

М.А.ШЛЯХТУНОВ

ЛОББИЗМ В ИНТЕРЕСАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА – ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Статья посвящена исследованию исторического опыта развития лоббизма в России, в США и в странах Европы. Отражены методы совершенствования лоббизма в современных условиях, а также законодательные инициативы в этой области.

The article investigates the historical experience of the development of lobbyism in Russia, USA and European countries. Reflects the methods to improve lobbyism in modern conditions, as well as legislative initiatives in this area.

Ключевые слова: лоббизм, военная доктрина РФ, военно-промышленный комплекс, оборонные предприятия, гособоронзаказ, военная безопасность, бюджет, наукоемкие технологии, образцы вооружения, корпоративные интересы, экономика.

Keywords: lobbying, military doctrine of the Russian Federation, the military-industrial complex, defense companies, defense contracts, military security, the budget, science-intensive technology, weapons designs, corporate interests, economics.

Тема лоббизма в России, которое еще сравнительно недавно рассматривалось как синоним преступления, вновь оказалась в центре внимания российских ученых и политических деятелей на современном этапе [1].

Серьезные изменения в социальной структуре общества вызвали экономические реформы, которые явились причиной появления новых групп с четко осознанными политическими и экономическими интересами. Вследствие изменения социальных условий места и роли в общественной иерархии их представители коренным образом меняют как структуру своих потребностей, так и возможности их реализации.

В зависимости от характера этих интересов, поставленных целей, а также ресурсов, имеющих в распоряжении той или иной группы, в качестве такого ядра могут выступать как организационно неформальные группы, так и организации, различные по своей организационно-правовой форме (силовые ведомства, политические партии, финансово-промышленные

группы, общественные объединения и др.) [2].

В теории военной безопасности понятие «национальный интерес», по мнению автора, малопродуктивно. Это понятие оправдано в объяснении сути соперничества, конкуренции, борьбы государств, наций, их сотрудничества, но не в объяснении сути обеспечения их военной или иной безопасности. Защиту даже жизненно важных интересов далеко не всегда можно относить к обеспечению безопасности. Это касается и ситуаций столкновения интересов, конкуренции, посягательств заинтересованных субъектов на ограниченные объемы жизненно важных для них ресурсов, ценностей, если последние законно принадлежат другим собственникам [3]. Например, в настоящее время в мире разворачивается такая борьба за ресурсы планеты (нефть, газ, геостратегическое пространство), которую называют «гибридной войной». События последних лет в странах Северной Африки и Ближнего Востока, ситуация на Украине ярко иллюстрируют этот тезис.

Именно эту «войну» за чужие ресурсы, кровно заинтересованные в них США, ряд ведущих западных государств, другие заинтересованные страны или ТНК пытаются идеологически «прикрыть» благозвучной риторикой обеспечения военной безопасности и «борьбой с международным терроризмом».

Дошло даже до открытого применения военной силы, если собственник ресурсов проявит самостоятельность и ущемит их интересы (Ирак, Ливия, Украина, Сирия).

Таким образом, лоббизм в интересах военной безопасности государства отличается от большинства других лоббируемых сфер, тем, что более активно пытается оказывать организованное воздействие на нормотворческую, административно-управленческую и военную деятельность государственных органов с целью реализации своих интересов. Хотя парадокс здесь заключается в том, что военная безопасность касается каждого члена общества, а не только заинтересованные ведомства.

Тем не менее, эта цель может быть достигнута как за счет делегирования своих представителей в систему органов государственной власти, так и путем влияния на процесс принятия решений в структурах государственной власти.

Проведем хронологический анализ субъектов лоббизма или групп интересов [4].

С тех пор как стали складываться системы власти, на протяжении всей истории человечества, существуют группы интересов. Их деятельность можно проследить еще в условиях античной полисной демократии. Опыт государственного регулирования и ход общественного развития деятельности этих групп в странах с различной конституционно-правовой системой показали, что представительство интересов и взаимодействие структур общества с органами государственной власти невозможно удержать в определенных рамках.

Понимая неизбежность этого, законодатели различных стран ищут формы легализации данного процесса, перехода к информационному воздействию, смысл которого состоит в предоставлении законодателям и государственным служащим информации, подтверждающей обоснованность требований и объективный характер интересов тех или иных групп.

В США уже с 1946 г. лоббизм регламентировался «Законом о регулировании лоббизма». В 1995 г. вступает в силу «Закон о раскрытии лоббистской деятельности», разработанный и принятый с учетом изменившихся исторических условий. В Австралии, Бразилии и Канаде также имеются законы, регулирующие указанную деятельность.

В некоторых западноевропейских странах законодатели пошли по другому пути. Лоббистская практика регулируется там совокупностью законов, регламентирующих, в частности, работу выборных органов власти, статус депутатов, проведение избирательных кампаний и референдумов, деятельность добровольных ассоциаций.

Так, например, в Великобритании существует закон, регламентирующий гражданскую службу. В английском парламенте имеется система специальных комитетов, основная функция которых состоит в контроле за соответствующими министерствами и ведомствами [5].

Для современной России лоббизм не является новым явлением, которое появилось только с рыночными реформами 90-х гг. Но на сегодняшний день в нашей стране существуют лишь отдельные попытки регламентировать лоббистскую деятельность.

Многие проблемы, с которыми сталкивается в практике взаимодействия с государственными структурами отечественный бизнес, в дореволюционной России получили свое успешное разрешение еще на рубеже XX века.

Анализ исследований в данной области показал, что практически на всем протяжении российской истории слабость законодательных органов отчасти компенсировалась институтами сословного представительства, в которых справедливо можно усмотреть дополнительный рычаг реализации лоббистских интересов.

Например, на пике капитализма в России, в начале XX века, представительство интересов торгово-промышленного класса приобрело большую активность. В России в это время существовало около 150 предпринимательских объединений, которые выполняли различные представительские функции. Условно они объединялись в пять групп:

- 1) общества заводчиков и фабрикантов;
- 2) биржевые общества и возглавляющие их

соответствующие биржевые комитеты;

3) съезды и совещательные конторы промышленников и торговцев;

4) купеческие управы;

5) комитеты торговли и мануфактур.

При этом биржевые общества и биржевые комитеты являлись наиболее многочисленной группой представительных организаций [6].

По важности и по объему на первое место выходило представительство в правительственных структурах. Сложилась такая практика, когда большинство разрабатываемых там законопроектов по торговле и промышленности поступало на предварительное обсуждение в совещательные учреждения по торговле и промышленности.

В Министерстве финансов основными проблемами были таможенные тарифы, а также налогообложение промышленности и торговли. Для Министерства путей сообщения главной задачей являлась железнодорожная политика.

С учреждением Государственной Думы российские «группы интересов» начинают также активно осваивать этот новый канал политического представительства интересов. Данная задача в значительной мере облегчалась положениями избирательного законодательства Российской империи, согласно которым выборы в Государственную Думу осуществлялись в несколько этапов по куриям (землевладельцы, городское население, крестьянство, позднее – рабочие). Корпоративные организации наделялись широкими полномочиями в вопросах выдвижения кандидатов и проведения предварительных выборов.

Характерно, что факт исключения российских подданных из дворянских собраний и сословных обществ, согласно ст. 10 Положения о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г., лишал их также активных и пассивных избирательных прав.

С позиций обеспечения военной безопасности государства, для России интересен опыт организации деятельности лоббистских групп перед Первой мировой войной, – в первую очередь, деятельность таких организаций, как Военно-промышленные комитеты, возникших в 1915 г. по инициативе отечественных предпринимателей, для помощи правительству в мобилизации экономики Российской империи.

Практика создания межведомственных органов оперативного управления получила развитие с началом Первой мировой войны.

К участию в работе указанных органов помимо представителей государственных органов привлекались представители общественных объединений – Всероссийских городского и земского союзов.

В 1914 г. русская армия имела достаточный запас для ведения непродолжительной войны и вполне обеспечивалась производительностью казенных и немногочисленных частных военных заводов предметами вооружения и боеприпасами на мирное время. Но упор на казенную промышленность не позволял в короткие сроки обеспечить производство в том объеме, который потребовала Первая мировая война. Такие же просчеты допустили и остальные державы – участницы этой войны. Поэтому решающим фактором успеха в войне стало умение использовать имеющиеся ресурсы для расширения производства в целях обеспечения ведения боевых действий [7].

В августе 1915 года законодательно были учреждены «Особые совещания для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства, по обеспечению топливом путей сообщения, государственных и общественных учреждений и предприятий, работавших для целей государственной обороны, по продовольствию, по перевозке военных грузов, топлива и продовольствия».

Бурное развитие экономики и промышленности в России органично подвело к необходимости взаимодействия исполнительной и законодательной власти с представителями бизнеса.

Появившиеся представительные организации, несмотря на их финансовую слабость, можно рассматривать как прообразы лоббистских организаций. Представительная деятельность буржуазии не была структурирована и регламентирована, в ней не было планомерности и систематичности. Но, возможно, при иной исторической последовательности событий в России первые попытки такого процесса взаимодействия могли бы найти свое продолжение.

Как показывает практика, лоббизм существует фактически в любом обществе, но степень его развитости, цивилизованности и интенсивность использования зависят от политической

системы, характера политического правления (режима), уровня политической культуры правового регулирования этой деятельности и других особенностей каждой конкретной страны.

В СССР традиционная система функционального представительства интересов граждан была деформирована. В условиях однопартийной системы, которая жестко пресекала любые попытки идеологической альтернативы, частная инициатива, не санкционированная партийно-государственными инстанциями, в лучшем случае оставалась без рассмотрения, а в худшем – преследовалась государством как недопустимая.

Специфика лоббизма определялась двумя главными факторами: характером самих заинтересованных групп и особенностями политической системы, в которой им приходилось действовать.

В СССР к таким группам относились военно-промышленный, аграрно-промышленный и другие влиятельные комплексы.

В период перестройки начала рушиться сложившаяся система лоббирования и формироваться новая. Объективными предпосылками формирования новой системы функционального представительства интересов становятся: процессы дифференциации внутри управленческой элиты, изменения экономических связей между предприятиями, а также появление новых хозяйствующих субъектов, заложивших основы рыночной инфраструктуры.

Сегодня уже можно говорить о разветвленной сети предпринимательских структур, союзов, ассоциаций, в той или иной степени представляющих и лоббирующих интересы нового бизнеса в органах власти.

В эту сеть входят: объединения (союзы, ассоциации, лиги) предпринимателей; общественные структуры при законодательных и исполнительных органах; экспертные советы и аналитические центры в структурах власти; партии и политические движения; коалиции предпринимателей; общественно-государственные фонды; бизнес-клубы.

Интересы обороны государства в этой системе в основном представляет военно-промышленный и оборонный комплекс.

В России сложилась (по аналогии с США) система защиты интересов исполнительной власти

силами ее собственных представителей. В Администрации Президента и Правительстве Российской Федерации имеются подразделения, осуществляющие связь с общественными объединениями и Федеральным Собранием. В их функции входят отстаивание и представление интересов исполнительной власти [8].

Государственная Дума представляет для лоббистов разного рода широкое поле деятельности, так как именно оттуда начинают свое шествие большинство законопроектов, но они обязательно согласовываются с Правительством РФ. Публикации в прессе показывают, что сами депутаты также являются активными лоббистами, особенно ведомственных интересов, не отстают в этом вопросе и отдельные чиновники в Правительстве.

В настоящее время регулирование законотворческой деятельности палат Федерального Собрания осуществляется на основе соответствующих норм Конституции, Регламентов палат Федерального Собрания, а также Указов Президента РФ и актов Правительства (в части регулирования их взаимодействия с палатами Федерального Собрания).

Каков же зарубежный «цивилизованный» лоббизм?

Выделяют две основные модели: англосаксонскую (США, Канада и ряд других стран), которая предполагает обязательность государственной регистрации лоббистских организаций и определение допустимых рамок деятельности групп давления; и континентальную (например, Италия, Германия), при которой заинтересованные организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных законодательных структур.

Несмотря на это, нередки случаи, когда руководства зарубежных государств, финансово-промышленных групп и военно-промышленного комплекса не гнушаются откровенной дезинформацией с целью принятия выгодных, с их точки зрения, решений.

Кампания, призванная оправдать «нефтяную» войну и подготовить мировое сообщество к агрессии против Ирака началась задолго до начала сухопутной операции.

В отличие от войны 1991 и 1993 годов, когда истинные намерения блока НАТО (все та же

борьба за контроль над нефтяными ресурсами) были закамуфлированы восстановлением утраченной независимости Кувейта, в ходе подготовки и обеспечения вторжения в Ирак неизбежно возникли трудности в плане морального оправдания войны.

Хрестоматийным примером здесь является информационная операция, проведенная США и их союзниками накануне вторжения в Ирак в 2003 году, и ряд других военных компаний последнего времени.

Опыт оправдания развязывания войны в Ираке был тщательно обобщен и изучен западными специалистами, и затем активно использовался в ходе событий в Северной Африке; при свержении законного правительства Украины; а также в ходе практически открытой поддержки действий, запрещенной в России террористической организации ИГИЛ. При этом новоявленные лоббисты не гнушаются дезинформацией, а также откровенной клеветой на руководство Российской Федерации.

В настоящее время в нашей стране действует уже около сотни общероссийских и международных объединений предпринимателей, занимающихся лоббистской деятельностью.

Лоббистская деятельность деловых кругов России не является классическим аналогом деятельности традиционного западного лоббизма – хотя бы потому, что она сосредоточена преимущественно на воздействии на правительственные структуры и другие подразделения исполнительной власти, нежели, как принято в странах представительной демократии, на парламентские органы и организации.

Юридически четко регламентируемая система лоббизма может в значительной степени способствовать:

- обеспечению гласности и предсказуемости политических процессов;
- цивилизованному ограничению сфер деятельности аппарата государственной власти (сделает его более открытым для контроля со стороны общества, уменьшит возможность волевых решений);

– расширению круга активных участников политического процесса, что может благоприятно сказаться на развитии гражданского общества в целом.

– контролю взаимодействия частных интересов и органов власти, созданию дополнительных преград на пути коррупции, что может существенно влиять на обеспечение военной безопасности Российской Федерации.

Переход в России от стихийного, криминального лоббизма к цивилизованным отношениям, нормальной лоббистской деятельности, особенно в интересах обеспечения военной безопасности государства, несомненно, благоприятствовал бы стабилизации общества и национальным интересам.

Литература:

1. См.: Белоусов А.Б. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург, УрО РАН, 2005.
2. См. напр.: Словарь оперативно-стратегических терминов. М., 2006, с. 23-24.
3. См.: Клокотов Н.П. Основы военной безопасности государства. Система обеспечения военной безопасности: Лекция. М., ВАГШ, 2000. – С. 9; Макаренко И.К. Военная безопасность России. // Военные знания, 2000, № 2, С. 40.
4. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.
5. 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., 2002.
6. См.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.
7. См.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.
8. Белоусов А.Б. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург, УрО РАН, 2005.