

**Жданов Сергей Павлович**

кандидат юридических наук, доцент  
Военный институт (общевойсковой) Военного учебного центра Сухопутных войск  
«Общевойсковая академия Вооруженных Сил Российской Федерации», г. Москва  
zhdanov120009@yandex.ru

**Кузнецова Наталья Викторовна**

кандидат философских наук, доцент  
Российский государственный социальный университет  
natalya4930@mail.ru

## К ВОПРОСУ О ЛОББИЗМЕ И ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье анализируются российские и зарубежные институты и технологии политического лоббизма; исследуются правовые и политические практики лоббистской деятельности в России: анализируются особенности зарубежного лоббизма. Рассматриваются субъекты лоббистской деятельности в России и за рубежом; раскрывается механизм политического лоббирования через призму деятельности групп интересов. Обосновывается необходимость правового регулирования и контроля со стороны государства лоббистской деятельности в России, поскольку нелегальное лоббирование действует в обход законов и с моральной точки зрения является коррупцией; приводится Индекс восприятия коррупции по регионам, размеры которой оказываются наиболее внушительными на Африканском континенте и в странах постсоветского пространства.*

**Ключевые слова:** группы лоббистов, коррупция, лоббизм, лоббистская деятельность, модели лоббизма, политическое лоббирование, правовое лоббирование.

Одним из ключевых явлений, без которого невозможно представить современное демократическое общество, является лоббизм. Это явление имеет множество определений. В зависимости от контекста и отношения к термину, можно говорить о лоббизме, как о праве общества и его структур (в том числе бизнеса, профессиональных союзов, ассоциаций и пр.) воздействовать на власть, которая ими же и избрана [13, с. 3].

Впервые механизм политического лоббирования через призму деятельности групп интересов исследовал американский филолог А. Бентли в работе «Процесс управления» (1908 г.). Согласно его теории в любом обществе существуют группы, воздействующие на политическую сферу общества в целях реализации своих профессиональных, экономических, региональных, этнических, международных и других интересов. Наиболее влиятельными социальными субъектами политики являются заинтересованные группы, объединенные на основе общих интересов, стремящихся воздействовать на властные структуры с целью принятия наиболее выгодных для себя решений.

Лоббизм впервые зафиксирован в США в 1829 году. В начале 30-х гг. XX века это условное выражение входит в политический лексикон политиков и, приобретя широкую известность в Вашингтоне, становится общепринятым термином. Позднее лоббизм становится узаконенной практикой в других странах, является неотъемлемым элементом механизма принятия решений на высшем государственном уровне.

Различные отечественные и зарубежные авторы так характеризуют лоббизм [7, с. 25]:

1. Лоббизм – это система неформального представительства интересов в политических отношениях.

2. Лоббизм (от англ. кулуары, коридоры) – система связей и отношений в среде политиков, государственных чиновников, экспертов, позволяющая подготавливать и принимать государственно-политические и административные решения, отвечающие интересам определенных промышленных, финансовых и иных групп.

3. Лоббизм – это специфическая система функционального представительства групповых интересов в органах государственной власти, дополняющая и в разнообразных направлениях перекрывающая систему географического представительства интересов, осуществляемого депутатами парламента.

Американская служба информации «Конгресс-информ» отметила три значения термина «лоббизм» [14, с. 323]. В самом широком смысле под лоббизмом понимают «группу давления». Также лоббизм может иметь место в результате предпринимаемых попыток давления любого лица на законодательный процесс в интересах другого лица или группы лиц. Кроме того, лобби является тот, кто зарегистрировался в этом качестве согласно закону, если таковой имеется.

Большинство исследователей лоббизма считают наиболее важными для его анализа и оценки такие элементы, как субъекты, объекты, формы и методы деятельности.

По типологии субъектов лоббизма наиболее удачной представляется классификация по виду интересов, предложенная В.А. Тюриным [5, с. 262–263]. Авторы выделяют следующие группы лоббистов [5, с. 262–265]:

1. «Политизированные» группы – группировки бизнеса и его политических представителей, которые добиваются политического влияния через участие в выборах и прямо участвуют в политике.

2. Социальные лоббисты, отстаивающие интересы социальных групп.

3. Экономические лоббисты. К этим группам относятся корпорации и отраслевые комплексы (ВПК, АПК и др.), финансово-промышленные группы (ФПГ) России.

4. Бюджетная группа. К ней можно отнести большие группы населения, зависящие от государственного бюджета (бюрократия, армия и др.).

5. «Гражданская» группа лоббистов – экологические, женские, молодежные организации, предпринимательские объединения и другие, лоббистская деятельность которых напрямую связана с гражданскими инициативами.

6. Группа иностранных лоббистов.

Реальный лоббизм осуществляют субъекты лоббистской деятельности: лоббистские союзы, ассоциации, фирмы, отдельные люди, отделы корпораций и ФПГ по связям с органами законодательной и исполнительной власти и государственные структуры. Финансово-промышленные группы являются полноправным субъектом лоббирования, поскольку цели лоббистской деятельности в основном экономические. Лоббизм заключается в постоянной борьбе за ресурсы и средства влияния на конкурентов.

Из 350 наиболее влиятельных лоббистских структур в США 70 процентов составляет бизнес, причем более половины из этого числа – именные корпорации и фирмы. В России самыми влиятельными субъектами лоббирования также являются промышленные группы, связанные с нефтегазовым комплексом и ТЭК, московские и региональные финансово-промышленные группы. Заметим, что и у американских и российских групп давления, состоящих в ряде случаев из крупных бизнес структур, цели во многом схожи:

1) государственный заказ и следующие из этого льготы и преимущества;

2) право на занятие конкретной деятельностью, налоги, квоты, лицензии;

3) (не) принятие (не) выгодного законопроекта;

4) признание отрасли приоритетной и следующее из этого льготное налогообложение, отсутствие штрафных санкций за экологические правонарушения. К методам лоббистской деятельности относятся: взнос денег на избирательные компании; воздействие на законодателя через влиятельного избирателя (личного друга); денежное вознаграждение; организация отдыха или досуга; организация пропагандистских мероприятий и т.д. [14, с. 324].

Мировая практика выработала несколько направлений правового регулирования лоббистской деятельности. В развитых странах сложились две модели лоббизма – англосаксонская (США и Канада) с обязательной государственной регистрацией лоббистских организаций и определением допустимых границ деятельности групп давления и континентальная (Германия, Италия). В соот-

ветствии с последней заинтересованные группы и организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных совещательных советов. В большинстве случаев лоббистская деятельность осуществляется за определенное вознаграждение. Легальное лоббирование не нарушает законов, нелегальное действует в обход законов (взятка, подкуп чиновников).

Во Франции лоббистская деятельность незаконна, в США, Германии, Канаде лоббистская деятельность разрешена и активно применяется. Законодательство США к субъектам лоббизма причисляет юридических и физических лиц, в российском законопроекте о лоббизме лоббистом следует считать лишь физическое лицо. Особенностью зарубежного лоббизма является то, что лоббистские структуры в США и в Германии находятся под постоянным контролем со стороны конкурентов, государства и общественного мнения. В США во всех штатах введены законы, регулирующие лоббистскую деятельность, аналогичные федеральному законодательству.

Свое обоснование лоббистская деятельность находит в статье 33 Конституции РФ, в соответствии с которой граждане России имеют право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Физические лица вправе вступать в контакт с властными структурами. Таким образом, лоббизм в России имеет конституционные гарантии на основании п. 1 ст. 30, ст. 32 и ст. 33 Конституции РФ. Лоббирование экономических и прочих интересов осуществляется в нашей стране традиционно: через структуры исполнительной власти, а политических и финансовых структур – через органы представительной власти России.

Некоторые примеры лоббистской деятельности с моральной точки зрения являются коррупцией [1; 2; 6; 8; 9; 10; 11]. Юридически дело обстоит так: если финансово-промышленная группа или фирма предлагает депутату или сенатору за продвижение нужного ей законопроекта деньги или услуги – это взятка; если фирма предлагает деньги в избирательный фонд, а затем направляет депутату письма с изложением своих предложений и просьб – это, по российским понятиям, лоббизм. Установить факт устной договоренности на частной встрече главы фирмы и депутата практически не представляется возможным. Фактически – это подкуп, а юридически – политическое влияние.

Анализ практики принятия российских законов, направленных на противодействие коррупции, теневой экономики и деятельности организованной преступности, проведенный Н.М. Головановым, В.Е. Перекисловым и В.А. Фадеевым в работе «Теневая экономика и легализация преступных дохо-

дов» в частности показал, что части финансовой правящей элиты, деловых кругов и олигархов не нужны законы о регулировании лоббизма, а также антикоррупционные законы, ограничивающие их деятельность в сфере экономики, в том числе правовые нормы, угрожающие благосостоянию их семей [4, с. 174–175]. Коррупционная деятельность занимает определенное место в образовании преступных доходов, а криминальный сектор теневой экономики напрямую связан с коррупцией.

Российская практика лоббирования нуждается в правовом регулировании и жестком контроле со стороны государства. Российская практика выявления и противодействия легализации преступных доходов включает в себя:

– во-первых, механизм межведомственного взаимодействия государственных органов при общей координации Комитета РФ по финансовому мониторингу;

– во-вторых, правовую базу, в частности Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

– в-третьих, механизмы международного сотрудничества.

Более того, в отечественной юридической литературе, несмотря на ее достаточный объем, лоббизм как правовое явление, на наш взгляд, недостаточно исследован и проанализирован, в отличие от развитых зарубежных стран, где накоплен опыт правовой регламентации лоббизма и имеет место значительная судебная практика. С.П. Сиротенко в своем диссертационном исследовании выделяет основные признаки, отражающие правовые аспекты лоббистской деятельности, которые необходимо учитывать при ее упорядочении и регулировании в российской практике:

1. Коллективный и индивидуальный интерес субъектов лоббизма.

2. Случайность и стихийность в процессе принятия тех или иных решений.

3. Посреднический характер лоббизма.

4. Конкретный объект воздействия.

5. Законность форм и методов воздействия на власть [12, с. 10].

С.П. Сиротенко также отмечает, что в настоящее время «теневой, скрытый от общественности, а потому и неконтролируемый лоббизм порождает разного рода злоупотребления и коррупцию в органах власти, приводит к нарушению признаков демократии в государстве».

Как справедливо отмечает профессор И.В. Бочарников, в современном мире коррупция имеет место в любом обществе, любом государстве. Практически нет стран, которые могли бы заявить о ее полном отсутствии. Более того, спецификой современного этапа ее состояния является, по мне-

Таблица 1

**Индекс восприятия коррупции  
(избранные страны; 2014, 2013, 2012 гг.)  
[3, с. 27–28]**

	Страны	2014	2013	2012
1.	Дания	92	91	90
2.	Новая Зеландия	91	91	90
3.	Финляндия	89	89	90
<b>10.</b>	<b>Канада</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>84</b>
11.	Австрия	80	81	84
<b>12.</b>	<b>Германия</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>79</b>
12.	Исландия	79	78	82
<b>14.</b>	<b>Великобритания</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>82</b>
15.	Бельгия	76	75	75
<b>15.</b>	<b>Япония</b>	<b>76</b>	<b>74</b>	<b>74</b>
<b>17.</b>	<b>США</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>73</b>
<b>26.</b>	<b>Франция</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>71</b>
100.	Китай	36	40	39
136.	Камерун	27	25	26
136.	Иран	27	25	28
136.	Кыргызстан	27	24	24
136.	Ливан	27	28	30
136.	Нигерия	27	25	27
<b>136.</b>	<b>Россия</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>28</b>
142.	Коморские острова	26	28	28
172.	Афганистан	12	8	8
173.	Судан	11	11	13
174	Корея (Северная)	8	8	8
174.	Сомали	8	8	8

нию ученого, ярко выраженный международный характер [3, с. 27].

В свою очередь, Индекс восприятия коррупции по регионам наиболее внушителен на Африканском континенте и странах постсоветского пространства (табл. 1) [3, с. 27–28].

Таким образом, законодательное закрепление основных направлений антикоррупционной работы позволит строить ее системно. Положительную роль в этом должно сыграть становление цивилизованных форм лоббизма с учетом мировой практики.

**Библиографический список**

1. Беспалько В.Г. Библейские религиозно-нравственные истоки противодействия коррупции в Пятикнижии Моисея // Публичное и частное право. – 2013. – Вып. III. – С. 72–83.

2. *Беспалько В.Г.* Религиозно-нравственные начала борьбы с коррупцией в Моисеевом уголовном праве в их сравнении с российским законодательством // *Взаимодействие органов государственной власти при расследовании преступлений коррупционной направленности: проблемы и пути их решения.* – М.: Акад. Следственного комитета РФ, 2014. – С. 148–152.

3. *Бочарников И.В.* Причины и факторы распространения коррупции в мире и в России // *Социально-политические науки.* – 2015. – № 3. – С. 27–32.

4. *Голованов Н.М., Перекислов В.Е., Фадеев В.А.* Теневая экономика и легализация преступных доходов. – СПб.: Питер, 2003. – 303 с.

5. Государственное управление и политика: учеб. пособие / под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: изд-во С. Петерб. ун-та, 2002. – 564 с.

6. *Жданов С.П.* Участие специалиста в расследовании взяточничества // *Современная криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы / ред.-сост. М.А. Лушечкина.* – М.: МАКС Пресс, 2015. – С. 211–215.

7. *Зяблюк Н.Г.* Практика лоббистской деятельности в США. – М.: ИСКРАН, 1994. – 42 с.

8. *Изолитов А.С.* Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции. – М.: ИД Шумиловой И.И. 2013. – 120 с.

9. Коррупция. Закон. Ответственность / Максимов С.В. – М.: ЮрИнфоР, 2000. – 143 с.

10. *Кривец А.П.* Коррупция как объект политологического исследования // *Социально-политические науки.* – 2015. – № 3. – С. 37–38.

11. Противодействие коррупции в таможенных органах Российской Федерации: учеб. пособие / под общ. ред. А.Ю. Шумилова. – М.: ИД Шумиловой И.И., 2012. – 164 с.

12. *Сиротенко С.П.* Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2011. – 24 с.

13. *Толстых П.А.* Практика лоббизма в Государственной Думе ФС РФ: структура, технологии, перспективы легитимизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук – М., 2006. – 26 с.

14. *Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянов и др.* – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. – 816 с.