

Санкт-Петербургский государственный университет

Факультет политологии

Кафедра российской политики

Выпускная квалификационная бакалаврская работа

НА ТЕМУ: «Правовое регулирование лоббизма в современной российской политической практике»

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студента

Никешкиной Марины Олеговны

Рецензент

Сафонова О.Д.

*к. полит. н., доцент кафедры
политических институтов и
прикладных политических
исследований ф-та политологии
СПбГУ*

Научный руководитель

Пушкина М.А.

*к. псих. н., преподаватель кафедры
российской политики ф-та
политологии СПбГУ*

наличие неправомерных заимствований (%) _____

Санкт-Петербург

2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЛОББИЗМА.....	9
1.1. Теоретические подходы к феномену лоббизма в политической науке.....	9
1.2. Субъекты лоббистской деятельности.....	18
1.3. Объекты лоббистской деятельности.....	26
1.4. Методы лоббирования.....	33
1.5. Правовое регулирование лоббизма в современной практике.....	37
ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ «ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАКТИК РОССИЙСКОГО ЛОББИЗМА».....	51
2.1. Характеристика исследования.....	51
2.2. Описание результатов экспертного глубинного интервью.....	54
2.3. Результаты круглого стола, посвященного проблемам лоббизма.....	64
2.4. Общие выводы проведенного исследования	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	70
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	74
ПРИЛОЖЕНИЯ	81

ВВЕДЕНИЕ

Лоббизм, как процесс в любой политической системе – неотъемлемый атрибут, основной инструмент влияния, давления и поддержки целей «групп интересов» в институтах государственной власти. В России проблема лоббизма переходит в новую стадию, поскольку интерес к этой теме за последние несколько лет вырос, есть спрос на решение проблем, связанных с лоббистской деятельностью, как со стороны власти, так и со стороны бизнеса. Одна из самых волнующих проблем лоббизма в России – это переход к институциональному или, как называют многие исследователи, к «цивилизованному» лоббизму. Что это значит?

Сегодня имеется заинтересованность, как у государственной власти, так и у представителей бизнес-сообщества и непосредственно самих лоббистов, связанная с правовым регулированием лоббистской деятельности в России. Несмотря на то, что демократическая Россия существует с 1991-го года, было предпринято несколько попыток для официального «оформления» лоббизма. В статье «Легализация лоббизма – инструмент борьбы с коррупцией» от 7 августа 2015 года «Торгово-промышленных ведомостей» (Издание торгово-промышленной палаты РФ) сообщается, что Государственной Думой РФ было рассмотрено 5 законопроектов, которые касались регулирования лоббистской деятельности, с 1995-го по 2014-й годы¹. Все эти законопроекты были по тем или иным причинам отклонены.

В Указе Президента РФ N 226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 гг.» было поручение: *«о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы. Доклад о результатах исполнения представить до 1 марта 2015 г.»*².

Создание института лоббизма в России – это своего рода борьба с коррупцией, а также законодательное упорядочение лоббистских отношений, с помощью которого группы интересов смогли бы действительно принимать

¹ Легализация лоббизма – инструмент борьбы с коррупцией [Электронный ресурс]/ Торгово-промышленные ведомости. – Режим доступа: http://old.tpp-inform.ru/analytic_journal/6027.html (от 7 августа 2015 года).

² Указ Президента Российской Федерации о Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы от 11 апреля 2014 г. N 226 [Электронный ресурс]/ Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102348935> (Изменения на 15.07.2015).

участие, гарантированное законами Российской Федерации, и оказывать влияние на принимаемые государственной властью решения. Это важно, поскольку лоббистская деятельность является «дополнением» к системе представительной демократии. Также это связано с тем, что для демократического режима характерным является широкий доступ к государственной власти в стране, так как с переходом на рыночную экономику возникает социальное расслоение: разница между богатыми и бедными становится большой, отсюда и огромное разнообразие интересов в общественных кругах страны. Институт лоббизма помогает избежать этих проблем, становится рычагом влияния на принятие и реализацию политических решений в жизни государства.

Еще Георг Вильгельм Фридрих Гегель говорил в «Философии права» об идеальной абстрактной модели, где *«государство действительно, и действительность заключается в том, что интерес целого реализуется, распадаясь на особенные цели. Действительность всегда есть единство всеобщности и особенности, разложенность всеобщности на особенности, которые представляются самостоятельными, хотя они носимы и хранимы лишь внутри целого»*³.

Самая важная, как всем известно, проблема функционирования политической системы любого типа – это проблема согласования групповых интересов с общегосударственными интересами, при этом первые не должны противоречить вторым. Такая проблема стоит наиболее остро в демократических странах.

Важная черта плюрализма – число акторов, которые участвуют в политическом процессе. Когда существует плюрализм групп интересов, давление на политическую элиту осуществляется более спонтанно, так как возникает реальная конкуренция за предоставляемое благо. Органы власти фактически не в силах решить сразу все существующие вопросы и проблемы, а также учесть мнение и интерес каждого, возникает стремление тех или иных

³ Ачкасов В.А., В.А. Гуторов. Учебник «Политология» углубленный курс// Санкт-Петербургский государственный университет// Москва// Юрайт. – 2012 г. – С.379.

групп интересов повлиять на действия политиков. Эти действия сопровождаются целью переориентации расстановки приоритетов в политике для принятия наиболее выгодного для групп интересов решения.

Лоббизм, является одним из самых важных элементов в процессе взаимодействия гражданского общества и политической власти. Он стал необходимым механизмом в формировании государственной политики современного общества в большинстве стран.

Основной чертой лоббизма выступает функциональная роль, которая дополняет классическое представление о демократии. Она способствует формированию гармоничной и сбалансированной политической системы. Лоббизм может заполнить пробелы во взаимодействии государственной власти и гражданского общества, дополнив классическое понятие лоббистской деятельности.

Итак, лоббизм стал одним из передовых институтов политической системы современного государства. Он получил по заслугам такое неофициальное определение как «третья палата парламента» и «пятая ветвь власти». Его называют наравне со средствами массовой информации новой политической силой.

Лоббисты всегда отстаивают интересы третьих лиц (которыми могут быть частное лицо, организация, движение и тд.), становятся посредниками между заинтересованными группами и политическими институтами (парламент, комитеты, первое лицо государства, партии, политические организации и тд.). Отсюда абсолютно понятное желание власти устранить возможность, попыток коррупционных схем в институтах государственной власти с целью получения собственной либо групповой выгоды.

Практическая актуальность темы состоит в том, что сегодня проблема правового регулирования лоббизма вызывает интерес трех сторон: со стороны бизнеса, со стороны государства, и непосредственно со стороны самих лоббистов. Если раньше эту проблему поднимало академическое сообщество, то теперь ситуация изменилась. Именно этот факт побудил меня в своей работе провести сравнительный анализ позиций бизнеса, журналистов, политологов по

этому вопросу с помощью глубинного экспертного интервью. Поскольку для успешного развития демократических основ государства необходим закон, который будет способен улучшить систему принятия решений государственными органами власти с целью устранения отрицательных последствий лоббизма.

Объектом выпускной квалификационной работы выступает лоббизм в современной российской политической практике.

Предметом выпускной квалификационной работы является роль перехода на правовое регулирование лоббистской деятельности на представительство интересов в современной российской политической практике.

Цель выпускной квалификационной работы – изучить взаимодействие бизнеса и власти посредством лоббизма и оценить необходимость перехода (спрос) на правовое регулирование лоббистской деятельности.

Гипотеза: во-первых (описательная), лоббизм является неотъемлемым атрибутом функционирования политической системы, поскольку он приводит в цивилизованные рамки систему функционального представительства интересов в органах государственной власти. Во-вторых (исследовательская), отсутствует единая точка зрения на явление лоббизма у разных групп общества. В-третьих (прогностическая), в обозримом будущем закон, регулирующий лоббистскую деятельность, не будет принят.

Отталкиваясь от цели и гипотезы выпускной квалификационной работы, выделяем следующие задачи, которые были поставлены в ходе изучения данной темы:

1) подобрать литературу, соответствующую теме выпускной квалификационной работы;

2) определить понятийный аппарат исследования, где будет особое внимание уделено применению понятия «лоббизм» в трудах некоторых отечественных и зарубежных исследователей;

3) определить «феномен» лоббизма в российской политической практике, а именно выделить акторов лоббистской деятельности, трудности, оценить место лоббизма в сложившейся политической системе;

4) провести исследование, методом которого выступает глубинное экспертное интервью и круглый стол;

5) описать результаты круглого стола на тему «Цивилизованный лоббизм: эффективное взаимодействие власти и общества»;

6) провести сравнительный анализ полученных данных по принципу «Лоббисты – Журналисты – Бизнес – Эксперты»;

7) подведение итогов и результатов.

Методами исследования в работе вместе с обще-научными методами (логическое моделирование, анализ, синтез, обобщение, сравнение) были использованы и специальные методы, такие как экспертное глубинное интервью, метод снежного кома, традиционный анализ документов.

Исследовательская проблема состоит в изучении особенностей процессов лоббирования в институтах государственной власти, а также как проходит регулирование этих процессов сегодня.

Работа состоит из двух глав. Первая описывает теоретические аспекты лоббизма, где рассмотрены различные подходы к феномену лоббизма в политической науке, объекты и субъекты лоббистской деятельности, а также мероприятия, связанные с правовым регулированием лоббизма в современной российской политической практике. Вторая глава – это исследование, в ходе которого было проведено ряд интервью с представителями бизнес-сообщества, власти, журналистами, политологами, лоббистами, юристами. Такая логика позволит выработать некоторые рекомендации, связанные с переходом лоббизма на правовое регулирование.

Таким образом, будет проведен глубокий анализ политических аспектов современной лоббистской деятельности, технологии (методы), которыми пользуются профессиональные лоббисты. Разобраться в основной проблеме лоббизма современной политике России – это правовое регулирование лоббизма. Это позволит разобраться в теме исследования, выработать рекомендации, найти методы и пути решения проблем.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЛОББИЗМА

1.1. Теоретические подходы к феномену лоббизма в политической науке

Впервые термину «лоббизм» (от англ. lobby – кулуары) дали политическое значение в конце XVIII столетия. Это связано с первой поправкой к Конституции США, которая декларирует, что *«Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»*⁴. Данной поправкой была заложена база для становления явления лоббизма с помощью системы правовых норм. В дальнейшем, в 1808 году, термин был закреплен в протоколах Конгресса Соединенных Штатов десятого созыва. В середине XIX столетия термин набирает обороты и становится довольно часто употребляемым словом в политическом лексиконе американца.

В XIX веке лоббистами называли заинтересованных лиц, которые не имели доступа в залы заседания Конгресса, а лишь могли находиться в холлах, приемных, где как раз таки и могли встретиться и оказать влияние и давление на лиц, принимающих решения либо их представителей. Сегодня на определение термина «лоббизм» есть много точек зрения.

Среди зарубежных исследователей, занимающихся изучением лоббизма, стоит назвать Дж. Мэдисона, А. Бентли, Д. Трумэна, которые стали

⁴ Конституция Соединенных Штатов Америки. Статьи в дополнение и изменение Конституции Соединенных Штатов, предложенные Конгрессом и ратифицированные отдельными штатами в соответствии с пятой статьей Конституции [Электронный ресурс]/ Электронная библиотека Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm (от 18.04.2016).

основателями теоретической и методологической базы исследования явления лоббизма в политической науке. Дж. Медисон как один из авторов «Федералиста» называет объединения граждан термином «крамола»: *«Под крамольным сообществом я разумею некое число граждан, независимо от того, составляет ли оно большую или меньшую часть целого, которые объединены и охвачены общим увлечением или интересом, противным правам других граждан или постоянным и совокупным интересам всего общества»*⁵. По мнению Мэдисона, причины, которые порождают «крамолу», невозможно избежать, поэтому необходимо искать средство от этого в средствах, умеряющих воздействие «крамолу». Идея Мэдисона стали ключевыми для теории представительства интересов в политическом процессе государства.

Дэвид Трумэн сделал определенный вклад в развитие концепции групп интересов. В 1951 году была издана его книга «Управленческий процесс. Политические интересы и общественное мнение», в которой определяет группу интересов как любую группу, члены которой связаны одной или несколькими общими интересами и выдвигающие некоторые требования в отношении других групп с целью установки, поддержки и укрепления норм поведения, определяющиеся единством взглядов данной группы. Эта группа интересов имеет свойство переходить в новое состояние, когда она в стремлении достижения своей цели воздействует на государственные институты. Тогда она становится группой давления – другой вариант групп интересов, которая оказывает давление на институты власти для реализации своих идей⁶.

Кроме того, разные проблемы функционирования групп интересов и лоббизма называли в своих работах Г. Алмонд, Д. Уэсли Пауэлл, Р. Даль, Э. Франкель, Ф. Шмиттер, Г. Лембрух. К примеру, Мансур Олсон рассматривал проблемы негативных последствий работы групп интересов, их генезис. Роберту Солсбери принадлежит концепция политического предпринимательства. Изначально Трумэн выдвигал тезис о том, что при

⁵Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея// М.// Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1994. – С.78.

⁶Truman D. B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion// N. Y.// 1971.

стабильном развитии общества уменьшается активность общественных объединений. Р. Солсбери опроверг эту точку зрения – по мнению исследователя, активность объединений зависит больше от субъективных факторов, а именно, способность и возможность лидера либо группы собрать единомышленников. Здесь он и выдвигает понятие «политического предпринимателя» (организатор группы)⁷, который является и создателем группы, и координатором и т.д. Обычно «политический предприниматель» обладает определенным кругом связей и возможностей. Также Солсбери создал «теорию обмена»⁸, когда в этой группе каждый достигает своих целей: любой член группы удовлетворяет свои запросы, политический предприниматель, в свою очередь, - собственные потребности.

Если говорить более конкретно о лоббизме, то исследователи дают следующие определения:

- Английский политолог Сэмюэл Файнер: «любая деятельность организаций, влияющая на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам, причем эти организации, в противоположность партиям, не готовы сами принять ответственность за власть в стране».
- По мнению американского политолога Э. Лэдда, лоббизм – это «организация определенных групп людей для артикуляции, агрегирования и реализации своих интересов».
- Американская лига лоббистов выработало следующую формулировку: *«Лоббисты являются, прежде всего, экспертами в вопросах государственного управления – его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в*

⁷Salisbury R. H. Interest Group Politics in America// N. Y.// 1970.

⁸Salisbury R. H. Exchange Theory of Interest Groups// Midwest Journal of Political Science// 1969 – vol. 13, № 8.

планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей»⁹.

В целом, можно выделить несколько подходов к определению лоббистской деятельности в политической практике.

Во-первых, это психологический подход, согласно которому лоббизм является манипулятивно-психологическим взаимодействием с чиновниками, представителями власти.

Во-вторых, системно-функциональный/институциональный подход, который определяет лоббистскую деятельность как институт в политической системе, который может обеспечить коммуникацию акторов политической интеракции. Сторонниками этого подхода были Милберт, Бэнтли, Мэдисон, Трумэн (определяли лоббизм как «дополнение» к процессу выборов, один из методов общественного выражения государств демократического типа).

Третье – это инструментальный подход. Согласно данному подходу, лоббизм – совокупность методов и технологий воздействия на политические процессы в государстве.

Четвертым является процедурный подход, где лоббизм выступает деятельностью, в ходе которой все лоббисты предстают полноправными участниками в процессе выработки и принятия политических решений.

Пятый по списку – корпоративистский подход. Здесь лоббизмом называется деятельность, где только самые влиятельные группы обладают реально действующим рычагом влияния в политической системе, потому что лоббизм требует достаточное количество ресурсов и затрат.

Шестой – коммуникационный/информационный/субсидиарный подход. Ведущим представителем этого направления является американский экономист Роберт Холл и его теория. Согласно теории Холла, в целях минимизации издержек, бюрократ отдает профессионалу статус поставщика таких ресурсов, как информация, контакты, интеллектуальные достижения и т.д. Таким образом, лоббисты помогают чиновнику делать свою работу наиболее эффективно и

⁹ Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/Lobbing.ru Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. – 2009 – Режим доступа: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (от 18.04.2016).

качественно, на что первые, в свою очередь, в ходе своей деятельности получают прямой выход на лицо, которое принимает решение¹⁰.

Если рассматривать лоббизм через различные концепции, то часто выделяются следующие виды:

- Конспирологическая концепция, где лоббизм – это тотальный механизм тайного влияния на власть.
- Согласно с демократическим дискурсом, лоббизм – это уникальный и эффективный способ представительства интересов граждан, различных общественных групп, объединений, организаций и тп.
- В ресурсной концепции лоббизм выступает способом, мерой, механизмом обмена ресурсами (бартер).

Существует точка зрения, что лоббизм не может вписываться в рамки концепции классической демократии, потому что он выступает как антидемократический и подрывающий общественный строй элемент.

Лоббизм в отечественной политической науке стал темой исследований таких ученых, как В.А. Лепехина, О.В. Гаман-Голутвиной, Н.Ю. Лапиной, А.С. Автономова, А.В. Павроза, П.А Толстых. В их трудах основной упор делается на работу органов государственной власти и на законодательном регулировании лоббистской деятельности.

- Исследователь В.А.Лепехин считает, что лоббизм *«это не просто артикуляция (представление) интересов тех или иных групп в структурах власти, но это также и процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»*¹¹. Он говорит о том, что лоббизмом занимаются множество небольших и невлиятельных групп. Однако, они предстают лишь «периферией» лоббизма, потому что ядром лоббирования являются «группы давления как структуры реальной власти», которые

¹⁰ Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России [Электронный ресурс]/Ladno.ru. – 7.07. 2005. – Режим доступа: ladno.ru/technology/2068.html (от 18.04.2016).

¹¹ Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования [Электронный ресурс]/ Политическая социология// сайт «Экономика. Социология. Менеджмент». Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/870/681/1219/006.LEPEKHIN.pdf> (от 18.04.2016).

сформировались на основе крупных корпораций, компаний. В современной России, по мнению Лепехина, лоббизм обрел новые формы, потому что возникли новые каналы продвижения интересов: это политические партии, структуры бизнеса, профессиональные союзы, общественные объединения (женщин, детей, молодежи), экологические и конфессиональные организации. Пресса стала мощнейшим субъектом лоббирования, потому что она самостоятельно формирует сознание не только масс, но и элит, тех, кто принимает решение. Все же, В.А. Лепехин не отрицает того, что в любом случае ведущую роль в лоббизме занимают «исполкомы всех уровней».

- А.С. Автономов, автор книги «Азбука лоббирования», называет лоббизм сложным многоплановым явлением, которое имеет целый ряд элементов. Он определяет лоббистскую деятельность как *«целенаправленное воздействие на властные органы в рамках, установленных правовыми нормами»*¹². Автономов выделяет два основных вида лоббирования – это прямое (непосредственное влияние на лицо, принимающее решение) и косвенное (опосредованное влияние на лицо, принимающее решение, для принятия/отвержения решения). Особую роль на этапах лоббирования автор отдает законодательному процессу. Это связано с тем, что лоббисты крайне заинтересованы, чтобы их интересы были отражены в нормативно-правовом акте, поскольку это одна из прямых целей лоббистов. Кроме того, лоббисту проще действовать на этапах законотворческого процесса, потому что Государственная Дума работает в открытом режиме, нежели органы исполнительной ветви власти. Есть еще одна причина, по которой лоббисту интересен законодательный процесс: в таком процессе участвуют различные ветви государственной власти, а это дает дополнительные рычаги воздействия, чтобы прийти к ожидаемому результату. Отличительной чертой теории Автономова является то, что он считает ошибкой причислять к числу лоббистов партийные фракции, депутатские группы, государственных и должных лиц и других.

- Доктор политических наук, доцент кафедры политического управления Александр Васильевич Павроз основной функцией групп интересов называет

¹² Автономов А.С. Азбука лоббирования// Москва// Права человека. – 2004. – С.112.

отстаивание интересов через обращение к институтам представительной власти. Именно это и привело к возникновению явления лоббизма, которое является системой практик реализации интересов различных групп в лице союзов и объединений граждан путем организованного воздействия на законотворческую и административную деятельность государственных органов¹³. В своей работе «Группы интересов и лоббизм в политике» он ссылается на следующее определение¹⁴: *«под лоббизмом следует понимать любые попытки индивидуумов или групп интересов воздействовать на органы публичной власти в целях влияния на формирование или осуществление государственной политики во имя содействия реализации собственных интересов»*. Павроз А.В. выделяет лоббизм как отдельный институт, социальный и политический, потому что он состоит из совокупности специфических каналов и различных механизмов для отстаивания интересов и воздействия на процесс выработки и реализации политических решений.

- Толстых Павел Александрович является ведущим российским специалистом по проблеме продвижения интересов в органах государственной власти. Относительно употребления термина в научно-профессиональной среде выделяет два подхода. В первом случае он говорит о широком смысле определения: это любая деятельность граждан, партий, бизнес - ассоциаций и других объединенных групп (политические в том числе) в отстаивании своих интересов. Толстых особо подчеркивает, что в этом подходе лоббистская деятельность – это не только давление субъектов бизнеса и политически активных организаций на органы власти, но также это и деятельность самих институтов власти, которые продвигают свои корпоративные интересы с целью получения исключительных властных преференций и тд. Сторонником этого подхода является А.П. Любимов¹⁵, который считает, что можно говорить о

¹³Лоббизм в России: этапы большого пути// Социологические исследования. № 3 – 1996. – С. 54.

¹⁴Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике// Санкт-Петербург// Издательство Санкт-Петербургского университета. – 2006. – С. 85.

¹⁵Любимов А.П. Классификация видов лоббизма// Материалы к международному «круглому столу» в МГЮА.// Москва// Изд-во: АНО КиАЦ «Россия – США: XXI век». – 1999. – С.104.

лоббистской деятельности Президента РФ, Правительства РФ, депутатов и других акторов политического процесса. Во втором подходе является не допустимым такое «обывательское» толкование термина. По мнению сторонников данного подхода, при увеличении количества участников лоббизма оно теряет свою специфику, что делает возможным характеризовать любое взаимодействие гражданского общества с институтами государственной власти как лоббизм. Также он обращается к работам ученого Алексея Автономова, который предлагает определять лоббизм как *«действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью достижения принятия/непринятия органами власти решений с учетом интересов специальных групп»*¹⁶. Сам Толстых П.А. является приверженцем второго подхода и считает недопустимым широкое толкование «лоббизма».

Несмотря на многочисленные труды ученых, следует заметить, что тема групп интересов и лоббизма остается дискуссионной в политологических кругах. Самой важной с точки зрения теоретического и практического интереса является проблема внедрения этих институтов в процесс государственной политики, ее реализации, а также в процесс выработки и принятия решений с целью достижения единого общественного интереса.

¹⁶ Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/ Lobbying.ru Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. – 2009. – Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (от 18.04.2016).

1.2. Субъекты лоббистской деятельности

Согласно Профессиональному словарю лоббистской деятельности, составителем которого является кандидат политических наук П.А. Толстых, *субъектом лоббистской деятельности являются сформировавшиеся негосударственные акторы, которые целенаправленно оказывают давление на органы государственной власти с тем, чтоб добиться принятия необходимого решения*¹⁷.

Такой подход классифицирует субъекты лоббизма по следующему принципу (я поддерживаю эту классификацию, и считаю данный подход правильный, верным, обоснованным).

Во-первых, коммерческие субъекты лоббирования, которые представлены в лице тех или иных компаний, корпораций, «естественных» монополий, бизнес-ассоциаций. Самое важное отличие субъектов этого вида лоббизма состоит в том, что лоббисты представляют, в целом, свои коммерческие интересы в представительных органах государственной власти.

Подобные интересы могут быть продемонстрированы на различных уровнях:

- макроуровень;
- отраслевой;

¹⁷ Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/ Lobbying.ru Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. – 2009. – Режим доступа: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=3 (от 18.04.2016).

- корпоративный.

Рассмотрим несколько подробно каждый из вышеперечисленных уровней, различия между каждым из них.

а) Макроуровень: коммерческими субъектами лоббирования являются четыре «титана». Этими «титанами» являются общероссийские предпринимательские организации: Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленная палата (ТПП), Деловая Россия, Опора России. Они лоббируют интересы бизнес-сообщества. Чаще всего их интерес заключается в снижении некоторых препятствий: административные барьеры, совершенствование/изменение налогового законодательства и т.п.

б) Отраслевой уровень – это уровень профессиональных предпринимательских организаций. Например, такими организациями выступают:

- Ассоциация российских банков;
- Всероссийский союз страховщиков;
- Российское газовое общество и т.д.

Что такое отраслевой лоббизм? Это продвижение и/либо представительство интереса определенной отрасли в институтах государственной власти для достижения некоторых преференций. Такими преференциями могут быть снижение акцизов, тарифов, внесение изменений законодательства, государственные дотации и другое.

Главная цель отраслевого лоббирования – увеличить капитализацию отрасли и прибыли компании.

в) Корпоративная форма лоббизма.

Субъекты экономической деятельности: Газпром, Лукойл, Сбербанк и т.д.

Корпоративное лоббирование – деятельность по продвижению интересов определенной компании в институтах представительной власти, чтобы достичь преференций для этой компании.

Цель – внесение изменений в существующее законодательство, снижение тарифов, получение грантов, заказов, принятие нормативно-правовых актов.

Существует некоторая разница между отраслевым и корпоративным видами лоббизма:

Таблица 1. Разница между отраслевым и корпоративным видами лоббизма

	Отраслевой лоббизм	Корпоративный лоббизм
Представляет интересы	Всей отрасли	Одной либо нескольких компаний, которые объединены корпоративными интересами.
Субъектом выступает	Ассоциация либо группа ассоциаций	Компании
Чиновнику проще поддерживать общеотраслевые инициативы, поэтому корпоративные лоббисты маскируют свою деятельность под отраслевой или общественный лоббизм.		
		Малоперспективное занятие. Наличие в политической системе корпоративного лоббизма характеризует такую политическую систему как «нездоровую».

г) Иностраный лоббизм – это деятельность по продвижению коммерческих интересов иностранных компаний, транснациональных корпораций в органах государственной власти.

Во-вторых, некоммерческие или общественно-политические субъекты лоббирования. Субъектами этой формы лоббирования являются:

- Профсоюзы (Общероссийский профсоюз военнослужащих, Российский профсоюз работников инновационных и малых предприятий, Профсоюз машиностроителей Российской Федерации и т.д.);

- Религиозные организации¹⁸ (Русская православная церковь, Истинно-православная церковь, «Греко-католическая церковь», «Евангелическо-лютеранская церковь, «Методистская церковь» и т.д.);

- Некоммерческие организации¹⁹ (Агентство по защите прав потребителей, Центр поддержки и организации досуга тяжелобольных детей «Верю в чудо», Региональная общественная организация «Московский футбольно-спортивный клуб ветеранов войны в Афганистане и участников военных конфликтов «Ветеран – Спорт», «Информационно-консультационный центр «Бизнес-Тезаурус» и т.д.);

- Фонды²⁰ (Благотворительный фонд «Искусство, наука и спорт», Российский фонд помощи (Русфонд), Фонд «Вольное дело», Фонд «Подари жизнь», Благотворительный детский фонд «Виктория», Благотворительный фонд Владимира Потанина и т.п.);

- Экологические организации²¹ (Российский экологический центр, Общественный комитет спасения Волги (ОКСВ), Российская партия зеленых,

¹⁸ О деятельности некоммерческих организаций [Электронный ресурс]/ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – 11.05.2016. – Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (от 18.04.2016).

¹⁹ Общероссийская база НКО [Электронный ресурс]/ Портал Некоммерческих организаций. Режим доступа: <http://portal-nko.ru/nko/organizations?offset=70&limit=10> (от 18.04.2016).

²⁰ Десять крупнейших благотворительных фондов России [Электронный ресурс]/ РИА-Новости. – 17.06.2015. – Режим доступа: <http://ria.ru/spravka/20150617/1075174812.html> (от 18.04.2016).

²¹ Список общероссийских общественных экологических организаций [Электронный ресурс]/ Общероссийское общественное объединение «Российский экологический центр». – 07.07.2011. – Режим доступа: http://www.rusecocentre.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=505:2011-07-07-17-16-57&catid=10:2011-07-07-16-36-03&Itemid=86 (от 18.04.2016).

Российский социально-экологический союз, Российский комитет защиты и возрождения Оки, Российский экологический фонд, Союз обществ охотников и рыболовов РФ и т.д.);

- Общества защиты прав потребителей (Общество защиты прав потребителей, Союз потребителей Санкт-Петербурга, Ивановское общество защиты прав потребителей и т.д.);

- и другие.

Основное отличие коммерческих субъектов лоббирования от некоммерческих состоит в том, что вторые во властных структурах отстаивают свои собственные интересы, а отнюдь не коммерческие.

Важным фактом является то, что эксперты сходятся во мнении, что деятельность субъектов некоммерческого лоббирования малоэффективна.

В-третьих, выделяют другие «субъекты лоббистского воздействия»:

1) Ведомственные субъекты лоббирования. Здесь политический институт продвигает в политической среде интересы собственной организации для расширения политического влияния института. Движущими факторами можно назвать амбиции руководства, увеличение бюджетного финансирования и т.д. Также в этой форме лоббизма происходит трансформация объекта лоббирования в субъект.

2) Региональные субъекты лоббирования. Когда субъекты РФ отстаивают свои собственные интересы в федеральных органах власти. Примерами являются законотворческий процесс, бюджетное финансирование и другое.

Первый пункт статьи 104 Конституции Российской Федерации гласит, что *«1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации»*

Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения²²».

Следовательно, локальные интересы регионов России могут быть претворены в законы РФ. Говоря о бюджете, то здесь большую роль играют влияние представителей региона, их профессиональный опыт, «связи».

Субъектами регионального лоббизма выступают представители субъектов РФ в Федеральном Собрании. Однако важно понимать, что эти представители не являются лоббистами. Также в классическом смысле к региональным лоббистам относятся региональные ассоциации, союзы, профессиональные фирмы, отстаивающие интересы региона на федеральном уровне. Именно в региональном лоббировании корпоративный интерес выражен достаточно ярко.

Субъекты лоббистской деятельности в США. Аналитиком компании Cassidy&Associates СР Олегом Барвиным была приведена следующая классификация субъектов лоббирования в Соединенных Штатах²³. Он в своем подходе обращается к классической классификации, предложенную Wolpe В.С. и Levine В.Ж.²⁴:

Первыми в списке являются внешние лоббисты (contract lobbyists). Одна основная особенность американской модели лоббистской деятельности – это большое количество профессиональных фирм, а также частных предпринимателей на рынке услуг, оказывающих представительство интересов клиентов в органах представительной власти. Является основной моделью американского лоббизма, так как к услугам внешних лоббистов пользуются большинство крупных компаний. К внешним лоббистам относятся:

- юридические компании;

²² Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Официальные сетевые ресурсы Президента России. – Режим доступа: <http://constitution.kremlin.ru/> (от 18.04.2016).

²³ Барвин О. Справка. Субъекты лоббистской деятельности в США [Электронный ресурс]/ Стратегия эффективности stratagem.org. – 11.02.2005. –Режим доступа: http://www.stratagama.org/publications/lobby/item_251.html (от 18.04.2016).

²⁴ Wolpe В.С. and Levine В.Ж. Lobbying Congress: How the System Works, second edition. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996.

- фирмы, которые специализируются на government relations (GR) и public affairs (PA);

- PR-компании;

- лоббисты – физические лица.

Вторыми автор называет корпоративных лоббистов (corporate/in-house lobbyists). Корпоративные лоббисты отличаются от внешних тем, что они отстаивают интересы только компании, в которой они работают, за что и получают фиксированную заработную плату. Кроме того, внешние лоббисты, которые работают по контракту, имеют опыт работы в государственных органах либо других областях, связанных с лоббизмом (например, юриспруденция). Корпоративные лоббисты, напротив, становятся лоббистами при продвижении по карьерной лестнице. Как раз корпоративные лоббисты могут принимать решения, когда необходимо прибегать к услугам внешних лоббистов.

Третьими являются лоббисты ассоциаций (business and professional association lobbyists). Они представляют коллективные интересы предприятий, которые работают в тех или иных отраслях. Обычно ассоциации делят на 3 группы:

1)Полиотраслевые ассоциации (peak associations) включает в себя представителей из различных отраслей, в том числе и другие небольшие ассоциации. Полиотраслевыми ассоциациями являются Торговая палата США (The U.S. Chamber of Commerce), Национальная ассоциация промышленников (The National Association of Manufacturers), Объединение предпринимателей (The Business Round Table).

2)Моноотраслевыми ассоциациями (trade associations) называются представители одной единственной отрасли. В США они представлены в лице Союза кинематографов Америки (The Motion Picture Association of America), Национальной ассамблеи автомобильных дилеров (The National Automobile Dealers Association).

3)Профессиональными ассоциациями (professional associations) – это объединения людей одной специальности/профессии. В пример можно привести Ассоциацию американских адвокатов по вопросам иммиграции

(American Immigration Lawyers Association), Национальную ассоциацию риелторов (National Association of Realtors).

Четвертые – группы-защитники общественных интересов (public – interest groups). Активисты по защите прав женщин, борцы этнических, национальных, сексуальных меньшинств, различные объединения по борьбе с некоторыми видами заболеваний, любители животных и другие. Группы, которые защищают интересы общества, – полная противоположность по отношению к ассоциациям, потому что первые продвигают общественный интерес.

Организационно-правовая форма групп, защищающих общественные интересы, – некоммерческая благотворительная организация. Единственное – по законодательству США лоббирование не может быть «существенной частью» деятельности благотворительной организации. Такие организации включают в свои круги многочисленных участников. Они имеют возможность влиять на лиц, принимающих решения (конгрессмены, например), с помощью метода *grassroot lobbying* (массовая рассылка писем, участие в демонстрациях, звонки по телефонам «горячей линии» и т. д.). К. Голдштейн называет *grassroot* «*влиянием на тех, кто находится внутри вашингтонской кольцевой дороги, посредством влияния на поведение тех, кто находится за границей вашингтонской кольцевой дороги*»²⁵.

Пятое – профсоюзы (labor unions, довольно редко прибегают к прямому лоббированию). Основным методом лоббизма в работе профсоюзов являются *grass-roots lobbying*, а также они участвуют в финансировании избирательных кампаний. Н.Г. Зяблюк пишет²⁶, если анализировать распределение профсоюзами отчислений в фонды политических партий либо кандидатов на выборы, то больше 90% из этих сумм поступают к демократам. Отсюда, он делает вывод, что профсоюзы считаются идеологизированным.

25 Goldstein K.M. *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*. Cambridge : Cambridge University Press , 1999.

26 Зяблюк Н.Г. *Финансирование федеральных избирательных кампаний в США*. М.: Институт США и Канады РАН, 1999.

1.3. Объекты лоббистской деятельности

Согласно профессиональному словарю лоббистской деятельности, составителем которого является кандидат политических наук П.А. Толстых, объектами лоббирования называется *«орган государственной (муниципальной) власти, на который направлено воздействие лоббиста для достижения принятия наиболее выгодного для лоббиста политического решения»*²⁷.

П.А. Толстых классифицирует объекты лоббизма, отталкиваясь от двух критериев:

- 1) критерий разделения властей;
- 2) критерий территориальной сферы деятельности.

В рамках первого критерия выделяются:

- лоббирование на уровне Президента РФ и Администрации Президента РФ. Сюда также включаются некоторые федеральные структуры, непосредственно подчиняющиеся Президенту РФ: Министерство внутренних дел, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности и др.).

- лоббирование на уровне исполнительной власти. Сюда относятся Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, находящиеся под его ведением.

- лоббирование на уровне органов законодательной власти. Здесь объекты лоббизма представлены в лице Государственной Думы ФС РФ и Советом Федерации ФС РФ.

- лоббирование в других органах государственной власти. Объекты этой формы лоббизма – Прокуратура, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, Центральный банк и т.д.

В рамках второго критерия выделяются:

- лоббирование на уровне федеральных органов государственной власти;
- лоббирование на уровне региональных органов государственной власти;
- лоббирование на уровне муниципальной власти.

²⁷Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/ Lobbying.ru. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. – 2009. – Режим доступа: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=29 (от 18.04.2016.).

Любой орган государственной либо муниципальной власти обладает некоторым набором как формальных, так и неформальных компетенций, именно от них зависит активность и эффективность лоббистской деятельности. О формальных полномочиях органов власти и их распределении в структурных подразделениях можно узнать в нормативно-правовых актах, во внутренних указах, распоряжениях, постановлениях, которые регулируют деятельность органа власти. О неформальных компетенциях, а также распределении властных полномочий есть возможность узнать только при непосредственном взаимодействии с сотрудниками интересующих органов власти.

По определению Игоря Евгеньевича Минтусова и Ольги Георгиевны Филатовой, лоббизм понимается как *«процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (плюс, представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти при разработке и принятии законодательства»*²⁸.

Необходимо рассмотреть примеры объектов лоббистской деятельности их роль и значение.

Администрация Президента РФ как объект лоббизма. Она является ключевым звеном данного вида лоббирования на федеральном уровне. Что происходит в Администрации Президента? Здесь работают над проектами законов по поручению главы государства, а также подготавливаются заключения к рассматриваемым в парламенте законопроектам. Лица этой структуры активно занимаются в том или ином межведомственном согласовании и представляют позицию Президента в течение всей законодательной процедуры, влияют по поручению Президента на содержательную часть законодательного проекта.

По данным исследований Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти «Лучшие лоббисты Государственной Думы V созыва (2007-2010): год до созыва», который был проведен в августе 2010 года. С помощью специально разработанной методике были оценены разные субъекты

²⁸ Минтусов И.Е., Филатова О.Г. GR: теория и практика// Санкт-Петербург// Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета. – 2013. – С.95.

законодательной инициативы. Был составлен рейтинг, чтобы наглядно показать, кто является лучшим лоббистом в процессе законотворчества. К первому августу 2010 года мы получили:

Президент РФ за период работы Государственной Думы пятого созыва внес на рассмотрение 170 законопроектов. Он занял пятое место относительно инициативы в законодательном процессе. По оценке общего числа законов, которые были приняты Государственной Думой, Президент занял третью строчку: 127 законов было принято, 13%. В соотношении представленных на рассмотрение законопроектов и принятых законов Президент признан сильнейшим законодателем среди всех субъектов права законодательной инициативы. Также глава государства стал лидером по скорости принятия законов в стране. Среднее количество дней на рассмотрение законопроекта и его принятие – 81 день.

Рассматривая Администрацию Президента, согласно выстроенному рейтингу, наибольшее влияние на ход законодательного процесса оказывают давление:

Руководящий уровень:

- помощник Президента, который курирует Экспертное управление.
- помощник Президента, который курирует Государственно-правовое управление.

Функциональный уровень:

- Государственно – правовое управление Президента
- Экспертное управление Президента
- Управление Президента по внутренней политике
- Полномочные представители Президента в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации как объект лоббизма. Также участвует в законодательном процессе. Является одним из основных направлений работы Правительства и органов исполнительной власти на федеральном уровне.

Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности является ключевым согласительным институтом по отношению к законопроектам. На заседаниях комиссии приводятся окончательные итоги позиций Правительства

России в сфере законотворчества, которые были достигнуты во время межведомственных согласований. Данная комиссия была сформирована в начале 2000-го года с целью обеспечения контакта Правительства РФ с Государственной Думой и Советом Федерации для улучшения законотворческой деятельности Правительства России.

Уполномоченные представители Правительства в палатах Федерального Собрания. Таких представителей существует двое: один представитель находится в Совете Федерации, второй в Государственной Думе. Их основная задача состоит в представлении и отстаивании интересов Правительства в Совете Федерации РФ и Государственной Думе РФ, соответственно (согласно, Постановлению Правительства РФ от 1-го февраля 2000-го года).

Есть еще одна важная функция Уполномоченного представителя – координировать работу статс-секретарей. Статс-секретари – это заместители руководителей исполнительной ветви власти федерального уровня в вопросах, которые связаны с законодательным процессом.

Лоббистское влияние Уполномоченных в Федеральном Собрании велико. Например, Глеб Григор, политический консультант, считает, что Уполномоченные представители правительства являются одними из лучших лоббистов в нашем парламенте.

Государственная Дума Российской Федерации как площадка для лоббирования. Государственная Дума имеет строгую институциональную иерархию относительно принятия решений. Есть некоторый ряд институтов, находящихся внутри парламента. Именно на них нацелен взгляд лоббистов. Такими институтами выступают: Совет Государственной Думы и Комитеты Государственной Думы. Подробнее остановимся на каждом из указанных объектов лоббирования.

Совет Государственной Думы. Он занимает руководящую позицию нижней палаты Федерального Собрания РФ, был создан по депутатов. Он действует, согласно регламенту Государственной Думы, для координирования

законодательного процесса и для функционирования работы парламента. В Совет входят Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы, а также руководители фракций. Они имеют право решающего голоса.

Говоря о лоббистских возможностях Совета Государственной Думы, стоит обратить внимание на следующие детали. Во-первых, он решает вопрос о включении законодательного проекта в «черновую» программу законотворческого процесса. По факту это значит, что неодобрение законопроекта со стороны Совета Государственной Думы может повлечь за собой исключение из программы по законопроектной работе. Во-вторых, именно он имеет право назначать определенный комитет как ответственного при подготовке соответствующего законопроекта. При распределении «нужного» комитета в рассмотрении законодательного проекта спорят все парламентские лоббисты. Назначение выгодного комитета является задачей для лоббистов, потому что роль такого комитета при одобрении или неодобрении необходимого законопроекта достаточно высока. Роль эта увеличивается на втором чтении. Хочется заметить, что неодобренные поправки назначенным комитетом имеют малую долю вероятности принятия. В-третьих, Советом Государственной Думы принимается решение о слушаниях.

Комитеты и комиссии Государственной Думы. Они, согласно статье 101 (часть 3) Конституции РФ, образуются из состава депутатов парламента. Выделим основные функции комитетов.

- Вносить предложения по разработке примерной программы законотворческой работы парламента. Это может быть текущая сессия, календарное рассмотрение вопросов на следующий месяц.

- Предварительное рассмотрение законодательных проектов и их подготовка Государственной Думой.

- Подготовка проектов постановлений Государственной Думы и заключений по законодательным проектам.

- Рассмотреть и исполнить поручения Совета Государственной Думы.

- и др.

В зависимости от направления деятельности, комитеты могут создавать подкомитеты. Они к этому решению прибегают достаточно часто. Кроме того, в соответствии с пунктом 5 статьи 25 Регламента Государственной Думы²⁹, комитеты и комиссии вправе проводить парламентские слушания, конференции, круглые столы, совещания для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам.

Как комитет, так и комиссия Государственной Думы для рассмотрения некоторых проблем могут создать рабочую группы из числа депутатов, входящих в комиссию, комитет, а также других депутатов парламента, членов государственных органов власти и других институтов. Возможно привлечение в работу экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других. При необходимости комитет, комиссия вправе провести независимую экспертизу законопроектов.

Лоббисту на заметку: важно знать сущность комитета, председателя, рассматриваемые в комитете законодательные проекты, какими лоббистскими возможностями обладает комитет, а также способ формирования рабочих и экспертных групп, которые находятся при комитете.

²⁹ Постановление от 22 января 1998 г. N 2134- II ГД о Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Официальный сайт компании «Консультант Плюс». – 1992 - 2016. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (от 18.04.2016.).

1.4. Методы лоббирования

Исследователями изучения вопросов лоббизма были составлены разные подходы классификации методов лоббирования (технологии/методы, которые используют лоббисты с целью продвижения интересов в органах государственной/муниципальной власти). Мы рассмотрим два подхода.

Первый подход разработан кандидатом политических наук П.А. Толстых³⁰. Он проводит следующее деление:

1. С позиции законности действий:

а) «Цивилизованная форма лоббизма» (лежит в рамках правового поля).

Основные технологии: организация групп интересов, написание статей, телефонные звонки в государственные структуры (а если это будет массово, то называется *grassroots lobbying*), выступление на радио и телевидении, сбор подписей, социологические опросы, PR-акции, забастовки.

б) Теневой/околозаконный лоббизм (к методам относят использование тех или иных пробелов в законодательстве, регламентной процедуре). Он характерен не только для России, но и для зарубежных коллег. Правда, это может закончиться наказанием, установленным в законодательстве, либо другими негативными последствиями.

в) Криминальный лоббизм – грубое нарушение действующего законодательства при продвижении интересов в государственных органах власти. Одни из самых популярных методов подразумеваются коррупционные действия, силовое давление, а иногда прибегают к шантажу, угрозам и т.д.

³⁰ Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/ Lobbying.ru. Российский портал о лоббизме и GR. – 2009. – Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=30 (от 18.04.2016.).

Статья 285 (пункт 1) Уголовного кодекса РФ гласит, что *«использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, - наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет»*³¹.

Другие статьи Уголовного кодекса РФ, в которых указаны санкции по отношению к должностным лицам, злоупотребляющих своим служебным положением, – это статья 290 «Получение взятки», статья 291 «Дача взятки», 292 «Служебный подлог».

2. Деление на прямое и косвенное лоббирование.

Прямой лоббизм предполагает целенаправленную работу с лицом, принимающим решение, для достижения определенной «лоббистской» цели. Методами выступают личные встречи, деловые обеды/завтраки/кофе, консультации и т.д. В косвенном лоббизме, наоборот, наблюдается отсутствие прямых контактов, происходит по другим технологиям (связанность с «public relations (PR)»). Главная особенность косвенного лоббирования – это то, что лоббисты проводят свои действия вне государственных органов и без адресата.

3. П.А. Толстых выделяет также:

1) публичное (методами являются пикеты, митинги, выступления в СМИ, заявление популярного лидера (актер, писатель, певец и другие лидеры общественного мнения) и непубличное лоббирование (прибегают к материальной поддержке, к финансированию и другое).

³¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016), Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями [Электронный ресурс]/ Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – 1997-2016. – Режим доступа: <http://www.uk-rf.com/glava30.html> (от 7.05.2016.).

2) индивидуальная и коалиционная лоббистская деятельность. В индивидуальном лоббировании один субъект в лице лоббиста, ассоциации либо корпорации отстаивает интересы. Коалиционное лоббирование предполагает объединение в коалиции для продвижения своих интересов в органах власти.

3) ситуационное (интересы в конкретный момент времени, в текущей ситуации) и стратегическое (долгосрочная перспектива, когда продвигаются основные тенденции групп) лоббирование.

4) спланированная и спонтанная (наличие стихийного характера) лоббистская деятельность. Спланированный лоббизм характеризуется продвижением интересов согласно разработанной стратегии, плану. Такой вид лоббизма можно легко спрогнозировать.

Антон Вуйма в своей книге «Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений» предлагает следующую классификацию³²:

Простейшие/ продвинутое технологии. Простейшие методы общественного лоббирования государственных структур – это митинги, шествия, написание писем и другие. Продвинутое лоббирование представлено публичной кампанией и кабинетным лоббированием.

Публичная кампания – продвинутый метод общественного лоббирования, так как этот метод ориентирован на создание резонансных для общества событий в отличие от митингов и писем. А. Вуйма относит сюда 4 вида событий:

- целенаправленно созданное событие, сопровождаемое пятью методами: совмещение несовместимого (пример: на забастовку цирка привели в сопровождении несколько животных с плакатами), соревнование (пример: работники компании во время футбольного матча играют в мяч с фотографией головы директора), благотворительность (пример: белый пиар – гуманитарная помощь), скандал (выделяет безопасный и опасный скандалы, где безопасным является управляемый и не приводящий к санкциям; опасный имеет определенный риск, целесообразнее проводить от общественной организации.), прямая реклама (пример: баннеры на балконах);

³² Вуйма А. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений// СПб.// Издательство «Питер Пресс». – 2008. С. 11-187.

- присоединенное событие: а) прямое присоединение (прибегают к использованию популярного человека либо известного объекта); б) ответ (эксплуатация реакции на то или иное событие, которая в дальнейшем становится отдельным событием); в) косвенное присоединение (имитация участия);

- случайное событие (дает достаточно качественные информационные поводы, а также не в состоянии существовать самостоятельно, поэтому пригодно для созданных и присоединенных акций);

- плановое событие (похоже на работу со случайными, также дополняется непосредственно созданными и присоединенными мероприятиями).

1.5. Правовое регулирование лоббизма в современной российской политической практике

Лоббизм является неотъемлемым элементом любой политической системы. Он стал основным инструментом влияния и поддержки целей «групп интересов» в институтах представительной власти. С одной стороны, интерес к лоббистской деятельности растет, но, с другой стороны, лоббизм оценивают неоднозначно – термин воспринимает как ругательное выражение.

Правда, А.Ю. Зудин и А.А. Яковлев указывают³³, что последние годы появляется другая оценка, которая оценивает «институционализированный» лоббизм и коррупцию в качестве субституты. При этом важным является то, что такая замена происходит при высоком уровне экономического развития. Здесь они ссылаются на серию «кейс-стади» (Doner, Schneider 2000; Lock 2001), где была продемонстрирована роль бизнес-ассоциаций в развивающихся странах. Бизнес-ассоциации выступают в качестве институтов, которые поддерживают и дополняют механизмы рынка при условии несовершенной институциональной среды.

Какие функции могут выполнять бизнес-ассоциации в развивающихся странах? А. Зудин и А. Яковлев выделяют условно две функции – это компенсация «провалов государства» и компенсация «провалов рынка».

Так как в России до сих пор не был принят закон, который регулировал бы лоббистскую деятельность, возникают некоторые трудности, поэтому сейчас лоббизм испытывает некоторую модернизацию. Если в Соединенных Штатах для официального признания потребовалось примерно 130 лет, сколько лет потребуется для нашего государства, пока неизвестно. Еще с начала девяностых годов предпринимались попытки «узаконить» лоббизм³⁴. Впервые заговорили об этом вопросе в '92 году еще в Верховном Совете. Доктор юридических наук и профессор Виктор Даниленко в 1992-м году писал, что *«грамотно налаженная, юридически четко регламентированная система лоббизма позволяет решить сразу несколько задач»*³⁵. Для начала – это обеспечение гласности политического процесса: документы и отчеты фиксируют интересы и

33[□] Зудин А.Ю. Яковлев А.А. Статья «Подснежники» или незаменимые посредники? Сектор «работающих» бизнес-ассоциаций России (по данным качественного исследования)// Москва// Изд-во: НИУ ВШЭ. – 2011. №3., С. 95-124.

34[□] Пыжова Е. Лоббирование в РФ [Электронный ресурс]/ АРtПолитИнфо. – 26.06.2015. – Режим доступа: <http://artpolitinfo.ru/lobbирование-v-rf/> (от 18.04.2016).

35 Даниленко В. Пришло время лоббировать закон о лоббизме// Москва// Известия. – 29.09.1992.- 216.- С.3.

решения, а также происходит борьба с «безадресностью», социальной и политической анонимностью тех или иных нормативно-правовых актов.

Второй момент – необходимость предсказуемости политического процесса. Например, общество должно быть информировано о том, какие законодательные акты готовятся и на каком этапе проработки они находятся.

Третье – институт лоббизма может ограничивать «всесилие властей», потому что так «власть» становится более открытой и подконтрольной общественному мнению, таким образом, снижается возможность произвольного принятия решения.

Четвертое – «узаконенный» лоббизм благоприятно влияет на состояние гражданского общества, так как происходит расширение круга активных участников политической жизни общества.

В. Даниленко разъясняет, что лоббизм не является монополией богачей, крупных компаний и корпораций, а, наоборот, лоббировать свои интересы имеют возможность профсоюзы, различные объединения, организации, движения.

Пятое – официальная лоббистская деятельность может контролировать взаимодействие власти и частных интересов, поэтому создаются механизмы противодействия коррупции. Возможно, поэтому в некоторых странах лоббизм регулируется нормативно-правовыми актами борьбы с коррупцией.

По мнению Виктора Даниленко, в законе о лоббистской деятельности должны быть указаны механизмы, контролирующие лоббизм, а также определенные меры, предусматривающие ответственность при нарушении тех или иных норм закона. Зарубежный опыт указывает на то, что контроль должен быть как за лоббистами, так и за чиновниками/депутатами (лицами принимающими решения, государственными служащими). Если контроль за первыми может осуществляться с помощью налогового законодательства, возможности привлечения к судебной ответственности при нарушении закона, то контроль за вторыми – это меры, противодействующие коррупции (возможные суммы гонораров за выступления, лекции, стоимости подарков, количества поездок в зарубежье и т.д.).

Позже в 1996-м, 1997-м, 2002-м годах в Государственной Думе РФ были рассмотрены законопроекты о регулировании лоббистской деятельности в России, но все попытки были тщетны – законопроекты были отклонены.

Например, в 2008 году 22 мая комитетом по безопасности Государственной Думы РФ был проведен круглый стол на тему «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации»³⁶. Среди участников круглого стола были депутаты Государственной Думы РФ, члены Совета Федерации РФ, а также представители Администрации Президента, члены Совета Безопасности, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Следственного комитета при прокуратуре, представители Российского союза промышленников и предпринимателей, эксперты ведущих российских научно-исследовательских центров, которые специализируется на проблемах лоббистской деятельности, эксперты Совета Европы. Целью обсуждения был обмен мнениями по тем или иным аспектам лоббистской деятельности в РФ. Были рассмотрены практики законодательного регулирования лоббизма за рубежом (Европейские демократии). Например, А. Климов, который является заместителем председателя Комитета по международным делам, отметил, что одни только «запретительные» меры не дадут значительный результат, поэтому проблему необходимо рассматривать шире.

Как сообщало государственное информационно-аналитическое агентство РФ «РИА Новости», Дмитрий Медведев, являясь Президентом России, отдал поручение Министерству экономического развития вместе с Министерством юстиции создать общественные обсуждения на тему организации института лоббизма. К 1-му декабря 2012 года, с учетом

³⁶ Комитет по безопасности провел «круглый стол» на тему: «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации» [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 22.05.2008. – Режим доступа: http://www.duma.gov.ru/news/273/57358/?sphrase_id=2181688 (от 18.04.2016.).

результатов общественных обсуждений с различными представителями социальных групп, опыта других государств, министерства должны были внести конкретные предложения в президиум президентского совета по противодействию коррупции по созданию института лоббизма³⁷. Правда, 22 декабря 2012 года Медведев Д.А. уже будучи премьер-министром при встрече с представителями бизнес-сообщества «Единой России» сообщил, что закона о лоббистской деятельности в ближайшее время не будет, потому что «уровень правосознания парламентариев такого уровня еще не достиг»³⁸.

26 ноября 2014 года вопросы развития предпринимательства в России обсуждались на заседании Совета непарламентских партий³⁹. Вопрос о лоббистской деятельности поднял Сергей Бабурин, председатель партии «Российский общенародный союз». В своем выступлении он высказался о необходимости закона, регулирующего лоббизм. Бабурин С. говорил, что «лоббизм должен быть регламентирован, чтобы убрать зазоры для коррупции».

Одним из самых важных шагов в развитии лоббистской деятельности в России является представление Национальным союзом лоббистов Концепции проекта федерального закона о правовом регулировании лоббистской деятельности (лоббизме) в РФ⁴⁰. Президентом этого союза является Дмитрий

37[□] Медведев предлагает сформировать в России институт лоббизма [Электронный ресурс]/ Государственное информационно – аналитическое агентство «РИА Новости». – 13.03.2012. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120313/593487598.html>. (от 18.04.2016.).

38[□] Ветров Н. Страна победившего лоббизма [Электронный ресурс]/ Общероссийская общественно – политическая электронная газета «The Moscow Post». – 06.03.2013. - Режим доступа: http://www.moscow-post.com/redactor/strana_pobedivshego_lobbizma11726/. (от 18.04.2016.).

39[□] Вопросы развития предпринимательства в России обсуждались на заседании Совета непарламентских партий [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 26.11.2014. – Режим доступа: http://www.duma.gov.ru/news/273/861615/?sphrase_id=2181688 (от 18.04.2016.).

40[□] Воронина Ю. Конверты уходят в прошлое [Электронный ресурс]/ Российская Бизнес-газета - №1003 (24). – 23.06.2015. – Режим доступа: <http://rg.ru/2015/06/23/lobbisty.html> (от 18.04.2016.).

Курганов. Он сообщил, что данный законопроект опирается на действующие документы. Действительно, в основе концепции лежат следующие акты:

1) Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014г. N 226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 гг.».

2) в этом Указе было поручение о создании института лоббизма. Согласно Национальному плану противодействия коррупции (третий абзац подпункта «Г» пункта 2):

«Минэкономразвития России (А.В. Улюкаеву), Минрегиону России (И.Н. Слюняеву), Минфину России (А.Г. Силуанову), Минюсту России (А.В. Коновалову) и Министру Российской Федерации М.А. Абызову совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации внести предложения о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы⁴¹».

3) а также план законотворческой деятельности Правительства РФ на 2015-й год;

4) модельный закон о лоббистской деятельности от 2003 года.

По мнению Д. Курганова, основными акторами в сфере лоббистской деятельности будут: «власть», «общество», «крупный бизнес». Официальное оформление лоббизма позволит получить «власти» эффективную форму управления, «обществу» – механизм развития, «бизнесу» - улучшение собственной эффективности. Он отмечает, что в России существует проблема восприятия института лоббизма, часто называя его коррупцией. Как показывает

⁴¹ Об обеспечении реализации Указа Президента России «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – 08.05.2014. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/12507/> (от 18.04.2016.).

практика, незаконные методы помогают выиграть только самому коррупционеру, поскольку «честный» бизнес достаточно давно выступает за упорядочение правил так называемой игры.

Многие эксперты считают, что гибкость, адаптивность – основные принципы, которыми должны руководствоваться лоббисты. Закон о лоббистской деятельности даст толчок, будет проводиться активная работа, поэтому обществу легко будет уйти от негативного восприятия лоббизма. Поскольку произойдет снижение доли коррупции, институт лоббизма будет принимать позитивный окрас. Национальный союз лоббистов предлагает как для государства, так и для бизнес, заменить коррупционные схемы на понятные и согласованные процедуры.

Так как лоббизм, по мнению Национального союза лоббистов, сам организуется и сам финансируется, следовательно, нет необходимости в бюджетных «вливаниях». Отнюдь, если законопроект будет принят, то государство помимо снижения уровня коррупции и напряженности у власти и бизнес, еще и получит дополнительные поступления в государственный бюджет. Как это произойдет? Регистрация легальных лоббистских организаций (реестр лоббистов), привлекательность отечественного бизнеса и содействие в импортозамещении.

Эксперты подчеркивают, что сегодня в мире лишь у 14 стран есть «устойчивое» регулирование в области лоббистской деятельности. По данным Национального союза лоббистов, в РФ около 12-ти тысяч лоббистов при том, что в Соединенных Штатах их примерно 15 тысяч. Возможно, если концепция цивилизованного лоббизма будет развиваться успешно, то Россия сможет быть примером для других стран, где механизмы лоббистской деятельности только начали формироваться. Это страны азиатского и африканского регионов.

Как в научных, экспертных кругах, так и в риторике некоторых политиков проводится параллель между лоббированием и коррупцией. Возможно, в этом есть некоторая необходимость, поскольку для понимания специфики рассматриваемой проблемы, однако сравнивать и ставить на один уровень эти

два явления неверно. Ошибочно путать коррупционеров и лоббистов, пусть, если конечная цель у них одна.

Виталий Субочев в статье «Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования»⁴² ссылается на то, что лоббизм – «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».

На сайте АО «Инвестиционного холдинга ФИНАМ», крупнейшего в России розничного брокера, инвестиционной группы (оказание трейдерских, инвестиционных банковских услуг, доверительное управление денежными средствами и ценными бумагами, инвестирование на Forex – валютный рынок)⁴³ была развернута дискуссия⁴⁴ на тему «В России нужен закон о лоббизме?».

Было представлено два мнения, абсолютно противоположных друг другу. Одну сторону отстаивала Анна Лунева, которая является политологом, заместителем генерального директора Центра политической информации. Она считает, что необходимо официальное оформление института лоббизма в России, *«потому что это закон, который регламентирует весьма значимую и очень объемную по деньгам сферу, сферу, которая очень плотно связана с процессом принятия решений»*. Другая сторона была представлена Михалевой Галиной, председателем Московского регионального отделения партии «Яблоко». По мнению Михалевой Г., закон о лоббистской деятельности не сможет работать в существующих условиях и системе, потому что *«вся система, к сожалению, сверху донизу пронизана коррупцией»*, а также

⁴²Субочев В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования// Москва// Изд-во: МГИМО. Право и управление XXI век. № 2 (31). – 2014. – С. 31.

⁴³«Нас ждут непростые, но интересные времена», – Виктор Ремша, гендиректор и владелец «Финама» [Электронный ресурс]/ Ведомости. – 27.06.2013. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/06/27/nas_zhdut_neprostyle_no_interesnye_vremena_vikt_or_gemsha (от 18.04.2016).

⁴⁴В России нужен закон о лоббизме? [Электронный ресурс]/ Финам.ру. – 17.11.2013. – Режим доступа: www.finam.ru/discussion/one/v-rossii-nugen-zakon-o-lobbizme/ (от 18.04.2016.).

«лоббистская деятельность осуществляется неформальным порядком, как и принятие многих других решений».

В ходе дискуссий можно было голосовать за ту или другую точку зрения. Дискуссия была закрыта 17 ноября 2013 года, в результате чего «за законопроект» было отдано 155 голосов, а «против законопроекта» 46 голосов, соответственно. Практически в 4 раза больше людей считают, что необходим закон, который будет регламентировать лоббистскую деятельность. Большинство лиц, которые комментировали дискуссию, отмечают, что такой документ нужен, чтобы бороться с коррупцией, препятствовать действиям чиновников, которые злоупотребляют своими должностными полномочиями.

Отталкиваясь от этой дискуссии, рассмотрим плюсы и минусы лоббистской деятельности. Доктором юридических наук, профессором кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России Виталием Викторовичем Субочевым приводятся следующие характеристики⁴⁵:

Таблица 2. Плюсы и минусы лоббистской деятельности

Плюсы	Минусы
<p>1. Так как оказывает влияние на принятие управленческих решений, он в некотором смысле находится в конкуренции с органами государственной власти. Вторые, в свою очередь, могут использовать лоббирование в своих интересах. Также институты власти под</p>	<p>1. Может превратиться в инструмент продвижения иностранных интересов в убыток интересам государства. Автор характеризует «непатриотическим» средством.</p>

⁴⁵Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования.

Электронный ресурс: http://mgimo.ru/files2/2014_12/up87/file_e648ab0bac88626a8e16f0ee35009d0e.pdf (от 18.04.2016.).

<p>воздействием механизмов лоббирования становятся более динамичными и гибкими.</p>	
<p>2. Лоббистская деятельность – инструмент организации гражданского общества. С ее помощью возникают в обществе поддерживающие либо оппозиционные настроения в отношении какого-либо законопроекта, таким образом, оказывающие влияние на политические решения в государстве.</p>	<p>2. «Фактор развития и защита ведомственности, местничества, национализма и т.д.». Он может усилить проявление ситуаций неадекватных интересов.</p>
<p>3. Появляется возможность в обеспечении интересов меньшинства. Лоббизм в этом случае иногда называют определенной формой плюрализма.</p>	<p>3. Лоббизм хранит угрозу размыть общественные устои, превратив демократические институты в сильный инструмент в деятельности некоторых властных групп интересов.</p>
<p>4. Демонстрирует принципы свободы в деятельности негосударственных структур (ассоциации, общественные организации и другие).</p>	<p>4. Лоббистская деятельность имеет возможность заблокировать необходимые управленческие решения, создает барьеры в удовлетворении социально-</p>

	значимых интересов, способствует в осуществлении интересов чиновников.
5. Лоббизм является побудительным мотивом для конкретных действий (фактор социально-политического стимулирование), «активатор» тех или иных процессов, явлений в политической сфере.	5. Лоббизм создает трудности в осуществлении стабильной и эффективной политики государства, потому что лоббистская деятельность играет роль в перераспределении бюджета, смене приоритетов и т.д.
6. Способствуют расширению информационной и организационной базы решений, которые принимаются. Это помогает обратить внимание на наиболее острые проблемы. Профессионалы направляют в органы власти информацию по вопросам.	6. Лоббирование может быть инструментом в обогащении тех или иных групп интересов, элит и т.д.
7. Лоббистскую деятельность называют средством достижения	

компромисса (взаимное примирение разнообразных интересов, мнений, идей).	
--	--

Антон Вуйма в своей книге «Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений» во введении пишет, что *«лоббирование полезно не только для развития, но и для защиты от опасных тенденций на рынке и во власти. Лоббирование не просто может пригодиться компании – оно жизненно необходимо»*⁴⁶.

Светлана Васильева в статье «Цивилизованный лоббизм – средство или следствие борьбы с коррупцией» считает, что чиновников нельзя полностью изолировать от атак лоббистов, но при этом, если минимизировать количество контактов представителей бизнеса с властью, то этот факт можно будет оценить как закрытость институтов государственной власти. Поэтому *«цивилизованный лоббизм полностью зависит от соблюдения законодательства и правил этики в публичной политике сотрудниками государственного аппарата»*⁴⁷.

Ирина Толмачева, автор книги «Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью», считает, что цивилизованная лоббистская деятельность – это *«не только качественный информационный диалог власти и бизнеса без взяток и коррупционных схем, но и цивилизованное поведение на конкурентном рынке»*⁴⁸. Она также думает, что легальный лоббизм не должен противодействовать действующим законам, также корпоративной этики. Лоббистская деятельность, которая имеет теневую сторону в своих действиях, недостаточно надежна в долгосрочной перспективе, так как она опирается на конкретные потери.

⁴⁶ Вуйма А. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений// СПб.// Изд-во: Питер Пресс. – 2008. – С. 7.

⁴⁷ Васильева С. Цивилизованный лоббизм – средство или следствие борьбы с коррупцией?// Институт права и публичной политики, Сравнительное Конституционное Обозрение. – 2008. № 4 (65). С. 116.

⁴⁸ Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью// Москва// Изд-во: Эксмо. – 2011. – С.207.

По мнению Андрея Бадера, цивилизованный лоббизм выступает как защита и продвижение интересов тех или иных акторов с помощью законных методов и способов с учетом всеобщих интересов.

Так как современная ситуация лоббизма в нашей стране является своеобразным гибридом зарубежного опыта и отечественной практики, к сожалению, в России лоббизм – это не всегда легальные методы в отстаивании чьих-либо интересов. Так считает академическое сообщество.

Чтобы лишить возможности возникновения в лоббистской деятельности коррупционных и теневых схем, мы обратимся к экспертному мнению. Вопрос «Что необходимо сделать, чтобы лоббизм в России стал цивилизованным?» предполагает конкретные меры, действия, мероприятия, которые необходимо предпринять, чтобы лоббизм в нашей стране перешел на новый уровень развития в своем регулировании.

Среди информационно-аналитических материалов Государственной Думы есть статья «Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти» гласит, что:

«В развитых демократиях и на наднациональном уровне процессы неформального согласования интересов превалируют над их институционализированными формами; вместе с тем существующие институты согласования интересов включены в систему функционального представительства, обеспечивая дополнительный канал доступа гражданского общества к влиянию на процесс проработки решений. Именно в этом принципиальное отличие коррупции как от цивилизованного лоббизма, убеждающего чиновников в рамках отлаженного и, в целом, рационального механизма принятия решений, так и от вытесняющего лоббизм искусства public relations, убеждающего уже не чиновников, но общественное мнение, оказывает растущее влияние на последних в демократическом обществе⁴⁹».

49[□] АВ 2003 г. Выпуск 25 Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти. [Электронный ресурс]/Информационно-аналитические материалы Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 2008. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4636/16434>

Таким образом, узаконенная система передачи интересов бизнес-структур в государственные органы власти может сузить условия, которые порождают коррупцию. Среди средств, борющихся с экономической коррупцией, можно выделить конкретное определение прав для бизнеса и защитных его гарантий. В зарубежных странах есть определенные требования и к сенаторам, конгрессменам, государственным служащим и так далее (например, регламентация возможных их доходов).

Роллиным Перкинсоном в американском пособии уголовного права дается следующее определение о коррупции: *«Слово «коррупция» указывает на нечистоплотность и непорядочность, и когда она встречается в уголовном законе, оно означает безнравственные или в огромной степени ненадлежащие действия»*⁵⁰. Трудно не согласиться с этим понятием, поскольку этические нормы играют определенную роль в законодательной практике любого государства.

⁵⁰Голик Ю.В., Карасаев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации//Санкт-Петербург// Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс». – 2005. – С.24.

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ «ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАКТИК РОССИЙСКОГО ЛОББИЗМА»

2.1. Характеристика исследования

Согласно цели и задачам выпускной квалификационной работы, было проведено исследование «Политические аспекты практик российского лоббизма». В работе основное внимание было уделено, конечно, правовому регулированию лоббистской деятельности в нашей стране.

Цель исследования – изучить взаимодействие бизнеса и власти посредством лоббизма и оценить необходимость перехода (спрос) на правовое регулирование лоббистской деятельности.

Задачи исследования:

- 1) составить анкету для проведения глубинного экспертного интервью;
- 2) выбрать несколько респондентов для опроса по профессиональному критерию;
- 3) провести глубинные экспертные интервью;
- 4) сделать анализ полученных результатов после расшифровки записанного материала;
- 5) описание выводов глубинного экспертного интервью;
- 6) посетить круглый стол, посвященный вопросам лоббизма в России;
- 7) проанализировать полученные данные;
- 8) описание общих выводов.

Гипотеза: во-первых (описательная), лоббизм является неотъемлемым атрибутом функционирования политической системы, поскольку он приводит в цивилизованные рамки систему функционального представительства интересов в органах государственной власти. Во-вторых (исследовательская), отсутствует единая точка зрения на явление лоббизма у разных групп общества. В-третьих (прогностическая), в обозримом будущем закон, регулирующий лоббистскую деятельность, не будет принят.

Метод исследования – комбинированный, состоит из двух качественных методов исследования.

1) глубинное экспертное интервью с дальнейшим количественным и качественным исследованием.

2) круглый стол (мозговой штурм) как моделирование группового процесса формирования общественного мнения. Цель круглого стола – обсуждение механизмов эффективного и цивилизованного лоббизма, необходимости создания профессионального стандарта в сфере представления интересов бизнеса в органах государственной власти, а также вероятности и содержания законодательного регулирования процессов лоббизма. В задачи круглого стола входит: - ответить на вопрос, будет ли профессиональный стандарт и закон о лоббизме; - выступления докладчиков как выдвижение идей на поставленный вопрос; - обсуждение выдвинутых тезисов; - принятие какого-либо решения.

Разработана авторская анкета. Было взято 9 экспертных интервью.

Продолжительность каждого интервью – 1,5 часа.

Среди респондентов:

- 1) 2 представителя бизнес-сообщества;
- 2) 3 политических журналиста;
- 3) 2 политолога;
- 4) 2 лоббиста.

Для проведения исследования была разработана анкета, состоящая из 4 блоков (смотреть Приложение).

Блок 1. Определение понятия «лоббизм».

Задача первого блока вопросов – выяснить, являются ли равнозначными восприятия института «лоббизма» у выделенных групп.

Блок 2. Оценка лоббистской деятельности.

Задача второго блока вопросов – получить экспертную оценку по поводу современной ситуации, которая сложилась вокруг явления лоббизма. Важно также было понять, преобладают отрицательные либо положительные оценки роли лоббистской деятельности в политической жизни России.

Блок 3. Технологии (методы) лоббистской деятельности.

Задача третьего блока вопросов – разграничение коррупции и лоббизма, а также выявление наиболее популярных и эффективных методов, к которым прибегают специалисты и которые вписываются в существующую политическую систему.

Блок 4. Закон, регулирующий лоббистскую деятельность.

Задача четвертого блока вопросов – выделить среди групп тех, кто поддерживает идею создания института лоббизма в России посредством принятия соответствующего закона, и, наоборот, кто против данной идеи. Также необходимо предположить, какие пункты должны быть прописаны в будущем законе, если он необходим.

2.2. Описание результатов глубинного экспертного интервью

Блок 1. Определение понятия «лоббизм».

Разброс мнений среди респондентов относительно вопроса о том, что, по их мнению, является лоббизмом, достаточно широк. Данный тезис можно охарактеризовать двумя моментами:

Во-первых, большинство экспертов считают, что лоббизм представляет собой деятельность юридических либо физических лиц в отношении органов

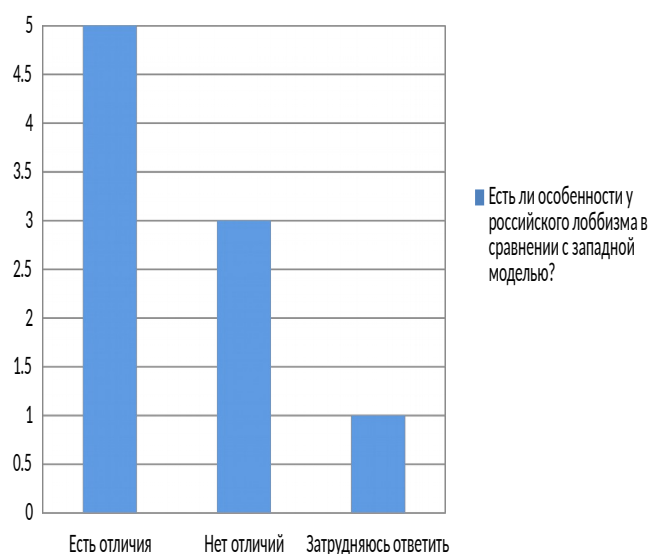
власти, чтобы оказать влияние на интенсивность и вектор выполнения представителей власти возложенных на них полномочий.

Во-вторых, 5-ть из 9-ти опрошенных в ходе разговора выделили некоторые подвиды лоббистской деятельности. Среди них были названы: классический; отраслевой, чисто экономический; кадровый; легальный; теневой (носит криминальных характер).

Безусловно, подход к определению изучаемого явления у респондентов друг от друга отличается. Это связано, в первую очередь, со спецификой деятельности каждого из опрошенных людей. Если профессиональные лоббисты и представители бизнеса делают упор на практические аспекты своего вида деятельности, то политологи опираются на «идеальные» теоретические типы. Подход журналистов носит описательный либо оценочный характер.

В выделенном блоке задавался экспертам вопрос о том, какие особенности существуют у российского лоббизма. Если проводить сравнительный анализ полученных ответов, то можно выделить следующие результаты:

Диаграмма 1. Есть ли особенности у российского лоббизма в сравнении с западной моделью?

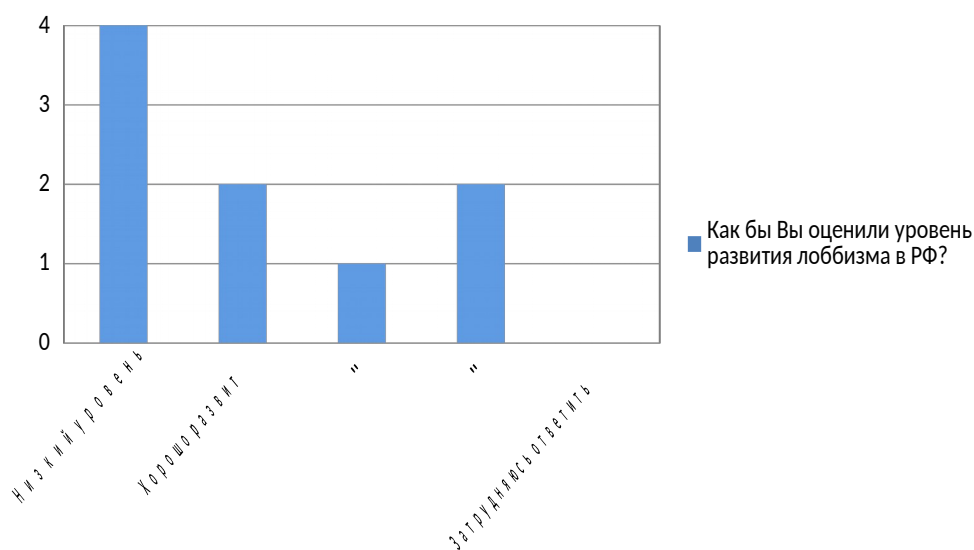


5 опрошенных (3 журналиста, 1 представитель бизнеса, 1 политолог) посчитало, что отечественная модель имеет особенности, которые можно

объединить заголовком «Отсутствие законодательства, регулирующее взаимодействие акторов лоббистской деятельности». Именно эта причина ведет за собой ряд особенностей: отсутствие отчетности, низкая ответственность избираемых лиц перед своими избирателями, реестра лоббистов, теневой характер и другое.

Блок 2. Оценка лоббистской деятельности.

Диаграмма 2. Как бы Вы оценили уровень развития лоббизма в РФ?



4 респондента (3 журналиста, 1 политолог) в ходе интервью назвали уровень развития лоббистской деятельности в России «низким». Это связывают с государственным контролем, «огосударствления» всех сфер жизни, а также краткосрочным экономическим планированием. Также сказывается отсутствие правового регулирования этого рынка, потому что российское право знает понятие коррупции, карает за него, потому что человек на нем попадает, но российское право не видит самой ситуации, когда есть профессиональные лоббисты, добровольные ассоциации.

2 человека (лоббисты) дали положительную оценку лоббизму в РФ. Есть сложившаяся определенная система, которая работает.

2 эксперта (1 представитель бизнеса, 1 политолог) затруднились ответить на поставленный вопрос.

1 человек (представитель бизнес-сообщества) охарактеризовал лоббизм в России как «зашкаливающий».

На вопрос, какие меры нужно предпринять, чтобы лоббизм стал «цивилизованным», мнения отвечающих разделились следующим образом.

1) Необходимо отметить, что в ходе вопроса выделилось 2 респондента, считающие такую постановку вопроса некорректной. По их мнению, приставка «цивилизованный» приводит в растерянность. Один из респондентов высказался, что говорить о «цивилизованном» лоббизме равнозначно понятию «масло масляное».

2) Трое из респондентов предполагают, что решать проблему перехода лоббистской деятельности в России на «цивилизованные» рельсы необходимо комплексно. Эта проблема потребует проведения ряда реформ, связанных с регулированием ответственности чиновников, со снятием или, наоборот, ужесточением административных барьеров, изменений в деятельности бизнеса. Подтвердить мнение экспертов можно такими цитатами:

«Не может состояться цивилизованного лоббизма, если бизнес продвигает свои интересы в парламенте, институционализация которого не завершена, и если бизнес продвигает свои интересы через политические

партии и депутатов, институциональный статус которых также не завершен. Одно обязательно тащит за собой другое».

«Здесь не кран чинить, здесь систему менять надо».

3) Два респондента предполагают, что изменения в законодательной сфере – правильное решение для создания регулирования институт лоббизма, а также для борьбы с коррупцией. Будущий закон дал бы больше возможностей лоббистам вести взаимоотношения с чиновниками.

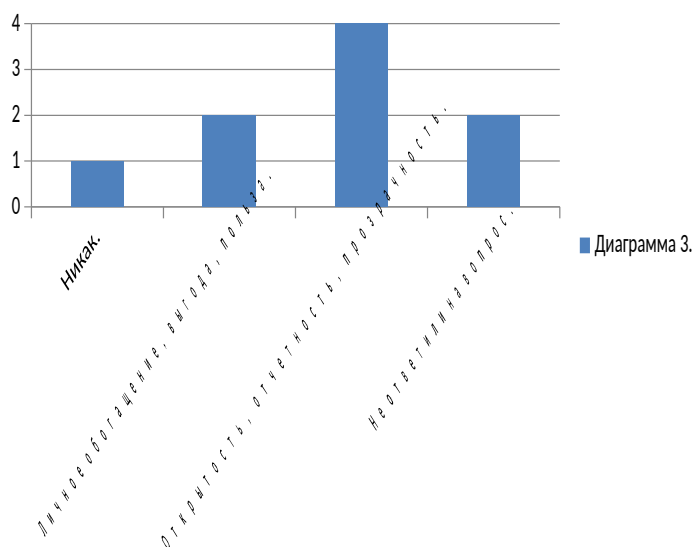
В данном блоке экспертам был задан вопрос, с какими трудностями сталкивается отечественный лоббист. Здесь ответы респондентов делятся по их профессиональным взглядам.

- Лоббисты (2 человека) считают, что в их работе трудностей нет, поскольку их деятельность налажена, они адаптировались под политическую реальность.
- Представители бизнеса (2 человека) выделили две основные проблемы:
 1. Вопросы решаются на уровне личных договоренностей. Такое решение не несет никаких обязательств и документального закрепления переговоров.
 2. Получение доступа к высшему чиновничьему аппарату (проблема коммуникации).
- «Политологи» (2 человека) сошлись во мнении, что трудности сводятся к причинам:
 1. Легитимация политических действий бизнеса: «бизнес» как отдельная категория не прошел полностью цикла легитимации.
 2. Особенности политического режима в техническом смысле, не в ругательном.
 3. Российское государство в значительной степени остается системой неформальных коалиций между различными группами элиты.
 4. «Бизнес» находится в подчиненном положении в рамках политической коалиции.

Блок 3. Технологии лоббистской деятельности.

Эксперты разграничивают коррупцию и лоббизм следующим образом.

Диаграмма 3. "Как бы Вы могли провести границу между лоббизмом и коррупцией?"



Большинство респондентов считают, что лоббизм отличается от лоббизма открытостью, прозрачностью и подотчетностью. Тогда как коррупция – это метод личного обогащения, преследование некоторой выгоды и получение пользы. Когда чиновник принимает решение в своих интересах, в интересах личного обогащения, в пользу определенных групп, вероятнее всего, во вред всем остальным, хотя не всегда.

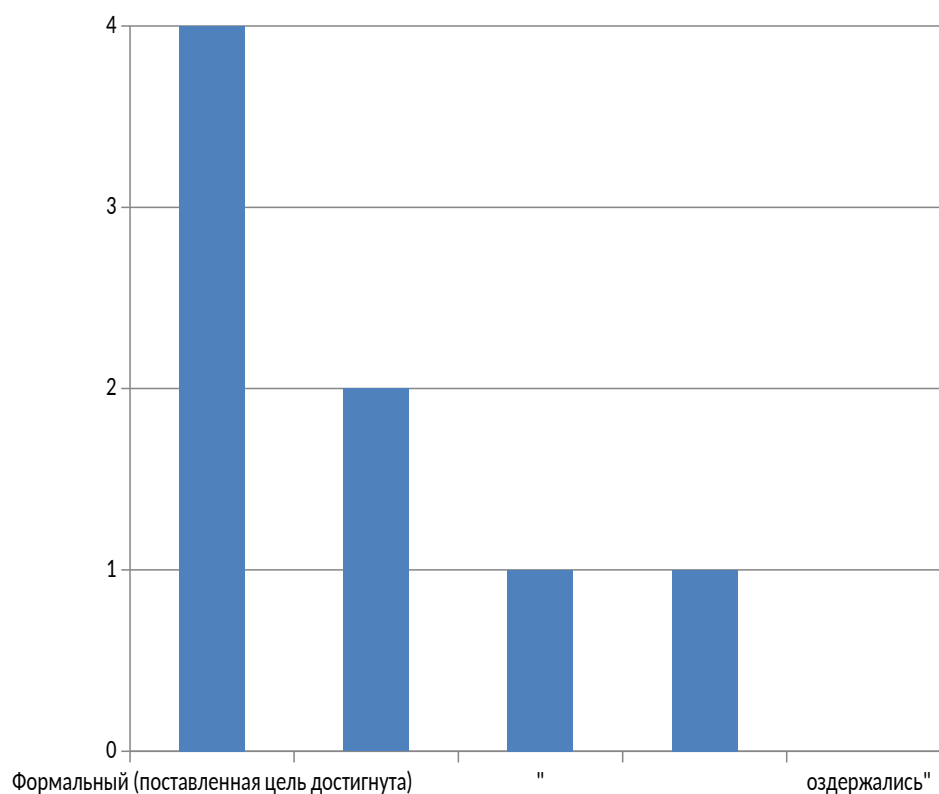
Технологии лоббистской деятельности, которые были представлены, тезисно представлены в таблице.

Таблица 2. Технологии лоббистской деятельности

№	Группа экспертов	Технологии, названные экспертами.
1.	Политические журналисты	<ul style="list-style-type: none"> - наличие неформальных связей; - внедрение и поддержание необходимых персон во власти; - грубое давление; - пропаганда и агитация.
2.	Политологи	Вопрос не был рассмотрен.
3.	Лоббисты	Технологии сводятся к определенным кейсам, но основная работа сводится к <i>«записной книжке с телефонными номерами, знанию структуры и работы структур, а также к коммуникации»</i> .
4.	Бизнес	<ul style="list-style-type: none"> - публичные мероприятия (научно-практические конференции, исследования, семинары и др.); - использование СИ; - интернет-технологии; - психологические методы воздействия; - личные контакты (встречи); - «наличие своих людей» в определенных структурах.

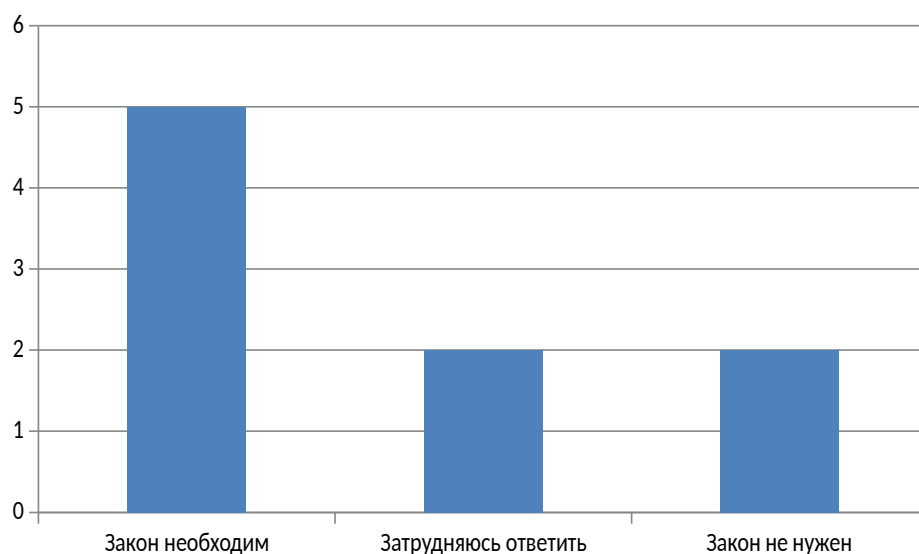
На вопрос «Назовите критерии эффективной лоббистской деятельности», получили следующие данные.

Диаграмма 4. «Назовите критерии эффективной лоббистской деятельности»



Блок 4. Нужен ли закон о лоббистской деятельности в РФ?

Диаграмма 5. Нужен ли закон о лоббистской деятельности в РФ?



Формально в ходе интервью 5 человек выступают за принятие закона, который создаст институт лоббизма в России. Среди 5-ти респондентов можно выделить некоторые «дополнения», условия, а также, зачем и в каком виде необходим подобный нормативно-правовой акт. Приведем цитаты из интервью.

- 1) *«Закон о лоббизме в России необходим в долгосрочной перспективе»;*
- 2) *«Закон о лоббизме должен быть все-таки принят, и он должен быть адаптирован как-то под российскую реальность»;*
- 3) *«Он нужен в том случае, если он будет отражать реальную ситуацию в экономике и лишь регулирует четко закрепившие отношения»;*
- 4) *«Закон нужен, так как это введет в правовое поле уже существующую практику, освободит ее, пусть и не полностью, а в какой-то мере от коррупционной составляющей»;*
- 5) *«Конечно, он требуется, чтобы, по крайней мере, стали понятны правила игры».*

Среди двоих экспертов, затруднившихся ответить на поставленный вопрос, оказались те, кто считают, что закон о лоббистской деятельности не является первоочередной задачей для нынешнего российского политического класса. По их мнению, серьезные влиятельные силы заинтересованы, чтобы лоббизм осуществлялся без принятия закона о лоббистской деятельности. Кроме того, было указано, что существуют другие правила, регулирующие

продвижение интересов со стороны бизнеса. Например, это недавно принятый закон об общественном контроле.

Принятие соответствующего нормативно-правового акта единогласно всеми экспертами считается в скором времени, обозримом будущем невозможным.

2.3. Результаты круглого стола, посвященного проблемам лоббизма

24 марта 2016 года в рамках Московского экономического форума прошел круглый стол (мозговой штурм) под названием «Цивилизованный лоббизм: эффективное взаимодействие власти и общества». На нем обсуждались вопросы о правовом регулировании лоббизма, о необходимости введения реестра лоббистов, профессионального стандарта для лоббистов. В рамках работы «мозгового штурма» свои тезисы представили 6 докладчиков.

Согласно Программе⁵¹ Московского экономического форума, были заявлены 3 вопроса для обсуждения:

1) Инструменты эффективного взаимодействия власти и общества в прошлом, настоящем и будущем.

2) Профессиональный стандарт и закон о лоббизме – быть или не быть?

3) Добровольный реестр лоббистов как ступень в формировании цивилизованного лоббизма в РФ.

С точки зрения включенного наблюдателя, приведу результаты дискуссии, относительно двух последних из поставленных вопросов. В приложении приведены тезисы выступлений всех докладчиков.

Большинство докладчиков склоняются в своей риторике к тому, что нормативно-правовой акт не нужен. Их устраивает сложившаяся ситуация, когда их деятельность не регламентируется законом. Это также касается профессионального стандарта и реестра лоббистов. Чтобы подтвердить данный вывод, приведем цитаты «с трибуны»:

1) *«Прижились и чувствуем себя неплохо»;*

2) *«В законе о лоббистской деятельности нет необходимости ни у лоббистов, ни у чиновников. В условиях существующей системы управления государством он будет лишним»;*

3) *«Регулировать рынок лоббистских услуг с помощью антикоррупционного законодательства и сопутствующих мер не получится»;*

4) *«Пока нет разумного смысла в создании закона о регулировании работы лоббистов»;*

5) *«Создание реестра лоббистов (в рамках обсуждаемых вопросов) похоже на попытку открыть киоск для продажи разрешений на лоббистскую деятельность».*

В целом, докладчики аргументировали свою позицию тремя причинами:

Во-первых, в том виде, в котором планируется сегодня создавать институт лоббизма в России, не совсем верно. Поскольку поручение Президента РФ о создании института лоббизма поступило в рамках Национального плана по борьбе с коррупцией, выступающие не согласны с такой трактовкой. Этот план не про лоббистов.

⁵¹Программа 23-24/03/2016. //Московский экономический форум 2016. – 2016. – С.64.

Во-вторых, необходимо сначала провести реформу государственного управления, а потом начинать регулировать лоббистскую деятельность. Ошибочно контролировать только одну какую-либо сторону.

В-третьих, закон о лоббистской деятельности и реестр лоббистов, не самая острая тема для обсуждения, важно найти коммуникационную площадку.

Касательно вопроса о профессиональном стандарте, большинство сошлись во мнении, что и он не нужен. По мнению экспертов, хорошим лоббистом может стать талантливый человек. «Коммуникация + юриспруденция». Трудно пока понять, к чему приведет профессиональный стандарт. Это могут быть изменения в системе образования, в требованиях к профессии и т.д.

2.4. Общие выводы проведенного исследования

Исследовательская работа «Политические аспекты практик российского лоббизма» и круглый стол «Цивилизованный лоббизм: эффективное взаимодействие власти и общества», показал, что проблемы лоббистской деятельности существуют. Приходим к следующим выводам:

1. Определение понятия «лоббизм» можно разделить на две группы, сравнивая результаты экспертных интервью. Первая группа – это группа «практики», вторая группа – «теоретики». К «практикам» относятся представители рынка лоббистских услуг, представители бизнес-сообщества. Соответственно, к практикам относятся журналисты, политологи.

Трудно выделить одно определение, поскольку подход у всех разный, но схожи обе группы в том, что лоббизм – это обязательно влияние, продвижение интересов кого-либо (будь то физическое лицо, юридическое) в аппарате государственной власти. Наравне с этим, «практики» своей деятельностью чаще называют конкретные мероприятия, кейсы, заказы, а «теоретики» («Журналисты», «Политологи») выделяют разные подвиды.

На мой взгляд, в этом нет ничего плохого. Такой факт говорит лишь о разном опыте, о роде деятельности экспертов, профессии. При этом, все респонденты считают, что российская модель лоббизма она практически ничем не отличается от западной, американской модели.

2. На вопрос о том, как можно оценить уровень развития лоббистской деятельности в России уже был определенный «разброс» в ответах. Определенно точно можно констатировать факт, что респонденты всех четырех групп оценили его как «низкий». Экспертами «Политологами», «Журналистами» это было обосновано особенностями нашей политической системы. Сюда отнесли и «неразвитость» гражданского общества, экономики, институтов государства. В целом, можно охарактеризовать как «несовершенство» политической системы государства.

«Лоббисты» считают, что к решению тех или иных проблем их профессионального рынка неверный подход у государственных институтов. По их мнению, их сфера развивается, но рынок недостаточно конкурентный, то есть реальных лоббистов, представителей GR- или PR-услуг немного. Поэтому трудно оценить его. Был выделен такой важный момент, что профессия «лоббист», по своей сути, не существует. О чем речь? Как говорил один из респондентов, лоббистом становятся «по таланту», который у тебя либо есть, либо его нет. Этот талант, в большей степени, состоит из хорошей коммуникации (общение с людьми), с помощью которой создается записная книжка с «нужными» контактами, плюс – отличное знание структуры работы государственных институтов (например, какие этапы проходит законопроект).

3. Говоря о «цивилизованном» лоббизме, то исходя из риторики респондентов всех групп, за исключением «Лоббистов», проблема имеет корни в «бюрократии», в несовершенстве бюрократической системы, о чем уже говорилось выше. Здесь не обошлось без явления «коррупции», которая характерна для чиновничьего аппарата, по мнению «Журналистов», «Экспертов», «Бизнеса».

Со стороны «Лоббистов» точка зрения следующая – лоббизм другим и не может быть. «Цивилизованный» лоббизм – это старания академического

сообщества. Весь разговор о «цивилизованном» лоббизме, который связывается с коррупцией, начался поле Национального плана по борьбе с коррупцией 2014 – 2015 гг. Именно в рамках этого плана было поручение Президента РФ о создании института лоббизма. Изначально неверный подход. Лоббисты – не тождественное понятие коррупционерам.

4. Интересным является тот факт, что «Журналисты» связывают трудности в работе лоббистов именно с отсутствием закона, регулирующего их деятельность, когда как сами «Лоббисты» считают, что трудностей нет.

5. Технологии лоббистской деятельности тоже можно свести к двум группам: «Теоретики» и «Практики». Интерпретировав ответы респондентов «Теоретиков», я назвала предложенные ими технологии как «Идеальные типы». Здесь ответы от «Политологов» и «Журналистов», среди которых публикации в СМИ, выступления на ТВ, написание писем в профильные комитеты и другие. Вторая группа – это «Реальные типы», к ним относят ответы от групп «Лоббистов» и «Бизнеса». Здесь речь как раз идет о формальном и неформальном формате взаимоотношений. Конечно, их отделить достаточно просто: формальные – различные публичные мероприятия, где представители GR- сообщества, бизнеса встречаются (конференции, семинары и др.); неформальные – личные встречи, телефонные звонки и другое (ускорить/затормозить то или иное решение).

6. На вопрос, чем отличается лоббизм от коррупции, Большинство респондентов сошлись во мнении, что лоббистская деятельность открыта, прозрачна и подотчетна. Тогда как коррупция – это метод личного обогащения, преследование некоторой выгоды и получение пользы. Когда чиновник принимает решение в своих интересах, в интересах личного обогащения, в пользу определенных групп, вероятнее всего, во вред всем остальным, хотя не всегда.

7. Критерием эффективной лоббистской деятельности 4 человека из 9 как предположение назвали достижение самой цели. Двое затруднились ответить, один воздержался. Представитель бизнеса ответил, что таким критерием может

стать законное открытое продвижение интересов при действенном общественном контроле.

8. Проблема регулирования лоббистской деятельности на данный момент, если смотреть в рамках всего государства, не является задачей первоочередной важности, по мнению экспертов. Тезисно и очень кратко:

Во-первых, респонденты практически в один голос считают, что на данный момент нельзя начинать модернизацию рынка лоббистских услуг именно принятием закона о лоббистской деятельности.

Во-вторых, необходимо провести реформу, направленную на государственное управление, чиновничий аппарат, если это делать в рамках Национального плана о борьбе с коррупцией.

В-третьих, нет конкретного запроса ни на закон, регулирующий деятельность лоббистов, ни на реестр лоббистов, ни со стороны представителей бизнеса, ни со стороны власти, ни со стороны лоббистов.

В-четвертых, модернизация лоббистской деятельности будет касаться и другие области, а в первую очередь, - это образование или, другими словами, единый профессиональный стандарт.

Поэтому принятие закона, по мнению респондентов, в обозримом будущем раньше, чем через 10 лет не произойдет. Конечно, абсолютно все согласны с тем, что закон необходим для здорового развития гражданского общества, а также для всей политической системы, но в других условиях. Эксперты считают, что закон о лоббизме должен прояснить моменты, связанные с правилами работы лоббистов, с санкциями, с регистрацией лоббистов и другое. Была сказана очень важная фраза, которая может объяснить мнение наших экспертов: *«Как люди, думающие о будущем, мы должны требовать закон о лоббизме, чтобы однажды не лишиться работы»*.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе был проведен структурно-функциональный анализ лоббистской деятельности, где были определены акторы лоббизма (субъектно-объектные отношения), заданы его функции в политической системе, также рассмотрены методы лоббирования и проблема его правового регулирования в современной российской политической практике.

Согласно поставленным задачам в выпускной бакалаврской работе, проанализировали различные теоретические подходы к исследованию лоббистской деятельности, как в отечественной политической науке, так и зарубежной. Изучив структуру лоббизма, были выделены представления об основных формах и методах лоббизма.

Лоббистская деятельность в работе была рассмотрена с двух аспектов. Во-первых, как неотъемлемый атрибут политической системы (действия представителей негосударственных акторов при взаимодействии с государственными органами и органами местного самоуправления для достижения тех или иных необходимых решений учета интереса групп). Во-вторых, возможность и необходимость перехода лоббизма на правовое регулирование.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) Лоббизм с момента возникновения на современном этапе развития рыночной экономики в России и сопутствующих элементов (например, институт частной собственности), трансформации общественных отношений и представительства интересов стал объективным явлением в политической системе. Оно обусловлено наличием множества различных интересов тех или иных групп, что, в свою очередь, ведет за собой острую конкурентную борьбу среди этих заинтересованных групп с целью достижения выгодных решений.

2) Под лоббистской деятельностью следует понимать *«действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с*

представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью достижения принятия/непринятия органами власти решений с учетом интересов специальных групп»⁵².

3) Субъектами лоббизма являются негосударственные акторы, целенаправленно оказывающие давление на органы государственной власти для достижения принятия «нужного» решения. Это могут быть коммерческие субъекты в лице определенных корпораций, монополий, ассоциаций бизнеса, профессиональные предпринимательские организации. Некоммерческими (общественно-политическими) субъектами являются профсоюзы, религиозные организации, фонды, благотворительные и экологические организации, различные общества и др.

4) Объектами лоббистской деятельности называем те или иные органы государственной либо муниципальной власти, на которые направлены действия в ходе лоббистской компании с целью принятия выгодного политического решения.

5) Методы лоббирования можно разделить на следующие категории:

- цивилизованные формы (находятся в рамках правового поля);
- публичные/непубличные методы;
- индивидуальные/коалиционные (групповые) методы;
- ситуационные и стратегические методы;
- спланированные и спонтанные методы;
- теневые или окологосударственные методы;
- криминальные методы.

6) Грамотно налаженная, а также юридически регламентированная система будет решать несколько задач одновременно. Среди таких задач: гласность и предсказуемость политического процесса, ограничение «всесилия властей», благоприятное влияние на состояние гражданского общества, контроль взаимодействия власти и частных интересов (противодействие коррупции).

7) В ходе комбинированного глубинного интервью было выяснено, что лоббизм от коррупции отличается тем, что лоббистская деятельность открыта, прозрачна и подотчетна. Тогда как коррупция – это метод личного обогащения,

⁵² Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/ Российский портал о лоббизме и GR. – 2009. – Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (от 18.04.2016.).

преследование некоторой выгоды и получение пользы. Когда решения принимаются в своих личных интересах, а также в интересах личного обогащения, в пользу определенных групп, вероятнее всего, во вред всем остальным, хотя не всегда.

8) Проблема регулирования лоббистской деятельности на данный момент, если смотреть в рамках всего государства, не является задачей первоочередной важности, по мнению экспертов. Они считают, что на данный момент нельзя начинать модернизацию рынка лоббистских услуг именно принятием закона о лоббистской деятельности. Поэтому верно начинать с реформы, направленной на государственное управление, чиновничий аппарат, если это делать в рамках Национального плана о борьбе с коррупцией.

9) Нет конкретного запроса ни на закон, регулирующий деятельность лоббистов, ни на реестр лоббистов и профессиональный стандарт, ни со стороны представителей бизнеса, ни со стороны власти, ни со стороны лоббистов.

10) Модернизация лоббистской деятельности будет касаться и другие области, а в первую очередь, - это образование или, другими словами, единый профессиональный стандарт.

В целом, лоббистская деятельность сегодня сводится к личным контактам, неформальным отношениям. Возможно, именно этот факт создает негативное отношение к феномену лоббизма в общественных настроениях. Конечно, прямые методы лоббирования имеют место быть, но необходимо заметить, что акторы лоббизма совместно проводят те или иные мероприятия, участвуют в конференциях, в «круглых столах», рабочих группах. Такое взаимодействие полезно как для чиновников, так и для бизнеса. Поскольку такой подход является более полным в решении вопросов. Иногда чиновники сами заинтересованы в контактах, потому что происходит обмен информацией, опытом, мнениями.

Нет сомнения в том, что легализация лоббистской деятельности решит много проблем, станет серьезным шагом к становлению и развитию гражданского общества в России. Поэтому верным будет вывод, что развитие

лоббизма должно быть институционализированным в определенных правовых нормах, в совершенствовании механизмов лоббистской деятельности и ее функций. В целом, это должно способствовать дальнейшему становлению и строительству правового государства и гражданского общества, а также стабилизации политического процесса в современной Российской Федерации.

При переходе на юридические рельсы лоббизма важно учесть как зарубежный опыт, так и особенности российского политического процесса и развития. Поэтому для современной России, которая идет по пути демократических и рыночных преобразований и которая выбрала для себя ориентиры ценностей западных демократий (гражданское общество, правовое государство, разделение властей, всеобщие выборы, гласность, плюрализм, защиту прав и свобод граждан) как необходимого условия для становления и развития рыночных отношений в экономике, необходимо разрешить положение лоббизма как неотъемлемого атрибута современной политической системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные документы

- 1) Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Официальные сетевые ресурсы Президента России. – Режим доступа: <http://constitution.kremlin.ru/> (от 18.04.2016).

- 2) Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016), Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями [Электронный ресурс]/ Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – 1997-2016. – Режим доступа: <http://www.uk-rf.com/glava30.html> (от 7.05.2016.).
- 3) Указ Президента Российской Федерации о Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы от 11 апреля 2014 г. N 226 [Электронный ресурс]/ Официальный интернет-портал правовой информации. – Р е ж и м д о с т у п а : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102348935> (Изменения на 15.07.2015).
- 4) Постановление от 22 января 1998 г. N 2134- II ГД о Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – 1 9 9 2 - 2 0 1 6 . – Р е ж и м д о с т у п а : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (от 18.04.2016.).
- 5) Конституция Соединенных Штатов Америки. Статьи в дополнение и изменение Конституции Соединенных Штатов, предложенные Конгрессом и ратифицированные отдельными штатами в соответствии с пятой статьей Конституции [Электронный ресурс]/ Электронная библиотека Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm (от 18.04.2016).
- 6) Об обеспечении реализации Указа Президента России «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – 08.05.2014. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/12507/> (от 18.04.2016.).

- 1) Автономов А.С. Азбука лоббирования// Москва// Права человека. – 2004. – С.112.
- 2) Ачкасов В.А., В.А. Гуторов. Учебник «Политология» углубленный курс// Санкт-Петербургский государственный университет// Москва// Юрайт. – 2012 г. – С.379.
- 3) Васильева С. Цивилизованный лоббизм – средство или следствие борьбы с коррупцией?// Институт права и публичной политики, Сравнительное Конституционное Обозрение. – 2008. № 4 (65). С. 115-121.
- 4) Вуйма А. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений// СПб.// Издательство «Питер Пресс». – 2008. С. 383.
- 5) Голик Ю.В., Карасаев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации//Санкт-Петербург// Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс». – 2005. – С.329.
- 6) Даниленко В. Пришло время лоббировать закон о лоббизме// Москва// Известия. – 29.09.1992.- 216.- С.3.
- 7) Зудин А.Ю. Яковлев А.А. Статья «Подснежники» или незаменимые посредники? Сектор «работающих» бизнес-ассоциаций России (по данным качественного исследования)»// Москва// Изд-во: НИУ ВШЭ. – 2011. №3., С. 95-124.
- 8) Зяблюк Н.Г. Финансирование федеральных избирательных кампаний в США. М.: Институт США и Канады РАН, 1999.
- 9) Кравченко А.И. Лоббизм в России: этапы большого пути// Социологические исследования. № 3 – 1996. – С. 54.
- 10) Любимов А.П. Классификация видов лоббизма// Материалы к международному «круглому столу» в МГЮА.// Москва// Изд-во: АНО КиАЦ «Россия – США: XXI век». – 1999. – С.104.
- 11) Минтусов И.Е., Филатова О.Г. GR: теория и практика// Санкт-Петербург// Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета. – 2013. – С.180.
- 12) Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике: Учебное пособие// Санкт-Петербург// Издательство Санкт-Петербургского университета. – 2006. – С. 186.

- 13) Программа 23-24/03/2016. //Московский экономический форум 2016. – 2016. – С.74.
- 14) Субочев В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования// Москва// Изд-во: МГИМО. Право и управление XXI век. № 2 (31). – 2014. – С. 28-37.
- 15) Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью//Москва// Изд-во: Эксмо. – 2011. – . С.320.
- 16) Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея// М.// Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1994. – С.78-86.
- 17) Шестопал Е.Б., Селезнева А.В. Современная элита России: политико-психологический анализ // Москва// Изд-во: Аргмак-медиа. – 2015 – С. 448.

Источники на электронных носителях

- 1) АВ 2003 г. Выпуск 25 Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти. [Электронный ресурс]/Информационно-аналитические материалы Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 2008. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4636/16434> Легализация лоббизма – инструмент борьбы с коррупцией [Электронный ресурс]/ Торгово-промышленные ведомости. – Режим доступа: http://old.tpp-inform.ru/analytic_journal/6027.html (от 7 августа 2015 года).
- 2) Барвин О. Справка. Субъекты лоббистской деятельности в США [Электронный ресурс]/ Стратегия эффективности stratagem.org. – 11.02.2005. – Режим доступа: http://www.stratagema.org/publications/lobby/item_251.html (от 18.04.2016).

- 3) Ветров Н. Страна победившего лоббизма [Электронный ресурс]/ Общероссийская общественно – политическая электронная газета «The Moscow Post». – 06.03.2013. – Режим доступа: http://www.moscow-post.com/redactor/strana_pobedivshego_lobbizma11726/. (от 18.04.2016.).
- 4) Вопросы развития предпринимательства в России обсуждались на заседании Совета непарламентских партий [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 26.11.2014. – Режим доступа: http://www.duma.gov.ru/news/273/861615/?sphrase_id=2181688 (от 18.04.2016.).
- 5) Воронина Ю. Конверты уходят в прошлое [Электронный ресурс]/ Российская Бизнес-газета - №1003 (24). – 23.06.2015. – Режим доступа: <http://rg.ru/2015/06/23/lobbisty.html> (от 18.04.2016.).
- 6) В России нужен закон о лоббизме? [Электронный ресурс]/ Финанс.ру. – 17.11.2013. – Режим доступа: www.finam.ru/discussion/one/v-rossii-nugen-zakon-o-lobbizme/ (от 18.04.2016.).
- 7) Десять крупнейших благотворительных фондов России [Электронный ресурс]/ РИА-Новости. – 17.06.2015. – Режим доступа: <http://ria.ru/spravka/20150617/1075174812.html> (от 18.04.2016.).
- 8) Комитет по безопасности провел «круглый стол» на тему: «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации» [Электронный ресурс]/ Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 22.05.2008. – Режим доступа: http://www.duma.gov.ru/news/273/57358/?sphrase_id=2181688 (от 18.04.2016.).
- 9) Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования [Электронный ресурс]/ Политическая социология// сайт «Экономика. Социология. Менеджмент». – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/870/681/1219/006.LEPEKHIN.pdf> (от 18.04.2016.).
- 10) Медведев предлагает сформировать в России институт лоббизма [Электронный ресурс]/ Государственное информационно – аналитическое

агентство «РИА Новости». – 13.03.2012. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120313/593487598.html>. (от 18.04.2016.).

11) «Нас ждут непростые, но интересные времена», – Виктор Ремша, гендиректор и владелец «Финама» [Электронный ресурс]/ Ведомости. – 27.06.2013. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/06/27/nas_zhdut_neprostyle_no_interesnye_vremena_viktor_remsha (от 18.04.2016).

12) Общероссийская база НКО [Электронный ресурс]/ Портал Некоммерческих организаций. Режим доступа: <http://portal-nko.ru/nko/organizations?offset=70&limit=10> (от 18.04.2016).

13) О деятельности некоммерческих организаций [Электронный ресурс]/ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. – 11.05.2016. – Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (от 18.04.2016).

14) Пыжова Е. Лоббирование в РФ [Электронный ресурс]/ АРтПолитИнфо. – 26.06.2015. – Режим доступа: <http://artpolitinfo.ru/lobbирование-v-rf/> (от 18.04.2016).

15) Список общероссийских общественных экологических организаций [Электронный ресурс]/ Общероссийское общественное объединение «Российский экологический центр». – 07.07.2011. – Режим доступа: http://www.rusecocentre.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=505:2011-07-07-17-16-57&catid=10:2011-07-07-16-36-03&Itemid=86 (от 18.04.2016).

16) Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России [Электронный ресурс]/Ladno.ru. – 7.07. 2005. – Режим доступа: ladno.ru/technology/2068.html (от 18.04.2016).

17) Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс]/Lobbing.ru Российский профессиональный портал о лоббизме и GR. – 2009 – Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_list.php (от 18.04.2016)

18) Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования . Электронный ресурс : http://mgimo.ru/files2/2014_12/up87/file_e648ab0bac88626a8e16f0ee35009d0e.pdf

Иностранные источники

- 1 . Goldstein К.М. Interest Groups, Lobbying and Participation in America. Cambridge : Cambridge University Press , 1999.
2. Salisbury R. H. Interest Group Politics in America// N. Y.// 1970.
3. Salisbery R. H. Exchange Theory of Interest Groups// Midwest Journal of Political Science// 1969 – vol. 13, № 8.
4. Truman D. B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion// N. Y.// 1971.
5. Wolpe B.C. and Levine B.J. Lobbying Congress: How the System Works, second edition. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Анкета «Политические аспекты практик российского лоббизма»

Блок №1. Определение понятия «лоббизм».

- 1) Сталкивались ли Вы с лоббизмом в политической практике?
- 2) Какие особенности, на Ваш взгляд, существуют у российского «лоббизма»?
- 3) Чем он отличается от западной модели? (законодательство, кто занимается лоббизмом)

Блок №2. Оценка лоббистской деятельности.

- 1) Как бы вы оценили уровень развития лоббизма РФ?
- 2) Как Вы думаете, что нужно сделать, чтобы лоббизм стал цивилизованным?
- 3) С какими трудностями сталкивается отечественный лоббист?

Блок №3. Технологии (методы) лоббизма.

- 1) Какие основные технологии лоббистской деятельности Вы можете назвать?

- 2) Как бы Вы могли провести границу между лоббизмом и коррупцией?
 - 3) Назовите критерии эффективной лоббистской деятельности?
- Блок №4. Нужен ли закон о лоббистской деятельности в РФ?
- 1) Если да, то почему? Если нет, то почему?
 - 2) Что даст закон о лоббизме? (например, регистрация лоббистов). Какие пункты должны быть прописаны в законе?
 - 3) Возможно ли принятие закона в будущем?

Приложение 2

Тезисы с работы круглого стола, посвященного проблемам лоббизма.

Первым выступил Марат Баширов, который является вице-президентом некоммерческого партнерства «Национальная лига специалистов по связям бизнеса и государства». В его докладе были озвучены следующие тезисы:

- Большинство профессиональных лоббистов полностью устраивает, что их деятельность не регламентируется законом. *«Прижились и чувствуем себя неплохо»*. Отсюда – сегодня нормативно-правовой акт не нужен, лоббистов даже устраивает национальный план о борьбе с коррупцией, потому что он не о них. Этот национальный план, в рамках которого было разработано поручение о создании института лоббизма в РФ, *«про ворующих деньги у государства, а также обесценивающих государственные предприятия с целью того, чтобы забрать их потом себе»*. Конечно, крупный бизнес интересуют государственные предприятия, но он хочет получать их с помощью приватизации, аренды, концессии.

- В Законе о лоббистской деятельности нет необходимости ни у лоббистов, ни у чиновников. В условиях существующей системы управления государством он будет лишним. Сравнивая институт экономики и институт государства, первый был намного старше второго. Институт экономики приспособился уживаться с разными структурами (семья, религия, культура).

М. Баширов утверждает, что экономическая система управления является матричной, которая характеризуется отсутствием «отчетности по целям», но существует «отчетность по срокам».

В этой системе приходится работать с конкретным человеком, которому лоббист помогает отчитаться. Целеполагание лоббиста тождественно целеполаганию чиновника.

- Поднимался вопрос о профессиональном стандарте, так как не у всех есть компетенции. Эта проблему тоже нельзя решить одним ходом, поскольку GR – «это коммуникация + юриспруденция». Возможно, придется менять систему образования. В идеальном случае, нужно набрать учебную группу, в которой половина будет из бизнеса, а половина – из власти.

Первое – нужна государственная площадка для обсуждения. В лучшем случае – межфракционная группа.

Второе – переобучение государственных служащих, потому что у них отсутствует целеполагание. Говоря о целях, необходимо принимать позицию гражданина.

Следующим выступал Иван Бегтин, который является директором АНО «Инфокультура» (назвал себя общественным лоббистом, лоббирует общественное достояние, открытые данные и т.д.).

- В большинстве стран, где существует закон о лоббизме, кроме самого закона существуют и сопутствующие инструменты, которые помогают, как и лоббистам, так и другой стороне.

- Bloomberg government – систематизирует информацию о всех лоббистах, контрактах, чиновниках и т.д. Этот проект состоит из 90% открытых данных. В России, независимо от того, будет приниматься закон о лоббизме или нет, можно реализовать подобный проект. На это сейчас возникает зачаточный спрос.

«Юридическое» мнение высказал Андрей Порфирьев, он является партнером в адвокатском бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры».

- Согласился, что GR делится на коммуникацию и юриспруденцию. Рынок растет и растет поступательно, при этом возникает вопрос, как будут существовать эти две стороны GR.

- Была дискуссия в течение 10-ти лет, нужно ли урегулировать деятельность бизнес юристов, поэтому была создана культура профессии юриста.

- Ждать ли аналогичных мер в сторону лоббистов? Мало заинтересованных лиц.

- Определил две траектории развития профессионального лоббистского консалтинга. 1) Добиться специального регулирования и образовательный стандарт, поэтому придется влиться в юриспруденцию. 2) Есть возможность остаться таким, какой он есть. Правда, во втором случае возникает трудность, поскольку регулировать рынок лоббистских услуг с помощью антикоррупционного законодательства и сопутствующие меры не получится.

Генеральным директором Агентства политической и экономической коммуникации Дмитрием Орловым были высказаны следующие тезисы:

- В целом, предпринимательский интерес участвовать в выборах в Государственную Думу упал, поскольку характер предварительного голосования партии «Единая Россия» открытый и конкурентный. Отсюда вытекает спрос эффективного представительства бизнеса в государственных органах.

- Результативность деятельности GR-ассоциаций зависит от их интегрированности в площадки, которые связаны с властью. Такой площадкой может стать Предпринимательская платформа «Единой России».

- Поэтому востребованность к «чистому» лоббизму упадет, будет интерес к интегрированным коммуникациям влияния в форме PR, медиа-коммуникаций, юридического сопровождения.

- Существует необходимость отделить представительство общественных интересов от интересов бизнес-сообщества.

- Считает, что закон о лоббистской деятельности и реестр лоббистов, не самая важная тема для обсуждения, а первоочередная задача – это коммуникационная площадка.

Александром Павленко, директором по связям с государственными органами Fortum Corporation были представлены следующие идеи:

- Сторонниками мнения о том, что есть необходимость в регулировании лоббистской деятельности, не предложена статистика недобросовестного

поведения лоббистов, какие-либо уголовные дела, а также другая информация. Цель создания нормативно-правовой базы для лоббистов была сформулирована как процесс. Нужно четко определить, кого предполагается регулировать, иначе можно будет констатировать, что ограничивается возможность гражданского общества и бизнеса в коммуникации с государственными институтами. Нельзя регулировать только одну какую-либо сторону. Сначала надо провести реформу государственного управления, а только потом начинать регулировать лоббистскую деятельность. Пока нет разумного смысла в создании закона о регулировании работы лоббистов.

- Относительно идеи о создании реестра лоббистов А. Павленко высказался следующим образом: *«Создание реестра лоббистов (в рамках обсуждаемых вопросов) похоже на попытку открыть киоск для продажи разрешений на лоббистскую деятельность»*.

Приложения 3 (отдельный том).