

УДК 34.01

ББК 67.0

Sorokina Natalya Vladimirovna,
 candidate of historical sciences,
 assistant professor of the department of theory and history
 of state and law
 of Volgograd Business Institute,
 Volgograd,
 e-mail: n_v_sorokina_nv@mail.ru

Сорокина Наталья Владимировна,
 канд. истор. наук,
 доцент кафедры теории и истории
 государства и права
 Волгоградского института бизнеса,
 г. Волгоград,
 e-mail: n_v_sorokina_nv@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ЛОББИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PROBLEMS OF LOBBYING IN THE RUSSIAN FEDERATION

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of the concept of law and state

В данной исследовательской работе автором рассматриваются и характеризуются основные термины и определения по теме исследования проблем лоббирования в Российской Федерации. В статье рассматривается развитие законодательной базы, и выявляются определенные проблемы регулирования института лоббизма в Российской Федерации. Автор выявляет проблемы регулирования лоббизма в России, основываясь на примерах практики в зарубежных странах. Наряду с этим проводится параллель между лоббированием и коррупционной деятельностью в политической сфере. Отдельным аспектом в работе рассматривается характеристика классификации лоббизма. В работе также выявляются и определяются пробелы в правоприменительной практике по теме исследования.

In this research work the author examines and describes the basic terms and definitions related to the research problems of lobbying in the Russian Federation. The article discusses development of the legislative framework and identifies some problems of regulation of the institution of lobbyism in the Russian Federation. The author reveals the problems of regulation of lobbyism in Russia based on the foreign countries experience. Along with this, the parallel between the lobbying and corruption in the political sphere is made. A separate aspect of the work focuses on the characteristics of the classification of lobbying. The paper also identifies and defines gaps in law enforcement practice on the topic of research.

Ключевые слова: государственная власть, давление на властные структуры, институт лоббизма, классификация лоббизма, коррупция, лоббизм, легализация коррупции, пробелы в праве, политика, теневой лоббизм.

Keywords: government power, pressure on the power structures, institution of lobbying, classification of lobbyism, corruption, lobbying, legalization of corruption, gaps in the law, politics, the shadow lobbying.

Введение

Актуальность выбранной автором темы обусловлена неоспоримой важностью проблемы лоббирования в Российской Федерации. Относительно новое явление, связанное с влиянием на деятельность органов государственной

власти, носит теневой характер и потому является важным аспектом для правовой разработки проблем регулирования лоббистской деятельности в РФ [1]. В статье указываются два аспекта проблематики явления: коррупционная составляющая лоббистской деятельности и отсутствие ее регулирования и в законодательстве РФ [2; 3].

Научная новизна данного исследования заключается непосредственно в изучении обособленности лоббизма от государственного регулирования, что позволяет определить концепцию о формировании абсолютно новых для российского законодательства проектов и концепций правовой связи лоббистов с законом.

Перед автором была намечена **цель** настоящего исследования, заключающаяся в выявлении проблем лоббирования в РФ как высшего коррупционного звена в государственной деятельности, а также сравнение лоббистской практики зарубежных стран.

Основная часть

Чаще всего термин «лоббизм» может быть употреблен с двух сторон: нейтрально-положительной и отрицательной. В первом значении лоббизм представляет собой деятельность организованных групп и физических лиц, которая оказывает определенное давление на органы власти или органы местного самоуправления с намеченной целью добиться удовлетворения своих интересов [4]. В негативном смысле лоббизм приравнивают к коррупционному протекционизму или подкупу государственной власти в корыстных целях, в какой-либо степени противоречащих интересам общественности. Можно сказать, что негативный лоббизм выражается в незаконном давлении на власть, взяточничестве и коррупции. С другой стороны, лоббизм представляет собой демократический процесс, форму законного влияния групп давления на управленческие, в том числе законодательные, решения с целью удовлетворения интересов определенных социальных структур и слоев населения [5].

Двойное отношение к лоббизму прослеживается в мнениях государственных и политических деятелей по данному вопросу. Так, Коновалов Александр Владимирович, занимающий пост Министра юстиции Российской Федерации, заявил в своем выступлении на Петербургском международном юридическом форуме: «Лоббизм сегодня —

это, в моем понимании, некая трансформация коррупции в цивилизованное, лежащее в рамках закона, русло. Если мы изучим это явление, поймем, что может быть легализовано, то это нормальная вещь». Также он указал, что на данный момент лоббизму не выделено определенное место в правовом регулировании Российской Федерации. Это делает положение лоббизма полулегальным, а его механизмы — непрозрачными для общественности.

Эту тему затрагивал и Дмитрий Медведев, еще будучи на посту президента Российской Федерации. Он не раз обсуждал с Министерством юстиции необходимость формирования института лоббизма в стране. Формирование такого института должно положительно повлиять на проведение антикоррупционной политики, проект был изложен в Национальном плане противодействия коррупции, опубликованном на сайте Кремля. В публикации содержались требования для указания предложений в президиум президентского Совета по противодействию коррупции непосредственно с учетом мирового опыта и различных рекомендаций со стороны международных организаций [6].

Кроме вышеуказанной классификации лоббизма, выделяется и иная, по трем категориям: цивилизованный лоббизм (то есть, находящийся в правовых рамках), теневой лоббизм и криминальный лоббизм.

Цивилизованный, очевидно, основан на законных методах деятельности для защиты определенного круга интересов. Но, как мы уже выяснили, лоббизм не может быть полностью подотчетен закону, так как попросту не существует сферы его регулирования. Отсюда вытекает теневой лоббизм, а за ним и криминальный. Теневой лоббизм использует выявленные пробелы в законодательстве, обходя, скажем так, острые углы в процедурах и методах. Криминальный же лоббизм является наивысшим звеном, грубо нарушающим законодательство Российской Федерации в области взаимоотношений с органами государственной власти [7].

Стоит заметить, что планы реализации института лоббизма фигурировали в законодательных проектах с 1995 года вплоть до 2015 года. В 2014–2015 годах стояла задача о соответствующем кадровом усилении этого направления работы, который также не увенчался успехом. Но последний Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 01.04.2016 №147, уже не содержал в себе подобных положений.

Несмотря на полное игнорирование проблемы лоббизма в законодательстве Российской Федерации, само понятие лоббизма соответствует Конституции РФ. П. 1 ст. 32 Конституции устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Ст. 33 говорит, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [8].

Исходя из указанных статей, можно сделать вывод о том, что лоббирование является прямым правом граждан Российской Федерации. Как известно, права человека и гражданина, указанные в Конституции, должны быть под охраной и защитой государства. Следовательно, регулирование лоббистской деятельности должно осуществляться уполномоченными государственными органами, а не посредством общественных взаимоотношений, построенных лишь на доверии и честности граждан.

По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), юридически нерегулируемый лоббизм порождает коррупцию в органах власти. Кроме того, отсутствие правовых рамок для данного явления влечет чаще всего принятие решений (как правовых, так и административных) в интересах не только узкой группы лиц, но и для удовлетворения краткосрочных интересов. В таких странах — участницах ОЭСР, как Австралия, Австрия, Канада, Франция, Германия, Венгрия, Мексика, Нидерланды, Польша, Словения, США, лоббизм законодательно закреплен на федеральном уровне. В Великобритании регулируется не деятельность лоббистов, а деятельность политиков и государственных служащих, то есть в большей степени реализуется не лоббистское, а антикоррупционное регулирование.

Основы лоббистской деятельности впервые зародились в США. Базисом для представителей лоббистов стала Конституция США, в которой гарантировано право на свободу слова и возможность обращения к конгрессу. Эти положения узаконивают вмешательство компаний в законодательные и политические процессы. После принятия в США закона о лоббизме появилось большое количество организаций, занимающихся данным видом деятельности. Лоббисты ежеквартально обязаны представлять отчеты о полученных и израсходованных на указанные цели средствах, а также о лицах, которым были выплачены какие-либо суммы.

При сравнении законодательного закрепления лоббизма в России и США, вторые имеют явное преимущество. Лоббизм в США регулируется не только на федеральном уровне, но и на уровне каждого отдельного штата. Кроме конституционных гарантий, о которых было сказано выше, существуют также:

- федеральный закон о прозрачности лоббистской деятельности и отчетности при ее осуществлении (Lobbying Transparency and Accountability Act);
- акты, регулирующие лоббистскую деятельность, так или иначе затрагивающую закон о федеральном плане инвестиций для создания рабочих мест (American Recovery and Reinvestment Act);
- законы штатов, которые вносят значительное количество дополнений и ограничений в лоббирование на уровне субъекта;
- предписанные органами исполнительной власти США и Конгрессом особые правила деятельности лоббистов.

Проанализировав нормативную базу по данному вопросу, можно проследить закономерность: единым базисом для всех вышеперечисленных предписаний является принцип полной открытости деятельности лоббиста, которая проявляется с различных сторон (регулярная отчетность, информирование общественности и властей, база данных, доступная всем гражданам США и др.) [9].

Что касается европейских стран, то их можно условно разделить на две категории:

- государства с аналогичной ситуацией, как в Российской Федерации — лоббизм существует, но законодательством не регулируется;
- государства, в которых лоббизм закреплен в нормативно-правовой базе. Интересно, что лоббистская деятельность в этих странах «узаконилась» относительно недавно — в 2000–2010 годах.

Деятельность европейских лоббистов заметно облегчается благодаря тому, что национальное законодательство большинства стран — членов Европейского Союза не предусматривает специального регулирования лоббистской деятельности.

В остальных государствах Евросоюза акты, регламентирующие лоббизм, как правило, либо носят лишь рекомендательный характер, либо затрагивают не всех лоббистов [10].

Таким образом, подводя итоги проделанному исследованию, можно сделать **выводы** о том, что лоббистская деятельность в наши дни является довольно популярной сферой. Согласно статистике, с каждым годом заинтересованность россиян в лоббировании растет, что позволяет сделать вывод о необходимости создания института лоббирования в России. Однако нужно помнить — мало создать обособленную отрасль, следует разработать обширный

комплекс правовой защиты и системы наказаний в данной сфере, ведь, так или иначе, лоббизм остается частично теневым из-за пробелов в его правовом регулировании. Кроме того, стоит задуматься о профессионализме лоббистов. На данный момент в структуре российского образования не существует отдельно выделенной области обучения лоббированию (в сравнении с Европой или США). По мнению автора, политический контингент обязан обладать особо квалифицированными профессиональными навыками, чтобы достойно выглядеть на государственной арене и быть представителями народных масс.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Михнева С. В., Сорокина Н. В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы : учебное пособие. Волгоград : Волгоградское научное издательство, 2013. 211 с.
2. Абезин Д. А., Сорокина Н. В. Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 1 (38). С. 201–205.
3. Сорокина Н. В. Уголовная ответственность за преступления в области избирательного законодательства // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 3 (40). С. 156–162.
4. Краткий политический словарь. М. : Политическая литература, 1983. 508 с.
5. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] / сост. П. А. Толстых // Lobbying.ru. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=43 (дата обращения: 17.12.2017).
6. Брянцев И., Баранова Л. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3. С. 13–16.
7. Миндагулов А. Х. Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / отв. ред. С. В. Землюков. Барнаул : ООО «Изд. дом «Барнаул», 2009. С. 345–353.
8. Вишняков В. Г. Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3 (5). С. 62–68.
9. Жуган И. Б. Лоббизм на современном этапе в США: правовые основы и анализ эффективности современного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 27–30.
10. Автономов А. С. Легальное лоббирование как антикоррупционная технология // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия : материалы «круглого стола». М. : Изд-во РАГС, 2010. С. 23–40.

REFERENCES

1. Mihneva S. V., Sorokina N. V. Legal regulation and availability of human resources in local governments: historical aspect and modern Essentials : a training manual. Volgograd : Volgograd scientific publishing house, 2013. 211 p.
2. Abusin D. A., Sorokina N. V. Administrative responsibility for infringement of the selective legislation // Business. Education. Law. 2017. No. 1 (38). P. 201–205.
3. Sorokina N. V. Criminal liability for crimes in the field of electoral legislation // Business. Education. Law. 2017. No. 3 (40). P. 156–162.
4. A brief political dictionary. Moscow : Political literature, 1983. 508 p.
5. Professional dictionary of lobbying activities [Electronic resource] / comp. P. A. Tolstoy // Lobbying.ru. Russian professional portal on lobbying and GR. URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=43 (date of viewing: 17.12.2017)
6. Bryantsev I., Baranova L. Corruption as a form of shadow lobbying // Power. 2008. No. 3. P. 13–16.
7. Mindagulov A. H. the Civilized lobbyism as a way to legalize corruption // the Measures of combating corruption: problems of design and implementation: materials of the scientific-practical seminar with international legal acts and drafts of Federal laws / edited by S. V. Zemlyukov. Barnaul : «Publishing house «Barnaul», 2009. P. 345–353.
8. Vishnyakov V. G. Problems of the state regulation of «lobbying» in the Russian Federation // Representative power: monitoring, analysis, information. 1995. No. 3 (5). P. 62–68.
9. Johan I. B. Lobbying at the present stage in the United States: legal framework and analysis of effectiveness of the current legislation // State power and local self-government. 2005. No. 4. P. 27–30.
10. Avtonomov A. S. Legal lobbying as an anti-corruption technology // Business and power in modern Russia: theory and practice of cooperation : materials of the round table. M. : Publishing house rags, 2010. P. 23–40.

Как цитировать статью: Сорокина Н. В. Проблемы лоббирования в Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 1 (42). С. 195–197.

For citation: Sorokina N. V. Problems of lobbying in the Russian federation // Business. Education. Law. 2018. No. 1 (42). P. 195–197.