

УДК 34.096:328.184

DOI 10.36511/2078-5356-2020-1-39-44

Зелепукин Роман Валерьевич
Roman V. Zelepukin

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права
Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина (392039, Тамбов, ул. Интернациональная, 33)

candidate of sciences (law), associate professor at the department of constitutional and international law
Tambov State University named after G.R. Derzhavin (33 International st., Tambov, Russian Federation, 392036)

E-mail: lexcomplex@yandex.ru

Ильина Татьяна Николаевна
Tatyana N. Ilina

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета
Курский государственный университет (305000, Курск, ул. Радищева, 33)

candidate of sciences (law), associate professor, dean of law faculty
Kursk State University (33 Radishchev st., Kursk, Russian Federation, 305000)

E-mail: tanayunik@rambler.ru

Формирование российской модели лоббирования: от истоков к современному состоянию

Formation of the Russian model of lobbying: from sources to the modern state

В настоящей статье авторами проводится анализ допустимой степени влияния групп интересов на институты публичной власти, средства влияния на их правотворческую деятельность в рамках методологии хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения. Проводится исследование отечественной практики лоббистской деятельности в дореволюционный и современный периоды. В дореволюционном периоде выделено влияние через такие формы, как деятельность бирж, работа съездов и иных объединений предпринимателей. Отмечена динамика их развития в условиях формируемых институтов парламентаризма. В современный период отмечены новые средства лоббистской деятельности, появившиеся с проведением реформы по противодействию коррупции, — антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, оценка регулирующего воздействия, участие в деятельности общественных советов при органах власти. В итоге делается вывод о перспективах принятия специального закона, а в более срочной перспективе — регулирование лоббизма на подзаконном уровне.

In the present article the authors carry out the analysis of permissible degree of influence of groups of interests on institutes of the public authority, tools of influence on their law-making activity within methodology of chronodiscrete monogeographical comparative law. The research of domestic practice of lobbying during the pre-revolutionary and modern periods is undertaken. In the pre-revolutionary period influence through such forms as activity of the exchanges, work of congresses and other associations of businessmen is allocated. Dynamics of their development under conditions of emerging institutes of parliamentarism is noted. In modern period new means of lobbying which have appeared with carrying out of anti-corruption reform — anti-corruption examination of regulations and their projects, assessment of the regulating influence, participation in activity of public councils at authorities are noted. As a result the conclusion about the prospects of adoption of the special law, and in more urgent prospect — regulation of lobbying at the sublegislative level is drawn.

© Зелепукин Р.В., Ильина Т.Н., 2020

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, влияние на правотворческие процедуры, средства лоббистской деятельности, съезды (объединения) предпринимателей.

Keywords: lobbying, interest groups, influence on law-making procedures, means of lobbying, congresses (associations) of entrepreneurs.

Лоббирование как правовой и политический институт является одним из наиболее противоречивых с точки зрения степени участия и влияния различных заинтересованных групп на принятие решений правотворческого характера. Такая противоречивость связана с широко распространенным мнением в публичном дискурсе о негативном отношении к этому феномену, тесной связи его с коррупционными проявлениями. Преобладание отрицательных оценок лоббирования особенно заметно среди общественности [1, с. 81]. Причиной этого также может служить отсутствие четкого правового регулирования действия данного института. Современной России известно несколько попыток законодательно урегулировать способы, формы, механизмы осуществления лоббистской деятельности. Однако до сих пор отсутствует единый консолидированный акт, регулирующий институт лоббизма в России.

В процессе разработки законодательства о лоббизме неизменно слышны призывы к заимствованию его организационно-правовой модели в зарубежных странах, где он существует длительное время и имеет положительные оценки своей деятельности.

Вместе с тем, функционирование моделей правового регулирования лоббирования в зарубежной практике обусловлено влиянием целого комплекса условий. Анализ зарубежных моделей правового регулирования лоббирования позволяет выделить три основные модели, отличающиеся друг от друга степенью законодательного закрепления данного института.

Под моделью лоббирования мы понимаем установление и определение в обществе социальных, исторических, национальных, культурных, политических, экономических условий, правовой степени и форм влияния заинтересованных лиц на определенные нормативными актами институты публичной власти в целях участия в принятии решений правотворческого характера, содержащих общеобязательные, формально-определенные предписания.

Так, для США и Канады характерно регулирование лоббистской деятельности в рамках специального законодательства. В Германии и Великобритании основной массив правовых норм отведен на уровень подзаконных актов. В от-

дельных странах лоббизм признается противоправным деянием (Франция, Италия), хотя в них существуют институционализированные формы взаимодействия групп интересов и институтов публичной власти. Еще одну группу составляют страны, где лоббизм не регулируется вовсе.

Рассмотрение лоббизма через призму научной методологии хронодискретного моно-географического сравнительного правоведения поможет уточнить некоторые концептуальные позиции относительно сущности и содержания модели лоббирования в России, а также ответить на вопрос о перспективах данного института в отечественном правотворческом процессе [2].

Анализ характера взаимоотношений государства и общества в правотворческом процессе в России в его исторической ретроспективе позволяет говорить о появлении лоббизма как обособленного вида деятельности лишь с конца XIX века. Ряд исследователей связывает появление лоббизма в России с началом работы представительного законодательного органа — Государственной думы, то есть с 1906 года [3, с. 15—16]. Таким образом, становление лоббизма, на наш взгляд, можно вести с конца XIX века, когда произошла структурная институционализация отдельных корпораций, которые получили право и возможность влиять на правотворческий процесс.

Конечно, эпизодическое или системное влияние различных социальных групп и институтов на власть имущих с целью проведения в жизнь выгодной им политики существовало всегда, здесь можно назвать княжеских дружинников, боярство, Избранную Раду, дворянство, духовенство, Негласный комитет, корпорацию военных, промышленников, советскую номенклатуру, банковский сектор и др.

На отдельных исторических этапах, будь то период правления Петра I [4, с. 49—50] или законодательный процесс XIX века [5, с. 190—191], прослеживаются стремления сократить давление групп интересов за счет ограничений, возведенных на нормативный уровень, однако большую часть влияния социальных и корпоративных групп, приближенных к власти, на протяжении дореволюционного периода нельзя считать лоббированием с точки зрения его современного определения как правового института.

Так, под лоббированием следует понимать организованный процесс влияния на институты публичной власти заинтересованных лиц или их групп с целью учета их интересов в решениях правотворческого характера, содержащих общеобязательные, формально-определенные предписания. Таким образом, обязательным критерием разграничения лоббистской деятельности от любого корпоративного влияния будет выступать урегулированное нормами права официальное включение лоббистских групп в правотворческие процедуры.

В качестве характерных признаков лоббирования, отличающих его от иных схожих форм и средств взаимодействия и влияния на институты публичной власти и правотворчество, можно назвать, например, взаимодействие субъектов, один из которых всегда наделен властными полномочиями; ориентированность на продвижение конкретных интересов определенной социальной группы, конфиденциальный характер отношений субъектов лоббистской деятельности и институтов публичной власти, особая сфера действия (правотворчество), наличие специальных методов, средств, технологий продвижения интересов [6, с. 28—29].

С точки зрения выделенных признаков и с позиции научной школы хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения представляется целесообразным исключить советский период в эволюции лоббизма в России. Следует отметить, что институт лоббизма в советскую эпоху понимался исключительно как присущий капиталистическим обществам, а само понятие имело негативный оттенок. Так, советский энциклопедический словарь 1988 года издания определял лоббизм как систему контор и агентов монополий при законодательных органах США, оказывающих давление на законодателей и чиновников [7, с. 721].

Но, с другой стороны, активность советского общества, особенно в первые годы советской власти, и последующее развитие системы общественных организаций (ВЛКСМ, ВЦСПС и др.) не могли не оказывать влияния на правотворческую деятельность. Для взаимоотношений институционализированных групп интересов с институтами публичной власти в советский период были характерны такие черты, как узкий круг участников отношений, в основном в рамках номенклатуры, ограниченные отраслевым или территориальным характером, а также осуществление давления на власть в рамках официальных каналов.

Поэтому остановимся на краткой характеристике лоббизма дореволюционного периода и современной России.

Как уже было отмечено выше, анализ лоббистской деятельности в России дореволюционного периода целесообразно начать с конца XIX века, времени появления общественных корпораций, которые получили возможность влиять на принятие нормативных актов или продвижение своих интересов иными способами. К ним в первую очередь следует отнести промышленно-финансовые группы, которые действовали в форме торговых съездов, предпринимательских союзов, бирж и др.

Консолидация промышленных и финансовых кругов и формирование собственной позиции перед законодателем произошли именно в начале XX века. Представители торгово-промышленных сфер российского предпринимательства, в частности — российское купечество, традиционно дистанцировались от участия в политической и общественной жизни. Однако, учитывая факт, что верхушка российского предпринимательства на рубеже XIX — XX веков стала владеть колоссальными финансовыми ресурсами, то стало проявляться ее стремление оказывать влияние на формирование социально-экономической политики государства. Этим объясняется довольно быстрая политизация российских предпринимателей и апробация ими отдельных способов и форм лоббирования своих интересов в новом законодательном органе — Государственной думе.

Так, первой по времени возникновения формой осуществления лоббистской деятельности в предпринимательской среде можно считать биржи. В первоначальный период их существования (первая биржа в России была учреждена Петром I в 1703 году) вплоть до 1870-х годов шло становление биржевого законодательства, в значительной степени основанного на зарубежном опыте, а также было заметно стремление государства упорядочить биржевую торговлю. К середине 1890-х годов товарные биржи появились почти во всех крупных городах России, что способствовало окончательному формированию фондового рынка страны [8, с. 7—8]. К началу XX века биржи в силу своего влияния осуществляли регулирование хозяйственной жизни страны, однако используя при этом лишь рыночные, экономические рычаги. Так, представители бирж участвовали в совещаниях и комиссиях, организованных правительственными учреждениями для обсуждения вопросов, затрагивающих экономические интересы (например,

промысловый налог, урегулирование железнодорожных перевозок, портовые дела и др.).

С ужесточением выборного законодательства после роспуска второй Государственной думы число предпринимателей среди депутатов стало незначительным, что затрудняло проведение интересов корпорации посредством законодательных процедур. Поэтому на период 1907—1917 годов приходится активизация лоббистской деятельности бирж через уже устоявшиеся рычаги влияния — представительство в правительственных учреждениях и проведение своей политики через лояльную крупному бизнесу партию октябристов.

Еще одной формой организации российского бизнеса рубежа XIX—XX веков были отраслевые союзы. Подобные организации начали создаваться еще в 1870-е годы, однако в тот период они образовывались, как правило, в пределах одного региона и лишь к началу XX века получили распространение союзы, объединившие промышленников одной отрасли. Как и в случае с биржами, целями создания союзов были чисто коммерческие.

Влияние на институты публичной власти достигалось путем использования различных методов лоббирования — от вынесения на обсуждение правительственных учреждений актуальных вопросов и подачи соответствующих ходатайств до прямого непосредственного влияния на отдельных чиновников.

К началу XX века развитие отраслевых союзов и самостоятельности крупных субъектов хозяйствующей деятельности привели к развитию самоорганизации российского бизнеса, что было выражено в съездах представителей предпринимательского сообщества. Одной из основных целей съездов провозглашалось — объединить представительство промышленности и торговли и отдельных их отраслей перед правительственными и общественными учреждениями. Проводя в жизнь эту идею, съезды за достаточно короткое время стали мощными общественными организациями, с которыми считалось при формулировании своей финансово-экономической и торговой политики государство. Альманах «Торгово-промышленный мир» в 1915 году, когда значение съездов еще более усилилось, отмечал, что за последние годы «не было почти ни одного вопроса, затрагивающего интересы промышленности и торговли, который бы не поступил на заключение совета» [9, с. 24]. Среди наиболее важных законодательных актов, принятых при участии съездов, можно назвать страховое рабочее за-

конодательство, промысловое налогообложение, пересмотр законодательства о казенных подрядах и поставках, пересмотр таможенных тарифов и другие.

В завершение характеристики организаций отечественного бизнеса начала XX века, отметим одну существенную черту, присущую российской модели лоббизма. Ряд организаций предпринимателей, оказывавших влияние на законодателя с целью формирования благоприятного экономического климата, были созданы по инициативе самого государства. Так, Министерство торговли и промышленности разработало законопроект, предполагающий учредить Торговые палаты в наиболее развитых торгово-промышленных регионах страны. Открытие торговых палат должно было согласовываться с министерством и быть подконтрольным ему. Среди целей создания было содействие развитию местной торговли и промышленности, а также представительство в региональных государственных учреждениях для продвижения своих интересов.

Предпринимательские лоббистские организации начала XX века отличались рядом специфических черт. Они представляли и лоббировали интересы промышленности и торговли лишь в сравнительно узких рамках собственных корпоративных интересов. При этом воздействие на правительственные и парламентские учреждения происходило преимущественно извне. Сила влияния лоббистских организаций основывалась, прежде всего, на огромном значении промышленности и глобальной заинтересованности в ней государства как источнике прибыли. На текущий момент времени государство рассматривало объединения предпринимателей как союзника в процессе наращивания экономической мощи и единомышленника в борьбе с быстро концентрирующимся в своих требованиях рабочим классом. Именно поэтому правительство не спешило с законодательным закреплением организационно-правовых форм существования предпринимательских общественных объединений и тем более с правовым регулированием лоббистской деятельности с их стороны.

В современный период лоббирование получило новый виток развития, predetermined трансформацией конституционного строя и российской государственности в целом. Тому способствовало и провозглашение демократических ценностей, и развитие рыночной экономики вместе с повышением самостоятельности

хозяйствующих субъектов. Фундаментальные основы для возможности представительства интересов тех или иных социальных групп, групп интересов во взаимоотношениях с органами власти заложены в Основном законе — статья 32 об участии граждан в управлении делами государства и статья 33 о праве на индивидуальные и коллективные обращения.

Данные положения в контексте лоббирования как формы взаимодействия групп интересов и институтов публичной власти нашли свое продолжение в положениях законодательства об общественных объединениях, согласно которому общественные объединения, зарегистрированные в качестве юридического лица, вправе обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления со своими предложениями.

Фактическое развитие самостоятельности как хозяйствующих субъектов, так и общественных объединений повлекло за собой повышение роли и значения групп интересов, которые имеют свои ресурсы и рычаги воздействия. Цивилизованное лоббирование стало сопровождать деятельность разнообразных объединений отраслевых компаний и предприятий, в ходе которой они отстаивают и стремятся возвести свои интересы на уровень нормативного регулирования. К таковым относят, например, Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российскую ассоциацию акционерно-коммерческих промышленно-строительных банков «Россия», Союз нефтепромышленников России, Всероссийский союз страховщиков и др.

Проявлением лоббирования стали такие средства, как разработка и обсуждение проектов нормативных правовых актов различного уровня, проведение научных, аналитических мероприятий в формате круглых столов, семинаров, конференций.

Динамика развития взаимодействия государства и групп интересов, а также учет зарубежного опыта способствовал институционализации в социально-политической практике такого явления, как *government relations* (связи с органами государственной власти), суть которого сводится к профессиональной деятельности отдельных специалистов или специализированных структурных подразделений организаций по сопровождению интересов тех или иных групп при взаимодействии с органами власти, в том числе при принятии правотворческих решений.

Вопрос о закреплении лоббирования в качестве правового института актуализировался в

ходе реформы по противодействию коррупции, с проведением которой в политико-правовой среде появились новые средства влияния групп интересов на правотворческую деятельность уполномоченных органов.

В контексте национальных планов противодействия коррупции под лоббизмом понимается «*деятельность 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*» [10], что обусловлено выдвиганием значения лоббирования как средства гармонизации социальных интересов при принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

В политико-правовом пространстве появляются новые формы влияния заинтересованных лиц. В частности, вместе с реформой противодействия коррупции появилось такое средство, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Хотя потенциал антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов как средства лоббирования остается нераскрытым, очевидно, что такая экспертиза может являться средством донесения предложений групп интересов, предполагающих влияние на изменение формируемого механизма правового регулирования в тех или иных сферах.

Еще одно средство допустимого влияния на правотворческую деятельность представляет собой оценка регулирующего воздействия проектов нормативных актов. На нормативном уровне предусмотрено проведение оценки регулирующего воздействия в отношении проектов федеральных законов, проходящих согласование в Правительстве Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также в отношении проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления.

В качестве площадки проявления лоббистских стремлений группами интересов можно также назвать общественные советы, учреждаемые при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации, а также органах местного самоуправления. Однако их лоббистский потенциал значительно нивелировался после установления в законодательстве об общественном контроле положения о формировании советов

на конкурсной основе, реализуемой Общественной палатой.

Таким образом, можно говорить о существовании в России собственной модели лоббистской деятельности, которая характеризуется рядом признаков. Во-первых, это отсутствие четкого законодательного закрепления организации лоббистской деятельности, широкая вовлеченность в нее общественности — аналитиков, экспертов за счет создаваемых государством отдельных каналов взаимодействия групп интересов и институтов публичной власти. Во-вторых, отечественная модель лоббирования не предусматривает отдельного учета или регистрации лиц и специальных организаций, для которых продвижение интересов отдельных групп является основным видом профессиональной деятельности.

Кроме того, следует отметить преемственность современной отечественной модели от модели, существовавшей в дореволюционный период, которая заключается в активном участии предпринимательских сообществ в форме объединений, съездов во влиянии на правотворческие процедуры. Типичными средствами являются разработка проектов нормативных актов, организация их обсуждения с участием представителей институтов публичной власти. На современном этапе в ходе проведения реформы по противодействию коррупции свое развитие получили такие средства взаимодействия групп интересов и институтов публичной власти, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, участие в оценке регулирующего воздействия, представительство в общественных советах при органах власти.

При этом в постоянном обсуждении находится перспектива принятия в Российской Федерации специального закона. В условиях определенного уровня политической и правовой культуры, ментальности общества закон о регулировании лоббистской деятельности может восприниматься как закон о легализации коррупции. Поэтому логичнее представляется начать правовое оформление лоббизма в России через нормы подзаконного характера, а принятие специального закона может стать вторым этапом внедрения механизма правового регулирования лоббирования.

Примечания

1. Фельдман П.Я. Имидж лоббистской деятельности в современной России: проблемы информационного сопровождения // Труд и социальные отношения. 2014. № 8. С. 79—84.

2. Демичев А.А. Принципы и перспективы развития научного направления «хронодискретное моноге-

ографическое сравнительное правоведение» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 1 (33). С. 23—28.

3. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

4. Воскресенский Н.А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века. М., 2017.

5. Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в ее историко-догматическом развитии. Ч. 1. Основные государственные законы. Киев, 1886.

6. Зелепукин Р.В. Лоббирование в правотворчестве: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2013. 200 с.

7. Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. М., 1988.

8. Осадчая А.И. Биржа в России // Вопросы истории. 1993. № 10. С. 3—18.

9. Торгово-промышленный мир. СПб., 1915.

10. Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 годы (утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568) (ред. от 14.01.2011) (утратил силу) // Российская газета. 2008. 5 августа.

References

1. Feldman P.Ya. Image of lobbyist activity in modern Russia: problems of information maintenance. *Work and social relations*, 2014, no. 8, pp. 79—84. (In Russ.)

2. Demichev A.A. Principles and prospects of development of the scientific direction "hronodiskretny monogeographical comparative jurisprudence". *Legal science and practice: Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia*, 2016, no. 1 (33), pp. 23—28. (In Russ.)

3. Lyubimov A.P. Lobbyism history in Russia. Moscow, 2005. (In Russ.)

4. Voskresensky N.A. Peter the Great as legislator. A research of legislative process in Russia during an era of reforms of the first quarter of the 18th century. Moscow, 2017. (In Russ.)

5. Romanovich-Slavatinsky A.V. The system of the Russian state law in its historical and dogmatic development. P.1. Basic state laws. Kiev, 1886. (In Russ.)

6. Zelepukin R.V. Lobbying in lawmaking. Dissertation... candidate of legal sciences. Tambov, 2013. 200 p. (In Russ.)

7. Soviet encyclopedic dictionary. 4th ed. Moscow, 1988. (In Russ.)

8. Osadchy A.I. Birzha in Russia. *History Questions*, 1993, no. 10, pp. 3—18.

9. Commerce and industry world. St. Petersburg, 1915. (In Russ.)

10. National plan of anti-corruption for 2010—2011 (approved by the Russian President from 31.07.2008 no. Pr-1568) (an edition from 14.01.2011) (expire). *Rossiyskaya gazeta*, 2008, August 5. (In Russ.)