методы лоббистского воздействия на дорабатываемый проект закона. Наиболее распространенными формами противодействия можно назвать публичные акции и митинги зоозащитников с призывами прекратить убийство животных, многочисленные письменные обращения с подписями зоозащитников в адрес Председателя профильного Комитета В. Кашина и Председателя Государственной Думы С. Нарышкина с просьбой отстранить депутата М. Шингаркина от руководства рабочей группы ввиду его некомпетентности. Одно из таких обращений в адрес Совета Думы опубликовано на форуме в сети Интернет<sup>280</sup>. Радикальные зоозащитники ведут специальный сайт, направленный на донесение их позиции до общества и отстаивание их интересов, где в том числе ведется информирование о предстоящих акциях<sup>281</sup>.

Противостояние интересов представителей общественных организаций затягивает процесс введения закона, регламентирующего ответственное обращение с животными. Депутат М. Шингаркин отмечает, что в этом вопросе принципиально важно разделять животных как часть окружающей природной среды и животных как объект гражданских правоотношений, как это есть в разрабатываемом законопроекте<sup>282</sup>.

На примере конфронтации зоозащитников был проанализирован инструментарий, который используют заинтересованные группы в процессе

---

<sup>279</sup> А. Смирнова «Зоозащитники выступили в поддержку Максима Шингаркина» // РИА Новый Регион. 29.04.2013.

<sup>280</sup> Официальный сайт Сообщества энтузиастов помощи бездомным животным «Добрые руки». URL: <http://animal-hope.ru/forum/13-9818-1>

<sup>281</sup> Интернет сайт <http://zhivoderam.net>

<sup>282</sup> Интервью депутата Государственной Думы ФС РФ, заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии М. А. Шингаркина от 2.12.2013 г. Интервьюировал П. Иванов.

разработки законопроекта. В целом же необходимо отметить, что в большинстве своем экологическое лобби активизируется в нижней палате Парламента в результате появления конкретного законодательного материала, лежащего в сфере интересов экологов. Держать постоянно функционирующее представительство интересов, тем более в виде проведения в Парламент «своих» депутатов, экологическое лобби второго и третьего выделенного в исследовании вида не в состоянии ввиду отсутствующего ресурсного потенциала.

Таким образом, в данной главе нами были рассмотрены четыре субъекта лоббистской деятельности в российском Парламенте. Две из описанных сфер деятельности сформировали свои лоббистские структуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ еще в девяностые годы, продолжив процесс трансформации и окончательной стабилизации групп давления с учетом изменившихся политических реалий двухтысячных годов. Существенное отличие имеют экологические заинтересованные группы, создавая преимущественно спонтанные группы давления, формирующиеся в связи с конкретным событием в «экологическом мире» страны, либо с принятием конкретного закона, лежащего в поле интересов экологического лобби.

Выбранные для анализа группы отличаются многообразием методов лоббирования, способов достижения своих целей. На практике удалось увидеть, как соотносятся векторы интересов различных групп и насколько продуктивными могут быть конфронтация или сотрудничество лоббистских структур. Различные способы лоббирования удалось идентифицировать на материалах стенограмм заседаний Государственной Думы, локальных документах организаций, материалах СМИ. Так, на примере аграрного лобби хорошо видна корпоративность депутатов-аграриев и их солидарное продвижение законов. Нефтяники активно используют ресурс авторитетных депутатов, а также продуктивно делегируют своих представителей-экспертов в профильные комитеты для формирования «правильного» русла работы.

Таким же способом успешно пользуются профсоюзы, но при этом основным способом давления на депутатов до формирования профсоюзного лобби в Государственной Думе стали массовые забастовки и выдвижения публичных требований, заставлявшие власть прислушиваться к профсоюзам. Кроме того, в процессе обсуждения и принятия Трудового кодекса РФ уловима технология внесения удобного законопроекта с последующим снятием такового в пользу основного. Экологические общественные организации активно используют пиар для формирования выгодного для конкретного эколобби общественного мнения, а также для привлечения внимания парламентариев к серьезным экологическим проблемам. Другим способом формирования видения экологической ситуации парламентариями является распространение журналов, газет, брошюр и других информационных материалов по ящикам депутатов – способ, опробованный и проверенный нефтяным лобби в девяностые годы. Проанализированные группы интересов отличаются друг от друга организованными формами представительства и сферами интересов, наблюдается столкновение интересов, например, экологов и нефтяных промышленников.

Группы интересов, относящиеся к отраслевому лобби, имели своих представителей уже в Государственной Думе первого созыва, что было обусловлено значимостью отраслей экономики и хорошей организацией, сложившейся во многом еще в советский период. Представителем интересов аграриев стала Аграрная партия России и, в Думе второго и третьего созыва, Аграрная депутатская группа, лидером которой был Н. Харитонов. Аграрное лобби отличалось консолидированностью и однонаправленным вектором интересов на протяжении всех девяностых и в начале двухтысячных годов. В дальнейшем, несмотря на политический кризис внутри партии и вхождение АПР в состав партии «Единая Россия», сельскохозяйственному лобби удалось удержать влияние на сферу своих интересов в рамках работы профильного Комитета по аграрным вопросам.

Основной лоббистской структурой топливно-энергетического комплекса в девяностые годы стал 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». Наиболее ярким лоббистом ТЭК можно назвать В. Медведева. В Государственной Думе третьего созыва была создана единая лоббистская группировка в рамках межфракционного депутатского объединения «Энергия России»<sup>283</sup>. В дальнейшем субъектный состав крупнейших заинтересованных нефтяных групп менялся, после ожесточенной войны на ресурсном рынке основными игроками стали «ЛУКОЙЛ» и госкорпорации «Газпром нефть» и «Роснефть». Активная работа в профильных комитетах сохранилась, но нельзя не отметить усиление заинтересованности во взаимодействии со структурами партии «Единая Россия» и исполнительными органами государственной власти. Также 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.

Приоритетные интересы отраслевых лобби в Государственной Думе находятся в области принятия годового бюджета и регулирования налогового законодательства, поэтому наиболее значимые лоббистские баталии в Государственной Думе первых трех созывов разворачивались во время обсуждения российского бюджета (особенно в первых двух чтениях). 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

---

<sup>283</sup> Создана по инициативе В.С. Черномырдина; включала в себя около 134 депутатов, среди которых В. Медведев, Я. Швыряев и др.



с нефтедобычей. Аграрии, добиваясь учета своих требований, активно использовали тактику «бюджетного торга». С приходом в Парламент партии «Единая Россия» дискуссии вокруг бюджета вышли из практической плоскости. С 2003 года практически все законопроекты о бюджетах принимались в максимально близком к правительственному варианту виде, что значительно переместило сферу интересов отраслевого лобби из нижней палаты Парламента в Правительство Российской Федерации.

Среди общественно-политических групп интересов наибольшую активность проявляли профсоюзы. Во второй половине 1990-х годов происходил процесс консолидации сил и переход от тактики массовых акций к преимущественно «мирному» воздействию на власть через проведение представителей профсоюзов во властные структуры и лоббистскую деятельность в стенах Думы. По инициативе и с учетом мнения профсоюзов был принят ряд важных документов, касающихся вопросов занятости, социальной защиты трудящихся, финансирования науки. Однако настоящей победой самой многочисленной профсоюзной организации 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. Наиболее заметным депутатом, продвигающим интересы профсоюзов, является А. Исаев.

Экологическое лобби не имеет постоянной структуры и системы взаимодействия с нижней палатой Парламента, при этом не обладает 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.

Для исследователя остается непростым вопрос об изменении сути лоббизма, способах продвижения интересов. С одной стороны, криминального лоббизма девяностых годов уже не осталось, так называемый «дикий» лоббизм в силовой форме прямого подкупа парламентариев и шантажа исследователями не прослеживается. С другой стороны, можно предположить, что теневой лоббизм остается, пока депутаты являются профессиональными лоббистами в двухзвенной схеме продвижения интересов «заказчик – лоббист (парламентарий)». Представляется маловероятной полная ликвидация теневой сферы, но создание института легального лоббизма, специализированных общественных организаций, осуществляющих услуги по продвижению интересов заказчика в органах власти, может принести свои плоды. Подобный опыт демонстрируют зарубежные государства, причем как имеющие специальный закон о регулировании лоббистской деятельности, так и те, кто урегулировал данную проблему путем строгого регламентирования этического поведения парламентариев.

## **Глава III: Проблема нормативно-правового регулирования лоббизма**

Проблема правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации представляется достаточно сложной. Прежде чем говорить о попытках принятия закона, непосредственно регулирующего деятельность лоббистских структур, и рассматривать правовое поле РФ, в котором лоббисты вынуждены действовать без специального закона, необходимо проанализировать опыт взаимодействия государства и заинтересованных групп в западных странах, выявить те институты и формы деятельности лоббистов, которые наиболее близки к реалиям российской политики, оценить возможность их адаптации в России.

### **§ 1 Опыт западных стран**

Следует отметить, что мировая практика специального правового регулирования лоббизма достаточно ограничена. В одних странах лоббизм считается коррупцией (Индия), в других — не признается вовсе или не имеет правового регулирования (Италия). Тем не менее в ряде стран, в частности, в США, Великобритании, Германии, Канаде, Австралии и некоторых других, приняты и действуют законы и иные нормативно-правовые акты, которые регулируют деятельность лоббистов в соответствии с действующими в этих странах конституциями<sup>284</sup>. Изучение опыта данных стран может дать дополнительные аргументы как сторонникам, так и противникам «легализации» лоббистской деятельности в России.

Законодательное регулирование лоббизма в США, часто именуемых страной «классического лоббизма», имеет глубокие корни, которые формировались под влиянием ряда объективных факторов. Американская практика развивалась по пути запретов конкретных форм незаконной деятельности групп интересов, причем почти каждый из шагов законодателя

---

<sup>284</sup> Любимов А.П. История лоббизма в России. С. 56.

был ответом на очередной разразившийся коррупционный скандал, который раскрывал тот или иной пласт теневых отношений государства и бизнеса<sup>285</sup>.

Явление лоббизма получило особую практическую значимость с началом активного экономического роста в США во второй половине XIX века. В этот исторический период отношения между властью и бизнесом часто, как и в современной России, строились «поверх писаных правил», в обход федерального законодательства, законов отдельных штатов и антикоррупционного законодательства. В эпоху так называемого «дикого капитализма» в США предприятия достаточно часто заключали соглашения, противоречившие правилам конкуренции и бизнес-этике, а порой и вовсе шли на экономические преступления в погоне за извлечением максимальной прибыли<sup>286</sup>. В ответ государственные власти принимали меры вплоть до вмешательства во внутренние дела компаний. Антитрестовое законодательство носило прецедентный характер, сопровождаясь длительными судебными тяжбами, исход которых зависел от воли обеих сторон, причем не без стараний лоббистов.

Относительно поздним примером противостояния государства и бизнеса можно считать сопротивление заинтересованных групп проводившейся Ф. Рузвельтом политике «нового курса». В частности, в июне 1934 года Ф. Рузвельт инициировал внесение изменений в закон «О холдинговых энергетических компаниях», ключевой целью которых было вывести энергетическую отрасль из рук монополистов, принудительно разделив крупные энергетические компании на несколько мелких. Эта инициатива столкнулась с ожесточенным сопротивлением со стороны республиканцев и представителей энергетических компаний. В Конгресс

---

<sup>285</sup> Серия громких скандалов 2000-х годов лишь подтверждает, что теневая сфера отношений между властями и предпринимательством продолжает существовать: дело лоббиста Д. Абрамоффа о связях с сотрудниками первой администрации Дж. Буша-мл. (Editorial, «Due Vigilance in the Abramoff Scandal» // The New York Times. 2006. February 19), отставка сенатора Р. Нея из Огайо в связи с обвинениями в недобросовестном лоббизме и коррупции («Congressman in Lobbyist Scandal Resigns» // The New York Times. 2006. November 4), обвинения в адрес советника Дж. МакКейна по поводу контактов с лоббистами (Rutenberg J., Thompson M.W. «For McCain, Self-Confidence on Ethics Poses Its Own Risk» // The New York Times. 2008. February 21) и др.

<sup>286</sup> Байков А., Сушенцов А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии // Журнал «Международные процессы». Май–август 2010. Том 8. Номер 2(23).

были направлены сотни писем и телеграмм с просьбами отклонить законопроект. В связи с этим был сформирован специальный комитет по расследованию лоббистской деятельности, возглавляемый демократом от штата Алабама Х. Блэком (он же в 1935 году внес в Конгресс проект закона о регулировании лоббизма, который так и не был принят). В результате парламентских расследований удалось внести изменения в закон «О холдинговых энергетических компаниях». Кроме ключевых предложений Президента США, в закон вошли положения, требующие регистрации лоббистов энергетических компаний, которые впоследствии вошли и в другие разделы промышленного законодательства, заложив тем самым основы для принятого после Второй мировой войны специального закона<sup>287</sup>. Таким образом, обособление лоббизма как отдельного института взаимоотношений власти и предпринимательства имело свою историю, и принятие соответствующего закона базировалось на предшествующих актах.

В качестве основы правового регулирования любой организованной деятельности граждан США можно рассматривать принятую в 1789 году первую поправку к Конституции, гарантирующую право граждан на свободу слова, собраний, право обращаться в официальные органы с жалобами: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»<sup>288</sup>. Первый шаг к специальному правовому регулированию деятельности заинтересованных групп был сделан в 1876 г., когда Палата Представителей Конгресса США приняла специальную резолюцию, требующую регистрации лоббистов у клерка палаты. Резолюция гласила: «все лица и корпорации, нанимающие советников или агентов с целью представлять их интересы в связи с любым актом, в любое время

---

<sup>287</sup> Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 11 выпуск. Ноябрь 2012.

<sup>288</sup> Конституция США. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>

рассматриваемым данной палатой или любым ее комитетом, должны называть клерку палаты фамилию и указывать полномочия такого советника или агента; и никакое лицо, фамилия и полномочия которого не доложены таким образом, не может появляться в качестве советника или агента в каком бы то ни было комитете этой палаты»<sup>289</sup>.

Следует отметить, что процесс становления правовой оценки деятельности групп интересов проходил не только на федеральном уровне. В отдельных штатах также предпринимались меры по регулированию представительства интересов в процессе принятия решений в области законодательства, при этом статус лоббистской деятельности определялся по-разному. Большинство американских штатов встали на путь установления принципа открытости деятельности лоббистов. Так, в 1890 году Массачусетс принял закон, требующий от лоббистов регистрации и раскрытия своих расходов<sup>290</sup> (именно такая форма контроля и учета лоббистской деятельности в дальнейшем будет принята на федеральном уровне). Но были и штаты, в которых воздействие на процесс принятия нормативных актов было объявлено вне закона (Джорджия, Луизиана, Теннесси и Техас)<sup>291</sup>. Генеральная ассамблея Джорджии дала следующее определение лоббизму: «Любое личное ходатайство, адресованное члену Генеральной ассамблеи с просьбой способствовать или препятствовать, предложением голосовать за или против какого-либо закона от лица, представляющего частный или корпоративный интерес в отношении закона». Такие действия влекли за собой наказание в виде тюремного заключения от 1 до 5 лет<sup>292</sup>. Следовательно, лоббизм приравнивался к уголовным преступлениям.

Важным этапом для законодательства Соединенных Штатов стал 1938 год: был принят закон о регистрации иностранных агентов (ФАРА)<sup>293</sup>,

---

<sup>289</sup> Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. №1.

<sup>290</sup> Legislation. Control of lobbying // Harvard Law Review. 1932. P. 1243.

<sup>291</sup> Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 11.

<sup>292</sup> Там же.

<sup>293</sup> Официальный сайт Департамента юстиции США. URL: <http://www.fara.gov/>

который обязал представителей внешнеполитического лобби регистрироваться и отчитываться в своей профессиональной деятельности. Закон работал при условии, если одна из сторон ведет деятельность от имени иностранного правительства, зарубежной политической партии, независимого субъекта или иного иностранного принципала, занимающегося лоббизмом или представляющего интересы этого иностранного клиента<sup>294</sup>. Первоначально данный закон был принят с целью противодействия коммунистической и нацистской пропаганде, и лишь в 1966 году в него внесли поправки, поменявшие акцент на экономическую и политическую деятельность иностранных групп интересов.

Закон 1938 года регулирует деятельность иностранного лобби до сих пор. Учитывая значение США в системе международных отношений, иностранное лобби в штатах сохраняет свое огромное влияние. Так, например, вопрос о независимости Косово долгое время откладывался из-за противодействия сербского лобби в Конгрессе США. Через лоббистские каналы ведется информационная борьба при региональных международных конфликтах – формируются образы агрессора и жертвы<sup>295</sup>. Порядка 135 государств имеют своих представителей с целью оказания влияния на принятие решений властными органами Соединенных Штатов.

В 1946 году Конгресс принял первый в мире федеральный закон «О регулировании лоббизма», в соответствии с которым все лица, занимающиеся лоббистской деятельностью, были обязаны официально заявить о себе и пройти регистрацию в нижней палате Парламента<sup>296</sup>. В 1954 году конституционность этого закона была признана (подтверждена) Верховным Судом США. Закон был направлен на отделение лоббизма от коррупции в результате того, что информация о лицах, занимающихся

---

<sup>294</sup> Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. URL: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=19](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19)

<sup>295</sup> Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования // Национальный институт развития современной идеологии. М., 2009.

<sup>296</sup> Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С. 174

продвижением интересов, об их клиентах и вознаграждениях, а также о суммах, выделенных на расходы для достижения лоббистских целей, становилась достоянием общественности. Однако закон 1946 года регулировал деятельность лоббистов только в органах законодательной власти и не имел четкого перечня ограничений как для самих лоббистов, так и для государственных служащих или бывших чиновников. И, несмотря на то, что запрещалось давать взятки и совершать прямой подкуп депутатов и сенаторов, подробного терминологического, понятийного аппарата в законе не имелось, также, как и четкой границы между взяткой и подарками<sup>297</sup>.

Эти и другие пробелы призван урегулировать принятый в 1995 году на смену закону 1946 года и ныне действующий закон «О раскрытии лоббистской деятельности»<sup>298</sup>. Первое, что заслуживает внимания и в целом необходимо для заимствования российскими разработчиками закона – это обширный понятийный аппарат. Всего закон предусматривает шестнадцать терминов, среди которых важными являются следующие<sup>299</sup>:

1. Ввиду того, что Закон регулирует деятельность лоббистов как в законодательных, так и в исполнительных органах власти, вводятся понятия «охваченное должностное лицо законодательных органов власти» и «охваченное должностное лицо исполнительных органов власти», которые раскрываются закрытым перечнем субъектов, относящихся к таковым (от Президента и Вице-президента до руководителей внутриведомственных структурных единиц, их помощников, советников, а также должностных лиц и служащих, занимающих должности конфиденциального характера). В практическом плане это означает, что взаимодействие именно с этими представителями властных структур считается лоббистской деятельностью;

---

<sup>297</sup> Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. Выпуск 25. М., 2003.

<sup>298</sup> Lobbying Disclosure Act. URL: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)

<sup>299</sup> Lobbying Disclosure Act. Sec. 2. Definitions. URL: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/3\\_Definitions.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm)



2. «Клиентом» именуется любое физическое или юридическое лицо, которое работает или нанимает за денежные или иное вознаграждение другое физическое лицо, которое будет заниматься лоббистской деятельностью от имени данного клиента. При этом важно, что физическое или юридическое лицо, штатные сотрудники которого действуют от его имени, являются одновременно и клиентом, и работодателем таковых служащих. То есть по сути речь идет о том, что лоббистами могут выступать не только нанятые со стороны лица, но и штатные служащие клиента, т.е. существуют «внешние» и «внутренние» лоббисты;
3. Ключевым термином является определение «лоббистской деятельности» – лоббистские контакты и усилия в поддержку таковых контактов, включая подготовку и планирование этой деятельности, исследования и другую вспомогательную работу, которые предназначены в момент их осуществления для использования в контактах, а также координацию с лоббистской деятельностью других субъектов. Здесь же раскрывается дефиниция «лоббистский контакт» - любое устное или письменное сообщение (в том числе в электронной форме), адресованное от имени клиента охваченному должностному лицу (обеих ветвей власти) относительно: разработки, изменения или принятия федерального законодательства (в том числе законодательные инициативы), федеральных административных актов, регулирующих установлений, исполнительных приказов и любых других программ, политики или позиции Правительства США; управления федеральными программами, включая управление федеральными контактами, ссудами, дотациями, разрешениями или лицензиями; назначения на должность, требующие утверждения Сенатом. Важной особенностью является достаточно широкий список действий, не подпадающих под определение «лоббистский контакт», например, сообщения, которые делаются государственными должностными лицами, действующими в пределах своей компетенции.

Важным дополнением к понятийному аппарату является указание в Законе на то, что лицо, лоббистская деятельность которого занимает меньше 20% времени, затрачиваемого в течение полугода на оказание лоббистских услуг конкретному клиенту, не может считаться лоббистом. Таким образом, в Законе содержится достаточно подробное описание субъекта, объекта и понятия лоббистской деятельности, что является первостепенным для функционирования данного института.

Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» подробнейшим образом регламентирует порядок регистрации и ежеквартальной отчетности лоббистов, а также санкции за их нарушение<sup>300</sup>. В области регулирования деятельности иностранных лоббистов Закон внес ряд новаций, в результате которых Закон «О регистрации иностранных агентов» 1938 года стал распространяться только на агентов иностранных правительств и политических партий. Тем самым американский законодатель продемонстрировал гибкость и умение отвечать потребностям меняющегося глобального мира, в котором большую роль играют транснациональные компании и корпорации, которые теперь действуют наравне с американскими.

В целом, новый Закон 1995 года, регулирующий лоббистскую деятельность в США, является наиболее совершенным по юридической технике в мире. Но возникают две проблемы для исследователя: теневая деятельность лоббистских групп и адаптация подобного правового акта в России.

Отвечая на первый вопрос, сразу же следует оговориться, что специальным законом регулирование деятельности лоббистов не ограничивается. Здесь немаловажными являются этическая сторона вопроса и предшествующий законодательной деятельности государственных служащих избирательный период со своим собственным законодательством. В области этического, профессионального совершенствования лоббистской

---

<sup>300</sup> Lobbying Disclosure Act. Sec. 4-7.

деятельности американцы пошли по пути создания специальной общественной организации – Американской лиги лоббистов (оформилась в 1979 году)<sup>301</sup>. Лига издает ежемесячный бюллетень, осуществляет разнообразные просветительские программы и рекламные мероприятия, призванные создать образ высокопрофессионального, честного и неподкупного лоббиста, сформировать имидж независимой, успешной и уважаемой профессии. В практическом плане ценность деятельности такой организации заключается в открытости и понятности профессии лоббиста (причем в позитивном антикоррупционном ее понимании) для населения страны, в повышении этических и профессиональных стандартов для самих лоббистов, что частично может препятствовать коррупции и позволяет выработать продуктивную методику работы в рамках действующего законодательства.

По поводу аффилированности сенаторов и членов Конгресса уже на этапе проведения избирательных кампаний, то есть спонсирования их предвыборных штабов заинтересованными группами с целью дальнейшего взаимодействия по продвижению интересов, то здесь в США проблем немало. С одной стороны, тенденция ограничения возможностей финансирования кандидатов через добровольные пожертвования многочисленных политических комитетов и физических лиц-доброжелателей была закреплена Законом «О федеральных избирательных кампаниях»<sup>302</sup> в 1975 году. Закон дал четкое определение понятию политических комитетов и ввел фиксированное ограничение в денежном эквиваленте размера пожертвования в адрес одного кандидата за один календарный год (общая сумма взносов политического комитета, созданного и поддерживаемого национальной политической партией, не должна превышать 25 тысяч долларов в год; любого другого политического комитета – не более 5 тысяч долларов, за исключением комитета, созданного и поддерживаемого

---

<sup>301</sup> American League of Lobbyists (ALL). Official website. URL: <http://www.alldc.org/>

<sup>302</sup> Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. April 2008. § 441a Limitations, contributions, and expenditures. (B), (C), (D). P. 61. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>

Государственным комитетом по политическим партиям, здесь ограничение – 10 тысяч долларов в год). Также ограничивались суммы, которые мог выделять на избирательную кампанию сам претендент в законодательные органы власти. С другой стороны, практика ограничений была резко прервана решением Верховного суда США 30 января 1976 года, который вынес вердикт: предусмотренные в Законе ограничения на расходы кандидатами собственных средств, общие расходы и независимые расходы на избирательные кампании противоречат первой поправке к Конституции США<sup>303</sup>. Уничтожение этих ограничений и неучтенность расходов на партийное строительство позволяют констатировать, что опыт США в области регламентации финансирования избирательных кампаний весьма далек от совершенства и имеет большое количество лазеек, которыми пользуются группы интересов, получая тем самым возможность дальнейшего воздействия на судьбу страны.

В целом следует отметить положительный опыт США в области специального регулирования лоббистской деятельности, о чем свидетельствует прозрачность результатов работы зарегистрированных лоббистов, а также их количественное увеличение (так, например, на следующий год после вступления в силу закона 1995 года, лоббистов зарегистрировалось в два раза больше, чем за предыдущие 6 лет<sup>304</sup>). Стараниями Американской лиги лоббистов удалось уйти от восприятия лоббизма как явления сугубо коррупционного, что имеет благоприятное значение для дальнейшего развития институтов представительства. Но говорить об искоренении теневого, коррупционного лобби как такового не приходится. Конгрессмены и сенаторы становятся представителями интересов различных заинтересованных субъектов еще на стадии избирательной кампании. Не все профессиональные лоббисты следуют букве

---

<sup>303</sup> Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. Выпуск 25. М., 2003.

<sup>304</sup> Там же.

закона и профессиональной этике, о чем свидетельствуют многочисленные политические скандалы. Можно сделать вывод, что полностью решить проблему коррупции, связанной с представительством интересов и оказанием влияния на принятие решений государственным деятелем, практически невозможно.

По вопросу о возможности использования опыта США в российских реалиях возникает ряд сложностей. Во-первых, в США существует и развивается трехзвенная модель лоббизма: группа интересов – посредник (профессиональный лоббист) – законодатель. Во-вторых, историческая специфика развития Нового света предопределила субъектный состав заинтересованных групп и их отношения с государством. В США крупный бизнес вышел из частного сектора, а правила игры базируются на принципах правового государства и гражданского общества. Россия шла по иному пути развития: государственное происхождение частной собственности, результаты масштабной приватизации сформировали смешанный тип частно-государственных корпораций, которые и стали наиболее влиятельными группами давления в российской политике. В таких условиях сформировалась двухзвенная модель продвижения интересов: группа давления – законодатель. Самыми высококвалифицированными лоббистами подчас становятся депутаты. Исходя из этого, внедрение системы регулирования лоббистской деятельности американского образца представляется сложным и вряд ли реализуемым.

Более близкой и интересной для России моделью лоббистской деятельности представляется система, работающая в Великобритании. Великобритания является государством с одним из самых либеральных подходов к вопросам лоббизма, причем специального закона, аналогичного американскому, в этой стране нет. Лоббизм регулируется рядом законов и кодексов, устанавливающих правила взаимоотношения государственных служащих с заинтересованными группами (основной документ – Civil Service

Code <sup>305</sup>, на основе которого каждый департамент принимает свой Management Code).

Лоббизм в Великобритании считается столь же естественным институтом, как и парламент. Этому способствует устоявшаяся практика проведения слушаний в Парламенте. Доступ в лобби и на галереи Парламента во время заседания палат за редким исключением открыт для всех заинтересованных лиц. Даже «железная леди» Маргарет Тэтчер одно время представляла интересы British Petroleum <sup>306</sup>. В отличие от США ключевой особенностью английского лоббизма является то, что законодатель предпочитает регулировать не деятельность групп интересов, а работу политиков и государственных служащих. Считается, что проблемы с лоббизмом начинаются лишь тогда, когда он порождает коррупцию, когда принципы этики государственного чиновника и парламентария нарушаются, появляется материальная заинтересованность политика в том или ином публичном решении. Для того, чтобы этого не происходило, в Палате общин и Палате лордов ведется подробный финансовый реестр членов Парламента, в котором фиксируются сведения обо всех договорных отношениях между парламентариями и консультантами, представителями консалтинговых компаний и юридических фирм. Отвечает за ведение данного реестра парламентский уполномоченный по стандартам (аналог Думского комитета по этике). В обязанности уполномоченного входит информационная помощь парламентариям касательно этики поведения, толкование положений Этического кодекса членов Парламента, а также расследование фактов неподобающего поведения парламентариев <sup>307</sup>.

Непосредственным регулированием отношений государственных служащих, депутатов и лоббистов занимается созданный в 1994 году при премьер-министре Дж. Мейджоре Комитет по стандартам публичной сферы

---

<sup>305</sup> The Civil Service Code. GB. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03924.pdf>

<sup>306</sup> Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования // Национальный институт развития современной идеологии. М., 2009.

<sup>307</sup> Там же.

(Committee on Standards in Public Life)<sup>308</sup>. В первом отчете Комитета 1995 года был определен ряд принципов, обязательных для соблюдения членами парламента и государственными служащими<sup>309</sup>: парламентариям разрешается заниматься работой, не связанной с их парламентскими должностными обязанностями; член парламента не имеет права получать вознаграждение от заинтересованных лиц за свою профильную работу (например, голосование тем или иным образом, парламентский запрос, внесение на рассмотрение или снятие с обсуждения проекта закона или поправок к нему, а также за попытки воздействия на своих коллег или министров с целью совершить любое из обозначенных выше действий); парламентарий не должен выносить на обсуждение вопросы, затрагивающие задекларированный им интерес; член парламента может давать платные консультации; приоритетом для парламентария служит общественный интерес; член парламента обязан сообщать о своих интересах путем их внесения в ежегодно публикуемый Register of Interests, при этом все вознаграждения, полученные от представительства таких интересов, он должен декларировать и т.п.

Также по рекомендации Комитета был разработан и принят в 1996 г. Кодекс поведения (The Code of Conduct) и комментарий к правилам поведения членов Парламента, содержащий семь принципов публичного поведения парламентариев, которые пересматриваются с формированием каждого нового депутатского корпуса.

Таким образом, законодательство Великобритании не только не запрещает парламентариям выступать в качестве консультантов-лоббистов, но и дает четкий механизм разрешенного взаимодействия с группами интересов, главный принцип которого - открытость и этичность поведения. Для России английский опыт регулирования лоббистской деятельности интересен тем, что в Великобритании, как и в России, существует значительный пласт двухзвенного лоббизма, при котором госслужащие и

---

<sup>308</sup> Committee on Standards in Public Life. Official website. URL: <http://www.public-standards.gov.uk/>

<sup>309</sup> First Report. Standards in Public Life. P. 10-24. URL: [http://www.public-standards.gov.uk/wp-content/uploads/2012/11/First7Reports\\_ProgressReview.pdf](http://www.public-standards.gov.uk/wp-content/uploads/2012/11/First7Reports_ProgressReview.pdf)

парламентарии выступают в качестве профессиональных лоббистов и проводников интересов. Именно они могут наилучшим образом проинформировать своих коллег по службе, наиболее грамотно проработать законодательную инициативу, то есть выполнить те функции, которые в США выполняют профессиональные лоббисты. Это обуславливает акцент Великобритании не на лоббистском законодательстве, а по сути на антикоррупционном.

Однако, несмотря на отсутствие специального закона о регулировании лоббистской деятельности, профессиональные лоббисты в Великобритании также есть. Они самостоятельно объединяются в ассоциации и разрабатывают «правила игры», следя за их исполнением и регулируя рынок оказания лоббистских услуг. В Великобритании создано и работает несколько независимых профессиональных организаций: Ассоциация профессиональных политических консультантов (The Association of Professional Political Consultants (APCC))<sup>310</sup>, Ассоциация консультантов по связям с общественностью (The Public Relations Consultants Association (PRCA))<sup>311</sup>, Дипломированный институт связей с общественностью (Chartered Institute of Public Relations (CIPR))<sup>312</sup>. APCC и CIPR ведут собственные списки лоббистов, что говорит о намечающейся тенденции унификации внутренних правил этих ассоциаций. Рынок профессиональных лоббистских услуг в Великобритании имеет устойчивую тенденцию роста. Согласно официальному отчету о заседаниях парламента Великобритании в 2007 году оборот этого рынка составил 1,9 млрд. фунтов и решил проблему трудоустройства для 14 тыс. человек<sup>313</sup>. На наш взгляд, адаптация такой практики общественного контроля и по сути организации рынка лоббистских услуг в отсутствие специального правового поля вполне применима в России.

---

<sup>310</sup> The Association of Professional Political Consultants. Official website. URL: <http://www.appc.org.uk/>

<sup>311</sup> The Public Relations Consultants Association. Official website. URL: <http://www.prca.org.uk/>

<sup>312</sup> Chartered Institute of Public Relations. Official website. URL: <http://www.cipr.co.uk/>

<sup>313</sup> Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. URL: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=26](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=26)



Представляет интерес опыт двух крупнейших континентально-европейских стран - Германии и Франции. В этих странах нет единых специальных законов, регулирующих лоббистскую деятельность, однако работает правовая система, которая тем или иным способом регулирует профессиональное продвижение интересов в органах государственной власти. В Германии конституционные основы лоббистской деятельности закреплены в статье 17 Основного закона Федеративной Республики Германия: «Каждый имеет право, как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные инстанции и в народные представительства»<sup>314</sup>. При этом немцы предпочитают рассуждать не о лоббизме, а о «группах по интересам», «заинтересованных группах» или «группах, представляющих интересы» (interessengruppen und interessenverbaende)<sup>315</sup>. Наряду с Конституцией, деятельность лоббистов и их взаимоотношения с органами государственной власти регулирует ряд федеральных нормативных актов. Так, «Единое положение о федеральных министерствах» предусматривает участие экспертов из заинтересованных профессиональных союзов (в немецком языке понятие «союз» синонимично термину «группа интересов») и ассоциаций в разработке законопроектов в федеральных министерствах<sup>316</sup>. Также исходя из нормы «Регламента Бундестага» участие экспертов разрешено и в деятельности германского Парламента: «Для получения информации по обсуждаемому вопросу комитет может на открытых заседаниях заслушивать экспертов, представителей заинтересованных лиц или организаций и других лиц, имеющих возможность представить информацию»<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия. URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM>

<sup>315</sup> Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти.

<sup>316</sup> Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. URL: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=21](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=21)

<sup>317</sup> п. 1 §70 Регламента Бундестага. URL: <http://constitutions.ru/archives/4129>

«Кодекс поведения члена Бундестага», принятый в 1972 году, разрешает парламентариям за вознаграждение заниматься вопросами, находящимися на обсуждении в комитетах Парламента, объявив перед началом слушаний о своей личной заинтересованности. Кодекс также обязывает каждого депутата информировать о том, с какими лоббистскими организациями парламентарий в данный момент контактирует<sup>318</sup>. «Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» предполагает открытую публикацию списка с указанием союзов, ассоциаций и объединений, которые официально получили разрешение на доступ к ведомствам Правительства и комитетам Парламента после своей регистрации. По разным оценкам, их общее число колеблется от 4 до 5 тысяч<sup>319</sup>.

В соответствии с данными положениями благодаря официальной регистрации группы интересов получают легальную возможность принимать участие в работе комитетов германского Парламента, открыто отстаивать свою позицию на проводимых в этих комитетах слушаниях.

Немецкий опыт во многом похож на английский и вполне применим в России, однако для этого необходимо внести ряд изменений в отдельные законодательные акты, что, учитывая современную политическую ситуацию, возможно лишь при наличии политической воли.

Во Франции в 1884 г. был принят Закон о свободе союзов, который способствовал защите «цеховых интересов» лоббистов. В 1991 году была создана Ассоциация советов, на практике осуществляющая лоббирование по интересам, целью которого стало регулирование системы отношений государства и представителей заинтересованных групп<sup>320</sup>. Роль своеобразного экспертного органа Парламента играет Социально-экономический совет, в который входят представители профессиональных групп, дающие

---

<sup>318</sup> Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. URL: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=21](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=21)

<sup>319</sup> Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. №1.

<sup>320</sup> Любимов А.П. История лоббизма в России. С. 70.

Правительству экспертные заключения по законопроектам социально-экономического характера. Таким образом, существуют официальные организации, в рамках которых может осуществляться лоббистская деятельность, хотя специального закона о лоббизме во Франции нет. Исследователи отмечают, что традиционно французские парламентарии выражают интересы тех или иных лоббистских групп, заявляя, правда, что действуют лишь исключительно в интересах государства и граждан. При этом сами лоббисты считаются экспертами, осуществляющими посредничество между заинтересованной группой и парламентарием, однако в интересах своей специальности «лоббист должен изготовить «продукт», который может и не понадобиться заказчику»<sup>321</sup>. Вполне правомерно сделать вывод о том, что на сегодняшний день во Франции легализация лоббистской деятельности представляется не актуальной и во многом уступает качественному уровню продвижения интересов в США, Великобритании и ФРГ.

Рассматривая проблематику правового регулирования лоббизма, стоит обратить внимание на опыт Канады и Австралии – стран, в которых, как и в США, есть специальные законы, регулирующие лоббистскую деятельность. В Канаде действует Закон 1988 года «О регистрации лоббистов» (Lobbyists Registration Act<sup>322</sup>), по которому регистрация не может препятствовать свободному и открытому доступу к Правительству. Закон предусматривает существование профессиональных и иных лоббистов, для регистрации которых назначается специальный регистратор при Федеральной Службе регистрации актов гражданского состояния. Такой специальный регистратор направляет в обе палаты Парламента доклад о лоббистах и их деятельности по итогам своей работы. Широко распространенную практику имеет внесение частных законопроектов по неограниченному кругу вопросов. Компания или лицо, заинтересованное в принятии законопроекта уплачивает особую

---

<sup>321</sup> Антоненко Т.Ф. Лоббизм. Понятие и способы регулирования. 2002. URL: [http://law.institute.sfu-kras.ru/data/kaff/iogp/2002antonenko\\_lobbyism.doc](http://law.institute.sfu-kras.ru/data/kaff/iogp/2002antonenko_lobbyism.doc)

<sup>322</sup> Lobbyists Registration Act. URL: <http://www.leg.bc.ca/37th2nd/amend/gov20-2.htm>

пошлину при его внесении и на каждом этапе прохождения. В зависимости от этапа такая пошлина может составить денежную сумму от 100 до 800 долларов. Однако в Палате общин частные законопроекты не вызывают интереса, поэтому дебаты практически не проводятся<sup>323</sup>.

В Австралии практика законодательного регулирования деятельности групп интересов имеет многолетнюю историю, начиная с принятой в 1983 году «Программы регистрации лоббистов» (Lobbyists registration scheme). На сегодняшний день действуют два ключевых блока законов, которые регулируют деятельность лоббистов с двух сторон: во-первых, в области прав и обязанностей депутатов и чиновников и, во-вторых, с точки зрения порядка регистрации и основ законной деятельности лоббистов. Многочисленные кодексы (правила) поведения и этики членов Парламента, министров и министерских служащих (Members of Parliament Codes of conduct, Ministers' Codes of ethics)<sup>324</sup>, которые приняты в каждом штате Австралии, регламентируют права и обязанности парламентариев, министров, государственных служащих и даже членов их семей<sup>325</sup>. В частности, им запрещается использовать служебное положение в личных целях, не рекомендуется иметь по линии государственной службы пересечения со сферой деятельности ближайших родственников. Вновь избранных парламентариев обязуют заявить об области своих интересов в определенный срок у клерка каждой из палат парламента, в противном случае штраф может достигать 10 тысяч долларов. Такая информация фиксируется в регистре интересов (Register of members' interests), который ведется отдельно в каждом штате. Подобное регулирование этики поведения чиновника существует сегодня в России: так, например, в статье 16

---

<sup>323</sup> Денисов А.А. Депутатская этика. М., 1994. С. 83.

<sup>324</sup> Например: Codes of conduct for Members of Parliament, Ministers and Ministerial Staff in Tasmania, may 2012. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#\\_Toc325623529](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#_Toc325623529)

<sup>325</sup> Codes of conduct in Australian and selected overseas parliaments. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct)

Федерального закона «О государственной гражданской службе»<sup>326</sup> прямо сказано, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, если находится в родстве или свойстве с гражданским служащим в случае подчиненности и подконтрольности одного из них другому. Но вот что касается регистрации области интересов парламентария, то тут, как и во Франции, существует презумпция деятельности депутата в интересах избирателей и граждан государства, что значительно затрудняет процесс достижение прозрачности и открытости представительства реальных интересов народных избранников.

Второй блок законов, принятых в каждом штате Австралии - это «Правила поведения и порядок регистрации лоббистов» (Lobbyist code of conduct and register of lobbyists).<sup>327</sup> Здесь речь идет о регулировании деятельности субъектов лоббизма. Лоббистами могут быть физические лицо, компания или организация, которые в предусмотренном законом порядке должны сообщить свои регистрационные данные, своего клиента, текущие лоббистские контакты и область интересов, в которой они взаимодействуют с представителями власти<sup>328</sup>.

Сводные данные о методах регулирования лоббистской деятельности в западных странах отражены в следующей таблице:

---

<sup>326</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2014. № 14. Ст. 1545.

<sup>327</sup> Codes of conduct in Australian and selected overseas parliaments. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct)

<sup>328</sup> Точно такую же законодательную базу и порядок имеет Новая Зеландия, что совершенно естественно, учитывая культурную общность и общее колониальное прошлое с Австралией.

	Специальный закон о регулировании лоббистской деятельности	Другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность лоббистов	Двухзвенная / трехзвенная модель лоббизма	Профессиональные объединения лоббистов	Государственный орган, контролирующий деятельность лоббистов
США	Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act)	Закон «О регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act - FARA)	Трехзвенная модель	Американская лига лоббистов (American League of Lobbyists – ALL)	Секретарь Сената и Клерк Палаты Представителей (Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives)
Великобритания	Нет	Кодекс Гражданской службы (The Civil Service Code); Кодекс Поведения (The Code of Conduct)	Смешанная модель (значительно преобладает двухзвенный лоббизм)	Ассоциация профессиональных политических консультантов (The Association of Professional Political Consultants – APCC); Ассоциация консультантов по связям с общественностью (The Public Relations Consultants Association – PRCA); Дипломированный институт связей с общественностью (Chartered Institute of Public Relations – CIPR)	Комитет по стандартам публичной сферы (Committee on Standards in Public Life)
Германия	Нет	Основной закон ФРГ; Единое положение о Федеральных Министерствах; Регламент Бундестага; Кодекс поведения членов Бундестага; Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге	Смешанная модель (значительно преобладает двухзвенный лоббизм)	—————	Президент и Бундестаг

	Специальный закон о регулировании лоббистской деятельности	Другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность лоббистов	Двухзвенная / трехзвенная модель лоббизма	Профессиональные объединения лоббистов	Государственный орган, контролирующий деятельность лоббистов
Франция	Нет	Закон о свободе союзов; Регламент Национального Собрания	Смешанная модель (значительно преобладает двухзвенный лоббизм)	Ассоциация советов по лоббизму; Союз за прозрачность лоббизма и этического регулирования (Alliance for Lobbying Transparency & Ethics Regulation)	Сенат и Национальное Собрание
Канада	Закон «О регистрации лоббистов» (Lobbyists Registration Act)	Кодекс поведения лоббистов (Lobbyists' code of conduct)	Трехзвенная модель	—————	Центральное бюро регистрации Канады (Registrar General of Canada)
Австралия	Лоббистский кодекс поведения (Lobbying code of conduct); Программа регистрации лоббистов (Lobbyists registration scheme)	Региональные Кодексы поведения членов Парламента (Members of Parliament Codes of conduct); Региональные Этические Кодексы Министров (Ministers' Codes of ethics); Правила поведения и порядок регистрации, принятые в каждом штате (Lobbyist code of conduct and register of lobbyists)	Трехзвенная модель	—————	В каждом штате ведется Реестр интересов (Register of members' interests)

На основе сравнительного анализа опыта развитых государств в области регулирования лоббистской деятельности, можно выделить следующие 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.

Нельзя с уверенностью утверждать, что применяемые способы регулирования деятельности заинтересованных групп и лиц полностью ликвидируют «дикий» лоббизм и коррупцию. Периодически вспыхивающие лоббистские скандалы демонстрируют несовершенство применения законов, а, возможно, и несовершенство самого законодательства. Однако именно западные страны, регулирующие лоббизм, создали преимущественно открыто действующий рынок оказания услуг по продвижению и учету



различных интересов в органах власти. Такая практика, на наш взгляд, позволяет существенно снизить уровень коррупционности лоббистских связей, обеспечить открытость информации и общественный контроль над деятельностью чиновников.

## **§ 2 Вопросы правового регулирования деятельности групп интересов в современной России**

В России не принят закон о лоббизме, несмотря на неоднократные попытки, предпринимавшиеся в постсоветский период. Тем не менее правовое поле России предоставляет возможности для легальной деятельности заинтересованных групп. В Конституции РФ закреплено право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32), право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33)<sup>329</sup>. Таким образом, конституционные положения позволяют на легальной основе осуществлять действия, связанные с обращением в государственные органы и осуществлением воздействия на процесс принятия политических решений.

Деятельность общественных объединений до 1995 года регулировалась Законом СССР «Об общественных объединениях»<sup>330</sup>, в котором общественное объединение определялось как «добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов». В список таких объединений включались партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-

<sup>329</sup> Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. №4. Ст. 445.

<sup>330</sup> Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 (ред. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях». (утратил силу). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1883/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1883/)

просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан. Важно отметить, что в этот список не включались кооперативные и иные организации, преследующие коммерческие цели. Следовательно, деятельность экономических заинтересованных групп данным Законом не регулировалась или регулировалась лишь частично, поскольку они могли использовать упомянутые в Законе формы.

Действующий с 1995 года Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>331</sup> признает право граждан РФ создавать общественные объединения с целью защиты своих интересов, устанавливает, что эти объединения могут формироваться без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, закрепляет право граждан вступать в такие объединения на условиях соблюдения норм их уставов (ст. 3). Общественное объединение определяется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей (ст. 5). Закон определяет формы организации общественных объединений: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности и политическая партия (функционирование которой, правда, регламентируется специальным законом). Следует отметить, что все эти формы на практике используются как формы организации заинтересованных групп (политическая партия крайне редко – см. Главу I исследования). Однако, поскольку группы коммерческого характера зачастую «маскируются» под видом общественных объединений, при этом формально соблюдая уставные цели, а реально ставя задачу извлечения коммерческой прибыли, постольку их деятельность выходит за пределы правового поля.

---

<sup>331</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4237.

Рассматриваемый Закон предоставляет определенные возможности для деятельности групп интересов, но, формулируя положения о правах общественных объединений, разработчики закона включили следующее положение: «Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается»<sup>332</sup>. В данном случае употреблен термин «вмешательство», ставящий заинтересованные группы в двусмысленное положение. Разграничение понятия «вмешательства» с понятием «участия в управлении» является весьма условным. Тем не менее, такая норма законодательства практически исключает создание аналогичных западным крупным лоббистским общественных организаций, которые открыто преследуют основную цель – профессиональное посредничество между различными группами интересов и органами государственной власти, подразумевающую тесное взаимодействие и влияние на процесс принятия политических решений. Наиболее продуктивным участием общественных объединений в продвижении интересов, не выходящим за рамки данного Закона, на наш взгляд, является экспертно-консультативное сотрудничество организаций с государственными органами власти.

Федеральный закон «О политических партиях»<sup>333</sup> регулирует «общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами РФ права на объединение в политические партии и особенностями создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации». Очевидно, что этот Закон также служит одним из рамочных ограничений лоббистской деятельности, поскольку партии, наряду с другими общественными объединениями, занимаются лоббированием и

---

<sup>332</sup> Там же – Гл. 1, Ст. 17.

<sup>333</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 2950; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4237.

иногда рассматриваются как вариант групп интересов (подробнее в Главе I диссертации).

Поправками<sup>334</sup>, внесенными в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>335</sup> в 2012 году, регулируется деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Под такой организацией понимается «российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников, и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации». Участвуя в политической деятельности, такая некоммерческая организация функционирует с целью «воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», что по своей сути является иностранным лоббизмом. Законом закреплено ведение реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также уполномоченный орган ежегодно представляет Государственной Думе доклад о деятельности таких организаций, о поступлении и расходовании ими денежных средств, а также о результатах контроля над их деятельностью. Таким образом, можно констатировать наличие в России правового инструмента по контролю за деятельностью иностранных лоббистов. Фактически это и есть специальный закон по регулированию лоббизма, только иностранного.

---

<sup>334</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

<sup>335</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2014. № 42. Ст. 5611.

В целом систему нормативных правовых актов РФ, регулирующих лоббистскую деятельность (в том числе и косвенно), предложил отечественный исследователь А.П. Любимов, отобразив её в следующей таблице<sup>336</sup>:

<b>Конституция Российской Федерации</b>
<b>Федеральные конституционные законы:</b> О Правительстве РФ; Об Уполномоченном по правам человека в РФ
<b>Федеральные законы:</b> О политических партиях; об общественных объединениях; о выборах депутатов ГД; о порядке формирования Совета Федерации; о статусе депутата Государственной Думы и статусе члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ; об общественной палате РФ и др.
<b>Акты палат Федерального Собрания РФ:</b> Регламент Совета Федерации; регламент Государственной Думы; о постоянном представительстве Государственной Думы в Конституционном Суде РФ; постановления, заявления, обращения палат Федерального Собрания и другие
<b>Указы Президента РФ:</b> О полномочных представителях Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ и другие
<b>Постановления Правительства РФ:</b> О полномочных представителях Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ и другие
<b>Нормативные правовые акты субъектов РФ</b>

Таким образом, федеральное законодательство, так или иначе регулирующее деятельность заинтересованных групп, является достаточно обширным. Перечисленные в таблице нормативные правовые акты

<sup>336</sup> Любимов А.П. История лоббизма в России. С. 83.

преимущественно регламентируют работу и порядок формирования государственных учреждений, отчасти учитывают этическую и антикоррупционную составляющую статуса парламентария и вводят нормы, направленные на легальное осуществление ведомственного лоббизма (институт полномочных представителей). Но, как таковое, поле законного взаимодействия парламента, его структур с представителями групп интересов, а также законное возмездное представительство парламентариями интересов не урегулированы.

Специального закона о лоббизме, характерных нормативных актов, аналоги которых существуют в других странах, в России нет. Между тем, принятие подобного закона могло бы, на наш взгляд, создать дополнительные механизмы, которые предоставили бы возможность воздействия на власть как общественным объединениям, так и отдельным гражданам. Принятие закона о лоббизме сделало бы процесс лоббирования интересов более «прозрачным» и, таким образом, способствовало бы снижению уровня коррупции в государственных органах. Федеральное законодательство в этом случае могло бы восполнить пробелы в области регулирования взаимоотношений власти и гражданского общества. Наиболее целесообразным представляется принятие рамочного закона, в развитие которого бы каждая из ветвей власти и отдельные субъекты Российской Федерации принимали свои нормативные акты, которые будут учитывать опыт взаимодействия коммерческих организаций и общественных институтов, ассоциаций, союзов, предприятий, фондов и других негосударственных организаций с органами государственной власти.

Формально законодательство определяет равные права граждан и групп на выражение своих интересов, в том числе через участие в работе государственных структур. Однако практика разных стран показывает, что преимуществами во взаимоотношениях с государственными органами обладают наиболее влиятельные лоббистские группы, представители крупных монополий и бывшие чиновники, работавшие на разных высоких

государственных должностях. Отдельные граждане, общественные организации часто не имеют прямого доступа к принятию решений даже в тех случаях, когда непосредственно затрагиваются их социально-экономические и политические интересы. Очевидно, что одной из причин такого положения является отсутствие института профессиональных лоббистов, которые могли бы вести посредническую работу между гражданами и органами власти или, по крайней мере, давать соответствующую профессиональную консультацию.

Инициатива разработки закона о лоббизме возникла в начале 1990-х годов. Либеральные реформы, проводившиеся в России, основывались на перенесении на российскую почву опыта западных стран, в том числе тех, в которых имеется большой опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности. Кроме того, в 1990-е гг. формировались многочисленные группы и объединения, которые были заинтересованы в открытом, законном способе проведения своих интересов в органах государственной власти. Разработка закона о лоббизме началась ещё в Верховном Совете РФ. Руководителями рабочей группы по этому вопросу были Н. Зяблюк, В. Жигулин, В. Новиков<sup>337</sup>. Законопроект должен был охватить лишь один из объектов лоббизма – высший законодательный орган государства.

В период 1993-1995 годов законопроект о лоббизме разрабатывался под руководством В. Лепехина, депутата Государственной Думы первого созыва (депутатская группа «Россия»), заместителя председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций<sup>338</sup>. Данный проект неоднократно направлялся для получения заключений в комитеты и фракции Государственной Думы, много раз правился с учётом замечаний, обсуждался на различных семинарах и научно-практических конференциях,

---

<sup>337</sup> Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. С. 249.

<sup>338</sup> Проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Лепехиным В.А. 4 октября 1995 г. URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>

был представлен Международной конфедерации профсоюзов, Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств и в итоге был вынесен на обсуждение в нижнюю палату Парламента 4 октября 1995 года<sup>339</sup>. Цели авторы проекта ставили следующие: «содействие реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти; легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти, представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов»<sup>340</sup>.

Проект В. Лепехина в определенной степени был новаторским. Многие его положения имели сходство с принятым в декабре 1995 года американском аналогом - Lobbying Disclosure Act, за одним кардинальным отличием – в США лоббистские услуги наравне с лоббистом–физическим лицом может осуществлять лоббистская фирма, а в соответствии с отечественным законопроектом лоббистом является только физическое лицо, представляющее интересы заказчика, кроме чиновников и государственных служащих, а также за исключением иностранцев и лиц без гражданства или с двойным гражданством. Проект В. Лепехина определял, что лоббист, использующий все методы давления, как прямого, так и косвенного (кампании в прессе, письма, звонки избирателей), подлежал бы регистрации, в то время как до 1995 года американское законодательство не считало профессиональными лоббистами лиц, занимающихся косвенным лоббизмом.

---

<sup>339</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 4 октября 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3019/>

<sup>340</sup> Проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Лепехиным В.А. 4 октября 1995 г. URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>



Кроме того, российскими разработчиками был предложен механизм контроля над исполнением закона через создание Отдела регистрации лоббистов Министерства юстиции, наделенного соответствующими полномочиями. В целом проект был современным и имел все технические и юридические наработки для формирования в дальнейшем всего комплекса законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности в России.

После представления законопроекта в Думе В. Лепехину было задано много вопросов, свидетельствовавших о противоположных позициях депутатов по поводу законодательного оформления лоббистской деятельности. Так, депутат В. Никонов поднял вопрос о необходимости ограничить круг иностранных организаций, имеющих возможность напрямую лоббировать свои интересы в органах исполнительной и законодательной власти РФ, тем самым ограничив допуск иностранных спецслужб в «коридоры власти»<sup>341</sup>. В. Лепехин ответил, что в проекте закона предусмотрены жёсткие рамки в сфере иностранного лоббирования, что его осуществление возможно лишь через российских граждан (которые, ссылаясь на проект, будут иметь лицензию на свою деятельность и обязаны отчитываться перед Государственной Думой). По его словам, в случае принятия закона деятельность современных иностранных лоббистов, «которые ходят по коридорам наших властей»<sup>342</sup>, оказалась бы вне закона.

Докладчик отметил, что внесенный законопроект рассматривается, как начало в череде огромного количества поправок и других законов, регулирующих лоббистскую деятельность в стране. Также он отметил, что «дикий» лоббизм нельзя окончательно искоренить никаким законом, что при всех возможных успехах законотворчества будут существовать как легальный, так и нелегальный лоббизм. «Речь идет о том, - разъяснял В. Лепехин, - что мы не сможем сразу навязать жесткие правила всем лоббистам, потому что ясно, что тот доступ, который имеют любые

---

<sup>341</sup> Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 4 октября 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3019/>

<sup>342</sup> Там же.

влиятельные лица в коридоры власти, мы ничем не можем ограничить... Таким образом, у нас возникнут два типа лоббизма. То есть по-прежнему будет существовать, конечно, этот самый дикий лоббизм ... но при этом мы создадим возможность для перевода этого дикого лоббизма или хотя бы части его в цивилизованное русло»<sup>343</sup>. Как видим, В. Лепехин признал изначальную «половинчатость» законопроекта, но настаивал на том, что его надо принять, а уже затем вплотную заниматься совершенствованием закона.

Депутат Ю. Соколов счел, что обсуждение законопроекта о лоббизме является пустой тратой времени, которое стоит употребить на принятие экономических законов, «которые были бы направлены действительно на возрождение России». В связи с этим высказыванием В. Лепехин акцентировал внимание на взаимосвязи нелегального лоббизма и коррупции, заявив, что законопроект, ограничив коррупцию, дал бы более значительный эффект, чем некоторые прямые экономические законы<sup>344</sup>.

Следует отметить, что в прениях участвовали депутаты, которые призывали принять закон, хотя и с поправками, отмечая, что он является лишь началом деятельности в данном направлении. Среди таких депутатов были Ю. Иванов (фракция КПРФ), В. Никонов (ПРЕС) и В. Лысенко (депутатская группа «Регионы России»). В частности, В. Лысенко признал, что действие такого закона – это «единственный механизм, который может ввести деятельность каждого из нас (депутатов) в определенные законные рамки». Он позитивно оценил активность лоббистов в Государственной Думе (аграрного лобби, представителей топливно-энергетического комплекса) и отметил: «...Чем будет больше вот таких групп в Парламенте страны, тем лучше они будут уравнивать друг друга, тем больше интересов здесь будет представлено»<sup>345</sup>. Фактически речь шла о формировании плюралистической системы политики, в которой многообразные «вето-группы» могли бы конкурировать за доступ к принятию решений.

---

<sup>343</sup> Там же.

<sup>344</sup> Там же.

<sup>345</sup> Там же.

При голосовании «за» принятие законопроекта высказались 117 депутатов, однако количества голосовавших для принятия решения было недостаточно (зарегистрировалось после перерыва 317 человек, а голосовало всего лишь 130 депутатов)<sup>346</sup>. Таким образом, В. Лепехину удалось убедить значительную часть участвовавших в обсуждении парламентариев, однако большинство даже не приняло участие в голосовании, что говорит об очевидной «незаинтересованности» депутатского корпуса в обсуждении вопроса. Также, по словам самого автора проекта, проблемы с его принятием связаны с отрицательным отзывом Правительства РФ на законопроект, что он сам объясняет тем, что «Правительство – это вотчина лоббистов ... Правительство фактически приватизировано лоббистами. Правительство состоит из чиновников, представляющих различные группы давления, поэтому им просто было не нужно, чтобы кто-то их регулировал и пр.»<sup>347</sup>. Учитывая эти обстоятельства, В. Лепехин с горечью признался, что реальных сторонников и перспектив принятия у закона не было<sup>348</sup>.

Во второй половине 1990-х – начале 2000-х проводилось много слушаний, семинаров и конференций по данному вопросу на разных уровнях, но из формата дискуссии законопроект о регулировании лоббистской деятельности в практическую плоскость так и не перешёл. В Государственной Думе второго созыва он либо застревал в Совете Думы, либо не находил однозначной оценки комитетов. Каких-то реальных шагов в сторону переработки или повторного обсуждения так и не было осуществлено.

Следующей вехой в обсуждении законопроектов о «легализации» лоббистской деятельности стал проекта закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной

---

<sup>346</sup> Там же.

<sup>347</sup> Интервью В.А. Лепехина // Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. С. 227-235.

<sup>348</sup> После окончания полномочий депутата Государственной Думы В. Лепехин продолжил работу над законопроектом по лоббизму в качестве консультанта Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы ФС РФ.

власти»<sup>349</sup>. В нём, в общем и целом, были сформулированы те же цели, что и в предыдущем законопроекте, дополненные формулировкой о «предупреждении коррупции в федеральных и иных органах государственной власти»<sup>350</sup>. Приоритетной целью разработчиков стала необходимость «высветить процесс продвижения своих интересов (лоббирования) различными корпоративными «группами давления», тем самым уменьшив коррумпированность власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений и т.п., придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, законный характер»<sup>351</sup>.

Помимо предполагаемого регулирования взаимоотношений власти и общества, разработчики законопроекта ставили задачу ограничить иностранное влияние на принятие решений органами власти. В частности, в ст. 4 законопроекта было определено, что иностранные предприятия и организации ведут лоббистскую деятельность на территории Российской Федерации только через российских граждан, которые в установленном порядке зарегистрированы в качестве лоббистов.

В проекте закона были определены такие основные понятия как «лоббист» и «лоббистская деятельность». Под лоббистской деятельностью в законопроекте понималось взаимодействие физических и юридических лиц с федеральными органами государственной власти (их представителями) с целью оказания направленного воздействия на разработку и принятие указанными органами власти законодательных актов и политически значимых решений (административных, общественно-политических и др.) в собственных интересах или в интересах конкретных клиентов. Вместе с этим, отмечалось, что лоббистом может быть гражданин России, который

---

<sup>349</sup> Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная депутатами Государственной Думы ФС РФ Зоркальцевым В.И., Махачевым Г.Н., Чуевым А.В. 02.06.1997) // СПС КонсультантПлюс. 2014. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=34479;dst=0;ts=83D8743018D3BE13A6520AD287A2EF52;rnd=0.9041691534361317>

<sup>350</sup> Там же.

<sup>351</sup> Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // СПС КонсультантПлюс. 2014. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=34480;dst=0;ts=639695D7311BD4875BA79825CF47D0ED;rnd=0.913942457683483>

безвозмездно или за вознаграждение ведет лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц, зарегистрированных и получивших лицензию на право заниматься лоббизмом<sup>352</sup>.

Законопроектом предусматривались лицензирование лоббистской деятельности и аккредитация лоббистов в федеральных органах государственной власти. К сожалению, лицензионные требования к лоббистам законопроект не перечислял, как и основные положения по аккредитации. Однако часть требований можно выявить, исходя из определения статуса лоббистов. Это требования к возрасту, гражданству, судимости и наличию высшего образования.

Представляют интерес перечислявшиеся в законопроекте методы лоббистской деятельности (ст.7):

- 1) участие лоббистов в работе фракций, комитетов, комиссий и других структур Парламента;
- 2) экспертиза законопроектов и нормативных правовых актов;
- 3) выступления и публикации в СМИ в поддержку отдельных законодательных инициатив и решений органов государственной власти;
- 4) иные не запрещаемые законодательством способы.

Следует заметить, что установленные в законопроекте методы осуществления лоббистской деятельности достаточно расплывчаты – не определены полномочия лоббистов при работе в комитетах и комиссиях, не указана обязательность лоббистских экспертиз проектов законов, отсутствуют ограничения для выступлений в СМИ. Некоторые ответы на эти вопросы даны в ст. 12 законопроекта, предусматривающей ответственность лоббиста за незаконные методы давления на представителей органов власти<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная депутатами Государственной Думы ФС РФ Зоркальцевым В.И., Махачевым Г.Н., Чуевым А.В. 02.06.1997) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

<sup>353</sup> Там же.

Таким образом, законопроект обладал рядом недостатков. Помимо перечисленных можно отметить следующие: узкая сфера регулирования законодательства – из названия следует, что не охваченными остаются органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления; нечетко проработаны принципы и формы лоббистской деятельности; не решается вопрос об иностранном лоббизме.

Судьба этого проекта, как и проекта, подготовленного под руководством В. Лепехина, сложилась неудачно: в 2004 году законопроект был снят с обсуждения в связи с отзывом его авторами<sup>354</sup>. Возможно, авторы посчитали маловероятным вынесение проекта на обсуждение Пленарного заседания Думы, поскольку за несколько месяцев до этого была предпринята неудачная попытка фракции СПС инициировать дискуссию по внесенному ею в 2003 году проекту закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»<sup>355</sup> (законопроект был снят с рассмотрения).

Разработчиками законопроекта СПС были депутаты Б. Надеждин, Б. Немцов и И. Хакамада. Проект, предложенный СПС, имел ряд отличительных черт. Во-первых, разработчики предложили создать специальные организации (юридические лица), которые официально заявляли бы о своих лоббистских интересах и выполняли бы роль «некоторого посредника между бизнесом и партиями». Во-вторых, проект предусматривал необходимость ежеквартальной публикации сведений о зарегистрированных лоббистах, информации об их клиентах, целях деятельности, лицах, с которыми лоббисты контактировали, и характере решений, на подготовку и принятие которых они оказывают воздействие. Такая информация должна была быть опубликована в порядке, предусмотренном для Федеральных законов, актов Правительства,

---

<sup>354</sup> Протокол заседания Совета Государственной Думы № 21 от 19 апреля 2004 г. п. 37. URL: <http://www.prodemo.ru/template.html?sec=1026&doc=66518322>

<sup>355</sup> Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная депутатами Государственной Думы ФС РФ Надеждиным Б.Б., Немцовым Б.Е., Хакамадой И.М. 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс. 2014. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=29107;dst=0;ts=BF964D497D7BE315FFBAA418EC4273EA;rnd=0.04856019162834335>

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и размещаться на официальных сайтах этих органов государственной власти в интернете (ст. 6 законопроекта)<sup>356</sup>. В-третьих, законопроект СПС предусматривал, что лоббистом может быть не только стороннее физическое лицо, но и сотрудник фирмы-клиента, работающий по трудовому договору (ст. 2 законопроекта). В-четвертых, при определении статуса лоббиста отсутствовала такая конструкция, как предоставление статуса лоббиста только физическим лицам, являющимся гражданами РФ, что опять же ставило серьезный вопрос о регулировании иностранного лоббизма.

Несмотря на отмеченные отличительные черты законопроекта СПС, в целом тексты этого и предыдущего проектов практически идентичны. Совпадают понятийный аппарат (понятия лоббизма и лоббиста), цели законопроекта и, в значительной степени, методы лоббистской деятельности. Незначительные расхождения, помимо отмеченных выше, касаются того, какое ведомство должно регистрировать лоббистов: проект СПС предусматривал необходимость аккредитации лоббистов в соответствующем федеральном органе государственной власти, т.е. в Государственной Думе или Совете Федерации, в то время как проект В. Зоркальцева, Г. Махачева и А. Чуева отдавал эти полномочия Министерству юстиции РФ. Оба законопроекта не допускали лоббистской деятельности в судебных органах РФ, хотя вряд ли на практике такая работа не ведется.

Еще одной попыткой законодательного урегулирования лоббизма, правда затрагивающего исключительно коммерческие группы интересов, стало внесение депутатом шестого созыва Государственной Думы Н. Левичевым (фракция Справедливая Россия) законопроекта «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». Под продвижением интересов в рамках данного проекта закона понимается устный или письменный контакт представителя группы

---

<sup>356</sup> Там же.

интересов с должностным лицом властного органа с целью воздействия на процесс подготовки и принятия значимого решения в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя (далее ИП), от лица которых и действует представитель группы. Такой представитель интересов по организационной форме является ИП, который на профессиональной основе занимается лоббистской деятельностью, одновременно являясь членом одной из саморегулируемых организаций представителей интересов<sup>357</sup> (аналог зарубежных ассоциаций и союзов лоббистов).

Представитель интересов (по сути лоббист) в соответствии с законопроектом осуществляет свою деятельность на основании заключаемого между ним и коммерческой организацией (или ИП) договором, в котором обязательно оговаривается конечная цель и область представляемых интересов, орган государственной власти или местного самоуправления, с которым представитель будет контактировать и в адрес которого будет оказываться лоббистское воздействие, размер денежного вознаграждения и все реквизиты саморегулируемой организации, в которой состоит представитель интересов.

Для указанных в проекте должностных лиц (от Президента России, высших должностных лиц федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, до депутатов законотворческих и представительных органов власти всех уровней) предусмотрена обязанность взаимодействовать с представителями интересов и каждые шесть месяцев представлять отчет о таком взаимодействии уполномоченному органу, а также ежемесячно размещать информацию о

---

<sup>357</sup> Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (Внесен депутатом Государственной Думы Н.В. Левичевым 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс. 2014.



подобных контактах на официальных сайтах соответствующих органов власти в интернете<sup>358</sup>.

Разработчики законопроекта руководствуются необходимостью урегулирования общественных отношений в области представительства интересов коммерческих компаний (и ИП) в органах государственной власти и местного самоуправления, с целью установки прозрачных и понятных «правил игры», развития открытого взаимодействия бизнеса и власти при полной декриминализации лоббистской деятельности как таковой. Тем не менее, на сегодняшний день рассмотрение законопроекта было отложено<sup>359</sup>.

Существенным недостатком данной законодательной инициативы видится ограниченность области регулирования лоббистской деятельности. За пределами правовых рамок остаются все возможные виды общественно-политического лоббизма, иностранного и ведомственного лобби. Однако по юридической технике проект закона заметно превосходит своих предшественников.

Таким образом, неоднократно предпринимались попытки разработать и принять специальный закон о лоббизме, однако все они окончились неудачей. И законодательная, и исполнительная ветви власти проявили незаинтересованность в специальном регулировании лоббистской деятельности. Основной причиной такого равнодушия, на наш взгляд, стало нежелание парламентариев и государственных служащих создавать специальный профессиональный кластер лоббистов, который бы обязательно привел в действие трехзвенную систему продвижения интересов, где депутат становится лишь объектом лоббистского воздействия, при этом официально задекларированным, вместо главного механизма и как такого делегированного носителя интересов заинтересованной группы, что сказалось бы на экономической выгоде задействованных лиц.

---

<sup>358</sup> Там же.

<sup>359</sup> Решением Совета Государственной Думы от 13.01.2014 года. Такое решение отражает решение профильного Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, принятое с мотивировкой, что закон не соответствует требованиям ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента Государственной Думы (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации).

Следует отметить, что региональный законодатель имеет определенный опыт закрепления понятия «лоббизм» на уровне субъекта РФ. Так, в статье 38 Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» лоббизм определяется как «деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве»<sup>360</sup>. Однако ни механизм регулирования явления в целом, ни система взаимоотношений органов власти и лоббистов региональными законами не предусматриваются, что не позволяет констатировать факт законодательного регулирования лоббизма на уровне субъекта РФ, хотя первый шаг в этом направлении, несомненно, сделан.

Отсутствие законодательно установленных правил лоббирования создает возможности для коррумпирования федеральных, региональных и местных органов публичной власти, препятствует реализации интересов отдельных граждан, общественных объединений, предприятий малого и среднего бизнеса. В России также отсутствует эффективная система правовых ограничений и мер финансового контроля, относящихся к формированию и расходованию денежных фондов партий и общественно-политических движений, представленных в законодательных собраниях депутатскими фракциями, что создает объективные предпосылки не только для скрытого от общества манипулирования ими в интересах отдельных лиц и их объединений (в том числе, преступных сообществ), но и для отмывания «грязных денег» посредством проведения избирательных кампаний.

В настоящее время российские политики и ученые рассматривают два основных направления решения проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в России. Во-первых, речь идет об установлении запретов и ограничений на различные виды влияния частных лиц и

---

<sup>360</sup> Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 г. (ред. от 06.03.2007 г.) // СПС КонсультантПлюс: Регион.

негосударственных организаций на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в целях ограничения непропорционального лоббирования. Во-вторых, высказывается идея установления правил для пропорционального лоббирования частных интересов при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным введением ограничений для незаконной лоббистской деятельности чиновников<sup>361</sup>. Если первый подход сосредоточен на мерах запрета непропорционального лоббирования, то второй рассматривает лоббирование под углом зрения конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Суть его выражена, в частности, в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2002 году: «...в целях эффективной борьбы с коррупцией важна реформа государственного аппарата с тем, чтобы до минимума сократить возможности чиновников способствовать лоббированию частных, коммерческих и иных запросов вопреки государственным и общественным интересам. Необходимо законодательно отрегулировать методы лоббистской деятельности, которая в цивилизованном мире является одной из форм осуществления права граждан на участие в управлении страной, и принять соответствующий закон»<sup>362</sup>.

По мнению исследователя С.В. Максимова<sup>363</sup>, в настоящее время могут быть предложены следующие варианты решения проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в России. В качестве первого варианта можно рассматривать принятие федерального закона о лоббизме, где бы подробно рассматривались определение лоббистской деятельности, требования к лоббистам, устанавливались бы общие правила реализации

---

<sup>361</sup> Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4625/16349>

<sup>362</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2002 г.// Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ. URL: <http://old.ombudsmanrf.ru/doc/documents.shtml>

<sup>363</sup> Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005.

интересов заинтересованных групп (могли бы быть приняты и соответствующие законы в субъектах федерации). Второй вариант связан не с принятием специального закона, а с внесением поправок к действующим законам, регламентирующим функционирование органов государственной власти. Третий вариант - усовершенствование действующих законов и введение новых запретов и ограничений на противоправные виды представления и отстаивания частных интересов в органах законодательной и исполнительной власти, исходя из принципа «все, что не запрещено законом, считается разрешенным». В этом случае установленные запреты не должны создавать неоправданных препятствий для лоббистской деятельности.

Н.М. Колосова<sup>364</sup> предлагает следующие шаги по решению проблемы незаконного лоббизма:

- срочно принять закон, регулирующий лоббистскую деятельность;
- ввести понятие «коррупционный лоббизм», что позволит изменить общественное мнение в отношении лоббизма;
- разделить «цивилизованный лоббизм» как институт демократических преобразований и «коррупционный лоббизм» как негативное проявление;
- учитывать при регулировании лоббизма особенность России – важное значение личных контактов при принятии общественно-значимых решений.

На наш взгляд, наиболее продуктивным и максимально реальным способом законодательного регулирования лоббистской деятельности и стимулирования прозрачных взаимоотношений групп интересов с государственными органами власти можно считать смешанный англо-немецкий вариант. В этом контексте возможно предложить следующие меры:

---

<sup>364</sup> Колосова Н.М. Роль лоббизма в системе демократических ценностей // Обзор работы секции конституционного и муниципального права IV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» // Lex Russica. 2013. № 2.

- 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 такой организации. Обязать такие организации ежегодно сдавать отчетность 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.

Указанные меры позволят внести прозрачность в процесс представительства интересов, одновременно повысив опасность для действий коррупционного характера, что положительно скажется на тенденции по снижению уровня коррупции. Что касается специального закона о лоббизме, то, учитывая специфику сложившихся в современной России групп интересов, принятие такого закона маловероятно. В случае прохождения закона о лоббистской деятельности, на наш взгляд, его эффект

будет сопоставим с эффектом от предложенных выше мер, о чем свидетельствует и зарубежный опыт.

## Заключение

В результате проведённого исследования автор пришел к следующим выводам:

- Деятельность заинтересованных групп в современных обществах является неотъемлемым компонентом функционирования политических систем как демократического, так и авторитарного типа. Различаются масштабы, механизмы лоббирования, модели согласования интересов.
- В зарубежной политической науке группы интересов и феномен лоббизма изучаются достаточно давно, начиная с публикации работы А. Бентли в 1908 году. В дальнейшем развитие идеи Бентли отразилось в трудах Д. Трумэна, М. Олсона, Р. Даля, Д. Рисмена, Ф. Шмиттера и других исследователей. Сложились две основные концепции, отражающие различный опыт функционирования групп интересов, их взаимодействия с государством – плюралистическая и корпоративистская. Эти концепции стали предметом многочисленных дискуссий, причем выбор той или иной модели определяет ракурс исследования лоббизма. В западных странах активнее развивается плюралистическая концепция, в современной отечественной науке упор делается на корпоративизм. Теоретические разногласия касаются преимуществ той или иной модели как с точки зрения ее функциональности, так и под углом зрения ее совместимости с демократическими принципами;
- С конца 1980-х годов начинается активное исследование российского лоббизма. Среди отечественных учёных необходимо выделить С.П. Перегудова, Н.Ю. Лапину, И.С. Семеновку, Я.Ш. Паппэ, В.А. Лепехина, А.П. Любимова, А.С. Автономова, П.А. Толстых, А.Ю. Зудина, в работах которых получили отражение вопросы, связанные с формированием и деятельностью заинтересованных групп. Практика показала, что в России возможно применение не всех теоретических разработок западных ученых. Так, большинство исследователей отмечает, что

плюралистическая система политики в 1990-е годы в целом не сложилась, хотя в Государственной Думе второго созыва активно действовали группы, систематически участвовавшие в выработке и принятии решений на профильных направлениях (аналоги «вето-групп»). Неокорпоративистская модель также не стала ведущей характеристикой российского политического процесса: в 2000-е годы получила развитие система государственного корпоративизма.

- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как законодательный и представительный орган федеральной власти стала центром сосредоточения различных групп интересов с самого первого созыва, избранного в 1993 году. На протяжении двадцати лет, шести созывов нижняя палата Парламента России менялась по составу, по способу ее формирования, по стилю взаимоотношений с другими ветвями власти. Смена политической конъюнктуры в стране в начале двухтысячных годов радикально отразилась на сути законодательного органа: из плюралистического представительного органа власти девяностых годов с ожесточенными дискуссиями и законотворческой «войной» нижняя палата превратилась во встроенный в государственный корпоративистский механизм элемент с «законопечатной» функцией с конституционным (4-я и 5-я Думы) и простым (6-я Дума) большинством мандатов у партии власти. Группы интересов менялись вместе с Государственной Думой, изыскивая новые формы и подходы к продвижению своих интересов. Наиболее влиятельные из них не теряли свои позиции (аграрное лобби), а некоторые смогли усилить свое влияние и достигнуть больших успехов (нефтяное лобби, ФНПР). Однако на примере ключевого для многих заинтересованных групп закона – бюджета страны – следует отметить, что более перспективным стало лоббировать интересы на уровне Правительства России и руководства партии «Единая Россия», нежели чем в процессе Пленарных заседаний Государственной Думы и в профильных комитетах, как это было раньше.



- Используемые для продвижения интересов методы эволюционировали вместе с заинтересованными группами. К примеру, часто задействуемый в Думах первых созывов инструмент – выступление авторитетного депутата, подающего проблему в нужном ракурсе, – стал менее востребованным. Это объясняется как объективными причинами (нет необходимости формировать мнение многочисленных одномандатников и депутатских групп), так и сложившейся окончательно традицией парламентариев голосовать солидарно по фракциям, что тоже стало популярным методом продвижения интересов при наличии рабочего контакта лоббистов с руководством той или иной фракции. В целом, достижение группами интересов своих целей в области законотворческой деятельности реализуется с помощью целого спектра инструментов и приемов. Например, широко используются pr-технологии, направленные на создание определенного мнения у целевой аудитории, формирование выгодной для заинтересованной группы позиции по рассматриваемой проблеме. Популярным методом лоббирования является привлечение экспертов и специалистов, как на уровне уже разрабатываемого закона (в рабочие группы), так и на специально организованные конференции и круглые столы с четко сформулированной в интересах лоббистов тематикой с приглашением для участия депутатов. Кроме того, возможно использование ряда технических инструментов, «уловок», способных увеличить шанс принятия нужного закона: корпоративная этика депутатов одной фракции, внесение параллельного закона с его последующим снятием в пользу лоббируемого законопроекта и др. Различные методы действенны при наличии лоббистского ресурса в виде доступа к руководству Совета Государственной Думы, комитетов и фракций<sup>365</sup>.

---

<sup>365</sup> Что касается криминального лоббизма, то он не стал предметом нашего исследования ввиду ненадежности описывающих его источников. По мнению ряда исследователей с начала 2000-х годов доля криминальных методов лоббирования практически сошла на нет. (См.: Нешадин 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).

- Основные группы интересов сложились в первой половине 1990-х гг. Наибольшим влиянием в Парламенте пользовались группы агропромышленного и топливно-энергетического комплексов. Приоритетные интересы отраслевых лобби находились в области принятия годового бюджета и регулирования налогового законодательства. Лоббистская структура АПК была наиболее консолидированной и организованной в Думах первых двух созывов: в Государственной Думе первого созыва интересы АПК представляла фракция Аграрной партии России, второго созыва - Аграрная депутатская группа. Впоследствии все лоббистские силы аграриев сосредоточились в профильном Комитете по аграрным вопросам. Фракционная принадлежность депутатов аграриев в пятом и шестом созывах делится на членов фракции КПрФ и фракции «Единой России». Учитывая политические изменения, происходящие сегодня в области российского партийного строительства и воссоздание Аграрной партии России, можно предположить, что в будущих созывах сохранившие свои лоббистские позиции в Думе аграрии снова смогут институционализироваться в нижней палате Парламента в форме нового депутатского объединения. В целом группу интересов сельскохозяйственной отрасли экономики можно охарактеризовать как институциональную ассоциативную отраслевую и многоцелевую группу с неярко выраженной политической позицией, особенно после раскола АПР. При этом группа остается полностью монопольной, так как представляет весь спектр интересов отрасли.
- Заинтересованные группы ТЭК не были никогда консолидированы: лоббистами выступали различные депутаты и депутатские объединения, представлявшие основные нефтяные компании. Краткосрочное объединение топливно-энергетических лоббистов произошло в начале 2000-х годов, когда было создано межфракционное депутатское объединение «Энергия России», но впоследствии наибольший интерес для нефтяных лоббистов стала представлять фракция «Единая Россия».

Значительным успехом лоббистов нефтяных компаний стало принятие закона «О Соглашениях о разделе продукции», создававшего льготные условия для разработчиков нефтяных месторождений, а также внесение поправок в Налоговый кодекс России, касающихся налога на добычу полезных ископаемых. Группы интересов нефтяной отрасли промышленности представляются институциональными ассоциативными многоцелевыми группами интересов, преимущественно сотрудничающими с властью. При этом речь идет о группах-конкурентах, формирующихся по принципу представительства интересов разных нефтяных компаний. Однако они способны к консолидации и корреляции векторов интересов в случае необходимости достижения цели, отвечающей интересам отрасли в целом;

- Профсоюзное движение на начало рассматриваемого периода находилось на стадии восстановления после затяжного кризиса. В начале 1990-х гг. были разработаны основные направления деятельности профсоюзов - объединение всех действующих организаций в Федерацию Независимых Профсоюзов России (ФНПР), проведение массовых акций с целью защиты интересов наёмных работников, взаимодействие со структурами законодательной и исполнительной власти, включая участие в разработке комплексного законодательства. В первой половине 90-х годов преобладал конфронтационный настрой по отношению к власти, однако впоследствии тактика поменялась в сторону сотрудничества с государственными органами, совместной разработки законов, регулирующих рынок труда и обеспечивающих меры социальной защиты населения. Работа по продвижению профсоюзных интересов велась в основном специалистами ФНПР в парламентских комитетах и комиссиях. Присутствие профсоюзов в Думе в 1990-е гг. было малоощутимым, что обуславливалось низким уровнем представительства профсоюзов в нижней палате Парламента, ограниченными возможностями влиять на процесс принятия решений. В 2000-е годы ситуация изменилась: в

Государственной Думе третьего-шестого созывов профсоюзы, сумевшие провести на выборах более десятка своих представителей, организовали межфракционную депутатскую группу «Солидарность», которая начала последовательно проводить точку зрения ФНПР. ФНПР имеет признаки институциональной ассоциативной многоцелевой открытой сотрудничающей социальной группы интересов, не являющейся монопольной, но стремящейся к монополизации и имеющей наиболее развитый инструментарий проведения своих интересов в нижней палате Парламента;

- Экологический лоббизм сильно отличается от других исследуемых групп интересов. Во-первых, наиболее часто он реализуется в форме группы давления, анонимической ассоциативной открытой и одноцелевой, как это видно на примере конкурирующих групп зоозащитников, лоббирующих принятие конкретного варианта закона «Об ответственном обращении с животными». После принятия или непринятия этого закона группы давления в нижней палате Парламента в существующем виде скорее всего перестанут существовать. Во-вторых, экологи не имеют постоянного представительства в Государственной Думе в форме аффилированных депутатов. В-третьих, отсутствует и единая, целостная плоскость интересов в области экологии. Тем не менее экологи пытаются оказывать активное воздействие на принятие политических решений. По уровню результативности эколоббизм не может сравниться с крупнейшими отраслевыми и социальными заинтересованными группами, но что касается методов продвижения интересов, то экологи, как показывает практика, задействуют весь спектр доступных им механизмов;
- Существенное место в дискуссии о лоббизме занимает вопрос о его правовом оформлении. Деятельность заинтересованных групп, в первую очередь, осуществляется на основе конституционных положений и ряда федеральных законов, определяющих права граждан и групп участвовать в процессе государственного управления, регулирующих формирование и

функционирование общественных объединений. С начала 1990-х гг. разрабатывались и вносились в Думу законопроекты о лоббистской деятельности, предусматривавшие правовое регулирование взаимодействия заинтересованных групп с органами государственной власти, определявшие понятия лоббиста и лоббизма, характеризовавшие методы воздействия на власть. Обсуждение в Парламенте законопроекта В. Лепехина в 1995 году ясно продемонстрировало незаинтересованность большинства депутатов в его принятии. В дальнейшем аналогичные законопроекты на парламентское обсуждение не выносились. Вместе с тем опыт стран, где официально признается и законодательно регулируется лоббистская деятельность, показал, что принятие такого закона способствует развитию институтов гражданского общества, делает процесс продвижения интересов различных групп более прозрачным, что, в свою очередь, ведёт к уменьшению уровня коррупции;

- Стоит отметить, что в исследованиях лоббизма в России часто отражается предвзятое отношение к этому явлению, разговор сразу переводится в русло «дикого» лоббизма, непосредственно связанного с коррупцией. Действительно, деятельность групп интересов может иметь коррупционную составляющую, выдвигать партикулярные интересы в противовес общенациональным, ущемлять одни группы населения за счет других и пр. Также часто при вовлечении в лоббистскую деятельность парламентариев и чиновников имеет место незаконно полученная прибыль или взятка в неденежной форме, что напрямую относится к коррупции и носит крайне негативный характер. Вместе с тем изучение деятельности заинтересованных групп показывает, что она может позитивно сказываться на социально-экономической ситуации в стране. Так, получая дополнительное финансирование, отраслевые группы одновременно получают возможность создания благоприятных условий для трудящихся (рабочие места, заработная плата и др.). Что касается профсоюзов, то их активность напрямую связана с социальными

интересами работников всех сфер деятельности. Экологический лоббизм также имеет в качестве одной из основных целей защиту конституционных прав граждан на окружающую среду, отвечающую интересам всего общества. В целом, несмотря на то, что деятельность заинтересованных групп носит порой противоречивый и неоднозначный характер, правомерно говорить и о позитивных для граждан РФ результатах политического влияния лоббистских структур, о расширении возможностей гражданского общества представлять свои интересы системно и законно, как это и принято в демократических цивилизованных правовых государствах.

## Источники и литература

### *Теоретические источники:*

1. Бурдые П. Социология политики. М., 1993.
2. Вильсон Г. Группы интересов. М., 1990.
3. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3.
4. Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения, 1997. № 1.
5. Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959.
6. Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990. № 5, 9; 1991. № 4.
7. Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994. № 10.
8. Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995.
9. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2.
10. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм и консолидация неodemократии // <http://www.zhurnal.ru/polit/articles/cup2.html>
11. Шумпетер И. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.
12. Almond G., Powell B. Comparative Politics Today: A World View. N-Y., 1995.
13. Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967.
14. Börzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2.
15. Börzel T. Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance // Journal of European Public Policy. 1998. Vol. 5. № 2.
16. Dahl R. A Preface to Democratic Theory. Chicago. 1956.
17. Dahl R., Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. NY., 1976.
18. H. Skilling, F. Griffiths. Interest Groups in Soviet Politics. Princeton. 1971.
19. Hough J.F. The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision Making. Cambr. (Massachusetts). 1969.
20. Hunter F. Top Leadership, USA. 1959.
21. Keller S. Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society. New Brunswick. 1991.
22. Marsh D., Smith M. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach // Political Studies. 2000. Vol. 48. № 1.
23. Rhodes R. Policy Network. A British Perspective // Journal of Theoretical Politics. 1990. Vol. 2. № 3.

24. Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia, 1997.
25. 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.
26. Riesman D. The Lonely Crowd. N.Y., 1953.
27. Truman David B. The Governmental Process. NY. 1968.

*Документы государственных органов:*

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. в ред. от 21.07.2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
3. Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2011. №31. Ст. 4700; 2013. №30 (Часть I). Ст. 4084.
4. Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ (ред. от 08.11.2008) «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; 2008. № 45. Ст. 5139.
5. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. №1 (1 ч.). Ст. 27; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4069.
6. «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4251.
7. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3387.
8. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.
9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2014. № 14. Ст. 1545.
10. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2013. № 52 (Часть I). Ст. 7011.



11. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2014. № 11. Ст. 1092.
12. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4225.
13. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 2950; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4237.
14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5316.
15. Федеральный закон от 07.01.1999 № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 246.
16. Федеральный закон от 26.02.1997 № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1012.
17. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2014. № 42. Ст. 5611.
18. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2013. № 27. Ст. 3477.
19. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.
20. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4237.
21. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2014. № 11. Ст. 1092.
22. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3397.
23. Постановление СФ ФС РФ от 09.06.1999 № 234-СФ «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 24. Ст. 2901.

24. Постановление ГД ФС РФ от 09.10.2007 № 5134-4 ГД (ред. от 20.01.2010) «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 4981.
25. Постановление ГД ФС РФ от 29.12.2003 № 11-IV ГД «О внесении изменений в статьи 9, 10, 13, 16 и 18 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 11.
26. Постановление ГД ФС РФ от 06.02.2002 № 2409-III ГД «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» (проект N 98055032-2)» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 638.
27. Постановление ГД ФС РФ от 21.05.1999 № 4002-II ГД «О Федеральном законе «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2713.
28. Постановление ГД ФС РФ от 22.04.1999 № 3914-II ГД «О проекте Федерального закона «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2280.
29. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 02.07.2014) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2014. № 27. Ст. 3719.
30. Постановление ГД ФС РФ от 15.11.1996 № 813-II ГД «О массовых выступлениях граждан Российской Федерации 5 и 7 ноября 1996 года» // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5436.
31. Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» // Российская газета. 19.11.1991.
32. Постановление Правительства РФ от 16.12.1994 г. № 1392 (ред. от 20.03.1997) «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3703; 1997. № 13. Ст. 1543.
33. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 г. (ред. от 06.03.2007 г.) // СПС КонсультантПлюс: Регион.
34. Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (Внесен

- депутатом Государственной Думы ФС РФ Левичевым Н.В. 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
35. Проект Федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 23.03.2011), внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Мединским В.Р., Туголуковым Е.А., Нюдюрбековым А.Н. и др. // СПС КонсультантПлюс. 2014.
  36. Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная депутатами Государственной Думы ФС РФ Надеждиным Б.Б., Немцовым Б.Е., Хакамадой И.М. 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
  37. Проект Федерального закона № 98055032-2 «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 21.05.1999) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
  38. Проект Федерального закона № 98055032-2 «О компенсации потерь сельскохозяйственным товаропроизводителям в связи с нарушением сложившегося паритета цен» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 16.10.1998), внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Агафоновым В.А., Куликом Г.В., Найчуковой С.В., Нигкоевым С.Г., Никитиным В.П., Пономаревым А.А., Чернышевым А.А.) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
  39. Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная депутатами Государственной Думы ФС РФ Зоркальцевым В.И., Махачевым Г.Н., Чуевым А.В. 02.06.1997) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
  40. Проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Лепехиным В.А. 4 октября 1995 г. URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>
  41. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // ГД первого созыва 1994-1995 гг. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>
  42. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // ГД второго созыва 1996-1999 гг. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>
  43. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // ГД третьего созыва 2000-2003 гг. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>
  44. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // ГД четвертого созыва 2004-2007 гг. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>

45. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // пятого созыва 2008-2011 гг. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>
46. Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 (ред. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1883/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1883/)
47. Конституция США. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>
48. Основной закон Федеративной Республики Германия. URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM>
49. Регламент Бундестага. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
50. Codes of conduct for Members of Parliament, Ministers and Ministerial Staff in Tasmania, may 2012. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#\\_Toc325623529](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct#_Toc325623529)
51. Codes of conduct in Australian and selected overseas parliaments. URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Conduct)
52. Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. April 2008. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>
53. Lobbying Disclosure Act. URL: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)
54. Lobbyists Registration Act. URL: <http://www.leg.bc.ca/37th2nd/amend/gov20-2.htm>
55. The Civil Service Code. GB. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03924.pdf>

*Международные документы:*

1. Киотский протокол к рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. ООН. 1998. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf>

*Документы политических партий, общественно-политических объединений и организаций:*

1. 20 лет ФНПР: история – в документах. М., 2010.

*Речи и труды государственных и партийных деятелей:*

1. Ельцин Б.Н. Порядок во власти – порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 г. [http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie\\_prezidenta\\_rosii\\_borisa\\_elcina\\_federal\\_nomu\\_sobraniju\\_rf\\_porjadok\\_vo\\_vlasti\\_porjadok\\_v\\_strane\\_1997\\_god.html](http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie_prezidenta_rosii_borisa_elcina_federal_nomu_sobraniju_rf_porjadok_vo_vlasti_porjadok_v_strane_1997_god.html)
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 27.04.2007. № 90.
3. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования // Полис. 1998. № 4.
4. Лепехин В.А. Лоббизм. – М., 1995.
5. Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М., 1994.
6. Медведев В.С. Нефтяное лобби — на пути к открытому обществу // Нефть и бизнес. 1994. № 1.
7. Медведев В.С. Так ли страшно лобби, как его малюют? // Фактор. Январь 1998.
8. Интервью депутата Государственной Думы ФС РФ, заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии М. А. Шингаркина от 2.12.2013 г. Интервьюировал П. Иванов.

*Периодическая печать:*

1. Бизнес (2006)
2. Бизнес и политика (1994-1995)
3. Ведомости (1998, 2004-2005, 2008)
4. Век (2001)
5. Вестник экономики (РИА) (1999)
6. Газета.ру (2007, 2012)
7. Журнал «Власть» (2003, 2007)
8. ИА Регнум (2005)
9. Капитал и Право (информационно-правовой журнал) (2005)
10. Кентавр (1995)
11. Коммерсантъ (1998-2005)
12. Комсомольская правда (2001, 2005)
13. Независимая газета (1999-2000)
14. Нефть и Бизнес (1994)
15. Нефть и капитал (1996)

16. Нефть России (2000)
17. Общественно-политическая газета «Бюджет» (2003)
18. Парламентская газета (1997-1999, 2005)
19. Полит.ру (2005)
20. Региональный общественно-политический журнал «Югра» (2012)
21. РИА Новый Регион (2013)
22. Российская газета (1991, 2008)
23. «Российская Федерация сегодня» - журнал (2001)
24. The New York Times (2006, 2008)

### *Интернет-ресурсы*

1. American League of Lobbyists (ALL). Official website. URL: <http://www.alldc.org/>
2. Chartered Institute of Public Relations. Official website. URL: <http://www.cipr.co.uk/>
3. Committee on Standards in Public Life. Official website. URL: <http://www.public-standards.gov.uk/>
4. Lobbying.ru: журнал о лоббизме и GR <http://lobbying.ru/>
5. The Association of Professional Political Consultants. Official website. URL: <http://www.appc.org.uk/>
6. The Public Relations Consultants Association. Official website. URL: <http://www.prca.org.uk/>
7. Интернет сайт <http://zhivoderam.net>
8. Новая политика: Интернет-журнал <http://www.novopol.ru/>
9. Официальный интернет-сайт «Роснефть». URL: <http://www.rosneft.ru/about/>
10. Официальный интернет-сайт ОАО «Газпром нефть». URL: <http://www.gazprom-neft.ru/company/history.php>
11. Официальный интернет-сайт ФНПР. URL: <http://www.fnpr.ru>
12. Официальный сайт Аграрной партии России. URL: <http://www.agropart.ru/>
13. Официальный сайт Государственной Думы РФ <http://www.duma.gov.ru/>
14. Официальный сайт Департамента юстиции США. URL: <http://www.fara.gov/>
15. Официальный сайт Рамочной конвенции ООН об изменении климата. URL: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php)
16. Официальный сайт Сообщества энтузиастов помощи бездомным животным «Добрые руки». URL: <http://animal-hope.ru/forum/13-9818-1>
17. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ. URL: <http://old.ombudsmanrf.ru/doc/documents.shtml>

*Литература:*

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х Т. М., 2010.
2. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011.
3. Автономов А.С. Азбука лоббирования. М., 2004.
4. Автономов А.С. Лоббизм и политические партии // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3.
5. Анохин М.Г., Комаровский В.С. Политика: возможности современных технологий. М., 1998.
6. Антоненко Т.Ф. Лоббизм. Понятие и способы регулирования. 2002. URL: [http://law.institute.sfu-kras.ru/data/kaff/iogp/2002antonenko\\_lobbyism.doc](http://law.institute.sfu-kras.ru/data/kaff/iogp/2002antonenko_lobbyism.doc)
7. Артамонов А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4.
8. Астанин В.В. Лоббизм и мониторинг правоприменения // Российская юстиция. 2012. № 8.
9. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997.
10. Ашин Г.К. Дискуссии о структуре власти и структуре элит в США // Общественные науки и современность. 2001. № 1.
11. Ашин Г.К. Курс истории элитологии. М., 2003.
12. Байков А., Сушенцов А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии // Журнал «Международные процессы». Май–август 2010. Том 8. Номер 2(23).
13. Белевцева Е.В. Организованные группы интересов российского бизнеса: формы и способы лоббистской деятельности. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2007.
14. 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.
15. Бунин И.М. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М. 1997.
16. Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. №1.
17. Василенко А.Б. Пиар крупных российских корпораций. М., 2001.
18. Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 6-7 (13-14).



19. Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1.
20. Верещагин С.Г. Политическая практика лоббирования налоговых льгот в России // Право и политика. 2007. № 4.
21. Висенте Б. Актуальные проблемы взаимодействия бизнеса и власти в РФ. URL: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_4941\\_linkid\\_64.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_4941_linkid_64.html)
22. Власов В.В. Организованные группы интересов в политическом процессе современного российского общества: опыт, приоритеты развития. Дис. ... канд. полит. наук. Орел. 2005.
23. Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. СПб., 2008.
24. Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Полис. 1993. №1.
25. Галкина Е.С. Основные проблемы регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
26. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006.
27. Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. СПб., 2001.
28. Горлова Н.В. Система корпоративного представительства интересов в современной России. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2003.
29. Гражданское общество в России: перспективы XXI века. СПб, 2000.
30. Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998.
31. Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. М., 1999.
32. Гранкин М.В. Парламентское право России. М., 2010.
33. Гриб В.В. Формы и методы лоббистской деятельности в Общественной палате России // Юрист. 2010. № 4.
34. Грищенко А.Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы // Российский следователь. 2013. № 1.
35. Денисов А.А. Депутатская этика. М., 1994.
36. Дмитриева Е.А. Особенности лоббирования корпоративных интересов в органах государственной власти современной России (1993-2005 гг.). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.
37. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11.
38. Жильцова С.А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1.



39. Жирнов А.В. Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
40. Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11.
41. Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. Выпуск 25. М., 2003.
42. Заславский С.Е., Нефедова Т.И. Лоббизм в России: исторический опыт и современные проблемы // Право и политика. 2000. № 2.
43. Зелепукин Р.В. Проблемы регулирования лоббистской деятельности // Юридический мир. 2012. № 2.
44. Золотарева Е.В. Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 1999. № 1.
45. Зудин А.Ю. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. М., 1995.
46. Зудин А.Ю. Система представительства российского бизнеса: формы коллективного действия. М., 1997.
47. Зяблюк Н.Г. Комитеты политического действия // Бизнес и политика. 1995. № 6.
48. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в политической системе США. Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 1997.
49. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт. // США Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1.
50. Зяблюк Н.Г. Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 7.
51. Зяблюк Н.Г. Политический плюрализм: контуры американской модели // США-Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 5.
52. Зяблюк Н.Г. Соединенные штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3.
53. Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. М., 1976.
54. Ильичева Л.Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба. Март - апрель 2002. № 2 (16).
55. Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. М., 2000.
56. Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм. М., 2002.
57. Кара-Мурза С. Путь России: понять и выжить. М., 1999.

58. Кененова И.П. Соотношение политического и конституционно-правового факторов в ходе принятия государственно-властных решений // Конституционное право и политика: Сб. материалов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012.
59. Кисовская Н. Политическая активность предпринимательства в постсоветский период // МЭиМО. 2000. №2.
60. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.
61. Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. (пер. с немецкого) М., 1998.
62. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.
63. Колосова Н.М. Роль лоббизма в системе демократических ценностей // Обзор работы секции конституционного и муниципального права IV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» // Lex Russica. 2013. № 2.
64. Кондрачук В.В. Финансово-промышленные группы: бизнес и политика. Монография. М., 2002.
65. Константинов В.Н., Найшуль В.А. Технология планового управления. М., 1986.
66. 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.
67. Кораблин Ю.В. Политика и бизнес в современной России: особенности взаимодействия. Дис. ... канд. полит. наук. М., 1999.
68. Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007.
69. Коргунюк Ю.Г., Заславский С.Е. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М., 1996.
70. Королева В. Государственная Дума: технология лоббирования хозяйствующих субъектов // Представительская власть: мониторинг, анализ, информация. 1997. № 2-3.
71. Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования // Национальный институт развития современной идеологии. Москва. 2009.
72. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта. // Бизнес и политика. 1994. № 1

73. Куценко Е.А. Лоббизм в органах законодательной власти современной России. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2010.
74. Кучеров А.А. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
75. Лапина Н. Бизнес и политика в современной России. М., 1998.
76. Лоббизм в России: этапы большого пути. М., 1995.
77. Лоббирование и представительство интересов в законодательных и исполнительных органах власти (Брифинг международного круглого стола законодателей) // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2008.
78. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2010.
79. Любимов А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан. М., 1998.
80. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.
81. Любимов А.П. Классификация видов лоббизма. М., 1999.
82. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. (Антикоррупционный проект). М. 2000.
83. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.
84. Любимов А.П. Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм (сравнительный анализ). М., 1999.
85. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010.
86. Макаренко В. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СОЦИС. 1996. № 11.
87. Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005.
88. Малько А.В. Лоббизм и право. // Изв. Вузов. Правоведение. 1995. № 2
89. Махортов Е. Косвенный лоббизм и особенности его использования в органах судебной власти РФ // Лоббист. 2008. №4.
90. Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика. М., 2001.
91. Мухин А., Козлов П. «Семейные» тайны или неофициальный лоббизм в России. М., 2003.
92. Не стоит искать лоббизм там, где его нет: к вопросу о правовом понимании этого института в России // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2008. № 1.

93. Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г., Кашин В.К., Малютин М.В. Лоббизм в России: этапы большого пути. // Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997). М., 2003.
94. Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России. М., 2008.
95. Оболенцева С.Д. Группы интересов в политике (на примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе Российской Федерации), Дис. ... канд. полит. наук. М., 2002.
96. Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике. Спб., 2006.
97. Пантелеев С.Ю. Государственная идеология в постсоветской России // Российское государство и общество. XX век. М., 1999.
98. Паппэ Я. Отраслевые лобби в правительстве России // Pro et Contra. 1996. № 1.
99. Паппэ Я., Дементьев В., Макаренко Б., Зудин А. и др. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М., 1997.
100. Паппэ Я.Ш. Олигархи: Экономическая хроника, 1992-2000. М., 2000.
101. Перегудов С.П. Корпоративный капитал в российской политике // Политические исследования. 2000. № 4.
102. Перегудов С.П. Корпоративный переворот и будущее демократии // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна. 2001.
103. Перегудов С.П. Новый российский корпоративизм: от бюрократического к олигархическому? // Полис. 1998. № 4.
104. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999.
105. Песчанский В.В. Становление гражданского общества: роль профсоюзов. // Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998.
106. Пименов Н.А. Лоббизм: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10.
107. Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. М., 1999.
108. Подосинников Е.Ю. Отличительные особенности деятельности и принятия решений в Государственной Думе четвертого и пятого созывов. URL: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/011-11.pdf>
109. Почепцов Г.Г. Паблик Рилейшнз, или как успешно управлять общественным мнением. М., 1998.
110. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Москва. 2009.
111. Профсоюзы России: современный этап. 1990-2005 годы. М., 2005.

112. Пушкин А. Правовое регулирование лоббистской деятельности в России // Tenzor Consulting Group. 2010. URL: [http://www.tencon.ru/uploaded/regulirovanie\\_lobbi.pdf](http://www.tencon.ru/uploaded/regulirovanie_lobbi.pdf)
113. Романенко Л.М. Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия. М., 1998.
114. Саламатин А.В. Отечественный опыт осуществления лоббистской деятельности в представительных органах государственной власти // История государства и права. 2007. № 19.
115. Самоучитель по лоббированию общественных интересов. (Материалы круглого стола «Неиспользуемые возможности: сотрудничество общественных организаций с органами власти»). М., 2006.
116. Семенов И.С. Лоббизм в политической системе России // МЭиМО. 1996. № 9.
117. Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт). Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.
118. Ситникова А.В. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в Соединенных штатах Америки. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
119. Сморгун Л.В. Сравнительная политология. СПб. 2012.
120. Современный парламент / Под ред. О.Н. Бурлакова. М., 2005.
121. Сорокин С.Э. Группы интересов и их роль в политической жизни в современной России (региональный аспект). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
122. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3.
123. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России // Информационно-дискуссионный портал Международного института политической экспертизы (МИПЭ). 07.07.2005. URL: [http://www.stratagema.org/publications/lobby/item\\_255.html](http://www.stratagema.org/publications/lobby/item_255.html)
124. Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. М., 2011.
125. Толстых П.А. GR: практикум по лоббизму в России. М., 2007.
126. Толстых П.А. GR-отдел в крупной корпорации: структура, функции и оценка эффективности // Российский PR-портал. М., 2007.
127. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Научное издание. М., 2006.
128. 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.

129. Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти. Под ред. Быкова В.И. СПб., 2006.
130. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
131. Хлебников Б.Ю. Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2001.
132. Ченчиков А.О. «Неокорпоративизм» как система функционального представительства интересов в современной России // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов. М., 2001.
133. Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4.
134. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.
135. Шаран П. Сравнительная политология. М., 1992.
136. Швердяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики её проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.
137. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. 2012. № 5.
138. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001.

# Приложение

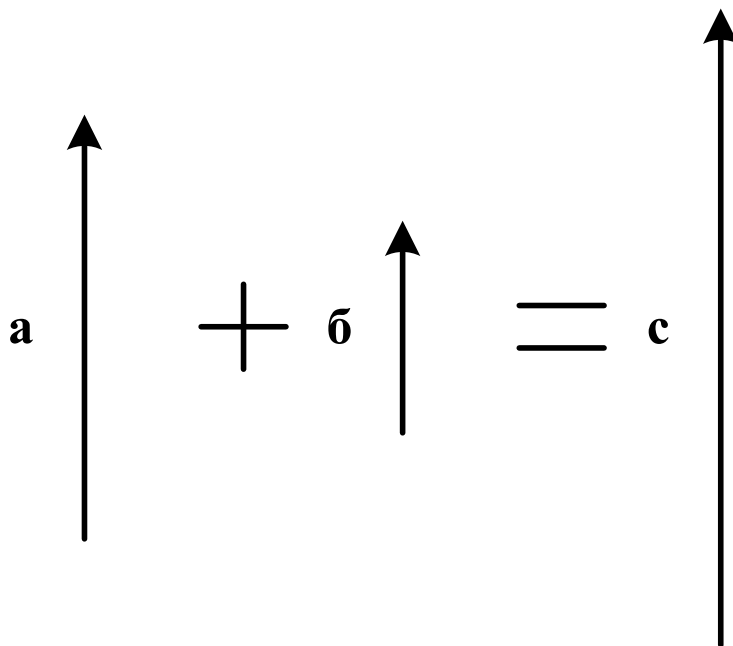


рис. 1

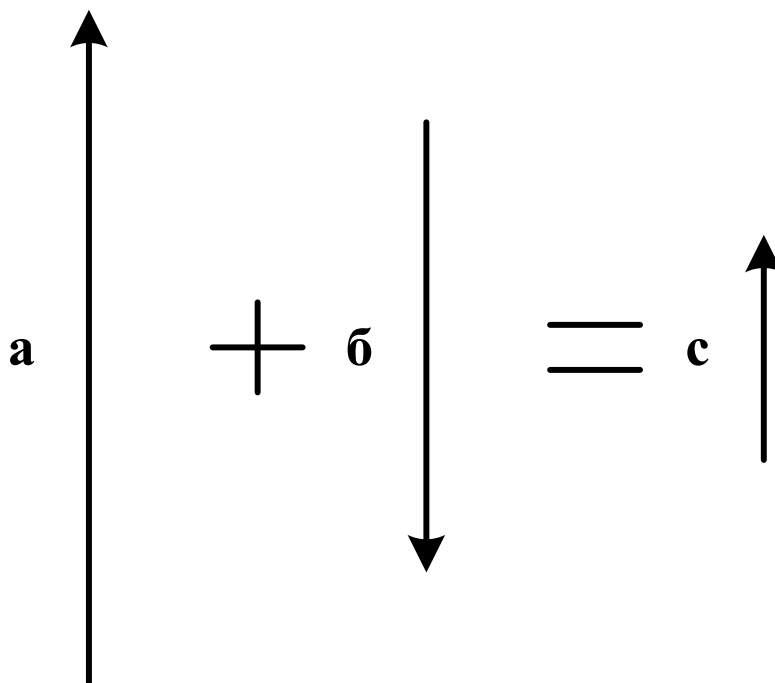


рис. 2

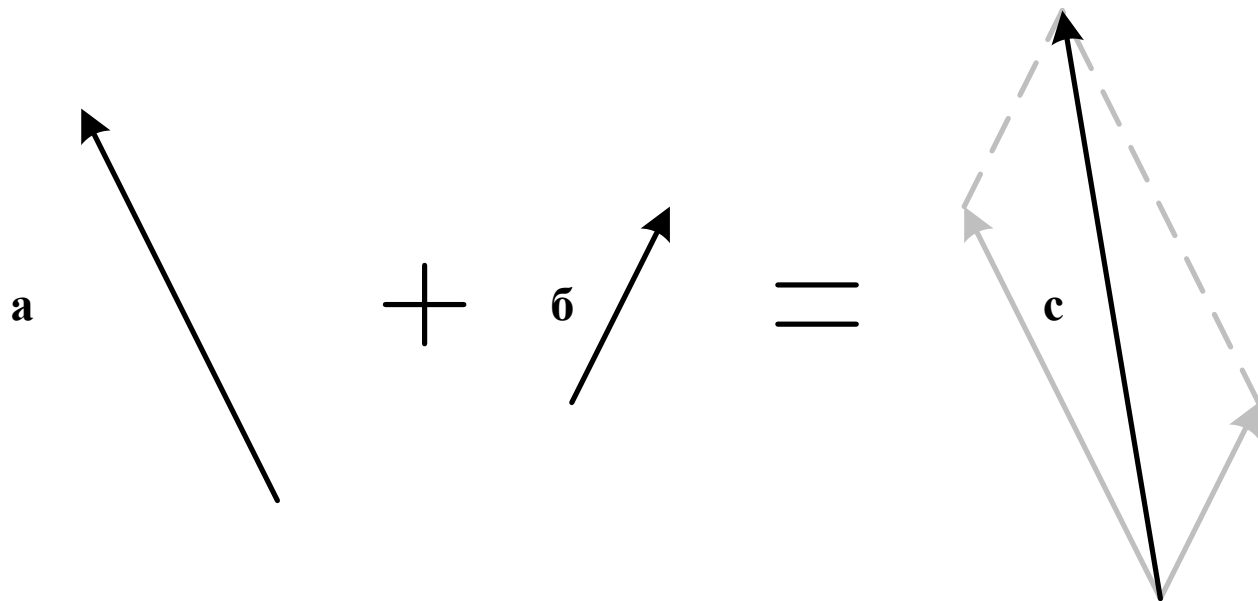


рис. 3

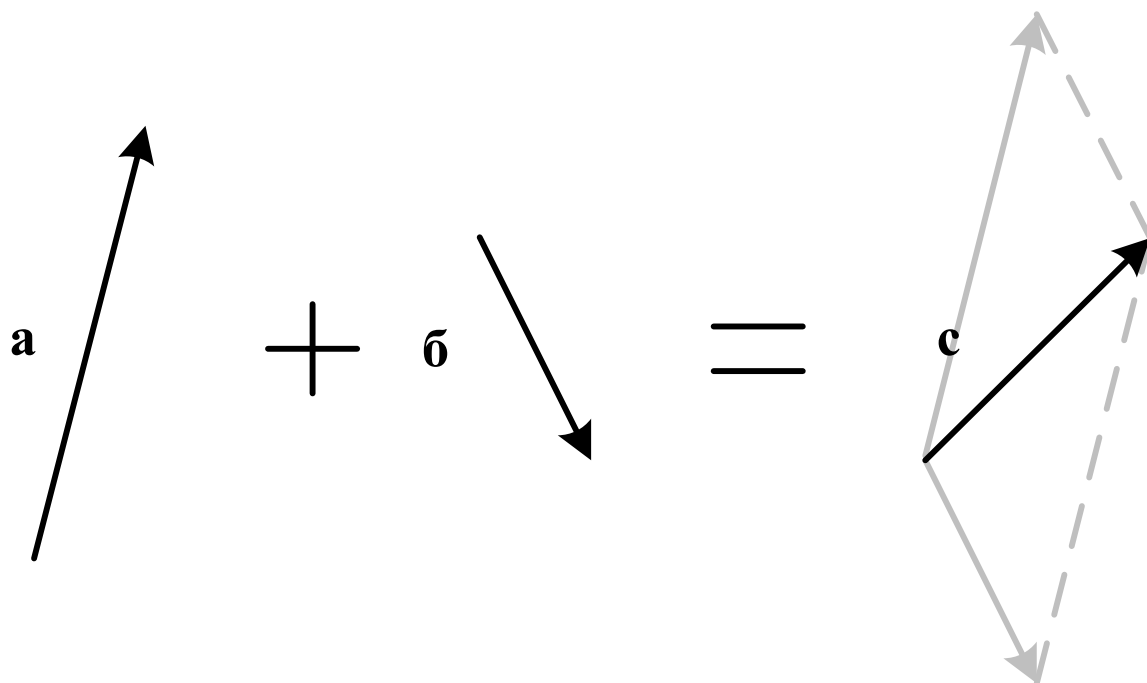


рис. 4



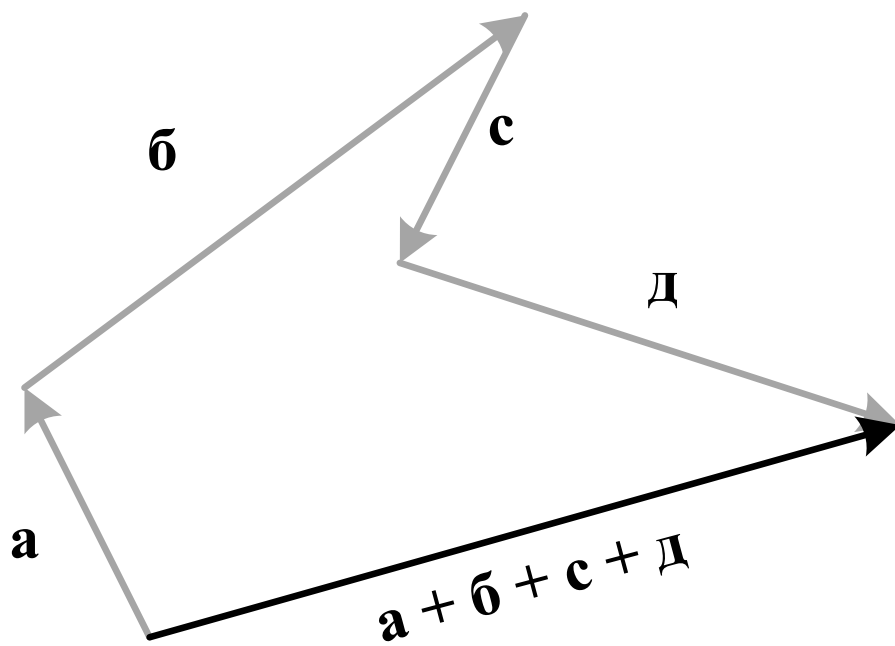


рис. 5