

Лоббизм как механизм политической коррупции

Демидова Е. Н.^{*}, Мохорова А. Ю.

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, Российская Федерация; ^{*} elena.demidova@mail.ru

РЕФЕРАТ

Лоббистская деятельность является объективно выраженным процессом взаимодействия общества и государственных структур власти. В Российской Федерации лоббизм часто сопряжен с процессами коррупционной направленности, что негативно влияет на эффективность государственного и муниципального управления. В статье рассматривается проблематика правового регулирования такого явления, как лоббизм, и предпринимается попытка разграничить лоббистскую деятельность в политической сфере от коррупционных проявлений.

Ключевые слова: лоббизм, коррупция, правовое регулирование, противодействие коррупции, социально-политическое явление

Lobbying as a Mechanism of Political Corruption

Elena N. Demidova^{*}, Anna Yu. Mokhorova

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint Petersburg, Russian Federation;

^{*} elena.demidova@mail.ru

ABSTRACT:

Lobbying is an objectively expressed process of interaction between society and government structures. In Russia, lobbying is often associated with corruption-related processes, which negatively affect the state and municipal management efficiency. The article deals with the problem of legal regulation of the lobbying phenomenon and attempts to distinguish lobbying activities in the political sphere from corruption.

Keywords: lobbying, corruption, legal regulation, anti-corruption, socio-political phenomenon

В настоящее время в Российской Федерации очень остро и проблемно стоят вопросы о противодействии коррупции как негативному явлению, свойственному управленческой деятельности государственных структур, а также процессу формирования демократических основ гражданского общества. Коррупционные моменты имеют различные проявления и часто тесно связаны с другими социально-политическими аспектами динамики развития российского государства.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция представляет собой «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [1], а также аналогичные деяния, совершенные от имени или в интересах юридического лица.

Коррупция может быть выражена в таких процессах, как лоббирование интересов конкретных социальных групп и организаций, что ставит в теории и на практике вопрос о необходимости разграничения понятий лоббизма и коррупции, определение правовой базы деятельности лоббистов, возможные пределы их вмешательства в деятельность государственных органов и юридических лиц.

Однако если понятие коррупции определено на легальном уровне и является сформированным, то понятие лоббизма и лоббистской деятельности находится в процессе становления. Можно выделить несколько подходов к определению лоббизма как социально-политического явления, характерного для настоящего этапа развития российского общества.

Интерпретировать лоббизм можно как психологическое влияние определенных представителей социальных групп на должностных лиц, каковыми являются представители органов государственной власти и местного самоуправления [7].

С другой стороны, лоббизм определяется как один из видов деятельности, свойственной системе институтов политической власти, который создает коммуникативные связи в рамках функционирования государственного управления в конкретный период времени.

Некоторые исследователи предлагают оценивать лоббизм как набор определенных способов влияния на протекающие в рамках государственной системы политической власти процессы, посредством которых «продавливаются» интересы узких социальных групп [2].

Возможно определять лоббизм в качестве характерной для современного этапа развития общества совокупности корпоративных методов воздействия на функционирование государственных органов власти со стороны влиятельных социальных общностей, обладающих значительными финансовыми и материальными ресурсами [5].

Существуют и другие развернутые научные подходы к проблеме формулирования лоббизма как сложного социально-политического феномена, вплетенного в реализацию функций государственной власти.

На наш взгляд, лоббизм является многогранным фактором воздействия на осуществление властных полномочий системой государственного управления делами общества, который может деструктивно и позитивно влиять на достижения конкретных значимых результатов в различных сферах общественной жизнедеятельности, ускорять решения насущных проблем, актуальных для различных социальных структур, или обострять острые противоречия, возникающие между теми или иными слоями населения в определенный период времени.

Открытым остается вопрос о соотношения лоббизма и коррупции и пределах законодательного обеспечения лоббистской деятельности в Российской Федерации.

В официальных документах лоббизм рассматривается в рамках противодействия коррупции, исходя из чего государственные органы исполнительной власти неоднократно в последний период времени пытались разработать комплекс эффективных приемов и способов по борьбе с коррупцией. Однако, учитывая, что до настоящего момента не существует четкого и однозначного определения понятию «лоббизм», невозможно объективно отделить коррупционные процессы от лоббирования интересов отдельных групп в рамках государственного управления, носящих позитивный правовой характер.

Поэтому острота проблематики правового регулирования лоббистской деятельности не снижается в условиях развития российской государственности. Этот вопрос так или иначе влияет на осуществление функций государственной власти и местного самоуправления в пределах российского государства.

Следует отметить, что лоббирование принимает различные формы — это является характерным для дальнейшего развития российского общества исходя из постулатов демократизации процессов преобразований разнообразных сфер общественной активности населения.

В лоббизме сочетаются интересы экономического, политического, правового, культурного характера как отдельных влиятельных представителей разных слоев и групп общества, так и представителей государственных структур, призванных реализовывать властные полномочия.

Как нам представляется, лоббирование очень часто принимает форму политической коррупционной деятельности. Проблема воздействия непосредственно на осуществление функций государственного управления отражает политическую особенность развития российского государства в конце двадцатого

столетия и начале XXI в. Лоббизм проникает в разнообразные элементы государственного механизма и тем самым подвергает объективной опасности исполнения государственными органами власти и местного самоуправления тех полномочий, которые свойственны в соответствии с действующим российским законодательством.

Лоббирование позволяет конкретным общественным структурам влиять на выработку решений, существенно определяющих основные пути дальнейшего развития государственной системы управления в нашей стране. Деформационное воздействие лоббистских процедур на разрешение важных задач, стоящих перед государством в начальные десятилетия двадцать первого столетия, проявляются в разнонаправленности и отсутствии синхронизации конкретного воплощения функций государственной власти при возникновении проблем, затрагивающих обширный спектр общественных интересов.

В теории также существует мнение о совмещении коррупции и современного лоббизма в России [3].

На наш взгляд, возможны подходы к оценке связи лоббизма и коррупции, которые с разных позиций рассматривают коррупционные проявления и лоббистские процессы в современном обществе.

Вероятно, указанное соотношение понятий коррупции и лоббизма является характерным для демократизации общественной жизнедеятельности и воплощает в себя процессы построения гражданского общества в российском государстве с учетом богатого спектра проблематики, свойственного противоречивости тенденций дальнейшего совершенствования правового регулирования столь сложных явлений, как коррупция и лоббизм.

В этой связи актуальным представляется, что принятие федерального закона «О лоббизме и лоббистской деятельности» может послужить основанием для легализации в той или иной степени разных форм коррупции.

Если рассматривать лоббизм как одно из проявлений политической коррупции, то возможно более однозначное определение лоббистской деятельности в правовых актах, которые должны быть разработаны и утверждены высшими органами законодательной власти Российской Федерации в недалеком будущем. Четкое формулирование основных признаков лоббизма в федеральном законодательстве позволит разграничить позитивное проявление реализации групповых интересов на высшем уровне и негативные стороны коррупционных форм индивидуального и общественного воздействия на деятельность государственных органов власти и местного самоуправления. Возможно, определение четких существенных сторон лоббистской деятельности позволит на правовом уровне отграничить коррупционное влияние на осуществление функций государственного управления от лоббизма. Именно законность отстаиваемого интереса, по мнению ряда исследователей, отличает лоббизм от коррупции [8].

Исходя из изложенного, представляется существенным оценивать лоббизм с точки зрения нормального функционирования взаимосвязей между общественными структурами и органами власти, местного самоуправления как объективно выраженной системы каналов влияния, посредством которых реализуются интересы конкретных социальных общностей и государства в целом.

Наряду с коррупционным лоббизмом существует лоббизм, который не несет в себе коррупционной составляющей. В связи с чем лоббистская деятельность может ассоциироваться с одним из позитивных способов отстаивания насущных устремлений конкретных общественных формирований, которая воспринимается как правомерный правовой институт.

При этом правомерность лоббизма отражает применение законных приемов и методов реализации интересов разных представителей российского общества в границах существующей правовой системы, сформированной после принятия основополагающих нормативно-правовых актов, регулирующих важнейшие отношения, свойственные современному этапу развития российского государства.

Институциональный правовой подход к регулированию лоббизма позволяет определить и четко сформулировать объективные критерии оценки в рамках системы государственного законодательства разнообразных взаимосвязей между структурами гражданского общества и органами публичного управления.

Основываясь на коренном положении Конституции Российской Федерации о последовательном формировании правового государства, необходимо выделить наиболее характерные черты лоббистской

деятельности, которые, будучи отражены в нормах административного права, позволят создать систему эффективного правового регулирования столь сложного неоднозначного явления. Одновременно наблюдается тенденция противодействия коррупционному лоббизму. Названные факторы направлены на обеспечение безопасности государства, личности и национальной безопасности.

В политической сфере актуальным является создание тесно связанных элементов системы управления обществом, которые бы включали в себя различные варианты осуществления взаимосвязей между государственными властными структурами и социальными образованиями, что позволяет быстрее и эффективнее реагировать государственным управленческим органам на изменяющиеся потребности различных социальных групп.

Правовое регулирование указанных политических процессов создает объективные предпосылки для учета всех интересов общественных формирований при осуществлении функций государственно-го управления и позволяет вносить необходимые элементы новизны в структуру политических связей, сформированных в нашей стране в рамках реализации программ социального, политического, экономического, культурного развития российского общества.

В то же время лоббизм как форма политического коррупционизма не может исчезнуть. Всегда в обществе существуют интересы представителей отдельных социальных образований, которые принципиально не совместимы с основными правовыми и политическими установками конкретного государства в тот или иной период времени. Россия, переживая сложнейший этап своего исторического развития, осуществляет ряд реформ, затрагивающих основные устои как политической, так и социальной системы общества. Поэтому возникают острые проблемы коррупционного влияния на деятельность государственных структур управления, которые тем или иным образом воплощаются в конкретных элементах политической коррупции, в том числе и в лоббировании противозаконных узкогрупповых устремлений.

Политическое лоббирование может, как ни странно, позитивно отражаться на процессах преобразований, происходящих в политической сфере, обозначая моменты объективной невыраженности интересов тех или иных представителей российского общества в поле реализации функций государства.

Данное обстоятельство влияет на учет интересов всех групп и слоев населения Российской Федерации в процессе осуществления властных полномочий государства по отношению к российскому обществу. Вместе с тем оно указывает на наиболее острые и злободневные проблемы, возникающие на конкретном историческом этапе существования нашего государства, и создает предпосылки для формирования действенных механизмов в политической сфере для своевременной разработки правовых способов правового регулирования.

Следует сказать, что лоббизм в политической области часто проявляется в том, что органы государственной власти под давлением процесса лоббирования решают вопросы, относящиеся к компетенции определенного уровня государственного управления не в интересах большинства избирателей, а исходя из степени влияния на конкретное звено органов власти федерального или регионального уровня. При этом игнорируются объективно наиболее значимые и продуктивные способы осуществления полномочий по предоставлению ощутимых преференций тем или иным группам лоббирования, невзирая на то, принесут ли данные шаги ощутимую общественную пользу развитию демократических основ политической системы общества или, наоборот, ощутимый вред общественным отношениям.

Политическое лоббирование затрагивает достаточно широкий пласт управленческих отношений и может сказываться на перспективах политических изменений в государственном управлении.

Лоббизм как форма политической коррупции имеет реальную возможность привести к дестабилизации основ политической системы общества. Кроме того, воздействие лоббизма имеет такую характерную черту, как усиление негативных процессов во временной ретроспективе, что приводит к разбалансировке системы деятельности государственных органов и влечет нарастание недоверия в широких слоях населения к любым шагам управленческих структур по разрешению наиболее острых проблем, затрагивающих обширное поле общественной жизнедеятельности [4].

Политический лоббизм часто реализуется в рамках кадровых назначений, которые оказывают существенное влияние на любые стороны функционирования системы государственного управления

и местного самоуправления. Как правило, политическое лоббирование, затрагивающее кадровый состав высших органов власти или органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, осуществляется в период окончания проведения избирательных кампаний на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В это время лоббирование в сфере политической деятельности направлено на назначение ключевых должностей в государственном и муниципальном аппарате управления. Для отдельных социальных образований значимым является своевременное продвижение на конкретные должностные позиции в тех или иных структурах государственной власти или местного самоуправления, которые могут впоследствии принести значительные дивиденды в сфере экономической, социальной, национальной, политической области жизнедеятельности населения Российской Федерации. Указанный подход можно наблюдать при формировании органов исполнительной власти в отдельных регионах или на федеральном уровне после проведения процедур выборов, определяющих на длительный промежуток времени политические перспективы конкретных партий и общественных объединений в сфере осуществления функций государственной власти.

Однако нельзя исключать, что политическое лоббирование, проведенное в наиболее важные моменты тех или иных процессов изменений в структурах государственных органов власти и местного самоуправления, приводит к весьма значимым позитивным явлениям в плане назначения на ключевые должности в государственном аппарате управления лиц, обладающих высокими профессиональными качествами, в силу чего разрешение наиболее важных вопросов и проблем, стоящих перед отдельными регионами Российской Федерации или в целом перед страной, будет осуществляться на основе высокопродуктивного подхода со стороны указанных лиц, что самым положительным образом сказывается на решении задач, затрагивающих интересы широких масс населения.

Такие подходы, хотя и неурегулированные нормами права, могут иметь место в соответствии с господствующими в обществе моральными установками и нравственными принципами, что весьма позитивно отражается на эффективности процессов построения подлинно гражданского общества в Российской Федерации в двадцать первом столетии.

Лоббизм может считаться инструментом отстаивания законных интересов и каналом реализации той общественной деятельности, которую трудно полностью ликвидировать и на пути которой нельзя поставить нормативные барьеры, запрещающие диалог граждан с властью. Через лоббистскую деятельность целесообразно выражать интересы, которые не могут быть учтены в публично-властных решениях иными путями. Лоббизм подразумевает диалог власти и гражданского общества, поэтому рассматривается как инструмент защиты интересов граждан Российской Федерации [9].

В нашей стране остро ощущается недостаточность, а скорее всего, почти полное отсутствие разработанного правового механизма регулирования лоббистской деятельности. Вероятно, одной из насущных проблем совершенствования политической системы российского общества выступает формирование концептуально выраженных достаточно эффективных правовых механизмов, которые бы позволили инициативно-направленные общественные устремления выразить в конкретных законодательных актах [10].

Как нам представляется, основной целью правового регулирования лоббистской деятельности должна стать борьба с коррупционным лоббизмом. При этом весьма пристальное внимание следует обратить на разработку действенных правовых норм, реально ограничивающих процессы сращивания коммерческих структур и институтов власти, что в конечном итоге приведет к улучшению делового климата в стране и усилению конкуренции между широким кругом производителей товаров с целью наиболее рационального обеспечения интересов всего населения нашей страны.

«Наряду с выбором модели правового регулирования следует определить первоочередные меры и области развития лоббизма как инструмента противодействия коррупции. Одной из таких сфер выступает экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6].

Политическое лоббирование как один из способов влияния на эффективность государственного и муниципального управления в развивающемся информационном обществе приобретает разнообразные оттенки и формы. Поэтому в рамках совершенствования российского законодательства нельзя

зацикливаться на традиционных подходах к правовому регулированию лоббизма, так как данный вид взаимодействия общества и органов государственного управления в рамках усложнения информационной сферы деятельности структур гражданского общества и традиционных политических институтов государственной власти проявляется в совершенно новых аспектах.

Изменения законодательства не могут иметь целью введение только ограничений в отношении лоббистской деятельности. Оно должно вовлекать в процесс взаимодействия между обществом и государственными органами власти все более широкие круги общества, что положительно сказывается на реализации демократических основ государства.

Анализируя вышесказанное, можно прийти к выводу, что лоббирование политических интересов в Российской Федерации в настоящий период существования нашего государства имеет разнообразные аспекты и направлено на усиление реального влияния представителей конкретных социальных общностей в сфере государственного и муниципального управления. Несмотря на то, что лоббизм в целом воспринимается в обществе в качестве негативного явления, нельзя отрицать, что продвижение интересов конкретных групп, слоев, общественных объединений является необходимым элементом сложной политической системы общественной жизнедеятельности. Существует острая необходимость правового регулирования лоббистской деятельности на федеральном уровне, так как указанный подход обеспечит объективные условия для разделения лоббизма и коррупции, которая представляет реальную опасность формированию демократического правового государства. Кроме того, законодательное оформление процессов лоббирования позволит улучшить сочетание насущных потребностей широких кругов населения с повседневной практикой государственного и муниципального управления при разрешении проблем, затрагивающих значимые общественные интересы в конкретных ситуациях.

Литература

1. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ, п. а) ст. 1 [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 03.04.2018).
2. Агапов И. О. Юридические особенности лоббирования в России. Право: история, теория, практика: материалы IV Международной научной конференции (Санкт-Петербург, июль 2016 г.). СПб. : Молодой ученый, 2016.
3. Боброва Н. А., Заикин Д. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.
4. Демидов В. П., Мохорова А. Ю. Коррупция как явление государственного и муниципального управления // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 6. С. 296–298.
5. Жданов С. П., Кузнецова Н. В. К вопросу о лоббизме и лоббистской деятельности // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова, № 2, 2016.
6. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korrupsiya-1> (дата обращения: 09.04.2018).
7. Мохоров Д. А. Коррупция как проблема государственного управления, социально-философский аспект // Восемнадцатые петровские чтения (история, политология, социология, философия, экономика, культура, образование и право). Материалы всероссийской научной конференции с международным участием. Петровская академия наук и искусств. Отделение исторических наук. 2017. С. 345–349.
8. Сиротенко С. П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт : автореф. дис. ... к. ю. н. СПб., 2011.
9. Субочев В. В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3.
10. Суровцев С. И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 55–62.

Об авторах:

Демидова Елена Николаевна, доцент кафедры международных отношений Санкт-Петербургского политехнического университет Петра Великого (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук; elena.demidova@mail.ru

Мохорова Анна Юрьевна, доцент кафедры международных отношений Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; mokhorova@list.ru

References

1. O protivodeistvii korruptsii : federal'nyi zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ, p. a) st. 1 [Elektronnyi resurs] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (data obrashcheniya: 03.04.2018).
2. *Agapov I. O.* Yuridicheskie osobennosti lobbirovaniya v Rossii. Pravo: istoriya, teoriya, praktika: materialy IV Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii (Sankt-Peterburg, iyul' 2016 g.). SPb. : Molodoi uchenyi, 2016.
3. *Bobrova N. A., Zaikin D. A.* Parlamentskie formy bor'by s korruptsiei // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 1.
4. *Demidov V. P., Mokhorova A. Yu.* Korruptsiya kak yavlenie gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2014. № 6. S. 296–298.
5. *Zhdanov S. P., Kuznetsova N. V.* K voprosu o lobbizme i lobbistskoi deyatel'nosti // Vestnik KGU im. N. A. Nekrasova, № 2, 2016.
6. *Kolosova N. M.* Lobbizm i korruptsiya [Elektronnyi resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korruptsiya-1> (data obrashcheniya: 09.04.2018).
7. *Mokhorov D. A.* Korruptsiya kak problema gosudarstvennogo upravleniya, sotsial'no-filosofskii aspekt // Vosemnadsatye petrovskie chteniya (istoriya, politologiya, sotsiologiya, filosofiya, ekonomika, kul'tura, obrazovanie i pravo). Materialy vserossiiskoi nauchnoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Petrovskaya akademiya nauk i iskusstv. Otdelenie istoricheskikh nauk. 2017. S. 345–349.
8. *Sirotenko S. P.* Normativno-pravovoe regulirovanie lobbizma: rossiiskii i zarubezhnyi opyt : avtoref. dis. ... k. yu. n. SPb., 2011.
9. *Subochev V. V.* Lobbizm kak instrument otstaivaniya zakonnykh interesov // Pravo i politika. 2007. № 3.
10. *Surovtsev S. I.* Rossiiskii zakon o lobbizme: pervye shagi na puti pravovoi reglamentatsii lobbistskoi deyatel'nosti v Rossii // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2016. № 3 (40). S. 55–62.

About the authors:

Elena N. Demidova, Associate Professor of Department of International Relations of Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Philosophical Sciences; elena.demidova@mail.ru

Anna Yu. Mokhorova, Associate Professor of Department of International Relations of Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Politological Sciences; mokhorova@list.ru