

УДК 35.2428

*Сорокина Е.В., к. полит.н., доцент,
доцент кафедры «Экономика, организация и управление производством»*

Балтийский государственный технический университет

Военмех имени Д.Ф. Устинова

Россия, г. Санкт-Петербург

Евтухов И.Г.,

студент магистратуры

2 курс, факультет «Управление кадровой политикой государства»

ЛОББИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация:** в данной статье рассматриваются особенности развития лоббизма в России. Осуществляется анализ проблемы российского лоббизма и аспекты его правового регулирования, а также подчеркивается необходимость принятия закона о лоббизме в России и указывается, что лоббизм, как общественно-политический институт, может стать средством системного решения многих проблем российского общества.*

***Annotation:** this article discusses the peculiarities of the development of lobbying in Russia. The analysis of the problem of Russian lobbying and aspects of its legal regulation is carried out, as well as the need for the adoption of a law on lobbying in Russia is emphasized and it is indicated that lobbying, as a socio-political institution, can become a means of systemic solution to many problems of Russian society.*

***Ключевые слова:** лоббизм, лоббист, лоббистская деятельность, правовое регулирование, законодательный акт.*

***Key words:** lobbying, lobbyist, juridical regulation, legislation.*

К концу XX в. лоббизм является неотъемлемой частью регулирования многих политических, экономических и социальных процессов в индустриальных и постиндустриальных обществах.

Политика, государственное управление и экономика влияют друг на друга сложным и порой необъяснимым образом. Что из них доминирует в этих непростых отношениях? Этот вопрос является одним из наиболее сложных предметов обсуждения экономической и политической теории, государственного менеджмента, по крайней мере, с середины XIX в. Левая школа политической мысли всегда была склонна утверждать, что политика – это просто продолжение экономики, при этом некоторые новые левые мыслители утверждают, что интересы частного сектора занимают привилегированное место в принятии политических решений, учитывая важность капиталистической экономической системы [27, с. 32]. Другие представители экономической науки решительно высказывались за активную позицию правительств в экономической политике и за их способность регулировать взаимоотношения при помощи фискальных и монетарных мер, чтобы смягчить или даже избежать неблагоприятных последствий экономических депрессий [28, с. 67].

Каким образом экономические субъекты, представляющие частный сектор, оказывают свое влияние на формирование и реализацию государственной и законодательной политики Российской Федерации? Такая деятельность называется лоббизмом.

Термин «лоббизм» имеет англоязычные корни. В российских научных источниках имеют место и другие определения данного явления, в том числе такие понятия, как «группы давления», «группы по интересам».

Поскольку в России отсутствует нормативная база для регуляции лоббистской деятельности, однозначного законного определения данного понятия не существует, однако многие специалисты в области политологии и

социологии приводят свои варианты определения термина «лоббизм» в своих научных трудах.

А.С. Автономов, российский юрист, правовед, доктор юридических наук, в своей книге «Правовая онтология политики» определяет лоббизм, как «действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями» [5, с. 235]. Ученый ограничивает круг лиц, которые можно назвать лоббистами и исключает из этого понятия государственных должностных лиц, депутатские группы и партийные фракции, так как, по его мнению, бесконтрольное расширение круга лиц, участвующих в лоббистской деятельности, приводит к потере смысла понятия «лоббизм», которые становится синоним любых взаимоотношений с участием представителей государственной власти.

В. А. Лепехин, российский политолог, депутат Государственной Думы ФС РФ, эксперт в области лоббизма, в своей научной работе «Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования» предлагает следующее определение данного понятия: «Лоббизм - есть процесс приведения формальной власти в соответствии с властью фактической», имея ввиду, что основной управляющей силой является именно государственная власть [6, с. 119]. Фактическая власть контролирует большинство экономических отраслей, в отличие от власти формальной, чья деятельность сводится к обеспечению юридического закрепления и легитимации уже принятых фактической властью решений.

Помимо вышесказанного, лоббизм считается потенциально проблемным видом деятельности, поскольку его участники всегда испытывают соблазн пересечь грань между лоббизмом и коррупцией, что подразумевает взятки

уполномоченным лицам с целью обеспечения личной выгоды. Во России само слово «лоббизм» имеет негативный подтекст, так как ассоциируется с фаворитизмом, протекционизмом, конфликтом интересов, незаконным использованием государственных ресурсов и прочими коррупционными действиями, поэтому сами лоббисты предпочитают описывать свою деятельность с помощью таких эвфемизмов, как «представление деловых интересов», «политическое консультирование», «законодательные коммуникации», «государственные дела», «маркетинг политики» или – в более общем смысле – «общественные дела». В целях борьбы с «темной стороной» государственных отношений многие страны внедрили механизмы цивилизованного лоббизма – либо посредством законодательных актов, либо систем саморегулирования для лоббистов. Российская экономика все еще в значительной степени является переходной, как и ее законодательство. До сих пор в России не было принято никакого правового регулирования или обязательного кодекса поведения для участников лоббистской деятельности. Проблема заключается в том, что при отсутствии надлежащего регулирования лоббистской и GR-деятельности, во многих случаях они становятся практически неотличимыми от коррупции. Это вносит много искажений в отношения между бизнесом и правительством, особенно с учетом того, что роль государства в экономике страны остается очень значительной – до такой степени, что ни одно предприятие выше среднего бизнеса не может чувствовать себя в достаточной безопасности за свои активы без наличия «покровителя» в исполнительной или законодательной ветвях власти.

Условно говоря, такого явления, как лоббизм, в России официально не существует. Его концепция, по крайней мере, не закреплена в законах страны, а сама деятельность формально никак не регулируется. Тем не менее в России существуют лица, выступающие посредниками между государством и бизнесом,

защищая интересы предпринимателей. Некоторые из этих лиц используют законные методы, в то время как другие – так называемые «посредники» – прибегают к деньгам, связям и даже угрозам. Клиентами для работы по связям с правительством, как правило, являются крупные предприятия и отраслевые ассоциации. Спрос особенно высок среди иностранных компаний, нуждающихся в поддержке на российском рынке.

В нынешних условиях каналы связи практически монополизированы. Власти принимают решения, руководствуясь недостаточным опытом и односторонними взглядами.

С юридической точки зрения лоббисты в России невидимы. Процесс принятия решений носит неформальный характер и в основном происходит за закрытыми дверями.

Кроме того, на протяжении многих десятилетий ведутся дискуссии о необходимости разработки соответствующей системы правового регулирования.

Первая попытка обеспечить правовое регулирование лоббизма была предпринята в 1992 г., когда депутаты Государственной Думы разработали законопроект «О регулировании лоббизма в России». Впоследствии аналогичные попытки предпринимались в 1996, 1997, 2003 и 2013 гг. Законопроекты содержали положения о сферах, методах, субъектах лоббизма, их профессиональном статусе, реестре лоббистов, ограничениях иностранного влияния на процесс принятия решений российским правительством. Тем не менее, ни один из этих законопроектов не был окончательно принят.

Попытки принять положение о лоббизме не увенчались успехом, главным образом, из-за их концептуальных недостатков. Прежде всего, все эти законопроекты не учитывали саму суть лоббизма, проявляющуюся не только в тесном общении отдельных лиц с органами государственной власти, но также, прямо или косвенно, связано с многочисленными сферами общественных

отношений (деятельность средств массовой информации, права граждан на апелляцию, финансирование избирательных кампаний политических кандидатов, участие в политической жизни через различные общественные объединения и т.д.). Эти аспекты лоббизма остались за рамками предлагаемой нормативно-правовой базы. Более того, эти законопроекты, так или иначе, основывались на американском подходе к регулированию лоббизма, в то время как американские и российские политические реалии существенно различаются, поэтому прямое внедрение иностранных нормативных норм в национальную законодательную базу оказалось не столь эффективным. Более того, попытки предложить это регулирование были предварительными: они предпринимались одновременно с возникшим интересом к лоббизму как политическому явлению. Однако лоббизм – это сложная общественно-политическая система, которая, по-видимому, должна пройти различные стадии развития, прежде чем будет сделан выбор в пользу конкретной модели лоббистского «инструментария». В противном случае такой выбор нельзя в полной мере рассматривать через призму логики и разумности.

Тем не менее, это не означает, что лоббистская деятельность в России является незаконной или запрещенной. В настоящее время российское законодательство не содержит каких-либо специальных нормативных правовых актов, регулирующих лоббистскую деятельность, в связи с чем правовой основой, косвенно регулирующей лоббистскую деятельность, является Конституция РФ, а именно п. 1 ст. 30 («каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется»), п. 2 ст. 45 (право каждого гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом), ст. 33 («граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные

обращения в государственные органы и органы местного самоуправления)), а также положения таких федеральных законов, как: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ, «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 №224-ФЗ, «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 №2124-1 [1]. Именно поэтому все механизмы взаимодействия государственных органов и частных лиц, а также сама возможность найти баланс с помощью законных мер являются юридически целесообразными. Тем не менее, понятие лоббизма не фигурирует ни в одном нормативно-правовом акте за исключением гл. 7 Закона Краснодарского края от 6 июня 1995 г. №7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», где приводится определение лоббизма, как «деятельности специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве» [9].

Что касается принятия специализированного закона о лоббизме, то важнейшая проблема заключается в том, что трудно определить оптимальные рамки, «границы» регулирования. Для принятия окончательного решения необходимо наладить эффективный и взаимовыгодный диалог между представителями лоббистской профессии, государственными органами, бизнес-структурами, общественными объединениями и научным сообществом.

Эффективное и гармоничное воплощение идеи закона о лоббизме можно найти в концептуальном соглашении, касающемся подхода к регулированию лоббизма.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 01.07.2020 №1-ФЗ). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения. 11.12.2021).
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. от 02.07.2021). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75900/2ba4ea732b4523361915ec38043e88b8024ee172/#dst100060 (дата обращения. 11.12.2021).
3. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 02.07.2021). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192136/2ba4ea732b4523361915ec38043e88b8024ee172/#dst100013 (дата обращения. 13.12.2021).
4. Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (с изм. от 01.08.2021). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения. 13.12.2021).
5. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. - М.: Инфограф, 1999. - 384 с.
6. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования. - URL: http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Lepexhin.pdf (дата обращения: 10.12.2021).

7. Тимофеев И.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2017. №3. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-lobbistskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 10.12.2021).
8. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. №11 (239). - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-i-perspektivy-pravovogo-regulirovaniya-lobbizma-v-rossii> (дата обращения: 10.12.2021).
9. Суровцев С.И. История развития и содержательные характеристики лоббистской деятельности в контексте ее правового регулирования // Казачество. 2016. №10 (23). - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-i-soderzhatelnye-harakteristiki-lobbistskoy-deyatelnosti-v-kontekste-ee-pravovogo-regulirovaniya> (дата обращения: 10.12.2021).
10. Демидов, В.П. Лоббизм как элемент политической культуры современных государств / В.П. Демидов, А.Ю. Мохорова // Международные отношения и диалог культур. – 2018. – № 6. – С. 193-205. – DOI 10.1870/HUM/2304-9480.6.16.
11. Стрыгина, С.В. Лоббизм в правотворческой деятельности / С.В. Стрыгина, В.А. Чесноков // Наука и образование сегодня. – 2017. – № 3(14). – С. 34-36.
12. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года № 7-КЗэ. - URL: <https://krasnodarpravo.ru/zakon/1995-06-06-n-7-kz/> (дата обращения: 10.12.2021).
13. Буренко В.И. Группы интересов и лоббизм в политическом процессе (зарубежный опыт и Российская практика) // Вестник университета. – 2012. – № 4. – С. 5-10.

14. Пименов Н.А. Лоббизм - диалог с властью // Вестник Финансового университета. – 2012. – № 1(67). – С. 73-78.

15. Камнев Д.Г. Взаимодействие власти и бизнеса по проблемам развития Российской экономики: перспективы создания института лоббизма в современной России // PolitBook. – 2012. – № 4. – С. 70-77.

16. Семченков А.С. Группы интересов и лоббизм в современной российской политике. – М.: ООО «МАКС Пресс», 2017. – 40 с. – ISBN 978-5-317-05658-2.

17. Плаксин М. С. Развитие и место лоббизма в России // Актуальные проблемы управления: теория и практика: материалы IV Международной научно-практической заочной конференции, Тверь, 10–31 января 2017 г. / Тверской государственный университет. – Тверь: Тверской государственный университет, 2017. – С. 177-180.

18. Усова, Т. С. Проблема лоббизма в российском правовом поле / Т.С. Усова, Н.А. Кутина, Д.С. Мальцева // Эволюция государства и права: история и современность: Сборник научных статей II Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета, Курск, 25–27 мая 2017 г. / Ответственный редактор С.Г. Емельянов. – Курск: Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2017. – С. 99-102.

19. Сучкова А.А. Лоббизм: основные подходы к пониманию // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2016. №1. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-osnovnye-podhody-k-ponimaniyu> (дата обращения: 10.12.2021).

20. Сучкова А.А. Институционализация лоббистской деятельности в России как фактор повышения эффективности взаимодействия общества и государства // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2018.

№1. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalizatsiya-lobbistskoj-deyatelnosti-v-rossii-kak-faktor-povysheniya-effektivnosti-vzaimodeystviya-obschestva-i> (дата обращения: 10.12.2021).

21. Каневский П.С. Национальные модели лоббизма: типы и механизмы функционирования // Вестник Московского университета. Серия

22. Социология и политология. 2013. №3. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-modeli-lobbizma-tipy-i-mehanizmy-funktsionirovaniya> (дата обращения: 10.12.2021).

23. Фельдман П.Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nuzhen-li-v-rossii-zakon-o-lobbizme> (дата обращения: 10.12.2021).

24. Боровков В.С. Закон о лоббизме в России: pro et contra // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2021. – Т. 11. – № 1. – С. 136-140. – DOI 10.26794/2226-7867-2021-11-1-136-140.

25. Government lobbying in USA [Электронный ресурс] // Lexology. - URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cb17b241-9bcc-419a-93f0-0fe44c878d64> (дата обращения 05.12.2021).

26. Трапезников В. О. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: выгоды для российской политической системы // Социально-гуманитарные знания. – 2021. – № 4. – С. 307-313. – DOI 10.34823/SGZ.2021.4.51656.

27. Wood, N. (1970). Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*. New York: Basic Books, 1969, pp. x, 292. *Canadian Journal of Political Science*, 3(2), 331-332. doi:10.1017/S0008423900025786

28. Keynes, J. (1978). *THE END OF LAISSEZ-FAIRE (1926)*. In E. Johnson & D. Moggridge (Eds.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes (The Collected Writings of John Maynard Keynes, pp. 272-294)*. Royal Economic Society. doi:10.1017/UPO9781139524162.027