рентных политических выборов, учитывающей тенденции и перспективы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Библиографический список

1. *Волков В.П.* Некоторые проблемы и пути решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации: науч.-метод. пособие. М., 2009.

2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 19 сент. 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 39.

3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2003.

4. URL: http://www.omsk.izbirkom.ru/way/977758.html

5. *Биктагиров Р.Т.* Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2010.

6. *Чуров В.* Электоральная активность как главная оценка федеральных выборов // Журнал о выборах. 2012. № 3.

7. Рос. газ. 2012. 20 сент.

8. *Шадрина Т.* Видимые голоса // Рос. газ. 2012. 20 сент.

9. URL: http://www.nke520.narod.ru/law/cikrf.html

10. *Воронова Т.Г.* Тезисы к докладу члена ЦИК России «Взаимодействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с институтами гражданского общества». URL: http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/07/19/tesis_voronova.html

S.O. Dospan
Lobbying as a Multidimensional Phenomenon of Socio-Political System

The key aspects of the phenomenon of lobbying are analyzed. The special attention is paid to the political aspect that reveals the interrelation of lobbying and state policy, political system, bureaucracy, and political parties.

Key words and word-combinations: lobbying, political system, social institution, legal regulation.

Анализируются ключевые аспекты феномена лоббизма. Акцентируется внимание на политическом аспекте, раскрывающем взаимосвязь лоббизма и государственной политики, политической системы, бюрократии, политических партий.

Ключевые слова и словосочетания: лоббизм, политическая система, социальный институт, правовое регулирование.

УДК 321
ББК 66.0

С.О. Доспан

ЛОББИЗМ КАК МНОГОАСПЕКТНЫЙ ФЕНОМЕН СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

При комплексном анализе политической системы государства особое место отводится изучению взаимоотношений между органами государственной власти и влиятельными группами интересов. Актуализация данного вопроса обусловлена активным участием последних в формировании и реализации основных направлений государственной политики.

В политической науке вопрос о взаимоотношениях групп интересов и государственных органов изучается, в частности, в рамках проблематики лоббизма.

Рассмотрение данного вопроса также важно в условиях институционализации лоббизма в отечественной социально-политической системе, начало которой следует отнести к периоду становления основ демократического государства и рыночной экономики. В настоящее время большинство отечественных исследователей придерживаются мнения о необходимости формирования института цивилизованного лоббизма в России и его законодательного регулирования.

Однако следует подчеркнуть, что лоббизм, являясь политическим институтом, затрагивает и другие сферы общественно-политической жизни, такие, как социальная, правовая, экономическая, культурологическая и т.д. И в условиях формирования института цивилизованного лоббизма необходим анализ ключевых аспектов данного феномена.

В силу специфики природы лоббизма, основной целью которого является принятие или отклонение необходимых решений через оказание давления на органы государственной власти или их представителей, подробное изучение его основных свойств и характеристик предполагает обращение в первую очередь к его *политическому аспекту*, акцентирующему внимание на взаимосвязи лоббизма и процесса формирования государственной политики и в целом всей политической системы государства.

Рассмотрение политического аспекта лоббизма актуализируется также в связи с тем, что начиная с 80-х годов XX в. вопрос об эффективности государственной политики, ранее возникавший в связи с функционированием таких ключевых политических институтов, как парламент, правительство и политические партии, возник и в отношении групп интересов, выступающих в качестве основных субъектов лоббистской деятельности. Данный факт свидетельствует об «официальном», правовом возникновении групп интересов, в обретении ими государственной роли» [1, с. 62], поскольку их активное участие в процессе формирования и реализации государственной политики становится общепризнанным явлением и особенности лоббистской деятельности (основные объекты, субъекты, методы, функции) оказываются одной из ключевых характеристик государственной политики.

В большинстве стран, где функционирует развитая политическая система и где гражданское общество имеет реальные механизмы воздействия на государственную власть, распределение обязанностей между группами интересов, партиями и правительством, принимающими непосредственное участие в процессе выработки и реализации государственной политики, можно представить следующим образом. «Группы интересов доводят «прагматически специфические» интересы до партий, партии подытоживают требования, интегрируют их в общие программы и мобилизуют поддержку последних, а парламент и бюрократия трансформируют эти требования в отраслевую политику и законы, а затем реализуют эту политику и эти законы» [1, с. 61]. Таким образом, группы интересов являются одним из основных акторов политической системы государства.

Однако взаимоотношения между группами интересов и органами государственной власти в немалой степени зависят от действующего политического режима. Следует подчеркнуть, что практика лоббирования интересов имеет место не только в демократических, но и в тоталитарных и авторитарных режимах.

Особенностью процесса продвижения интересов в условиях тоталитарных и авторитарных режимов является его неформальный, скрытый, завуалированный характер. В качестве лоббистов в данном случае выступает «ограниченный круг политиков, имеющих доступ к правящей элите» [2, с. 30]. В силу функционирующего номинально либо вовсе отсутствующего законодательного органа, основными объектами лоббирования в данном случае выступают органы исполнительной власти.

Большинство современных исследователей сходятся во мнении, что лоббизм является неотъемлемой частью демократической системы, предоставляющей гражданам и социальным группам возможность артикуляции своих интересов в органах государственной власти, посредством лоббизма они реализуют свои конституционные права. Как отмечает британский эксперт К. Кумс, «лоббизм – это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству» [3, с. 34].

Артикулируя в государственных органах свои требования и способы решения социально-экономических проблем, группы интересов формируют систему функционального представительства интересов, дополняющую традиционно действующую в демократическом государстве систему электорально-партийного представительства интересов.

Нередко в качестве основного объекта влияния групп интересов, или лоббирования, рассматриваются органы законодательной власти государства. На наш взгляд, данное обстоятельство связано, во-первых, с историей возникновения термина «лобби», означавшего первоначально коридоры британского парламента, и, во-вторых, с более открытым функционированием органов законодательной власти. В отличие от последних процессы лоббирования в органах исполнительной власти трудно отслеживаемы, так как их деятельность менее открыта широкому общественному вниманию. В связи с этим необходимо обратиться к взаимосвязи лоббизма и бюрократического аппарата.

Среди обозначенных этапов выработки государственной политики завершающим этапом является реализация политического курса исполнительными органами власти, то есть бюрократией. Акцентирование внимания на взаимосвязи лоббизма и деятельности института исполнительных органов власти обусловлено тем, что зачастую решения, принятые на высшем государственном уровне, могут быть реализованы не в полном объеме или вовсе не реализованы органами исполнительной власти. Это связано с тем, что бюрократический аппарат, слабо контролируемый или вовсе неподконтрольный другим ветвям власти и высшим должностным лицам, в большинстве случаев сам выступает в роли активного лоббиста, принимая и исполняя решения в своих, а не в общественных интересах. Как подчеркивает Ч. Линдблом, «исследования заинтересованных групп обнаруживают, что государственные чиновники, их ассоциации, департаменты или агентства также играют роль групп интересов. <…> Активность заинтересованных официальных лиц и ассоциаций, предназначенных повлиять на политику, часто весьма сходна с деятельностью частных заинтересованных групп» [4, p. 84–85].

Данная проблема особо актуализируется в условиях модернизации государства, так как решения, принятые в целях системного обновления существующих политических и социальных институтов, а также для перехода страны на новый, более высокий уровень развития могут встретить сопротивление и впос-

ледствии блокироваться со стороны чиновников, заинтересованных в сохранении и умножении имеющихся у них полномочий и капитала.

При рассмотрении политического аспекта лоббизма следует также обратиться к проблеме лоббизма и политических партий, в первую очередь необходимо провести краткое сравнение между группами давления (интересов) и политическими партиями. Ключевое их отличие состоит в том, что «конечной и заявленной целью политических партий является завоевание, осуществление и укрепление власти», и «если для партий политика является целью, то для групп давления – средством» [5, с. 106]. Борьба за парламентские мандаты или высокие государственные посты не считается первостепенной задачей для групп давления, так как они изначально формируются для защиты своих интересов и в область властных, политических взаимоотношений они вступают в случае ущемления их интересов со стороны органов государственной власти. Следовательно, государственная политика для групп давления выступает как средство, с помощью которого они могут достигнуть своей основной цели, выраженной в принятии или отклонении интересующего их решения.

Однако существующие различия в деятельности групп интересов и партий не исключают возможности лоббирования и со стороны политических партий, которые нередко отстаивают интересы корпоративных структур. В большинстве случаев политическая партия или отдельно взятый депутат представляют интересы групп, содействовавших их победе на выборах, то есть профинансировавших их избирательную кампанию и с которыми они занимают одинаковые позиции в решении конкретных проблем.

Для групп интересов, в свою очередь, финансирование избирательных кампаний дает возможность расширения личных связей в государственных органах и получения каналов доступа к лицам, непосредственно разрабатывающим и принимающим политические решения.

Таким образом, из анализа политического аспекта лоббизма следует, что данный феномен непосредственно влияет на формирование и реализацию основных государственных решений, так как государственная политика всегда является результатом согласованных действий нескольких акторов, в том числе и групп интересов. На особенности лоббистской деятельности в стране влияют как действующий политический режим, так и институциональные особенности политической системы. Безусловно, активное развитие практики лоббизма свойственно демократическому режиму, гарантирующему плюрализм интересов и возможность их представления в органах государственной власти, в то время как в условиях авторитарного режима лоббирование осуществляется в интересах узкого круга влиятельных лиц. Институты исполнительной власти и политические партии не только являются объектами лоббирования, но нередко сами выступают в роли активных лоббистов.

В целом на основе политического аспекта можно констатировать, что лоббизм является полноправным политическим институтом, затрагивающим область принятия государственных решений и непосредственно влияющим на выработку государственной политики.

В то же время лоббизм является и *социальным институтом*, который представляет собой «особый вид социальной практики в сфере согласования и реализации интересов государства, отдельных социальных групп, частных интересов

граждан, имеющий устойчивые типы лоббистской деятельности и формы ее организации, собственную социально-субъектную среду, социально-ценностную основу, систему нормативных правовых и этических регуляторов» [6, с. 27–28]. Дифференциация социальной структуры современного общества, обусловившая формирование новых групп интересов, а также расширение государственных полномочий во всех сферах общественной жизни, в результате которого группы интересов вынуждены искать эффективные способы урегулирования отношений с органами государственной власти, послужили причиной активизации лоббизма в качестве социального института в общественно-политической жизни XX в.

Социальная роль или социальная эффективность лоббизма для общества заключается в том, «в какой степени данный институт, дополняя партийно-электоральную систему представительства и содействуя преобразованию множества частных интересов в единый общественный интерес, способствует формированию максимально гармоничной и сбалансированной политики» [7, с. 132].

Одним из критериев функционирования цивилизованного лоббизма в стране является наличие правовых норм, непосредственно регулирующих лоббистскую деятельность. В связи с этим под лоббизмом в *правовом смысле* следует понимать «совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений и для активного отстаивания своих интересов» [8, с. 4].

Данными правовыми нормами должны быть законодательно закреплены правовые статусы участников лоббистской деятельности, их права и обязанности, основные механизмы взаимодействия лоббистов с государственными органами и другие ключевые понятия. Законодательные нормы, регулирующие лоббистскую деятельность, структурируют процесс представления интересов различных акторов в органах государственной власти и в целом способствуют легитимации института лоббизма в обществе.

Однако правовое регулирование лоббизма не ограничивается разработкой правовых норм только для лоббистской деятельности. Ввиду обширности рассматриваемого явления при формировании системы цивилизованного лоббизма необходимо комплексное совершенствование законодательства в области государственной службы, включая нормативно-правовые акты, определяющие порядок функционирования органов государственной власти, а также устанавливающие этические нормы и принципы поведения государственных служащих. Более того, необходимо также улучшение нормативно-правовой базы избирательной системы, политических партий, общественных организаций и т.д.

В современной зарубежной общественно-политической практике сложились две модели правового регулирования лоббистской деятельности – англосаксонская (США, Канада и др.) и континентальная (Франция, Германия и др.). В странах первой модели лоббистская деятельность регулируется специальными законами, тогда как в странах континентальной модели такие нормативные правовые акты отсутствуют.

Необходимость акцентирования внимания на *экономическом аспекте* лоббизма вызвана тем, что бесспорное первенство в лоббировании интересов в органах государственной власти принадлежит экономическим объединениям.

Одной из причин регулярного участия экономических групп в процессах обсуждения основных государственных решений является свойственное всем современным государствам активное регулирование экономической сферы. В связи с этим основные правила развития экономических структур полностью зависят от решений, принимаемых государственными органами, и в целях защиты своих интересов им необходим постоянный конструктивный диалог с представителями власти. В большинстве случаев организационная структура крупных частных предприятий включает в себя отдельное подразделение, так называемые GR (government relations) – отдел, основной задачей которого является взаимодействие с органами государственной власти.

В то же время неоспоримым является факт, что степень влияния отдельно взятой группы прямо пропорциональна ее финансовому потенциалу, то есть чем больше финансовые ресурсы у группы, тем большее влияние она оказывает на политическое, экономическое и социальное развитие страны. Такой вывод особо актуален при активизации участия коммерческих групп и ассоциаций в процессах формирования и реализации государственных решений, поскольку по сравнению с социальными группами они обладают гораздо большими финансовыми, информационными и кадровыми возможностями. Как отмечает Ч. Линдблом, современные корпорации «располагают весьма значительной властью» и «становятся самыми важными факторами политической жизни», так как «им разрешается тратить на политическую деятельность гораздо больше средств, чем в состоянии потратить прочие граждане» [4, p. 12].

Экономический рост государства также в немалой степени зависит от особенностей существующей системы лоббирования интересов, так как только формирование цивилизованного лоббизма, действующего в правовых рамках и учитывающего интересы всех хозяйствующих субъектов, а не только отдельных экономических структур, является гарантом установления открытой конкуренции и улучшения инвестиционного климата в стране.

Таким образом, лоббизм действительно является многогранным, многоаспектным феноменом. Во-первых, его следует признать политическим институтом, так как сущность процесса лоббирования заключается в продвижении интересов в органах государственной власти и в оказании влияния на выработку государственной политики. Во-вторых, основным субъектом лоббизма оказываются различные группы интересов гражданского общества, в связи с чем лоббизм также является социальным институтом, выступающим в роли посредника между государственными органами и гражданским обществом. В-третьих, взаимоотношения между группами интересов и органами государственной власти должны быть закреплены эффективными законодательными нормами, в связи с чем лоббизм непосредственно затрагивает и правовую область. В-четвертых, ввиду большого финансового, кадрового и информационного потенциала интересы экономических групп зачастую являются доминирующими, что является неприемлемым в условиях демократического режима, когда лоббизм призван обеспечивать равенство представительства интересов различных общественных групп.

Основные характеристики института лоббизма служат одним из индикаторов для определения существующего политического режима, институциональной структуры политической системы, особенностей выработки и реализации

основных государственных решений, социальной структуры общества и т.д. Анализ института лоббизма предоставляет возможность изучения ключевых характеристик конкретной социально-политической системы. При этом необходимо учитывать, что лоббизм затрагивает не только политико-социальную, но и правовую и экономическую сферы общественно-политической практики.

Библиографический список

1. *Аг А.* Организованные группы интересов и формирование государственной политики // Государственная служба: Группы интересов. Лоббирование (взгляд из-за рубежа): реф. сб. / отв. ред. Г.И. Иванов. М., 1995. Вып. IV. С. 56–72.

2. *Сахаров. Н.* Лоббизм как фактор политической жизни // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 30–33.

3. *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34–39.

4. *Lindblom C.E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1980.

5. *Денкэн Ж.-М.* Политическая наука / пер. И.А. Гобозова. М., 1993.

6. *Крамченков С.И.* Институционализация лоббизма в современной России: социологический анализ: автореф. дис. … канд. социол. наук. М., 2012.

7. *Павроз А.В.* Группы интересов и лоббизм в политике. СПб., 2006.

8. *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.

A.A. Levchenko
The Interaction between Political Parties and the State in the Official Discourse of Power (Based on the Materials Presidential Address from 1994 to 2012)

The issues of the political agenda concerning the interaction of the government with political parties are studied. The official political discourse is considered by the example of Russian presidents' addresses to the Federal Assembly of the Russian Federation from 1994 to 2012.

Key words and word-combinations: state power, political parties, presidential address to the Federal Assembly.

Исследуются вопросы политической повестки дня, касающиеся взаимодействия государственной власти с политическими партиями. Рассматривается официальный политический дискурс на примере посланий российских президентов Федеральному Собранию РФ с 1994 по 2012 г.

Ключевые слова и словосочетания: государственная власть, политические партии, Послание Президента Федеральному Собранию РФ.

УДК 321
ББК 66.03

А.А. Левченко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ОФИЦИАЛЬНОМ ДИСКУРСЕ ВЛАСТИ (НА МАТЕРИАЛАХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ПОСЛАНИЙ 1994–2012 ГГ.)

Любой современный демократический режим немыслим без политических партий, выступающих связующим звеном между гражданами и государством. В отличие от представляющего интересы всего общества государства политические партии отстаивают позиции и взгляды определенных групп