

С. Г. Конько

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ФОРМИРОВАНИЕ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Принята к публикации 18.03.2020

Лоббизм — неотъемлемая часть демократического общества, и отрицать его наличие в современной России невозможно. Несмотря на это, в России фактически существующее явление официально не признано, а взаимоотношения в этой сфере законодательно не урегулированы. Изучив опыт других государств и сопоставив его с известными проявлениями лоббизма в России, необходимо соотнести последний с теми или иными моделями. Это позволит идентифицировать стадию, на которой находится развитие данного института в нашей стране, избежать характерных ошибок той или иной системы, спрогнозировать возможный вектор развития и совершенствования этого механизма. Изучение феномена возникновения групповых интересов, их места в политической системе, а также понятия «лоббизм» и механизмов его правового регулирования позволило сделать вывод о том, что в России сложились следующие виды моделей: государственный корпоративизм и континентальная модель правового регулирования лоббистской деятельности. Проведенные в работе исследования позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования и создания новых институтов артикуляции групповых интересов, принятия закона о лоббизме, а также создания публичного реестра лоббистов.

Ключевые слова: лоббизм, группы давления, группы интересов, корпоративизм, континентальная модель, модели лоббизма.

DOI: 10.32324/2412-8945-2020-2-45-50

Если рассматривать политику как борьбу за ограниченные властные ресурсы, то можно увидеть, что стремление влиять на лиц, принимающих решения, встречалось в каждом организованном обществе с самого начала возникновения цивилизации, будь то Древние Афины, Флоренция в эпоху Медичи или поздний имперский Китай. Современные лоббисты в каком-то смысле подобны придворным в древности. Если голосование, как отмечает западный специалист, это общий способ для общественности контролировать правительство, то лоббирование — это более конкретные, целенаправленные усилия, сфокусированные на более узком круге вопросов [8].

Тема лоббизма в современной России с разной степенью интенсивности является предметом дискуссий с начала 90-х гг. прошлого века, однако фактически существующее явление официально не признано, а взаимоотношения в этой сфере законодательно не урегулированы. Отсутствие четко сформулированных правил игры способствует развитию теневого рынка посреднических услуг воздействия на институты государственной власти, действующего на грани или за гранью закона. Кроме того, всякое отсутствие прозрачности создает негативное восприятие самого яв-

ления лоббизма в обществе. Все это вызывает интерес к исследованию лоббизма со стороны представителей разных научных сообществ — среди них политологи, социологи, юристы, экономисты, историки и философы.

Общественно-политические процессы в мире не статичны, и исследование лоббизма как неотъемлемой части современного демократического общества требует актуализации, рассмотрения с разных сторон, в различном контексте и в сочетании с другими социально-политическими явлениями. Использование института лоббизма требует четкого понимания идеи этого социально-политического феномена, изучения и разведения базовых и смежных понятий, неразрывно связанных с этим процессом. Изучение феномена лоббизма нужно проводить на основе опыта стран, в которых данное явление существует давно, закреплено законодательно и структура его прозрачна. Изучив опыт других государств и сопоставив его с известными проявлениями лоббизма в России, необходимо соотнести последний с теми или иными моделями. Это позволит идентифицировать стадию развития данного института в нашей стране, избежать характерных ошибок той или иной системы, спрогнозировать возможный вектор развития и совершенствования этого механизма.

Цель исследования состоит в комплексном анализе процесса формирования континентальной модели правового регулирования лоббизма в современной России. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить феномен возникновения групповых интересов;
- определить особенности групп интересов и их место в политической системе;
- изучить понятие лоббизма, его основные функции в государстве и обществе;
- проанализировать основные модели правового регулирования лоббизма;
- дать оценку модели представительства групповых интересов в современной России;
- изучить институты представительства групповых интересов в современной России;
- определить соответствие правового регулирования лоббистской деятельности в России применяемым в мировой практике моделям.

Применение сравнительного метода позволило выявить основные сходства и различия института представительства групп интересов в современной России и моделей лоббирования, сложившихся в зарубежных странах. При изучении основных моделей правового регулирования лоббизма и особенностей группового участия в политике применялись методы классификации и обобщения. Метод контент-анализа применялся для изучения официальных сайтов институтов представительства групповых интересов в России, а также материалов СМИ. С помощью системного подхода был осуществлен комплексный анализ основных аспектов лоббизма и особенностей его существования в современной России.

В этой работе лоббизм будет рассмотрен не как профессиональная деятельность лоббистов по продвижению корпоративных интересов, а как механизм отстаивания групповых или частных интересов в институтах публичной власти. Данный подход в определении термина обусловлен отсутствием понятия «лоббизм» в российском законодательстве, отсутствием профессиональных институтов лоббирования в нашей стране и спецификой политических традиций использования института лоббизма для отстаивания интересов.

Важно рассмотреть действия различных групп интересов, руководствующихся достижением целей при помощи органов государственной власти и местного самоуправления. Согласование и продвижение интересов — это поиск компромисса во взаимодействии между людьми и группами.

Прежде чем выбрать наиболее релевантное понятие лоббизма, стоит разобраться, что такое группы интересов, группы давления и политические партии.

Если обратиться к большому толковому социологическому словарю, то в основе всех этих понятий лежит направленность социальных субъектов на значимые для них объекты, связанная с удовлетворением их потребностей и являющаяся реальной причиной их деятельности, — интерес [2].

В условиях ограниченности ресурсов и разных возможностей у индивидов по доступу к ним возникает множество интересов, зачастую конкурирующих между собой. Это заставляет индивидов объединяться в группы по интересам (материальным и нематериальным), совместно отстаивать и представлять их. Указанная тенденция и предопределяет появление групп интересов.

В данной работе группы интересов рассматриваются в широком смысле этого феномена, характерном для функционального подхода. Поскольку любая из заинтересованных групп в условиях отсутствия законодательного регулирования лоббистской деятельности может осуществлять воздействие на органы власти, из множества понятий, предложенных отечественными и зарубежными учеными, наиболее подходящее определение дает А. В. Павроз, который под группами интересов понимает все социальные общности, объединенные единым интересом и стремящиеся реализовать данный интерес посредством воздействия на политический процесс без прямого завоевания и осуществления государственной власти [6, с. 13].

Специалисты выделяют специфические типы групп интересов: политические партии и группы давления. Их основное отличие состоит в степени интегрированности в структуру управления государством. Так, политические партии стремятся к завоеванию и удержанию политической власти, чем вписываются в структуру принятия политических решений. При этом, как отмечается, «группы давления так же воздействуют на политическую систему, но, в отличие от партий, не претендуют на прямое участие в управлении государством и не готовы нести ответственность за власть в стране». Зачастую группы давления имеют большие, чем политические партии, финансовые и административные ресурсы, их интересы концентрированно выражены, а стратегии их достижения осмысленны [9, р. 12].

Наиболее подходящие определения лоббизма в российской литературе, на наш взгляд, были даны А. П. Любимовым, понимающим лоббизм как деятельность системы профессиональных организаций (лоббистских фирм); как деятельность социальных групп, отстаивающих свои особые интересы; как систему представительства интересов общества в органах власти и как механизм взаимодействия общества и государства в рамках демократического процесса [5, с. 8].

Другой российский ученый, В. Лепехин, приводит такое определение термина «лоббизм» — «это процесс установления баланса в деятельности внутри государства и общества» [4, с. 119].

Независимо от выбранного определения, специалисты выделяют характерные черты лоббизма. Первой чертой является наличие субъектов и объектов воздействия. Субъектами данного явления могут выступать различные группы интересов или частные лица, целенаправленно воздействующие на органы государственной (муниципальной) власти с целью принятия последними

выгодного для себя решения. Субъекты лоббирования можно разделить на коммерческие и некоммерческие (общественно-политические). При этом объектами лоббирования всегда выступают государство и его структуры на федеральном, региональном и местном уровнях. Основными методами лоббирования являются: участие в разработке законопроектов, выступления и слушания в комиссиях парламента, личные встречи, контакты, переговоры, формирование общественного мнения, «торговля голосами» в парламентах, кампания «давления с мест», подготовка и распространение результатов научных исследований, финансирование избирательной кампании, организация различных форм публичного выражения мнения граждан и др.

Второй чертой лоббизма выступает наличие определенных интересов, которые отстаиваются с помощью разнообразных лоббистских методов и технологий.

Третья черта — это выполнение лоббизмом функции посредничества между обществом и государственными (муниципальными) органами власти, т. е. предоставление группам интересов возможности косвенно участвовать в принятии политических решений [7].

Лоббизм как полноценный институт появляется тогда, когда уже существуют два необходимых условия: большое многообразие интересов в обществе, возникающее вследствие его социальной дифференциации; расширение доступа к власти на основе политического плюрализма, что характерно прежде всего для демократических режимов.

Выработка политики в современных обществах базируется на взаимодействии государства как института, целью которого является достижение всеобщего интереса, и гражданского общества, представляющего собой сферу частных целей и интересов, в процессе которого множество частных интересов преобразовывается в единый общественный интерес, который и становится основой выработки политического курса.

В этой статье рассматривается не партикулярное, а социальное значение лоббизма, которое, по мнению А. В. Павроза, заключается в предоставлении возможности партикулярным группам интересов оказывать влияние на процессы выработки и осуществления государственной политики, дополняет традиционную для репрезентативной демократии систему электорально-партийного представительства, содействуя тем самым вовлечению в политический процесс всего множества самых разнообразных социальных групп, что должно способствовать формированию гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики [6, с. 90].

Как отмечает М. Г. Анохин, мировая практика выработала несколько направлений правового регулирования лоббистской деятельности. В развитых странах сложились две модели лоббизма — англосаксонская (США и Канада) с обязательной государственной регистрацией лоббист-

ских организаций и определением допустимых границ деятельности групп давления и континентальная (Германия, Италия). В соответствии с последней заинтересованные группы и организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных совещательных органов [1, с. 259].

Легальное лоббирование не нарушает законов, нелегальное действует в обход законов (взятка, подкуп чиновников). Особенностью зарубежного лоббизма является то, что лоббистские структуры в США и Германии находятся под постоянным контролем со стороны конкурентов, государства и общественности, в том числе со стороны СМИ.

В настоящей статье рассмотрен только легальный механизм доступа различных заинтересованных групп в России к процессу принятия политических решений.

Основными субъектами лоббистской деятельности в нашей стране являются корпорации. Это связано прежде всего с особенностями политического устройства и представительства интересов в российском политическом пространстве. Отличительной чертой изменения структуры групп экономических интересов в последние 20 лет стало значительное увеличение числа государственных корпораций или корпораций с большой долей государственного участия. Эти корпорации и являются в последнее время основными группами давления на федеральном уровне исполнительной и законодательной власти, а также на уровне руководства субъектов Федерации.

В каждой из этих корпораций созданы структуры по взаимодействию с органами власти. Остальные представители групп корпоративных интересов могут воздействовать в основном на уровне законодательных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В контексте изучения указанных тенденций нельзя не обратить внимание на работу А. Э. Костина «Политические особенности современной модели российского государственного корпоративизма: власть и корпоративные структуры». В этой работе автор выделяет такие факторы, как «государственный характер корпоративных структур, элитарный характер корпоративных структур, решение политических задач и обеспечение власти, низкая эффективность деятельности, а также влияние данных факторов на трансформацию отношений в политическом пространстве между высшими должностными лицами и представителями корпоративных структур» [3].

Исходя из сложившейся в России модели представительства корпоративных интересов, относящейся к государственному корпоративизму, получили и свое распространение методы непосредственного воздействия на органы исполнительной власти. Основу взаимоотношений групп давления — госкорпораций, зачастую являющихся «квазимилистерствами», с органами власти составляют неформальные межличностные и межгрупповые связи. Эти взаимоотноше-

ния законодательно не урегулированы, носят латентный характер, однако не противоречат российскому законодательству.

Воздействие госкорпораций на законодательную власть также обусловлено сложившимся в России политическим режимом с главенствующей ролью правополитической политической партии «Единая Россия». Немаловажным фактом здесь является неравнодушие к ней президента страны. Таким образом, взгляды «Единой России» не только не противоречат интересам института государственных корпораций, а, скорее, наоборот, в большинстве своем совпадают с ними.

Совершенно очевидно, что институт государственных корпораций формируется не только для декларируемых целей — сохранения и развития ведущих отраслей, но и для концентрации материальных ресурсов в руках органов исполнительной власти. Такое положение дел позволяет власти избежать влияния других групп давления, имеющих значительные финансовые ресурсы, что приобретает особенное значение в условиях политической нестабильности. Эти факты находят свое подтверждение в позиции президента России, обозначенной в специальном проекте ТАСС «20 вопросов Владимиру Путину». Позиция президента по поводу представительства корпоративных интересов прослеживается четко: «...не допускать к управлению страной, не влиять на политические решения. Ясно, что и тогда, и сейчас все ищут ходы, лоббируют свои интересы. Разница в 2000-х годах и сейчас, ну или в 90-х и сейчас, заключается в том, что они напрямую влияли на принимаемые государством решения и в вопросах внутренней политики, экономической и даже внешней. И в вопросах безопасности. Руководители сегодняшних компаний такой привилегией не пользуются». При этом возможность артикуляции своих интересов госкорпорациями президент поддерживает и считает естественной.

В последние 20 лет происходит последовательная политика, направленная на усиление института президентства, укрепление вертикали власти, формирование парламентского централизованного большинства в органах представительной власти всех уровней. Все это привело к формированию модели государственного корпоративизма в представительстве групп интересов. Немаловажную роль играет и тот факт, что федеральные средства массовой информации имеют большую долю государственного участия или участия госкорпораций. Такие тенденции будут сохраняться, об этом свидетельствует позиция президента России. В своем выступлении в марте 2020 г. в г. Иваново президент сказал о необходимости стабильности и спокойного развития страны в ближайшей перспективе при существующей модели политического устройства страны. Позиция главы нашего государства выражена четко — необходимость сохранения президентской формы правления, так как переход к парламентской форме правления в России пока не возможен из-за отсутствия в нашей стране «устойчивых» по-

литических партий. Также президент высказался о необходимости обеспечения сменяемости власти, но сроки этого события обозначаются размыто — «когда страна наберет побольше уверенности, ресурсов». Несмотря на закрепленные в российском законодательстве элементы плюралистической модели представительства интересов, на практике их применение становится малоэффективным.

Так, можно выделить ряд объединений в России, созданных для представительства коммерческих групп интересов: «Ассоциацию российских банков», «Всероссийский Союз Страховщиков», «Деловую Россию», «Опору России», «Российский союз промышленников и предпринимателей», «Торгово-промышленную палату Российской Федерации». Все эти структуры принимают участие в качестве консультативных советов в работе органов исполнительной и законодательной власти. Данные объединения могут отстаивать консолидированные интересы определенной отрасли экономики или всего бизнес-сообщества, участники этих объединений входят в состав Общественной палаты Российской Федерации или общественных палат субъектов Федерации. Кроме того, в ряде этих организаций состоят представители депутатского корпуса и госкорпораций. Все эти структуры также имеют свои региональные представительства. В тех объединениях, где нет представителей органов власти и корпораций, которые подавляют возможность артикуляции своих интересов представителями групп, имеющих меньшие ресурсы, представительство на федеральном уровне малоэффективно. Кроме того, может происходить искажение структуры социальных интересов в процессе их политического представительства. В указанных организациях наблюдается процесс бюрократизации, что в конечном итоге может привести к артикуляции той части интересов этих групп, которая выгодна их руководству.

На федеральном и региональном уровнях созданы общественные палаты и общественные советы при правительстве и федеральных органах исполнительной власти. Для определения принадлежности к существующим моделям правового регулирования лоббистской деятельности важно рассмотреть: полномочия этих органов, механизм их формирования, источник оплаты труда членов этих организаций, а также источник финансирования их деятельности.

На федеральном уровне таким органом является Общественная палата Российской Федерации. Полномочия членов общественной палаты определены в Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Общественная палата осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осу-

ществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

С 2009 г. все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты Российской Федерации.

Общественная палата проводит общественную экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов иных нормативных правовых актов, которые официально внесены в соответствующий орган власти либо находятся на стадии проработки и согласования в федеральном органе исполнительной власти.

По результатам общественной экспертизы Общественная палата утверждает заключение, которое носит рекомендательный характер и направляется президенту, в обе палаты Парламента России, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации до даты рассмотрения соответствующего законопроекта или иного соответствующего нормативного правового акта.

Члены палаты также входят в общественные советы при федеральных министерствах и ведомствах.

Состав Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации формируется по следующей схеме (рисунок).

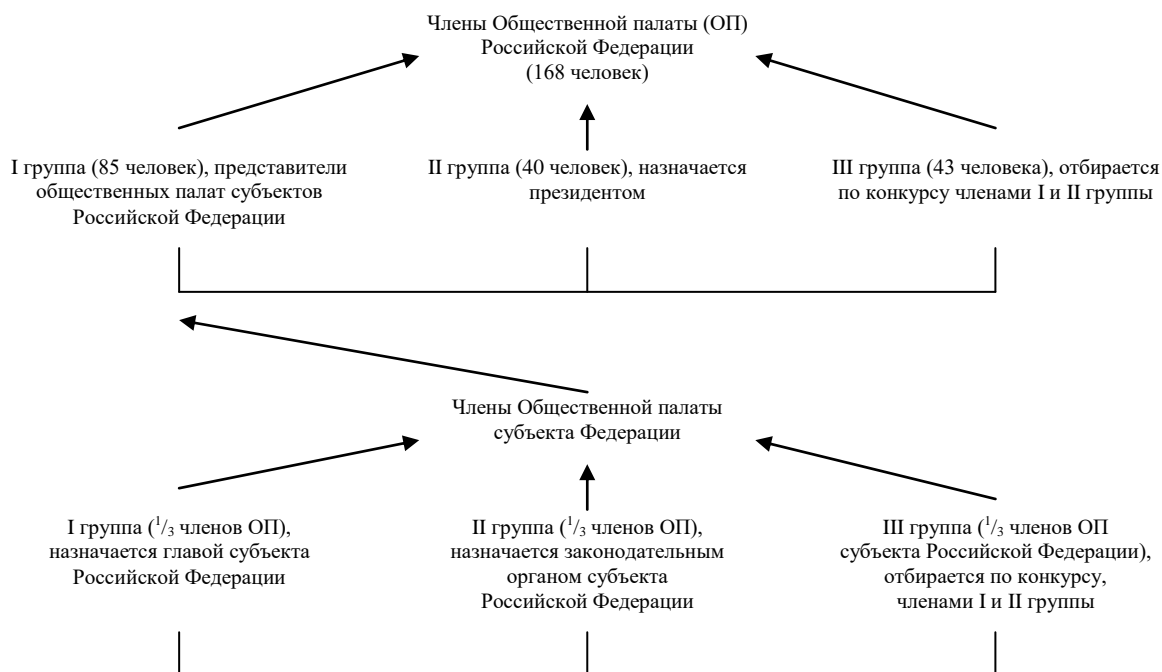


Схема формирования состава Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

В субъектах Российской Федерации созданы региональные общественные палаты.

Общественная палата Российской Федерации совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации формирует общественные советы при федеральных органах исполнительной власти: 75 % членов общественных советов предлагается Общественной палатой Российской Федерации и 25 % — Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации.

Члены общественных палат как на федеральном, так и на региональном уровне вознаграждения за свою деятельность не получают. Финансирование общественных палат происходит за счет бюджетов соответствующих уровней, причем объемы финансирования власти определяют по своему усмотрению.

Таким образом, исходя из характерных черт общественно-политических институтов, оказывающих влияние на принятие решений органами власти, такими полномочиями обладает Общественная палата Российской Федерации и обще-

ственные палаты субъектов Федерации, а также общественные советы при министерствах и ведомствах. Указанные организации обладают всеми характерными чертами лоббистских институтов.

Изучив механизм формирования общественных палат на федеральном и региональном уровнях, а также общественные советы при органах исполнительной власти, можно сделать вывод о соответствии правового регулирования лоббистской деятельности в современной России континентальной модели.

Фактический перевод страны на «ручное управление» с сосредоточением властных функций в руках исполнительных органов и с четко прослеживаемой вертикалью власти приводит к применению командно-административных методов в управлении обществом. Контроль государства над основными СМИ, расширение влияния государства на все большее количество сфер управления обществом наряду с доминирующей ролью правящей партии власти, а также усилением роли силовых структур свидетельствуют о все

большем отдалении нашей страны от плюралистической модели представительства интересов. Применяемая в России нормативно-правовая база обладает характерными чертами континентальной модели правового регулирования лоббистской деятельности, однако сформулирована не четко и имеет множество противоречий. Большинство норм, гарантирующих существование гражданского общества, носит декларативный характер. В стране сложилась корпоративная модель представительства интересов, причем держателем основных активов корпораций, выступающих в роли групп давления, является государство. Лоббизм госкорпораций осуществляется методами прямого влияния и информирования, создания общественного мнения с помощью подконтрольных СМИ. Эти методы основаны на персональных связях и направлены на артикуляцию интересов руководства корпораций — элит, тесно связанных или непосредственно являющихся политическими элитами. Указанные методы скрыты от общественности и негативно воспринимаются ею, накладывая оттенок негативного восприятия на явление лоббизма в целом. Все эти факторы, а также стремление политической элиты к основной цели — оставаться у власти, не допуская до принятия политических решений других групп интересов, тормозит принятие решения о легализации лоббизма и обеспечение публичности этого социально-политического феномена, делает неэффективной деятельность институтов артикуляции интересов различных социальных групп.

Для изменения сложившейся ситуации возникает необходимость в совершенствовании существующих и создании новых институтов, позволяющих на основе публичности обеспечить артикуляцию корпоративных интересов, включение которых в политическую систему, как нам представляется, минимизирует латентный характер артикуляции интересов корпоративными структурами. На наш взгляд, возможны два меха-

низма совершенствования институциональных оснований лоббистской деятельности: принятие закона о лоббизме, а также создание публичного реестра лоббистов. Однако при обсуждении в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации данный вопрос даже не обсуждался, в рабочую группу не вносился, что свидетельствует об отсутствии мотивации у групп интересов в данный момент предпринимать изменения существующего порядка артикуляции своих интересов.

Список литературы

1. Анохин М. Г. Современный политический лоббизм как технология управления // Политическое управление. М., 1999. С. 259—265.
2. Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь : в 2 т. / пер. с англ. Н. Н. Марчук. М. : Вече ; АСТ, 1999. Т. 1. 544 с.
3. Костин А. Э. Политические особенности современной модели российского государственного корпоративизма: власть и корпоративные структуры // Управлен. консультирование. 2018. № 7 (115). С. 139—145.
4. Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правовой регуляции // Полит. исслед. 1998. № 4. С. 119—121.
5. Любимов А. П. История лоббизма в России. М. : Либерал. миссия, 2007. 208 с.
6. Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике : учеб. пособие. СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006. 186 с.
7. Сучкова А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию // Изв. Тул. гос. ун-та. Гуманитар. науки. 2016. № 1. С. 22—30.
8. Evangeline Marzec. What Is Corporate Lobbying? // Demand Media. Chron.com. Retrieved January 14, 2012.
9. Finer S. E. Anonymous Empire. A Study of the Lobby in Great Britain. L., 1958. 348 p.

S. G. Konko

FORMATION OF THE CONTINENTAL MODEL OF THE LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN MODERN RUSSIA

Lobbying is essential part of a democratic society and it is impossible to deny its existence in modern Russia. Despite that fact, Russia had not officially recognized the existing phenomenon, and the relations in this area had not been regulated by law. Examine the experience of other countries and comparing it with known manifestations of lobbying in Russia, it is necessary to relate it to known models. This will make it possible to identify the state of development of this institution in our country, avoid the specific errors of the system, predict the possible direction of development and improvement of this mechanism. The study of the phenomenon of the emergence of vested interests, their place in the political system, as well as the concept of 'lobbyism' and the mechanisms of its legal regulation led to the conclusion that a model of state corporatism has developed in Russia, and a continental model of the legal regime-regulation of lobbying. Research had revealed the need to improve and establish new institutions for the articulation of group interests, the adoption of a law on lobbying and the establishment of a public register of lobbyists.

Keywords: lobbying, vested interests, pressure groups, Corporatism, Continental model, models of lobbying.