

*Мельков С.А. – докт. полит. наук, профессор
304304@mail.ru*

*Ножка С.М. – аспирант
sergei_nozhka@mail.ru*

*Чумаченко А.П. – канд. воен. наук, доцент
a17091953@yandex.ru*

Актуализация исследования проблем лоббизма в Российской Федерации

Практически любое современное общество требует развития демократических институтов, которые позволяли бы ему с наименьшими ограничениями взаимодействовать с властью. Как показывает политическая практика Российской Федерации и зарубежных стран, такие институты существуют. Это и экспертные группы при законодательных и исполнительных органах власти, и общественные советы, политические партии, промышленные объединения, ассоциации и прочие подобные организации свойственные демократическому обществу. Но при этом наибольшее внимание с исследовательской точки зрения заслуживает лоббизм, который является наиболее спорным из подобных институтов. С одной стороны, он позволяет отстаивать позиции групп интересов, и тем самым создавать благоприятные условия для развития промышленности и предпринимательства, с другой же стороны при отсутствии равного доступа лоббистов к власти более явной становится коррупционная направленность лоббизма и содержание лоббистской деятельности.

Институт лоббизма существует во всех государствах, и наше государство не является исключением. Иная сторона вопроса состоит в том, что в одних странах лоббизм урегулирован нормами права, а в других является скорее теневым (латентным) политическим институтом. Попытки его законодательного урегулирования в Российской Федерации по сей день не увенчались успехом. Но дискуссионная активность по данному поводу не утихает. Отметим, что в контексте проведенных в Совете Федерации встреч с представителями лоббистских структур, все также не позволивших сформировать более-менее однозначную позицию в отношении законодательного урегулирования лоббистской деятельности, представителю кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты, являющемуся членом экспертного совета данного органа власти было предложено заняться разработкой диссертационного исследования и для этого привлечь прикрепленного к кафедре аспиранта.

Для того чтобы более детально понять, что именно интересует представителей Совета Федерации, заведующим кафедрой государственного и муниципального управления было принято решение провести на очередном заседании кафедры круглый стол с приглашением эксперта Совета Федерации, помощника сенатора Козлова М.В., который соответственно и был инициатором разработки диссертационного исследования в нашем вузе. Таким образом, 14 ноября 2017 года состоялось заседание кафедры, в рамках которого был рассмотрен круг вопросов, касающихся тематики лоббизма в Российской Федерации.

Изначально, в контексте подготовки к заседанию кафедры, стоял вопрос о профессионализации лоббизма, в подкрепление которому из Совета Федерации был передан проект профессионального стандарта, разработанный неким сообществом лоббистов, которые желают профессионализировать подобную деятельность. С учетом этого, на

проведенном заседании кафедры актуальность данного вопроса и имеющиеся в данном направлении проблемы были рассмотрены в выступлении профессора кафедры Чумаченко Александр Петровича.

В частности, профессором было обозначено, что одним из основных требований в решении задач бизнеса является своевременность. Другими словами, скорость решения задач в различных сферах бизнеса является определяющим фактором успеха в конкурентной борьбе. Здесь возникает ряд противоречий и целый комплекс потребностей. Это противоречия между требованиями действующего законодательства в упорядочении решения тех или иных экономических либо социальных, либо любых иных задач и желанием людей решить эти задачи как можно быстрее и с большей эффективностью для себя. Это противоречия, возникающие между интересами органов власти и интересами общества на пути достижения своих целей и другие. Если говорить о ключевых потребностях, то это общественная потребность в своевременном принятии мер со стороны органов управления на всех уровнях управления, по устранению постоянно возникающих проблем в жизни общества, это потребность в достижении равных прав и справедливости в социально-экономических отношениях при решении различных задач бизнеса и общества и другие. Пересечение интересов различных общественных групп также является одним из основополагающих факторов развития современного общества.

В крайне негативном проявлении это породило проблему коррупции, когда представители отдельных групп бизнеса, добиваясь для себя односторонних преференций в достижении своих целей, фактически идут, могут идти, на подкуп власти. И, как следствие, появляется острая проблема борьбы с коррупцией.

Таким образом, возникла потребность в цивилизованных методах решения социально-экономических задач с использованием инструментов лоббистской деятельности, широко распространенной в бизнес-практике экономически развитых стран.

Возможность появления в нашей стране новой профессии стала актуальной. Однако сложность и неоднозначность в оценках необходимости введения такой профессии на законодательном уровне требует более глубокого осмысления и научной разработанности.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что всё-таки лоббизм может быть полезен для общества в решении широкого круга проблем, в том числе отнесенных и к сфере бизнеса. Но это возможно лишь в том случае если игроки, которыми являются в данном случае лоббисты, равны в законодательном пространстве, что и предполагает уже вошедшее в научный оборот понятие «цивилизованный лоббизм».

Более подробно то, как организовано управление лоббистской деятельностью в ведущих зарубежных странах было рассмотрено аспирантом кафедры (Ножкой С.М.) и представлена обобщенная модель системы лоббирования, основанная на опыте США и Канады (см. далее рисунок 1). Стоит отметить, что данные страны были выбраны не случайно, а благодаря тому, что именно в них организована система управления лоббистской деятельностью, которая на данный момент является эталонной для многих стран. Конечно это вовсе не показатель того, что данная модель применима в Российской Федерации что называется «здесь и сейчас». Но благодаря ей можно понять, что вообще представляет собой лоббизм.

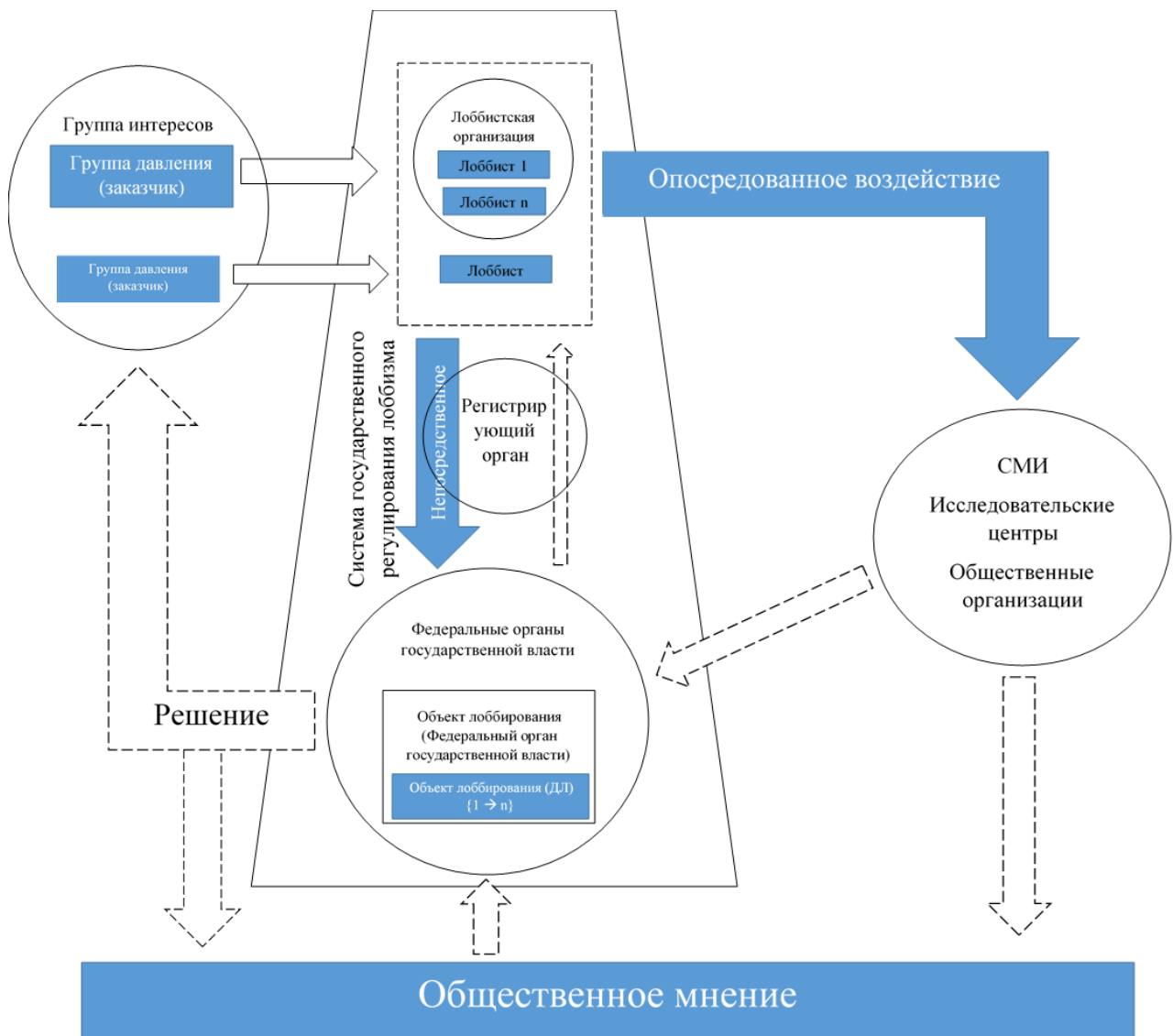


Рис. 1. Обобщенная модель системы лоббирования США и Канады

Из данного рисунка 1 видно, что государственному регулированию поддаются только взаимоотношения между лоббистами и властью, которые предполагают непосредственное взаимодействие. В то же время косвенное или опосредованное влияние лоббистов на органы власти через средства массовой информации, исследовательские центры или общественные организации государственному регулированию не поддается.

Также представлено, что возможна инициатива взаимодействия не только со стороны лоббистов, но и со стороны представителей органов государственной власти, которое может осуществляться с целью получения более детальной информации об обстановке в определенной отрасли или компании, или любой другой сфере, которая интересует чиновников и подробными сведениями о которой обладает интересующий их лоббист. В то же время, все эти взаимоотношения не остаются без внимания регистрирующего органа, в который должна предоставляться информация о подобных встречах как от чиновников, так и от лоббистов, которые при этом должны заблаговременно проходить регистрацию, порядок которой установлен законодательством этих стран.

Если рассматривать данную модель как реальный работающий механизм, то необходимо учесть, что все взаимоотношения, в рамках лоббистской деятельности должны

базироваться на определенных законах, принципах, иметь цели, задачи, а также методы, с помощью которых осуществляется воздействие на представителей власти, и, конечно же, должна быть определена ответственность и пр. И в выступлении аспиранта Академии было выделены наиболее существенные элементы данного механизма.

Итак, общими составляющими законодательства США и Канады в направлении регулирования лоббистской деятельности являются следующие [3]:

- наличие в законодательной базе понятийного аппарата, и, соответственно, четкого определения, что такое лоббизм и кто такой лоббист;
- требование обязательного раскрытия информации о клиентах лоббиста;
- закрепление правил поведения лоббиста, в частности запрет взяточничества, запрет ненадлежащего использования конфиденциальной и/или инсайдерской информации;
- закрепление механизмов контроля за деятельностью лоббистов, в частности предоставление информации о расходах и доходах;
- закрепление ответственности лоббистов за нарушения законов.

В числе принципов регулирования лоббистской деятельности, которые, к примеру, установлены законодательством Канады, можно назвать такие, как: открытый и свободный доступ к органам власти по важным вопросам, которые представляют публичный интерес; лоббирование является законной деятельностью; предпочтительным является информирование общественности о тех, кто участвует в лоббистской деятельности; система регистрации участников лоббистской деятельности не должна препятствовать свободным контактам народа и власти.

Целью же лоббистской деятельности является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти. Из нее же происходят такие задачи лоббистов как: определение объектов лоббирования; установление лоббистских контактов с представителями органов государственной власти; продвижение интересов заказчика посредством использования законных методов лоббирования.

К методам лоббистской деятельности, которые применяются в США и Канаде и являются законными можно отнести следующие:

- участие в заседаниях комитетов и комиссий парламента, правительства, встречи с высшими руководителями государства;
- официальные и частные встречи с представителями органов власти;
- предоставление профессиональных советов, помощь в подготовке законопроектов, доклады, послания от бизнеса и представителей общественных объединений к органам власти;
- приглашение законодателей, членов правительства на различные съезды, совещания предпринимателей и представителей общественных объединений;
- внесение денег на избирательные кампании.

Итогом выступления аспиранта на вышеупомянутом заседании кафедры послужили следующие выводы:

Во-первых, лоббизм (механизмы, структуры, проявления) так или иначе все равно будет присутствовать в работе органов государственной власти независимо от того будет он определен законом или нет.

Во-вторых, в любом случае лоббизм необходимо постепенно обрамлять законодательной базой. Это позволит, как упростить деятельность лоббистов, за счет того, что она станет законной и подчиненной определенным процедурам, так и ограничить её.

В-третьих, легальный лоббизм подразумевает наличие конкурентной политико-управленческой среды, так как лоббисты имеют (должны иметь) равные права и возможности, в соответствии с действующим законодательством, для доступа в органы власти и к должностным лицам.

В-четвертых, опыт США и Канады будет полезен при построении собственной системы государственного регулирования лоббистской деятельности.

Подытожив вышеизложенный материал, заметим, что он дает нам достаточно четкое представление о том, что такое лоббизм, для чего он используется, какие методы применяют лоббисты в своей деятельности, а также как урегулированы подобные отношения в законодательстве ведущих зарубежных стран.

Также на вышеупомянутом заседании кафедры были и другие выступления, в том числе свою позицию представил приглашенный эксперт. Он подчеркнул, что Россия должна искать свой путь развития института лоббизма, который в нашей стране может быть в немного ином виде, но существовал этот институт всегда. Лоббистами прошлого можно назвать челобитчиков, толкачей и пр. И нужно исходить из собственной культуры и традиций, так как в России редко приживается то, что заимствовано у Запада. И было предложено не трогать те взаимоотношения в рамках лоббизма, которые сформированы на данный момент, а заняться исследованием отдельной составляющей, а именно обоснованием возможности его функционирования как общественно полезного института, поддерживающего новации, инновации, то есть, всё новое.

Впоследствии, после заседания кафедры, все идеи и предложения были обобщены с целью формирования темы диссертационного исследования которое будет проведено аспирантом Академии, обучающимся по направлению «Политические институты, процессы и технологии». Был собран круглый стол и совместно с научным руководителем и преподавателями кафедры государственного и муниципального управления определена следующая тема будущей кандидатской диссертации: «Оценка возможностей использования лоббизма в продвижении социально значимых политических инициатив».

Таким образом, была проведена существенная работа, которая позволила актуализировать исследование лоббизма, посмотреть на данную деятельность немного в ином ракурсе, обобщить как исследовательский, так и практический опыт лоббистской деятельности в России и ведущих зарубежных странах. В конечном счете, сформулирована и утверждена интересная тема диссертационного исследования.

Литература:

1. Белоусов А.Б. Современная практика лоббизма в США // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Екатеринбург, 2013. Т.13. Вып. 2. – С. 69–86.
2. Гильметдинова З.М. Лоббизм в российской и зарубежной практике // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 2. – С. 122–126.
3. Кремянская Е.А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых Штатах Америки и Канаде [Электронный ресурс] // Киберленинка [сайт]. [2012]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualizatsiya-issledovaniya-problemy-vzaimodeystviya-munitsipalnoy-vlasti-i-mestnogo-soobschestva> (дата обращения: 05.11.2017).