ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Рагимов А.Т., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedracost@mail.ru*

В статье исследуются проблемы возникновения лоббизма в целом как общественно-политического, в том числе и правового явления. Лоббизм рассматривается как одна из возможных форм, использование которой может минимизировать издержки политических и, прежде всего, управленческих процессов. В этом контексте он может кардинально повлиять на масштабы коррупции в той или иной стране. Правовое регулирование лоббистской деятельности в России, по утверждению автора, не находит должной политико-правовой поддержки. Однако исследования ученых все более делают эту проблему актуальной.

Ключевые слова: лоббизм, правовое регулирование, коррупция, теневая экономика, теневая политика, двойная мораль, ответственность.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-13-17

UDC 340

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN RUSSIA

Ragimov A. T., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedracost@mail.ru*

The article examines the problems of the emergence of lobbying in general as a socio-political, including legal phenomenon. Lobbying is considered as one of the possible forms, the use of which can minimize the costs of political and, above all, managerial processes. In this context, it can dramatically affect the extent of corruption in a particular country. According to the author, the legal regulation of lobbying activities in Russia does not find proper political and legal support. However, the research of scientists is increasingly making this problem relevant.

Key words: lobbying, legal regulation, corruption, shadow economy, shadow politics, double morality, responsibility.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-13-17

Современная российская юридическая наука в последнее десятилетие обращает внимание на проблему лоббизма [1, с. 15; 2, с. 35; 3; 4], тогда как на практике уже многие века происходили процессы, получившие наименование «лоббизм». Что же это за явление, которое, не имея научного признания, так довлело в обществе?

Лоббизм в переводе с английского означает оказание давления на депутатов и представителей органов государственной власти со стороны физических лиц и негосударственных организаций с целью принятия выгодных им решений [5]. Все более лоббизм определяется как явление, представляющее собой систему мер (методов, способов, средств) неформального воздействия групп давления (интересов) на властные органы с целью добиться принятия выгодных для них решений [4]. И.А. Старостина лоббизм определяет в системе конституционных правовых отношений, связанных с законодательной сферой и выделяет три его стороны: заказчик (клиент), объект лоббирования (участники законотворчества), лоббисты (посредники) [4, с. 132]. Такое понимание подчеркивает его правовую природу.

В широком же смысле лоббизм означает любое влияние (давление) не только на власть, но и на невластные структуры для получения выгодного решения. То есть не только в органах государственной власти лоббизм допустимое явление, но и в бизнесе, в обычном общении людей, в разнообразных формах их самоорганизации. Лоббизм, который проявляется за пределами публичной власти, можно условно назвать бытовым лоббизмом. По формам проявления и последствиям он не может оказать существенного влияния на широкий круг общественных отношений либо на принятие значимых для общества решений. Тем не менее, проблемы бытового лоббизма, на наш взгляд, должны стать предметом серьезных социологических исследований и философских оценок.

Признаки лоббизма как политико-правового явления проявлялись еще в древности. Так, во времена Сократа, Платона, Аристотеля существовали различные формы обсуждения (и осуждения) деятельности властей. К примеру, были школы, академии, публичные выступления, где власти навязывали (предлагали) те или иные решения существующих проблем государственной власти. Из-за чего пострадал Сократ? Он пытался вме-

сте со своими учениками убедить власти в полезности и нужности для людей новых знаний о природе, об обществе, о человеке. Что странно: при власти 30-ти тиранов он выжил, а при демократах был казнен. Идеи, которые лоббировал он и его ученики, оказались опасными для демократической власти Афин. Такой печальный пример стал возможным, скорее всего, из-за отсутствия элементарных правил публичных дискуссий даже в демократических Афинах. Оказалось, что греческое правосудие было далеко от римской правовой цивилизации.

Так, «нелюбовь к инакомыслию» годами и веками переросла к пониманию полезности альтернативных суждений, восприятию возможности существования более потребных для общества либо его части идей и предложений, требующих внимания властей, их рассмотрения и принятия по ним решений.

Первыми это осознали англичане. Еще в XVII в. появились признаки классического лоббизма. В монархической Англии в парламенте допускалось участие лоббистов. Считалось нормальным явлением «обработка» парламентариев во время перерывов в кулуарах. Занимались этой деятельностью не только отдельные физические лица, но и специально созданные профессиональные организации. К примеру, известная история борьбы женщин за равноправие в Англии с помощью образованного для либбистских целей общества «суфражисток». Так, во второй половине XIX в. в Великобритании завершился процесс феминизации, величайшее достижение демократии.

Известно, что без необходимости такого рода явления спонтанно не появляются. Что же на самом деле способствовало появлению лоббизма в общественно-политической жизни человечества? Всегда ли можно говорить о каких-то однозначных фактах? При всех их различиях они сделали неотвратимым лоббистическое явление. Отметим некоторые из них.

Первое, на что следует обратить внимание, это наличие такой необходимости, то есть отсутствие возможности более эффективно решать насущные потребности общества в целом, либо каких-то социальных групп. Это может быть связано как с несовершенством общественно-политических институтов, так и с желанием полнее учитывать интересы своих подданных.

Второе, что следует иметь в виду, это те противоречия, которые в обществе не нашли своего разрешения.

Третье – это то, что в обществе есть проблемы, решение которых требует общественной инициативы в связи с невозможностью познать глубину проблем власти в силу ее специфики либо особой деликатности вопросов.

В идеале лоббизм может не являться неотъемлемым компонентом публичной власти. Однако в действительности тенденция усиления роли лоббизма наблюдается в деятельности все больше государств, преимущественно развитой демократии. Чтобы понять природу этих процессов, предлагаем

рассмотреть ситуацию, которая складывалась вокруг лоббистической деятельности в Англии. Начиная с XIX в., лоббисты все активнее вклинивались в политическую жизнь Соединенного королевства. Если первоначально лоббисты заявляли о себе в среде парламентариев, то впоследствии они завоевали структуры исполнительной власти. Параллельно и власть, и, соответственно, лоббисты искали эффективные механизмы правового регулирования своих взаимоотношений. Обе стороны преследовали свои интересы: власть получала необходимую информацию, лоббисты приобретали доступ к власти. Главное, что и та, и другая сторона выступали за прозрачность принимаемых решений.

Таким образом, на примере Англии видно, что лоббизм – это хотя и инородное, но не враждебное для власти и общества явление. С учетом этого обстоятельства с начала XXI в. в ряде европейских государств преуспели в законодательном регулировании этой деятельности. Добились также принятия общеевропейского акта, направленного на обеспечение прозрачности деятельности лоббистов в Европейском Союзе*.

В первой половине XX в. в США также активно искали формы правового регулирования технологий и инструментов лоббистской деятельности. Завершилась эта работа принятием в 1946 г. закона, упорядочивающего основные моменты ее функционирования**. Прежде всего, лоббизм признавался одним из родов профессиональной деятельности, устанавливалась процедура регистрации профессиональных лоббистов в Сенате США, предусматривался порядок отчета их в соответствующих органах власти. Законодателем был однозначно поставлен и решен вопрос о том, что лоббизм и коррупция несовместимы. На самом деле на практике не просто различить мотивацию лоббиста: свою активность он проявляет из-за личной заинтересованности или в целях принятия справедливого и выгодного лоббируемой группе интересов.

Лоббизм и для России не новое явление. Первые его проявления отмечены во второй половине XIX в. и связаны они были с отстаиванием интересов предпринимателей в правительственных учреждениях. Наибольшее развитие оно получило с созданием такого политического института, как парламент (Государственная Дума и Государствен-

* Наиболее значимым нормативным актом является Межинституциональное соглашение Еврокомиссии и Европарламента о едином реестре прозрачности 2011 г. URL: ru.wikipedia.org (дата обращения: 15.02.2021).

** В октябре 1946 г. Конгресс принял «Закон о регулировании лоббизма», который регулировал лоббистскую деятельность в Конгрессе. Закон «Об этической реформе» 1989 г. запретил некоторым госслужащим влиять на правительство в течение определенного периода после ухода со службы. Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» 1996 г. ввел понятие «лоббист» и др. URL: ru.wikipedia.org (дата обращения: 15.02.2021).

ный Совет после 1905 г.). Тогда именно лоббизм приобретает наиболее организованный характер, основанный на взаимном интересе власти и лоббистов. Депутаты нуждались не только в поддержке их в ходе избирательной компании, но и в необходимости оказать давление на противоположную позицию в парламенте при решении вопросов в Правительстве России. Таким образом, лоббисты приобретали как политические дивиденды, так и реальную финансовую поддержку от заинтересованных структур и лиц.

Отношение к лоббизму в послереволюционной России в силу известных идеологических догматов марксизма-ленинизма было отрицательное, как к инструменту, используемому буржуазией в своих интересах в органах власти. При этом одно остается непонятым: причем здесь лоббизм как профессиональная деятельность? Ведь все дело в том, какой смысл мы вкладываем в ее содержание. Это стало понятным, когда при советской власти весьма активно и в безобразной форме использовались лоббистские инструменты при решении различных государственных задач. Лоббированием занималась одна компартия как напрямую через руководителей партийных структур на местах, так и через решения ЦК КПСС. Таким образом, КПСС являлась лоббистской организацией СССР с непрекращаемыми полномочиями. Существовали и другие формы лоббизма: обращение к руководителям регионов (первым секретарям партии), публичные выступления регионального партийно-советского руководителя на союзном уровне и т.п.

Такая практика в итоге привела к тому, что вся власть оказалась в одних руках – коммунистов-лоббистов: и политическая (государственная), и хозяйственная (чьи интересы должны были лоббироваться). И только переход к многопартийности и признанию истинных демократических ценностей положил начало формированию лоббизма – модели, используемой в развитых странах.

В российском законодательстве, включая нормы Конституции РФ, имеются правовые возможности, схожие с законодательством о лоббизме (ст. 33 Конституции РФ, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и др.).

Однако так и не был принят специальный нормативный правовой акт, как это сделано в ряде европейских стран [6]*. Было несколько попыток пролоббировать внесение Закона РФ «О лоббистской деятельности в органах государственной вла-

сти». Однако для принятия закона лоббизму не хватает действенной поддержки. Но для российского общества является большим достижением признание политиками и учеными допустимости лоббистской деятельности, рассмотрение этих проблем на уровне высшего законодательного органа – Государственной Думы**, обсуждение на всероссийских конференциях. Более того, в 2008 г. в Национальный план о противодействии коррупции был внесен пункт о необходимости подготовки нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность. В 2012 г. Минэкономки РФ и Минюсту РФ было поручено провести публичное обсуждение формирования в России института лоббизма. Однако по состоянию на 2021 г. ни одного нормативного акта на публичное обсуждение не вынесено. Да этого не могло и быть при такой агрессивной позиции Генеральной прокуратуры РФ, которая на законодательные предложения отреагировала внесением проекта закона о поправках в УК РФ об установлении ответственности за лоббистскую деятельность. Позиция такого авторитетного органа, несомненно, выражала мнение высшей власти России. Таким образом, был поставлен крест на дальнейшем продвижении данного вопроса.

Лоббизм – это явление, которое складывается на базе взаимовыгодных и согласованных интересов сторон. Оно должно быть понятно и прозрачно не только для сторон и участников этой деятельности, но и для граждан. По-другому эта деятельность невозможна и теряет свой смысл. Благодаря таким качествам при развитой системе лоббизма практически может быть сведена на нет не только теневая экономика, но и теневая политика, двойная мораль и т.п.

Особую роль он играет в обеспечении чистоты государственной политики. Именно там, используя «грязные» нелегальные лоббистские технологии, «толпой стоящие у трона», «таясь под сению закона» заставляют молчать суд и правду. Как бы ни говорили философы, что первично, а что вторично, Россия, видимо, на таком этапе своего развития, когда еще бытие (уровень экономического развития) определяет сознание (состояние политической власти). Хотя, может быть, это так и есть!? Какая у нас экономика? Не как специалист по этим вопросам, а как человек, который был длительное время в гуще этих процессов, я склоняюсь к тому, что при таком несправедливом распределении материальных благ между богатыми и бедными другой политики быть не может. Если бы в Дагестане на всех уровнях власти признавали тот факт, что теневая экономика составляет чуть ли не 70%, то очевидно, понимали бы, что мы будем иметь и такую же теневую политику со всеми свой-

* Так, в Германии на основе ст. 17 Конституции Германии лоббистская деятельность урегулирована отдельными нормативными актами, касающимися как законодательной, так и исполнительной власти: «Единое положение о федеральных министерствах», «Регламент деятельности Бундестага», «Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» и др. Во Франции законодательное регулирование было начато с Закона «О свободе Союзов» 1884 г. В настоящее время на основе Конституции Франции обсуждаются парламентские инициативы по детальному урегулированию лоббистской деятельности в сфере функционирования парламента.

** Начиная с 1997 г., в Госдуме РФ инициировались законопроекты о лоббизме. В настоящее время на рассмотрении профильного комитета парламента находится очередной законопроект по этой теме. URL: https://www.znak.com/2020-10-15/pochemu_v_rf_ne_prinimayut_zakon_o_lobbizme_i_chno_s_drugimi_antikorrupcionnymi_iniciativami (дата обращения: 15.02.2021).

ственными ей нелегитимными правилами функционирования.

В этих условиях будет неправильно полагать, что легальный лоббизм исправит положение. Но, наряду с другими мерами он может способствовать формированию цивилизованных правил как в экономике, так и в политике.

Нельзя недооценивать роль лоббистской деятельности в реальной профилактике коррупционных проявлений. Десятилетиями нам твердили, что лоббизм – это незаконная деятельность, коррупция и т.п. Вместе с тем, все наоборот, именно законная лоббистская деятельность может оказаться более эффективным средством противодействия коррупции, нежели пропагандистские призывы и меры, предусматривающие усиление репрессивной составляющей этой работы. Понимание такой значимости, скорее всего, привело к тому, что в первых важнейших документах по проблемам противодействия коррупции как одна из национальных задач ставится проблема исследования лоббизма и его нормативного правового регулирования*. Значительных продвижений нет. Что же тогда это было? Заигрывание? Похоже на то. Это и есть теневая сторона политики, которая, возможно, бывает при отсутствии прозрачности в решениях этих важнейших государственных задач. А, может быть, внедрению лоббизма не хватило лоббистов? Скорее всего, так и есть, кому это нужно? Государство и

владельцы основных национальных богатств – одни и те же лица, и поэтому посредник им не нужен.

Лоббизм в России ассоциируется с незаконной деятельностью, коррупцией [7]**. Такое отношение формировалось в общественном сознании десятилетиями, и чтобы избавиться от него не только должны были пройти годы, но и многое измениться в самой власти, прежде всего, в плане ее прозрачности и открытости. И, наконец, еще один аспект этой проблемы, который вызывает беспокойство: вопрос об ответственности лиц, вовлеченных в профессиональную лоббистскую деятельность. Она должна быть четко урегулирована на законодательном уровне. Меры юридической ответственности должны зависеть от характера специфических действий (поведения) субъектов этой деятельности в различных сферах политической жизни. Кроме того, надо полагать, что такого рода профессиональная деятельность имеет собственные механизмы для минимизации противоправных деяний. Сторонам этого процесса есть чем рисковать: если их не привлекут к уголовной ответственности, то существует риск потери высоких постов, профессиональной и авторитетной работы. Объем и мера ответственности будут зависеть от особенностей предмета посягательства и агрессивности правонарушителя. Самой суровой ответственностью должно стать исключение рецидива в этой сфере.

Литература

1. *Спектор Е.И.* Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 15–16.
2. *Субочев В.В.* Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. 2014. № 2. С. 35.
3. *Меньшенина Н.Н., Пантелеева М.В.* Лоббизм: курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального университета, 2016.
4. *Старостина И.А.* Конституционно-правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом // Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: УМК (учебное пособие) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016.
5. Карта слов: словарь-тезаурус русского языка // КАРТАСЛОВ.РУ: сайт. URL: <https://kartaslov.ru> (дата обращения: 15.02.2021).
6. *Жирнов А.В.* Лоббизм в правоприменительном процессе РФ // Молодой ученый. 2010. № 1-2 (13). Т. 2. С. 136-138. URL: <https://moluch.ru/archive/13/1087/> (дата обращения: 15.02.2021).
7. *Толстых П.А.* Лоббизм в России и за рубежом. М., 2010.

References

1. *Spektor E.I.* Osobennosti i perspektivy pravovogo regulirovaniya lobbizma v Rossii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2016. № 11. S. 15–16.
2. *Subochev V.V.* Lobbizm v Rossii: priroda, spetsifika, problemy pravovogo regulirovaniya // Pra-vo i upravlenie. XXI vek. 2014. № 2. S. 35.

* О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: указ Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2014 г. № 206. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

** П.А. Толстых рассматривает как одну из действующих форм лоббизма «коррупционную модель» его проявления.

3. *Men'shenina N.N., Panteleeva M.V.* Lobbizm: kurs lektsii. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo federal'nogo universiteta, 2016.
4. *Starostina I.A.* Konstitutsionno-pravovye problemy lobbizma v Rossii i za rubezhom // Konstitutsionno-pravovye osnovy antikorruptionnykh reform v Rossi i za rubezhom: UMK (uchebnoe posobie) / otv. red. d-r yurid. nauk, prof. S.A. Avak'yan. M.: Yustitsinform, 2016.
5. Karta slov: slovar'-tezarus russkogo yazyka // KARTASLOV.RU. URL: <https://kartaslov.ru> (data obrashheniya: 15.02.2021).
6. *Zhirnov A.V.* Lobbizm v pravoprimeritel'nom processe RF // Molodoj uchenyj. 2010. № 1-2 (13). T. 2. S. 136-138. URL: <https://moluch.ru/archive/13/1087/> (data obrashheniya: 15.02.2021).
7. *Tolstykh P.A.* Lobbizm v Rossii i za rubezhom. M., 2010.

Поступила в редакцию 12 марта 2021 г.
Received 12 March, 2021