

Юридические науки

УДК 34

ЛОББИРОВАНИЕ В РОССИИ¹

А.М. Бирюкова, Всероссийский государственный университет юстиции - РПА при Минюсте РФ (Москва, Россия)
e-mail: missis.biryukova@myt.east.ru

Аннотация. Статья посвящена такому явлению, как лоббизм. В статье рассматривается практика применения лоббизма в США, Канаде, Великобритании, Франции и Японии. Также, показано становление лоббизма в России. Подчеркивается, что и сегодня применение «лоббизма» актуально, однако еще стоит вопрос о принятии закона о лоббизме в РФ.

Ключевые слова: Лоббизм, коррупция, мировой опыт, легализация практики лоббирования, антикоррупционная политика, законные представители.

Интерес к данной теме вызван тем, что лоббизм как явление изучен не полностью. Единая точка зрения на его правовую природу, значение в жизни государственно-организованного общества отсутствует.

Сегодня лоббизм является одной из самых важных и сложных проблем и не только в России. Он стал способом защиты определенными слоями общества своих интересов. К сожалению, наличие теневого, скрытого от общественности, а потому неконтролируемый лоббизм порождает разного типа злоупотребления и коррупцию в органах власти, приводит к нарушению принципов демократии в государстве [17]. В России, если в советское время лоббизм только мог себя проявить как метод контроля народа за решениями парламента, то теперь он стал тождественным хорошо оплачиваемой пропаганды интересов бизнеса.

Проследим историю становления понятия «лоббизм». Термин «лобби» обладает англоязычным происхождением, но изначально он уже был в средневековой латыни. Еще в XVI в. данное слово использовалось для обозначения крытых галерей в монастырях, сто лет спустя – аллеей для прогулок в палате общин Англии. Политический характер термин приобретает в конце XVIII века в США. Об этом свидетельствует первая поправка к Конституции США («мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»), впервые заложившая основу для развития данного явления через систему правовых норм. А примерно с середины XIX в. «лобби» стало местом, где привилегированные лица могли высказать свою позицию перед членами Палаты представителей и сенаторов.

Сущность понятия «лоббизм» также вызывает интерес, т.к. не существует точного определения. Английский политолог С.Е. Файнер считает: лоббизм — это «любая деятельность организаций, влияющая на органы государственной власти в целях

¹ Статья представлена магистром социальной работы Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензент: П.В. Никитин - кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ВГУЮ Минюста России.

содействия собственным интересам». Американский политолог Э. Лэдд делает акцент на политическом компоненте: «организация определенных групп людей для реализации своих интересов». В России бытуют два подхода к трактовке термина «лоббизм». В широком смысле лоббизм – это любая деятельность организованных групп давления по отстаиванию своих интересов, последователи которого допускают лоббизм Президента, Правительства, депутатский лоббизм. В. Лепехин приводит такое определение термина в книге «Лоббизм»: «Лоббизм – есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической», А.С. Автономов, П.А. Толстых полагают неправильно зачислять в лоббисты «партийные фракции», «депутатские группы», государственных должностных лиц [13]. Из всего выше сказанного можно сделать вывод, что лоббизм – это институт политической системы, задача которого состоит в продвижении интересов привилегированных лиц с целью добиться принятия выгодного для них политического решения.

Во многих государствах лоббизм регламентируется законами, поэтому опыт развитых иностранных государств требует изучения и применения в России с целью предотвращения его предполагаемых отрицательных проявлений. Я решила рассмотреть для примера США, Канаду, Великобританию, Францию и Японию. Так, Американское лоббирование является самым передовым. За период с 1998 по 2006 г. расходы лишь основных отраслей производства на лоббирование составили около 20 млрд. долл [4]. Сегодня в Вашингтоне существует более 13000 интегрированных лоббистов [16], чья деятельность регулируется Законом о регистрации лоббистов (1946 г.), об иностранном лоббизме (1938 г.), о федеральных избирательных кампаниях (1972 г.) [1].

Канадское управление лоббистской деятельности схоже с американским, но имеет ряд отличий. Главным документом выступает Закон о регистрации лоббистов 1988 г. [7]. Чертами выступают: непрозрачность системы распределения государственных заказов; отсутствие кодекса поведения для членов парламента, обременяющий их раскрытием своих интересов [14], кроме того регистрация лоббистов является детализированной регламентацией санкций за нарушение закона.

Например, любое физическое лицо, нарушившее закон, считается виновным и подлежит наказанию в виде штрафа от 25 до 100 тысяч долларов, тюремному заключению на срок от 6 месяцев до 2-х лет, либо и то, и другое одновременно [10].

Управление лоббизма в Великобритании нечетко. Характерный признак — акцентирование внимания законодателей на финансовых интересах самих членов парламента. Основным нормативно-правовым актом, можно назвать Свод Законов о государственной гражданской службе, на базе которого каждый департамент принимает свой Кодекс управления, т.е. члены парламента сами часто выступают лоббистами, хотя они должны заявлять, что финансово заинтересованы [7].

Во Франции практика использования лоббизма длительное время считалась за пределами закона, т.к. правительство обязано отстаивать только общенациональные задачи. Только с начала 1980-х годов к легитимному лоббированию среди законодателей появился интерес [10, С. 69]. Во Франции весомую роль в регулировании экономических отношений играет государство. В 1991 г. во Франции была сформирована Ассоциация советов по лоббизму, цель которой —

продвижение идей легального лоббирования, его открытости и законодательного регулирования. На основании Конституции 1958 г. во Франции также действует Социально-экономический совет, состоящий из членов профессиональных групп страны, который призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера [7, С. 151].

Японский тип применения лоббистской деятельности. Базовые субъекты лоббистской деятельности в парламенте страны восходящего солнца — депутатские кланы. Наименование «дзоку» — кланы — обладают неофициальными организациями авторитетных депутатов японского парламента [12, С. 130], члены которых — высокопоставленные чиновники определенных министерств и ведомств, чья работа носит большое значение во взаимоотношениях с оппозиционными партиями и СМИ [6, С. 121]. Часто от тактико-технических вопросов (время выдвижения, расстановка сил в парламенте, политический момент) зависит судьба законопроекта, поэтому клан процедурной комиссии особо элитарен. Японские политологи полагают, что работа кланов оказывает как положительное, так и отрицательное влияние на японскую политику. Позитивное — присутствие содействия бюрократии с политиками с целью принятия выводов высококвалифицированных профессионалов, которые оформляют основу депутатских кланов. Негативный момент — практика клановых организаций подрывает базовый демократический принцип деления властей и понижает роль премьер-министра, партий и парламента [12, С. 137].

Теперь перейдем к становлению лоббизма в России. В силу особенностей исторического развития России процесс становления института лоббизма начался гораздо позже, чем на Западе. Так можно приписывать к своеобразным лоббистам бояр, чьи полномочия достигли своего апогея в 20—30-е гг. XVII в. Лишь на рубеже XIX—XX вв. в России зарождается институт лоббизма схожий с Западным, ключевыми задачами которого стали согласование воззрений различных групп буржуазии, выработка совокупной позиции для дальнейшего представления ее правительству. С началом Первой мировой войны получила развитие практика создания межведомственных органов оперативного управления — Всероссийские земский и городской союзы. Законом от 17 августа 1915 г. были образованы Особые совещания для обсуждения мероприятий по обороне государства, государственных и общественных учреждений и предприятий, цель которых государственная оборона, перевозка топлива, продовольствия и военных грузов.

В СССР система представительства интересов граждан была деформирована из-за однопартийности общества, когда жестко пресекались альтернативы, частная инициатива. Лоббизм снова потерпел изменения в постперестроечной России. Крушение планового хозяйства в конце 80-х — начале 90-х гг. дал толчок к становлению нового института функционального представительства интересов, основой которого стало превращение лоббистов в полноправных участников политического процесса. Например, в декабре 1990 г. была учреждена первая политическая организация промышленников — Партия свободного труда (И. Коровиков, В. Тихонов), затем появились Партия экономической свободы (К. Боровой, И. Хакамада),

Предпринимательская политическая инициатива (М. Масарский, К. Затулин). Среди общественных структур стоит назвать: Совет по развитию предпринимательства при Правительстве РФ (1992 г.), Совет по поддержке малого и среднего бизнеса (1993 г.), при отдельных министерствах и госкомитетах - Совет по внешней экономической политике при Министерстве внешних экономических связей РФ. Так, стала расти политическая активность отдельных фирм и конгломератов [5, С. 82-87]. Но самый большой интерес для лоббистов представляет Государственная Дума, т.к. именно оттуда берут начало все законопроекты [9, С. 16-18].

Также большой интерес вызывает вопрос о принятии закона о лоббизме в РФ. Попытки легализовать практику лоббизма в России предпринимаются с 1990-х годов. Последняя - законопроект, вносимый на слушание нижней палаты парламента в 2003 г. депутатов от блока «Союз правых сил» Б. Надеждин, Б. Немцов и И. Хакамада, в следующих созывах новых редакций не было [3]. В 2008 г. этот вопрос был включен в предвыборную программу Д. Медведева, а в 2010 г. Минэкономразвития вынесло решение о преждевременности принятия данного закона. По мнению П. Толстых, сегодня произошли изменения, Правительство заинтересовано в Government Relations - сообществе по связям с госорганами [2], но закон пока не реализован из-за неудовлетворительной правовой базы, не адаптированности к рыночным реалиям, и отсутствию политической воли ведущих финансово-промышленных групп [8].

В заключение хотелось бы выразить свое мнение по данному вопросу, которое схоже с позицией председателя Национального антикоррупционного комитета К. Кабановым: «Закон не принимается, потому что не хотят лоббисты. Зачем ломать коррупционный рынок и уходить в белую? Лучше работать в теневую. А когда карты закрыты, то кто сильнее, тот и прав. Таким образом, интересы тех, у кого больше личных связей и влияния, всегда будут превалировать над профессионализмом и эффективностью» [3]. Легализация лоббизма еще более нагнетает отчуждение власти от общества. В случае легализации лоббизма станут восприниматься законы, не отражающие потребности всего населения, т.е. отступление от демократии. Впрочем, действенная система защиты коренных интересов населения все равно будет сотворена. В журнале «Эксперт» написано, что по плану, закон о лоббизме должен быть принят в первом полугодии 2015 года. Его разработчики считают, что он увеличит прозрачность взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества [15].

Литература:

1. Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США / И.Д. Вавочкина / Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. — 2013. URL: http://lobbying.ru/index.php?article_id=1805
2. В РАНХиГС обсудили правовое регулирование лоббизма // Официальный сайт РАНХиГС. URL: www.ranepa.ru/news/item/2675-lobbizm.html
3. В России может появиться закон о лоббизме // Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/559396#ixzz3lZF3bE1F>
4. Головина А. Международное лоббирование как инструмент поддержки

российского бизнеса за рубежом // *Общественные науки и современность*. — 2009. — № 7. — С. 47

5. Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // *Мировые экономические и политические отношения*. 1997. №1. С. 82—97.

6. Иноуги Т. Исследование депутатских кланов. — Токио, 1987. — С. 121.

7. Коцан И.М. Политико-правовой анализ регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах // *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*. — 2011. — № 4. — С. 147-151.

8. Красинский В.В. Правовая оценка российского лоббизма // *Юридический мир*. М.: Юридический мир ВК, 2004. № 8-9. С. 86-89.

9. Лолаева С., Черкасов Г. Лоббизм в Думе, или Неподкупный Джо // *Эксперт*. 1997. №25. С.16—18.

10. Любимов А.П. История лоббизма в России. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. — С. 69.

11. Любимов А.П. Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом / А.П. Любимов, С.П. Сиротенко / *Электронный научный журнал «Представительная власть»*. — 2008. URL: <http://pvlast.ru/archive/index.472.php>

12. Пантелеева М.В. Депутатские кланы как инструмент лоббистской деятельности в Японии // *Россия и АТР*, 2007. — № 4. — С. 130.

13. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, Москва, 2009. — URL: lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1

14. Пчелинцев С.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности: канадские подходы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2008. — № 3. — С. 81.

15. Тернистый путь российского лоббизма // *Эксперт Online*. URL: <http://expert.ru/2014/09/2/lobbizm/>

16. Фарнель Ф.Ж. Лоббирование. Стратегии и техники вмешательства / Ф.Ж. Фарнель / учеб. пособие. — С. 51. URL: http://www.frankfarnel.com/wp-content/uploads/2011/08/lobbying_russian-v.pdf

17. Чебыкин И.В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно правовой аспект): дисс. канд. юрид. наук. - СПб., 2004. С. 4.



Birjukova A.M. Lobbirovanie v Rossii // *Nauka. Mysl'*. - № 8. - 2015.

© А.М. Бирюкова, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— • —

Abstract. The article is devoted to the phenomenon of lobbying. The article discusses the

practice of lobbyism in the US, Canada, UK, France and Japan. The establishment of lobbyism in Russia is shown. It is emphasized that today the use of "lobbyism" is actual, but there is still the question of the adoption of a law on lobbying in the Russian Federation.

Keywords: lobbyism, corruption, international experience, legalization of practice of lobbying, anti-corruption policy, legal representatives.

. - • -

Сведения об авторе

А.М. Бирюкова, бакалавр 2 курса, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА при Минюсте РФ).

- • -

Подписано в печать 30.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.