

ЛОББИЗМ В РОССИИ: ПРИРОДА, СПЕЦИФИКА, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Виталий Субочев*

Статья посвящена исследованию лоббизма – актуальнейшего для современной России политико-правового явления. Лоббизм рассматривается через призму атрибутивности любым демократическим управленческим процессам в обществе, как институт, позволяющий различным социальным группам сформировать конструктивный и взаимовыгодный диалог с властью. Особое внимание в предлагаемой статье уделено природе и сущности, целям и задачам лоббистской деятельности, ее функциям, а также «плюсам» и «минусам». Проводится разграничение между лоббизмом как формой правомерной активности различных субъектов и коррупцией со всеми ее проявлениями.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры – это именно те цели, которые в настоящее время становятся все более и более приоритетными для Российского государства. Стать из числа приоритетных реально достижимыми перечисленные цели смогут только тогда, когда заработают основные демократические механизмы, гарантирующие представительство и защиту интересов многочисленных социальных групп на различных уровнях власти.

Одним из инструментов, позволяющим различным заинтересованным лицам эффективно взаимодействовать с властью в рамках установленных нормативно-правовых предписаний является лоббизм, который, к сожалению, в условиях современных российских реалий, приобрел негативный оттенок и неправомерно ассоциируется с коррупцией, различными ее формами и проявлениями.

Вместе с тем, лоббизм, обладая своими плюсами и минусами, является естественным каналом выхода энергии самоорганизации гражданского общества, которую нельзя подавить и игнорировать, но необходимо использовать как во благо общества, прежде всего, так и самих органов государственной власти.

Исходя из сказанного, считаем целесообразным остановиться на лоббизме как на комплексном социально-правовом явлении, давно укоренившемся в нашей правовой жизни, на его специфике и функциях.

Слово лоббизм впервые зафиксировано в письменном языке в 1553г. и употреблялось для указания на прогулочные площадки в монастыре.

Столетие спустя это слово обозначает помещение для прогулок в палате общин Англии (17в.), а до этого оно распространялось на аналогичные коридоры и холлы в театрах. С 1640г. слово «лобби» применяется для указания на помещения вокруг залов заседаний, где происходили встречи законодателей с гражданами.

Считается, что политический оттенок слово «лоббизм» приобрело два столетия спустя в Америке, где термин «лоббирование» стал обозначать покупку голосов за деньги в коридорах конгресса [4. С. 159].

Следует подчеркнуть, что с тех пор многое изменилось, и термином «лоббизм» стали обозначать попытки различных заинтересованных лиц тем или иным законным способом повлиять на процессы разработки и принятия любых публичных управленческих решений.

Так, в «Британской энциклопедии» под «лобби» понимается любая попытка индиви-

* Субочев Виталий Викторович, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

да или группы частных интересов оказывать влияние на решения властей. При этом в источнике подчеркивается, что лоббирование в той или иной форме неизбежно в любой политической системе, с чем, безусловно, следует согласиться [7. С. 301].

Специалистами верно подчеркивается, что зачастую лоббизм ассоциируется со взятками, серыми схемами, обманом и преступностью, а лоббисты воспринимаются как проходимцы в дорогих костюмах с чемоданами, набитыми деньгами. «И это несмотря на то, что коррупция мешает лоббисту, и многие профессионалы предпочитают работать в открытую. Лоббист – не взяточник, и лоббизм – деятельность, требующая высокой квалификации» [5. С. 17].

В отмеченной связи следует солидаризироваться с утверждениями о том, что «лоббист – это посредник между государством и бизнесом, который знает, что нужно бизнесу и государству, и может найти решение, выгодное обеим сторонам», что «вещи, которые делают лоббисты, являются прогрессивными и полезными для страны, и это неслучайно – невозможно использовать инструменты публичности для продвижения сомнительных законопроектов» [5. С. 19-21].

В США и Евросоюзе понятие «лоббизм» давно стало термином, обозначающим отдельные разновидности легальной деятельности по представлению и отстаиванию интересов различных субъектов и нашло отражение в соответствующих нормативно-правовых актах. В США это Lobbying Disclosure Act 1995г., в Евросоюзе – European Transparency Initiative 2007г. Отметим, что в США (как, впрочем, и во многих других странах) лоббизм является профессией. При американском конгрессе зарегистрировано примерно 12-15 тысяч лоббистов. Работают они не бескорыстно, оборот этого рынка в США составляет около 3 миллиардов долларов в год. Но лоббисты обязаны отчитываться – сколько денег получили от компании и на что их потратили [6. С. 4].

В России легального определения лоббизма нет до сих пор. Вместе с тем, попытки создать «класс» профессиональных лоббистов в России были. К сожалению, удачными их назвать нельзя. Но три внесенных в Государственную Думу законопроекта в период с 1996 по 2003гг. свидетельствуют о непреходящем характере затронутой проблемы [3]. Нужно отметить, что все чаще не определенный законодателем термин «лоббизм» встречается в текстах различных нормативно-правовых актов.

Как позитивный сдвиг в решении вопроса о правовом регулировании лоббизма следует рассматривать Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», в котором Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и другими федеральными органами государственной власти дается указание организовать обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма.

Следует отметить, что конкретные предложения по формированию в Российской Федерации института лоббизма должны были быть внесены в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 декабря 2012 года, однако до сих пор этого не сделано.

В отмеченной связи заместитель министра экономического развития России О. Фомичев подчеркнул, что в России может появиться новая профессия – лоббист. «И тогда тех, кто отстаивает в коридорах власти интересы определенных групп бизнеса или объединений граждан, заставят по полной программе отчитываться о своих доходах и расходах. И публично сообщать в Интернете о том, что они являются лоббистами, а также чьи именно интересы представляют. Для тех же, кто этого не сделает, будет работать нецивилизованно, могут ввести «драконовские меры»» [8]. Чиновник вполне справедливо заметил, что к профессиональным лоббистам должны предъявляться требования не меньшие, а может быть, даже большие, чем к госслужащим.

Государство, учитывая условия функционирования и жизнедеятельности различных категорий субъектов, в лице компетентных органов принимает те или иные решения. Иногда они продуманы, эффективны, предоставляют свободу действиям, размах. Иногда ее ущемляют. Редко политические, властные решения устраивают всех. В обществе много разнополярных течений, интересов, которые, получив приоритет в одном, теряют в другом. В этом – объективность законов общественной жизни. Но любая заинтересованная хоть в чем-то группа лиц хочет быть услышанной, хочет, насколько это возможно, самой определить свою судьбу. Поэтому указанные субъекты, а теперь

уже, исходя из контекста – лоббисты – всеми возможными для них и приемлемыми в государстве способами стремятся сделать все, чтобы государство обратило на них внимание, а политические структуры считались с их интересами.

Мы *предлагаем определять лоббизм как* комплексный институт современной политико-правовой жизни, заключающийся в активной *правомерной* деятельности любых заинтересованных лиц (как физических, так и юридических) по отстаиванию и представлению своих интересов на различных уровнях публичной власти с целью оказания влияния на принимаемые решения.

Лоббизм и власть, лоббизм и политика, лоббизм и даже самая «идеальная» демократия – явления не только сопутствующие друг другу, но и во многом «взаимоувязанные». Лоббизм – неотъемлемая черта любых политических режимов, будь то демократия или тоталитаризм, только его проявления варьируются от одной формы к другой.

В профессиональном словаре лоббистской деятельности, составленном П.А. Толстым, отмечается, что «лоббирование (то же, что и «лоббизм») – институт политической системы, представляющий собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного для них политического решения» [9].

В отмеченной дефиниции лоббизма П.А. Толстой верно, по нашему мнению, подчеркивает что лоббизм – это не просто деятельность, потребность в которой возникает от случая к случаю, но институт политической системы, который требует не только своего более глубокого осмысления, но и детальной формализации.

Следует отметить, что как в научной литературе, так и в публичных выступлениях различных политических деятелей проводятся параллели между лоббизмом и взяточничеством, коррупцией. На наш взгляд, делать это можно, иногда и нужно, чтобы увидеть специфику рассматриваемого политико-правового явления в конкретный период времени или в отдельно взятой стране, но отождествлять или ставить хотя бы на одну чашу весов эти два понятия нельзя. Если государственные структуры вымогают взятки за «надлежащую реакцию на ту или иную инициативу», то это – явная коррупция. Если же кто-то подобные взятки или иные другие

«преференции» предлагает – то это также коррупция, но никак не лоббизм.

Поэтому нельзя путать взяточников с лоббистами, даже если и те и другие преследуют одни и те же цели.

Д. Бриман, будучи успешным российским бизнесменом, объективно признает, что «лоббизм – это процесс, сопутствующий любому бизнесу. Маленький бизнес предполагает связи с маленькими чиновниками, большой бизнес – с большими. Для большинства, к сожалению, слово «лоббизм» до сих пор имеет определенный подтекст: это коррупция, взятки. Уголовный кодекс. Но профессиональный лоббист как раз эти подходы исключает и действует иными методами» [5. С. 23].

В отмеченной связи нельзя не согласиться с мнением О. Румянцева, руководителя крупного консалтингового агентства, который утверждает, что «должно быть больше уважения к статусу лоббиста и его деятельности в органах государственной власти. Встречи с лоббистами должны стать нормальной практикой. Например, в Брюсселе во всех кафе вокруг Европейского парламента происходят встречи лоббистов и депутатов, лоббистов и сотрудников различных департаментов Европейской комиссии. Идет нормальный переговорный процесс, а не передача друг другу конвертов. У нас, к сожалению, далеко не всегда это воспринимается как норма» [5. С. 24].

К основным чертам лоббизма считаем целесообразным отнести следующие:

1) Лоббизм связан с властью. Лоббизм – это давление, «проталкивание» чьих-либо интересов, поэтому власть – это объект лобби; нет ее – и нет места для лоббизма.

2) Лоббизм, как правило, носит скрытый характер и его трудно поставить в рамки, упорядочить. С одной стороны, это следствие отсутствия нормативно-правового регулирования лоббистской деятельности в России, с другой – его причина.

3) Лоббизм «вклинивает» элементы случайности, стихийности в политические круги, в процесс принятия тех или иных решений, поскольку иногда практически невозможно предсказать реакцию в обществе на те или иные властные действия.

4) Лоббизм – это «посредническое» социально-правовое явление. Лоббист – посредник между влиятельными заинтересованными группами, общественными объединениями и различного рода организациями. Однако он может представлять интересы не только влиятельных крупных финансово-

промышленных групп, к примеру, но и индивидуальные интересы, интересы любых заинтересованных в этом лиц. В этом – черта лоббизма, указывающая на его универсальность, и, в силу этого, на его атрибутивность социальным, экономическим и политическим процессам в государстве.

5) У лоббизма всегда есть конкретный объект воздействия.

6) Лоббизм может довольно существенно видоизменяться в зависимости от ситуации, от специфики методов и форм взаимодействия с властью. Именно поэтому любой законодательный запрет лоббистской деятельности лишь еще больше «завуалирует» подходы к власти со стороны заинтересованных групп и будет содействовать укоренению того пролоббизма (другими словами – коррупции), который основывается сугубо на незаконных методах воздействия.

7) Лоббизм использует законные формы и методы воздействия на власть. В любом ином случае, как уже подчеркивалось, мы столкнемся не с институтом правового государства, несущим в себе множество положительных признаков, а с антиправовым пролоббизмом, псевдолоббизмом, основанном на взяточничестве, местничестве, nepотизме, протекционизме и других негативных явлениях.

Цель лоббизма вытекает из его сущности, из того, ради чего он и существует. Лоббизм еще в 1998г. справедливо охарактеризовал В. Павлов, подчеркивая, что это – «специфический институт политической системы, с помощью которого различные общественные и коммерческие организации воздействуют на процесс принятия государственных решений в пределах конституционных полномочий граждан участвовать в управлении делами государства» [3. С. 15].

Таким образом, лоббизм имеет основную *цель*: воздействовать, используя не запрещенные государством средства, на процесс принятия публичных, властных решений, на те органы, которые участвуют в их принятии или способствуют этому.

Можно выделить и такую цель, как установление долгосрочных контактов с органами власти, их представителями, чтобы: 1) данные контакты можно было использовать в последующем; 2) указанные каналы можно было бы «передать» другим заинтересованным лицам.

Зачастую лоббисты преследуют и более «посредственные» цели: не дать хода инициативе конкурентов, приложить усилия к тому, чтобы укрепляющий позиции оппонентов закон не был принят. Это тоже лоб-

бизм, и это тоже одна из наиболее распространенных целей лоббизма.

На наш взгляд, было бы вполне резонным указать на то, что зачастую лоббисты ставят целью сформировать определенное общественное мнение вокруг той или иной проблемы, вызвать общественный резонанс, позволяющий как им манипулировать, так и умело использовать в своих интересах.

Повлиять на социологические опросы и на оценку рейтингов, объективность которых и без того заставляет нас сомневаться в достоверности изложенного фактического материала – не менее важная цель лоббизма. Возможны даже ситуации, когда заинтересованные группы проводят свои собственные социологические исследования с акцентом на требуемую проблематику.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что, несмотря на существование основной, стратегической цели, у лоббизма может быть множество разветвленных и, на первый взгляд, не всегда заметных задач, которые и придают лоббизму несколько скрытый характер. Поэтому, устремляясь к поставленным целям, лоббизм может неожиданно проявить себя в различных сферах политической системы общества.

О лоббизме можно услышать самые противоречивые мнения, данное политико-правовое явление обладает как несомненными плюсами, так и довольно часто проявляющимися себя негативными чертами. Поэтому обратим внимание на его *функции*, на то, какую роль выполняет «цивилизованный лоббизм» при достижении своих целей, что он дает обществу и политической системе.

Среди функций лоббизма следует отметить функцию представительства интересов различных групп, объединений, лиц в политической, публичной деятельности. Функция представительства, в конечном итоге, связана с тем, что лоббизм способствует выработке государством правильного курса, стратегии в принятии тех или иных решений.

Немаловажной, в данной связи, представляется направляющая, корректирующая функция лоббизма, позволяющая своевременно «оглянуться» на общественную реакцию, связанную с тем или иным решением.

Заслуживает внимания функция привлечения доминирующих субъектов хозяйствования к участию в политико-правовой жизни. Причем, как уже говорилось, лоббизм, выступая в качестве специфической формы проявления политического плюрализма, создает возможности для обеспе-

чения интересов не столько большинства, сколько меньшинства. Несмотря на то, что у крупных субъектов бизнеса возможностей отстоять свои интересы гораздо больше, чем у не обладающих огромными финансовыми ресурсами заинтересованных лиц, тем не менее, лоббизм может представлять интересы и одного человека – физического лица. Здесь усматривается и то, что можно отнести к явному плюсу лоббизма – его способность (при выполнении различного рода условий) обеспечить участие граждан, что и гарантировано Конституцией РФ, в управлении государством. А уже те методы, которыми указанное управление будет осуществляться и то, как «доминирующие субъекты хозяйствования» будут приоткрывать двери различных государственных структур – зависит от социально-политических установок, существующих в государстве, от того, цивилизованные ли правила игры выбирают те, чьи интересы лоббируются, от того, идут ли государственные чиновники на поводу у тех, кто предлагает взятки, от того, лоббирование ли интересов ставится во главу угла или проталкивание их при помощи откровенного подкупа и неприкрытого шантажа. Именно от этого и будет зависеть проявление тех или иных функций лоббизма.

Не лишним будет отметить, что лоббизм выполняет функцию своего рода обеспечения инноваций [1. С. 22]. Ведь лоббист должен быть не только осведомлен о финансовых, экономических, политических процессах, течениях, но и умело прогнозировать развитие запланированных ситуаций. Опытные лоббисты видят практически сразу – найдет ли поддержку (а если нет, то удастся ли его «протолкнуть») законопроект, как «отзовутся» о тех или иных нововведениях. И при наличии совокупности определенных условий лоббизм может в очень выгодном свете выставить действительно нужные и полезные программы, для реализации которых нужна поддержка и соответствующий благоприятный фон.

Приведенные выше функции лоббизма позволяют судить о многом. Во-первых, ярко видно отличие лоббизма как комплексного института политико-правовой действительности от других явлений, присущих любому государству. Очевидны и отличия лоббизма от криминальных методов воздействия на субъектов давления, таких, как взяточничество, подкуп, шантаж, угрозы, мошенничество и т.д.

От протекционизма же лоббизм отличается не только присущими ему здоровыми,

конструктивными элементами, но и тем, что: 1) если протекционизм воплощается в уже принятых решениях своим незаслуженным покровительством различным категориям субъектов правоотношений, то лоббизм влияет на сам процесс выработки и принятия решения, давая управленцам шанс взвесить все «за» и «против», проанализировать то, как же скажется предпринятый шаг на развитии ситуации; 2) те, кто проводят протекционистскую политику, заранее знают адресатов «особого благопритствования» и то, как, когда и чем им помочь. Лоббистская же деятельность сама должна умело, обоснованно и квалифицированно привлечь внимание к насущной проблеме и заставить управленцев захотеть принять нужное решение, исходя из эффективно преподнесенной информации, обоснованной на тщательно отобранных фактах; 3) если протекционизм в определенных случаях может лишь усугубить ситуацию, то лоббизм способствует расстановке правильных акцентов на приоритетных направлениях общественного развития.

Обобщая сказанное, можно выделить как «плюсы», так и «минусы» лоббистской деятельности.

К плюсам лоббизма отнесём следующее.

Во-первых, влияя на управленческие решения, он заставляет «держаться в форме» органы государственной власти и управления, в определённом смысле конкурирует, соревнуется с ними, придаёт им большую динамику и гибкость. В условиях разделения властей, каждая из ветвей может использовать то или иное лобби в своих интересах.

Во-вторых, лоббизм выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на политику.

В-третьих, создаёт возможности для обеспечения интересов меньшинства, ибо выступает в качестве специфической формы проявления политического плюрализма.

В-четвёртых, воплощает собой принцип свободы социальных негосударственных структур: ассоциаций, общественных организаций, слоев и т.п. С помощью лоббирования они сами пытаются решать свои проблемы, обладая определённым выбором путей и средств подобного решения.

В-пятых, применяется как своеобразное социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение претворения в жизнь тех или иных целей и интересов, на

побуждение к конкретным действиям. При таком подходе лоббизм выступает как способ активизации каких-либо процессов и явлений в сфере политики.

В-шестых, позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений и гораздо убедительнее обратить внимание на определенные «кричащие» проблемы. Лоббисты обеспечивают органы государственной власти потоком информации по тому или иному вопросу.

В-седьмых, лоббизм можно оценивать и как более широкое средство достижения компромисса, способ взаимного уравнивания и примирения между собой разнообразных интересов.

Вместе с тем, у лоббизма есть и вполне очевидные «минусы».

Во-первых, он может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам государственным, то есть реализоваться подчас как «непатриотическое» средство.

Во-вторых, может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма и т.п., усиливать крайние формы удовлетворения не всегда адекватных ситуации интересов.

В-третьих, лоббизм таит в себе немалую опасность «размывания» народовластных устоев общества, превращения демократических институтов в мощный инструмент отдельных властных групп.

В-четвертых, лоббизм зачастую блокирует действительно нужные управленческие решения, препятствует удовлетворению общественно-значимых интересов, сопутствуя осуществлению интересов чиновничьих.

В-пятых, это средство иногда существенно затрудняет осуществление стабильной и оперативной государственной политики, ибо может быть направлено, например, на постоянное перераспределение бюджета, на частую смену приоритетов, на усиление позиций одной ветви власти при одновременном ослаблении другой и т.п.

В-шестых, лоббизм может использоваться и в более «прозаичных» целях - как инструмент обогащения отдельных слоев, элит.

Для того, чтобы лоббизм приносил пользу в большей степени всему обществу, необходимы соответствующие условия: реальное действие демократических институтов и норм, экономическая и политическая стабильность, свобода средств массовой информации, устойчивое гражданское общество и т.д. Только при наличии данного набора факторов расширяются шансы на использо-

вание лоббизма в общественных интересах, он начинает «работать» в общесоциальных (общечеловеческих) режимах.

В условиях же экономического, политического и духовного кризиса, переходных периодов, непредсказуемости, когда каждый слой, класс, группа стремятся «урвать» именно сейчас, лоббизм выходит из цивилизованных рамок, «берегов» и приобретает больше минусов, чем плюсов.

В связи с тем, что лоббизм имеет такой широкий «веер» возможных последствий, он, безусловно, нуждается в упорядочении, юридическом оформлении. Общество и государство должны совместно участвовать в налаживании механизмов трансформации негативных моментов лоббирования в позитивные, в использовании эффективных инструментов минимизации вредных последствий лоббизма и в наращивании позитивных, в утверждении цивилизованных его начал.

Необходимость же регулирования лоббизма упирается в вопрос о возможности этого. Одного желания мало. Надо видеть то, на что необходимо воздействовать, как это сделать, и, самое главное, как проконтролировать ситуацию, эффективность регулирования, ведь лоббистская деятельность далеко не всегда лежит на поверхности и проследить за направлением усилий лоббистов иногда практически невозможно.

Итак, говоря о *средствах и целях регулирования* лоббистской деятельности в указанном контексте, необходимо затронуть два аспекта.

Аспект 1: пределы правового регулирования. Здесь важно не «перегнуть палку». В силу того, что лоббизм затрагивает многие институты гражданского общества и правового государства, воздействие должно носить лишь упорядочивающий характер, никоим образом не ущемляя прав, законных интересов как отдельных граждан, так и юридических лиц, различных финансово-промышленных групп, ассоциаций и т.д., какими бы финансовыми и экономическими ресурсами не обладали последние.

Аспект 2: «стихийность» лоббистской деятельности и вопрос планирования и прогнозирования ее динамики. Так как осознание субъективного интереса различными заинтересованными лицами также может носить спонтанный характер, то важно хотя бы предвидеть те изменения в общественно-политической, правовой действительности государства, которые могут спровоцировать «активизацию» групп давления, и заранее

расставить необходимые приоритеты взаимодействия с лоббистами.

Необходимо, на наш взгляд, подчеркнуть и следующее: чтобы эффективно регулировать лоббизм и его проявления, оптимизировать влияние лоббистских сил на правовую политику и правовую жизнь общества, необходимо на законодательном уровне сформировать саму концепцию лоббизма, определить существенные признаки, функции этого института, а затем уже говорить о возможных методах его регулирования. Начать необходимо именно с этого.

Полагаем, что осуществление правового регулирования лоббизма должно преследовать следующие цели.

1. Найти цивилизованные рамки, пути, методы и способы взаимодействия заинтересованных групп и самых разных субъектов правоотношений с органами государственной власти всех уровней, что позволит действительно эффективно использовать функции лоббизма в общегосударственных интересах.

2. «Закрепить» лоббизм в качестве неотъемлемого института, а также своеобразной гарантии средства осуществления эффективной правовой политики в государстве.

3. «Вывести на свет» те «теневые проявления» лоббизма, которые и создают предвзятое к нему отношение как со стороны чиновников, так и простых граждан. Создать правовые гарантии заинтересованным группам в случае следования ими определенным, установленным правилам игры в обмен на открытость тех целей, которые действительно стоят за принятием того или иного законопроекта, тех интересов, которые на самом деле и отстаиваются.

4. Установить пределы влиянию групп давления на принятие тех решений, вся ценность которых и заключается в их беспристрастности и объективности.

5. Создать равные условия различным заинтересованным группам при отстаивании интересов. Понятно, никто не сможет заставить кого-либо использовать нормированные ресурсы, тождественные средства и т.д. Но предпосылки к возможностям выхода на различные уровни власти при выполнении ряда предлагаемых законодателем условий должны быть равными в принципе для всех.

6. Создать эффективные стимулы, которые бы: а) поощряли тех, кто пользуется установленными и прописанными способами взаимоотношений с властью. Виды «поощрений» могут быть самыми разнообразными: от упрощения прохождения различных про-

цедур, до получения доступа к необходимой информации; б) делали бы выгодным для самих групп давления подчинение требованиям «цивилизованных» взаимоотношений.

7. Организовать учет и системную, аналитическую обработку информации, которая базируется на анализе обращений граждан, опросах общественного мнения, проводимых конференциях с заранее известным подтекстом и т.д. Указанная информация представит картину не только того, что же волнует граждан, какие проблемы наиболее остро стоят перед отдельными социальными группами, но и того, как реагируют компетентные государственные органы на те или иные запросы, ходатайства, какие дают поручения исходя из каждой конкретной ситуации.

Эффективная реализация правовой политики в государстве опосредует практически все сферы юридической действительности, поэтому лоббизм, будучи сложным политико-правовым явлением, нуждается именно во всестороннем, концептуальном регулировании, расставляющем правильные ориентиры, вырабатывающем надлежащие и оптимальные юридические конструкции и, главное, использующем разнообразный и действенный набор правовых средств на пути достижения социально-полезных целей.

Однако надо иметь в виду, что в связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно все запросы сразу, возникает проблема очередности, приоритета осуществления тех или иных законных интересов. Отсюда закономерно стремление различных групп и слоев общества воздействовать на государство.

Размеры лоббизма в современной России не имеют аналогов в мире. В условиях неразвитости политико-правовой системы и несовершенства законодательной власти лоббизм становится основной формой представительства интересов, но при этом находится «за бортом» внимания государственных органов, прессы, общественности и закона. К сожалению, механизм взаимодействия общества и власти в процессе принятия политических решений сегодня непубличен, коррумпирован и хаотичен; каналы влияния на органы государственной власти монополизированы сильнейшими группами давления, а целый ряд общественных движений и организаций не имеют возможности донести свои интересы до властимущих.

Правовое же регулирование лоббистской деятельности позволит минимизиро-

вать негативные проявления рассматриваемого политико-правового института и «поставить» его на службу интересам общества, государственных органов власти в том числе.

Говоря о регулировании лоббизма, важно учитывать и имеющийся мировой опыт, но не механически, понятно, а творчески, не изобретая велосипед, а приспособлявая его к российским «дорогам». В государственно-правовом механизме Российской Федерации должна быть создана действенная система защиты ключевых законных интересов населения, особенно его социально уязвимых слоев.

Конституцией РФ закреплены положения, являющиеся основанием для признания и регулирования лоббизма в России. В частности, в п. 1 ст. 30 установлено, что «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантиру-

ется». В п. 2 ст. 45 говорится о праве каждого гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Другими словами, Конституцией РФ в числе прочих косвенно допускаются и лоббистские формы защиты законных интересов.

Как представляется, институт лоббизма будет способствовать реализации права граждан на личное участие или участие через своих представителей в управлении делами государства. Основное же свое обоснование институт лоббизма находит в ст. 33 Конституции РФ, где прямо сказано, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Для полноценного же правового регулирования лоббизма необходим специальный закон. Именно в нем можно будет установить разнообразные юридические средства, упорядочивающие лоббистские процессы.

Литература:

1. Аравина Т. И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости // Социс. 2000. № 9.
2. Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования. Пятигорск, 2003.
3. Павлов В. Есть ли в России лоббизм? // Российская юстиция. 1998. № 8.
4. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993.
5. Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. М., 2011.
6. Шадрин Т. Тайное станет явным // Российская газета. 2012. 8 июня.
7. Encyclopedia Britannica. L., 1980. V. 7.
8. http://lobbying.ru/content/sections/articleid_9738_linkid_.html
9. http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=9

LOBBYING IN RUSSIA: ESSENCE, SPECIFICITY, LEGAL REGULATION ISSUES

The article exposes lobbying (Government Relations activities) – a currently central and challenging political and legal phenomenon in modern Russia. Lobbyism is viewed through the prism of its attribution to public administration in any democratic society, as an institution which allows different social groups to constitute a constructive and mutually beneficial dialogue with the authorities. Particular attention in the article is paid to the nature and essence, aims and objectives of lobbying activities, its functions,

as well as its «merits» and «demerits». A vivid distinction is made between Government relations or lobbyism as a legitimate form of activities of various and diverse groups in society and corruption and its features.

Vitaly Subochev,
Doctor of Science (Law), Professor,
Department of Legal Support for
Administrative Work, MGIMO (University)
under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

лоббизм, лоббистская деятельность, правовое регулирование лоббизма, гражданское общество, власть, органы государственной власти, группы интересов, права, свободы и интересы граждан.

Keywords:

lobbyism, Government Relations, legal regulation of Government Relations, civil society, authority, power, public authorities, groups of interest, legal rights, freedoms and legitimate interests.

References:

1. Aravina T.I., Kuznetsov Yu.Yu. Lobbizm: natsionalnye obraztsy i stepen sotsialnoy priemlemosti [Lobbying: national patterns and the degree of social acceptability] // Sotsis [Society]. 2000. № 9.
2. Malko A.V., Subochev V.V. Lobbizm: problemy pravovogo regulirovaniya. [Lobbyism: Topical Issues of Legal Regulation]. Pyatigorsk, 2003.
3. Pavlov V. Est li v Rossii lobbizm? [Is There Lobbyism in Russia?] // Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justitia]. 1998. № 8.
4. Politologiya. Entsiklopedicheskiy slovar. [Politics. Encyclopedia.]. M., 1993.
5. Tolmacheva I. Lobbizm po-russki. Mezhdru biznesom i vlastyu. [Lobbyism in Russian Way. In the Midst of Businesses and Authorities]. M., 2011.
6. Shadrina T. Taynoe stanet yavnym [The secret will be out] // Rossiyskaya gazeta. [Russian newspaper]. 2012. 8 iyunya. [8th of July].
7. Encyclopedia Britannica. L., 1980.V.7.
8. http://lobbying.ru/content/sections/articleid_9738_linkid_.html
9. http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=9