

# нужен ли России закон о лоббировании?

Аннотация

В статье рассматривается вопрос о возможности и целесообразности принятия закона о лоббизме в России. Анализируется опыт правового регулирования лоббизма в США и ЕС. Делается вывод, что в России первые шаги по регулированию лоббизма следует совершать не в виде принятия фундаментального закона, а в рамках разработки эффективной системы антикоррупционного законодательства. Необходим комплекс мер, которые смогли бы вывести на качественно новый уровень процесс взаимодействия власти и общества, сделать его более прозрачным.

**Ключевые слова:** лоббизм<sup>1</sup>, группы интересов, коррупция, законодательное регулирование лоббизма

**Сергунин Александр Александрович**  
аспирант, кафедра теории политики, факультет международных отношений, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, тренинг-менеджер российского представительства BSH Bosch und Siemens Hausger te GmbH alexsergunin@gmail.com

Как и в любой иной стране с демократическим устройством, лоббизм в России стал неотъемлемой частью ее политической системы. Однако в России, в отличие, например, от США, где лоббизм давно является привычной частью политической жизни страны, этот феномен, как правило, воспринимается негативно. Это вызвано тем, что деятельность лоббистов сегодня неструктурирована, полуполегална, неподконтрольна ни одному общественному или государственному институту и во многом граничит с коррупцией. Фактически в государстве и обществе нет единого или официального понимания того, что есть

<sup>1</sup> Лоббизм (от *англ.* lobby – кулуары, где депутаты парламента могли общаться с посторонними) – институт политической системы, представляющий собой механизм воздействия частных и общественных организаций – политических партий, профсоюзов, корпораций, предпринимательских союзов и т.п. (так называемых групп давления) на процесс принятия решений парламентом. Прежде всего, лоббизм относится к бюджетным ассигнованиям, финансовым дотациям, руководящим постам в парламентских комитетах и т. п. – *Прим. ред.*

«лоббирование», кого можно считать «лоббистом» и чем их деятельность отличается от коррупции. Приблизительно с 1992 г. в частном секторе, кулуарах власти и прессе ведется с разной интенсивностью дискуссия о статусе лоббизма и даже предпринимались неоднократные попытки принять закон о лоббировании, однако ни одна из них не оказалась успешной.

Противники и сторонники принятия закона о лоббировании в России не устают приводить аргументы за и против, которые, однако, при ближайшем рассмотрении чрезвычайно похожи. Обе стороны сходятся во мнении, что законодательное регулирование лоббизма играет определяющую роль в его существовании, функционировании и результатах деятельности. Такая позиция, превалирующая среди российских элит и в прессе, одномерна и отражает незнание мировой практики лоббирования, непонимание того, как и зачем функционирует лоббизм. Вышеописанная позиция строится на слепом подражании практике взаимоотношения лобби и государственных структур в США, являющейся уникальным американским опытом и не воспроизведенной нигде более в мире.

### ***Регулирование лоббизма в США и странах ЕС***

Для того чтобы американская модель лоббизма заработала в России необходимо либо полностью скопировать структуру американского государственного устройства, что по понятным причинам невозможно и не нужно, либо одним лишь законом о лоббировании дело не обойдется: придется вносить изменения в избирательную и судебную системы, порядок и правила работы всех государственных структур, и, наконец, принять сам закон. Это – огромный объем работы. При этом стоит отчетливо понимать, что за простой фразой «регулирование лоббизма в США», стоит не один десяток нормативных актов, принятых за последние 70 лет [McKay, 1987]. Вполне очевидно, что Россия к таким правовым реформам ради лишь только регулирования лоббизма не готова.

Тем не менее, тот факт, что дискуссия о лоббизме в России зашла в тупик, не означает, что в принятии соответствующего закона нет необ-

***...в России, в отличие, например, от США, где лоббизм давно является привычной частью политической жизни страны, этот феномен, как правило, воспринимается негативно***

**...стоит отчетливо  
понимать, что за  
простой фразой  
«регулирование  
лоббизма  
в США», стоит  
не один десяток  
нормативных актов,  
принятых  
за последние 70 лет**

ходимости. На наш взгляд, стоит отвлечься от американской практики и для сравнения обратить внимание, на ситуацию с лоббизмом в других развитых странах. Например, ни в одной стране ЕС, нет даже отдаленно похожей на США системы регулирования лобби [Geiger, 2006]. Особенно показательной является ситуация в Великобритании, на родине самого термина «лобби», где нет специализированных законов регулирующих работу многочисленных лоббистов. Зато есть крепкий свод законов о противодействии коррупции, который эффективно и практически полностью устраняет все «побочные эффекты лобби», такие как: подарки законодателям, шантаж, прямо оплаченные голоса в парламенте, и многие другие темные схемы, которые свискали столь дурную славу лоббизму в России [Parvin, 2007].

Сравнивая британскую и американскую системы взаимодействия государства и лобби, необходимо отметить их единственное ключевое сходство, важное для построения эффективной политики и в России: те или иные законодательные ограничения могут описать недовольные приемы лоббирования и сделать их гласными, но, ни в одной из этих стран, закон не играет роль «последнего рубежа». Очевидно, что законодательство несет лишь часть общей нагрузки в определении места и роли лоббизма в жизни страны. Ему в этом помогают институты гражданского общества, которые позволяют держать лоббизм в дозволенном и конструктивном русле [Зяблюк, 2002; МсКау, 1987; Parvin, 2007]. В рамках российских дискуссий о лоббизме об этом часто незаслуженно забывают, поэтому рассмотрим некоторые моменты во взаимоотношениях общества и государства, позитивно контролирующие лоббизм без апелляции к законодательным методам.

### **Общество и государство: за рубежом и у нас**

*Во-первых*, мощнейший сдерживающий эффект оказывает наличие в западных странах огромного количества разнообразных групп интересов. В России фактически есть одна группа интересов – это крупный бизнес, который и вкла-



дывает основную часть средств в лоббирование [Ильичева, 2000]. Ресурсы крупных коммерческих структур ощутимо больше средств, чем те, которыми располагают некоммерческие организации или те же профсоюзы. При этом интересы крупного бизнеса редко пересекаются. Агропрому все равно, будут ли строить на шельфе очередную нефтяную вышку, а тем же нефтяникам нет никакого дела до уровня субсидий в животноводстве. Интересы бизнес-лобби однотипны и само бизнес-лобби редко оказывается разбито на фракции внутри группы.

Иная ситуация в более развитых и активных обществах. Наравне с крупным бизнесом эффективно лоббирует и малый. Интересы бизнес-лобби также пересекаются с огромным количеством некоммерческих организаций, профсоюзов и многих иных структур [Зяблюк, 1987]. В подобной конкурентной среде мельчайшее нарушение самого мягкого из законов мгновенно привлечет внимание общественности со всеми вытекающими неприятными для нарушителя последствиями. В России же организованные интересы не сталкиваются друг с другом в силу малой конкуренции: нарушение закона максимум влечет шумиху в прессе, которая быстро угасает из-за правового нигилизма большей части общества.

*Во-вторых*, в России государственные служащие не ощущают, что источником их власти является народ. Так, в США никто не переизберет в Конгресс того представителя, который голосовал бы за строительство АЭС в своем округе без объяснения причин. И любой член Конгресса, зная это, ведет себя соответствующим образом. Совсем иная ситуация в России, где немногочисленные избиратели слабо представляют себе не только личности кандидатов, но сами партии, за которые голосуют. Отсутствие всякой личной ответственности за совершенные на посту поступки открывает широкие просторы для нелегальных схем, но это уже далеко не продукт негативного влияния лоббизма, это порок всей системы.

*В-третьих*, в России отсутствует открытость правящей элиты. На Западе этот ключевой момент отношений государства и общества нагляднее всего реализован в политике «вращающихся две-

***...тот факт, что дискуссия о лоббизме в России зашла в тупик, не означает, что в принятии соответствующего закона нет необходимости***

рей». Суть ее сводится к тому, что менеджеры компаний переходят на работу в государственные учреждения, после чего снова возвращаются в бизнес. Подобная практика помогает не только увидеть «изнутри» работу государственного аппарата, но и значительно увеличить эффективность деятельности органов власти вследствие прихода в них профессиональных управленцев.

*В-четвертых*, в более развитых обществах интересы и проблемы отдельных групп, как правило, регулируются и решаются самими группами и сообществами [Зяблюк, 2002; МсКау, 1987]. Так, крупный бизнес всегда выступит единым фронтом по определенным позициям, например по трудовому законодательству или налогообложению. Это является следствием продуманного управления каждой компанией и ведет к эффективной артикуляции интересов. Фактически, группы интересов (тот же бизнес) должны сами выступать с необходимыми им законодательными инициативами, принимая при этом на себя часть функций по аналитическому сопровождению разрабатываемых нормативных актов. Именно эта творческая составляющая лоббизма и позволяет сделать этот процесс эффективным, но начисто отсутствует в российской практике. В нашей стране лоббизм слишком часто работает в режиме «пожаротушения», является контрмерой чему-либо, что отчасти и диктует соответствующие непопулярные в обществе политтехнологии.

*В-пятых*, в странах с сильной демократической традицией, право на свободное обращение к избранному правительству всегда было естественным, более того, сам по себе личный интерес никогда не считался преступным. В России же, продвижение личных интересов по определенным причинам исторически противопоставлялось общественным (что далеко не всегда логично), и эти интересы либо претворялись в жизнь неофициально, либо жаловались государством. В России привыкли бить челом, а не требовать от государства достойной работы. Отсутствие в нашей политической культуре равноправного положения власти и общества серьезно искажает и российское восприятие лоббизма.

**...законодательство  
несет лишь часть  
общей нагрузки  
в определении места и  
роли лоббизма  
в жизни страны**

### **Шаги в перестройке общественного мнения в отношении лоббирования**

В заключение, отметим, что одно лишь отсутствие законодательного регулирования лоббизма не является причиной недовольства общества этим явлением. В сложившейся ситуации было бы неправильно принимать фундаментальный закон о лоббизме, но очевидно, что принятие некоего нормативного акта все-таки могло бы дать позитивный толчок, своего рода знак, для развития сопутствующих лоббизму черт развитого общества. Очень вероятно, что в России первые шаги по регулированию лоббизма нужно совершать не в виде принятия самостоятельного закона, а в рамках разработки эффективной системы антикоррупционного законодательства [Любимов, 2000]. Кроме того, учитывая недолгий срок существования демократии в России, в рамках предполагаемого законодательства нужно приложить максимум усилий к разработке целой цепочки категорий: «коррупция», «лоббизм», «представление интересов политико-экономических групп во власти» и «индивидуальные обращения граждан в органы власти». Думается, что, если такая работа будет проделана достаточно добросовестно, нам не придется сталкиваться с расхожим утверждением: «Если кто-то лоббирует свой интерес, это ведет к коррупции».

Итак, принятие одного лишь нормативного акта, регулирующего лоббистскую деятельность, не сможет коренным образом повлиять на сложившуюся ситуацию: для этого нужны качественные изменения в обществе. Именно поэтому закон о лоббировании следует рассматривать лишь как один из факторов в комплексе мер, которые смогли бы вывести на качественно новый уровень процесс взаимодействия власти и общества, сделать его более понятным и прозрачным.

#### **Литература**

1. Geiger A. UE Lobbying handbook. A guide to modern participation in Brussels. Hamburg: Helios Media GmbH, 2006. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [http://www.helios-media.com/de/information/buecher/lobbying\\_handbuch.php](http://www.helios-media.com/de/information/buecher/lobbying_handbuch.php).

**в нашей стране  
лоббизм слишком  
часто работает  
в режиме  
«пожаротушения»**

2. McKay D. Politics and Power in the USA. – Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1987. – 188 p.
3. Parvin P. Friend or Foe? Lobbying in British Democracy. L.: Hansard Society 2007. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.hansardsociety.org.uk.
4. Зяблюк Н.Г. Государство и малый бизнес США. – М: Наука. 1987. – 176 с.
5. Зяблюк Н.Г. Лоббизм и судебная система США. – М.: ИСКРАН, 2002. – 60 с.
6. Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. – М.: Мысль, 2000. – 254с.
7. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. Антикоррупционный проект. – М.: Издательство Государственной Думы, 2000. – 392 с.

pn

### **Aleksandr A. Sergunin**

*Postgraduate Student, Chair of Political Theory, Department of International Relations, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod; Training Manager, Russian Representative Office of BSH Bosch und Siemens Hausgerte GmbH*

### **Does Russia Need a Lobbying Act?**

Abstract

**T**he article discusses the feasibility and desirability of lobbying act in Russia. The author studies the experience of the legal regulation of lobbying in the U.S. and the EU. He draws a conclusion that the first steps to regulate lobbying in Russia should be done not by passing the fundamental law, but through the development of effective anti-corruption legislation. A set of measures is required - the ones that could bring the interaction between the government and the society to a new level and make it more transparent.

**Keywords:** lobbying, group interests, corruption, legal regulation of lobbying