

Закон о лоббизме в России: pro et contra

В.С. Боровков

Финансовый университет, Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0003-3613-8493>

АННОТАЦИЯ

С образованием новой демократической России и ее развивающимися рыночной экономикой и бизнесом актуальным стал вопрос о легализации лоббизма. В статье в качестве обоснования такого важного политического шага приводится опыт некоторых институционально развитых западных государств, уже давно применяющих легализацию лоббизма в качестве одного из каналов агрегации и артикуляции интересов самых разнообразных групп и категорий общества. Необходимость регулирования в области лоббизма связана с ростом потребности социальных групп, прежде всего бизнеса, иметь прямой институциональный канал коммуникации и воздействия на власть. Сторонники оформления лоббизма в правовые рамки подчеркивают важнейшую роль его легализации для избавления от всякого рода криминогенных и противоправных проявлений. Противники же заявляют о том, что легализация лоббизма – это фактически легализация коррупции. В статье рассмотрены понятие и сущность лоббизма, выявлены первичные задачи для оформления в Российской Федерации цивилизационного, нормального лоббизма, дана краткая историческая справка об этом явлении в совокупности с опытом его легализации в США.

Ключевые слова: лоббизм; закон; государство; власть; бизнес; политика; общество; легализация

Для цитирования: Боровков В.С. Закон о лоббизме в России: pro et contra. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(1):136-140. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-1-136-140

ORIGINAL PAPER

Law on Lobbying in Russia: Pro et Contra

V.S. Borovkov

Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0003-3613-8493>

ABSTRACT

With the formation of a newly democratic Russia with its increasingly developing market economy and business, the issue of legalising lobbying through the legislative process has become even more urgent. The author referred to the experience of some institutionally developed Western states. They used the legalisation of lobbying as one of the channels of aggregation and articulation of the interests of various groups and categories in society. It serves as a justification for such an important political step. The need for regulation in the field of lobbying is associated with the growing demand of social groups, primarily business, to have a direct institutional channel of communication and influence on the authorities. Supporters of lobbying into a legal framework emphasise the most important role of the legalisation of lobbying as a tool to rid civilised lobbying of all kinds of criminogenic and illegal manifestations. Opponents say that the legalisation of lobbying is now the legalisation of corruption. The article examines the concept and essence of lobbyism, identifies the primary tasks for formalising civilisational, normal lobbying in the Russian Federation gives a brief historical background on this phenomenon in conjunction with the experience of legalisation in the United States.

Keywords: lobbyism; law; state; government; business; politics; society; legalisation

For citation: Borovkov V.S. Law on lobbying in Russia: Pro et contra. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(1):136-140. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-1-136-140

Лоббизм играет важную роль в политической жизни практически любого государства, параллельно влияя и на его жизнедеятельность. С момента оформления властно-иерархичных систем существовали категории лиц, занимающиеся оказанием прямого или косвенного давления на власть с целью реализации определенных интересов.

Как таковой термин «лоббизм» возник в первой половине XIX в., когда представители бизнеса приходили в «кулуары» с целью поговорить с законодателями, влияя на ход экономических процессов. Институционализация лобби впервые началась в США, где после Второй мировой войны, в 1946 г., был принят закон о лоббизме, что было связано с возросшими потребностями бизнеса в форсированном восстановлении своих позиций, пошатнувшихся в годы войны. В последующие десятилетия значение лоббизма все более возрастало, и уже в 1995 г. был принят закон «О раскрытии лоббистской деятельности», гласящий о зарегистрированных в США более 15 тыс. лоббистских субъектах¹.

Лоббистские организации представляют собой всевозможные советы, комитеты, комиссии и другие объединения при органах власти. Основная их цель, соответственно, — добиться от власти имущих нужных заказчикам решений и действий. Лоббизм — это система непосредственного представительства интересов заинтересованных групп. Продвижение интересов компании в органах государственной власти включает в себя следующие составляющие: работа с органами власти; работа с общественными организациями; работа с новыми инфраструктурами; работа со средствами массовой информации [1].

Проявления лоббизма возникают когда:

- 1) гражданское общество не может не взаимодействовать с государством;
- 2) в федеративных государствах появляется нужда в лоббировании региональных интересов;
- 3) оппозиционные силы желают получить поддержку для разнообразных проектов;
- 4) национальные и религиозные интересы нуждаются в лоббировании;

5) интересы различных отраслей экономики и бизнеса нуждаются в лоббировании.

Таким образом, возникновение лоббизма является объективным процессом². Однако лоббизм претворяется в жизнь самыми разными и не всегда законными и нравственными методами. Отсюда выделяется лоббизм цивилизованный и лоббизм криминальный.

В Российской Федерации нет ни закона о лоббизме (как в США), ни системы специальных нормативных актов (как в ФРГ). В качестве основополагающих руководящих принципов можно рассматривать ст. 30, 32 и 33 Конституции РФ о праве граждан создавать объединения, обращаться к государственным органам, участвовать в управлении страной. Первичным тут является ст. 33, гласящая: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/33eccb6261e315af07ad7d39f68d5bc470b60707/). В 1994 г. в Государственной Думе

Термин «лоббизм» возник в первой половине XIX в., когда представители бизнеса приходили в «кулуары» с целью поговорить с законодателями, влияя на ход экономических процессов.

была предпринята неудачная попытка принять закон о лоббизме, провалившаяся из-за коррупционной критики. В 2019 г. заместитель председателя комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Анатолий Выборный заявил о целесообразности разработать законопроект о лоббизме для развития антикоррупционного законодательства и выведения лоббизма из тени.

Современный лоббизм вытекает именно из рыночных радикальных реформ 1990-х гг., связанных с разгосударствлением экономики. В итоге в стране образовался класс независи-

¹ Семенов В.А., Колесников В.Н. Политический менеджмент. Учебное пособие для академического бакалавриата. М.: Юрайт; 2018. 298 с.

² А.Г. Грязнова, Е.А. Звонова, В.Т. Завьялов и др. Политология. Учебник. М.: ИНФРА-М; 2007. 380 с.

мых бизнесменов, которые нуждались в канале коммуникаций с властью (<https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-problemy-i-perspektivy-lobbizma-v-rossii>). Таким образом, лоббизм стал инструментом, с помощью которого экономическая элита влияет на государственную власть. Но это вовсе не означает, что современный лоббизм в России носит исключительно финансово-экономический характер. Помимо этнических, религиозных и других категорий лобби, в России большую силу также имеет лоббизм президентский (отстаивающий позиции главы государства) и лоббизм правительственный. Важное место также занимает лоббизм Совета Федерации. Сенаторы заинтересованы, прежде всего, в лоббировании интересов своих регионов. Среди региональных лобби наиболее мощную силу представляют две столицы, а также стратегически важные субъекты РФ в ресурсном или геополитическом плане (Татарстан, Приморский край, ХМАО, ЯНАО, Калининградская область и др.).

Существует множество субъектов лоббирования интересов деловых кругов: союзы, ассоциации, лиги, советы при органах власти, экспертные и аналитические центры, бизнес-клубы, фонды, клиентеллы. В отличие от западного лоббизма, российский лоббизм акцентируется на воздействии на исполнительную власть, а не на представительные органы [2].

Первичной задачей для формирования нормального лоббизма является наличие нормативной-правовой базы, однако сложившиеся крупные структуры лобби более ориентированы на решение экономических задач и получение известного рода преференций. Нельзя не признать тот факт, что перспективы принятия закона о лоббизме в России очень неопределенны. Политики, бизнесмены и общественные деятели в последние годы периодически заявляют о необходимости принятия закона, регулирующего лоббизм. Так, например, необходимость в таком законе была отмечена в Национальном плане противодействия коррупции (<http://www.kremlin.ru/supplement/1172>). Но фактически лоббизм в российском обществе уже есть и будет укрепляться далее.

Вторая важная задача — придание лоббизму цивилизованного облика с целью совершенствования взаимоотношений между обществом и властью и представления в госорганах

запросов бизнеса и других заинтересованных групп. Обычно лоббистские процедуры, проводимые по условной «западной» технологии, прогрессивны и полезны, так как публичность и освещенность едва ли совместимы с сомнительными проектами. К тому же часто лоббисты являются своего рода авангардом, берущим на себя разработку проектов, которые другие люди в силу политической пассивности, низкого уровня политической грамотности или отсутствия связей просто не могут реализовать. Таким образом, продвигая интересы своего клиента, лоббисты действуют и на общее благо [3].

Интересы бизнеса как двигателя экономики должны быть представлены в органах власти. Во-первых, потому что без благоприятных условий бизнес может попросту не выжить, что в особенности касается малого и среднего предпринимательства (МСП). Уроки пандемии коронавируса и режима самоизоляции обнажили эту насущную проблему и побудили власть идти на более открытый диалог с бизнесом (<https://travelcrimea.com/novosti/20200423/1053839.html>). Во-вторых, власть нуждается в этом еще и с позиции благоприятного социального климата, который бизнес обеспечивает с помощью производства товаров и услуг, а также выплат заработной платы. Устойчивый бизнес способствует устойчивости общества — это еще один урок, усвоенный по итогам режима самоизоляции. Интересно мнение исследователя из Белоруссии В. Герменчука, выдвигающего тезис о том, что легализация лоббистской деятельности — индикатор высокой политической культуры общества, который в дополнение повышает эффективность государственного управления, переводя частные и групповые интересы на язык закона [4]. Еще одна причина для легализации лоббизма — это своевременное выявление точек риска, своеобразное «пожаротушение», которое не позволит усугубить ситуацию [5].

Исследователь П. Просс обозначил такие основополагающие принципы правового регулирования лоббизма: 1) транспарентность (информирование общественности о лоббистской деятельности); 2) честность (равный доступ для всех к органам власти без допущения коррупции); 3) эффективность (отсутствие преград в циркуляции информации и открытое правительство) [6].

В то же время легализация лоббизма может стать неким дестабилизирующим фактором, обнажая социальную несправедливость. Опыт западных государств показывает, что конструктивных результатов больше добивается крупный бизнес, который и так зачастую обвиняется в ущемлении МСП. Подобная ситуация, повторяющаяся постоянно, способна дестабилизировать обстановку, разбалансировать интересы, способствовать росту социальной напряженности. Не застрахована потенциальная легализация и от связей с иностранными государствами, продвигающими свои интересы в Российской Федерации.

Проблемой легализации лоббизма является негативное отношение к нему в обществе. Преобладают саркастические мнения об этом институте, многие не понимают его сущность и смысл. А зачастую лоббизм вообще ассоциируется с противоправными деяниями — вплоть до приравнивания его к коррупции. Тут стоит упомянуть, что лоббистская деятельность ведется, пусть и в крайне латентных формах, не только в исполнительных и законодательных органах власти, но также и в судебных, чтобы продвинуть нужное решение, используя публичность. Это, конечно же, дискредитирует лоббизм.

Как ни парадоксально, но без легализации такое негативное отношение будет побороть намного сложнее. Ведь целью легализации является повышение прозрачности и открытости деятельности лоббистов. Российский ученый А. Миндагулов описывает лоббизм как негативное явление, настаивая на том, что «цивилизованный, легализованный, узаконенный лоббизм означает признание, узаконение, легализацию коррупции и в целом так называемой респектабельной преступности». В качестве доказательств он приводит следующие аргументы: 1) лоббизм не способен осуществить свои намерения без подкупа должностных лиц; 2) цивилизованного лоббизма не существует — это всегда оказание давления; 3) лоббизм в США далеко не эталон; 4) лоббизм применяют «темные» личности, видящие в законодатель-

стве преграду; 5) ничто не мешает лоббистам использовать противоправные действия [7].

Так или иначе, иногда лоббизм и коррупция действительно сращиваются. И это не российская реалья, как часто любят говорить, а глобальный факт, во многом связанный с самой человеческой природой. К тому же, следует отметить, что появление в России закона о лоббизме или совокупности нормативных актов о его регулировании вовсе не уничтожит в одночасье всю коррупцию. В этом контексте его можно рассматривать исключительно как один из инструментов антикоррупционной политики, добавляющий ясности и прозрачности в ходе реализации политико-управленческих процессов.

Подводя итоги, хочется отметить, что закон о лоббизме в РФ все-таки нужен. Он будет отражать общемировые тенденции, в рамках которых, тем не менее, перед Россией и россиянами встает еще куда более сложная задача сохранения цивилизационной уникальности и самобытности. Потенциально легализованный лоббизм позволит тщательнее изучать политику и ход политического процесса посредством повышения открытости данных. Также это позволит открыть новую страницу во взаимоотношениях власти и бизнеса, четко отделив цивилизационный лоббизм от его криминогенно-латентных проявлений. Однако надо заметить, что нынешняя политическая обстановка в России и мире складывается весьма непросто, что, безусловно, требует более взвешиваемых и осторожных политических шагов. Оптимальным, компромиссным вариантом может стать развитие соответствующих ассоциаций и активизация их деятельности, создание соответствующей образовательной и академической базы, а также регулирование лоббизма не единым конкретным законом, а совокупностью нормативно-правовых актов. Необходимы также дополнительные исследования лоббизма, теории и практики взаимодействия государства и бизнеса для более грамотного преодоления существующих проблем.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Никитин А. С., Шатилов А. Б., Муляр С. Н., Вечернин Д. С. GR для малого и среднего бизнеса. Монография. URL: <https://www.libfox.ru/649217-aleksandr-shatilov-gr-dlya-malogo-i-srednego-biznesa-monografiya.html>.
2. Васецкий А.А Лоббизм в политическом процессе современной России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-v-politicheskom-protsesse-sovremennoy-rossii>.

3. Толмачева И.В. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. URL: https://bookz.ru/authors/irina-tolma4eva/lobbizm-_341/1-lobbizm-_341.html.
4. Герменчук В.В. Свет и тени лоббизма. *Беларуская думка*. 2013;(12):62–68.
5. Сергунин А.А. Нужен ли России закон о лоббировании? URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nuzhen-li-rossii-zakon-o-lobbировanii>.
6. Павроз А.В. тенденции, проблемы и перспективы лоббизма в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-problemy-i-perspektivy-lobbизма-v-rossii>.
7. Миндагулов А.Х. Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции. *Евразийский юридический журнал*. 2010;7(26):100–104.

REFERENCES

1. Nikitin A. S., Shatilov A. B., Mulyar S. N., Vechernin D. S. GR for small and medium businesses. Monograph. URL: <https://www.libfox.ru/649217-aleksandr-shatilov-gr-dlya-malogo-i-srednego-biznesa-monografiya.html>. (In Russ.).
2. Vassetskiy A. A. Lobbyism in the political process of modern Russia. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbизм-v-politicheskom-protssesse-sovremennoy-rossii>. (In Russ.).
3. Tolmacheva I. V. Lobbyism in Russian. Between business and government. URL: https://bookz.ru/authors/irina-tolma4eva/lobbizm-_341/1-lobbizm-_341.html. (In Russ.).
4. Germenchuk V. V. Light and shadow of lobbyism. *Belaruskaya dumka*. 2013;(12):62–68. (In Russ.).
5. Sergunin A. A. Does Russia need a law on lobbying? URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nuzhen-li-rossii-zakon-o-lobbировanii>. (In Russ.).
6. Pavroz A. V. Trends, problems and prospects of lobbyism in Russia. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-problemy-i-perspektivy-lobbизма-v-rossii>. (In Russ.).
7. Mindagulov A. Kh. Civilised lobbyism as a way to legitimise corruption. *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2010;7(26):100–104. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Владимир Сергеевич Боровков — студент 3-го курса факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет, Москва, Россия
rteykk@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vladimir S. Borovkov — 3rd-year student, Faculty of Social Sciences and Mass Communication, Financial University, Moscow, Russia
rteykk@mail.ru

Статья поступила 12.11.2020; принята к публикации 30.11.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 12.11.2020; accepted for publication on 30.11.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.