

ЛОББИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР, УГРОЖАЮЩИЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

LOBBYING AS A FACTOR THREATENING THE SECURITY OF BUSINESS ACTIVITIES (ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT)

G. Lyannoy

Summary. The paper is devoted to the consideration of the issue of the history of lobbying. The starting point of the study is the charter of Vladimir Monomakh (1113), which was written by people called lobbyists in modern language. The history of the emergence of lobbying abroad is also considered. A pattern has been established between the traditions that have developed in the country and society, and the currently existing forms of lobbying activity. It is suggested that most countries, realizing the need for this phenomenon, are looking for their own ways to legalize it, trying to find a balance between transparency of this activity and its regulation. The conducted research suggests that the existing institution of lobbying abroad actually represents the interests of large businesses. The author comes to the reasonable conclusion that lobbying in the format in which it currently exists has negative consequences for entrepreneurship in most foreign countries and in the Russian Federation. This poses an immediate security threat to small, small and medium-sized businesses.

Keywords: lobbying activities, lobbying groups, threat to small and medium-sized enterprises, actions in the interests of big business.

Лоббирование как процесс представления интересов какой-либо социальной группы, бизнеса или государства, существовало в любом государстве, в том числе и на Руси. Оно возникло в тот период, когда произошло становление государственности, поэтому истоки лоббизма уходят в глубину веков.

Так Устав Владимира Мономаха (1113 год), можно считать первым сводом документов, который ограничивал и определял деятельность нарождающегося класса купцов (торгового класса), регулировал положение зависимых слоев населения, которые участвовали в предпринимательской деятельности [1. с. 36]. Принятие Устава сопровождалось давлением обострившихся социальных противоречий. Рост налогов привёл к обеднению населения. Киевляне были вынуждены брать в долг у ростовщиков под проценты. Возмущение населения в 1113 году переросло в восстание [2]. Безусловно, разработка Устава не могла быть произведена князем самостоятельно без общения с представителя-

Аннотация. Работа посвящена рассмотрению вопроса истории возникновения лоббизма. За отправную точку исследования взят устав Владимира Мономаха (1113 год), участие в написании которого принимали люди, современным языком именуемые лоббистами. Также рассмотрена история возникновения лоббизма за рубежом. Установлена закономерность между традициями, сложившимися в стране и общества, и существующими в настоящее время формами лоббистской деятельности. Высказано предположение, что большинство страна, осознавая потребность в этом явлении, ищет свои пути его легализации, пытаясь найти баланс между прозрачностью этой деятельности и ее регулированием. Проведенное исследование позволяет утверждать, что существующий институт лоббирования за рубежом, фактически представляет интересы крупного бизнеса. Автор приходит к обоснованному выводу о том, что лоббирование в том формате, в котором оно существует, в настоящее время, несет негативные последствия для предпринимательства для большинства зарубежных стран так и в Российской Федерации. Это представляет непосредственную угрозу безопасности для мелкого, малого и среднего бизнеса.

Ключевые слова: лоббистская деятельность, лоббистские группы, угроза малому и среднему предпринимательству, действия в интересах крупного бизнеса.

ми социальных слоев, которые, по сути, и являлись прообразами лоббистов.

Слово лоббирование, в переводе с английского означает «вестибюль». В Вестминстерском дворце вестибюль соединял Палату общин с центральным залом. Именно в вестибюле британские парламентарии до и после сессии получали сообщения и доклады общественных представителей и давали свою оценку. Поэтому в 1640 году у этого слова появилось новое значение: «группа давления». Это обычай, который до сих пор практикуется в Вестминстере.

В американской прессе термин «лобби» впервые появился в 1820 году для описания членов Сената, которые взаимодействовали с членами Палаты представителей в вестибюле здания для принятия определенных законов [3].

Следует признать, что во всем мире растет интерес к лоббизму. По состоянию на октябрь 2016 года во всем

мире насчитывалось 22 страны [4], которые на законодательном уровне признали этот вид деятельности. За прошедшие 8 лет еще ряд стран (Швеции, Норвегия, Дания, Исландия, Финляндия) занимаются исследованием этого вопроса и предпринимают попытки узаконить этот вид деятельности [5].

Каждая страна ищет свой путь, пытается найти баланс между прозрачностью этой деятельности и ее регулированием. В то время, как в Швеции, Норвегии и Дании, регулирование лоббистской деятельности рассматривается как мера повышения прозрачности деятельности законодательного органа, Исландия и Финляндия выступают за регулирование лоббистской деятельности как способ повышения информированности о роли лоббистов в законотворчестве. Это различие объясняет, почему страны второй группы встали на путь, отличающийся от остальных стран Северной Европы [5].

В США в течение первой половины 2023 года было зарегистрировано в общей сложности 12 112 лоббистов, в федеральном правительстве. Наиболее лоббируемым законодательным актом в первой половине года стал ежегодный Закон об ассигнованиях на национальную оборону (NDAA) на 2024 финансовый год, при этом 449 клиентов заплатили лоббистам за то, чтобы они высказали свое мнение по законопроекту [6].

Хочется обратить внимание на увеличение объемов финансирования лоббистской деятельности в США с 2010 года по 2023 год.

По мнению Зимина В.А. и Лукьянова В.В., с которым мы солидарны, экономический лоббизм представляет собой влияние хозяйствующих субъектов на властные органы, которые в свою очередь, представляют собой в данном случае объекты лоббистской деятельности в целях принятия ими нужного для субъекта воздействия решения [7].

В Российской Федерации полемика о необходимости законодательного регулирования этого явления в Российской Федерации ведется с 90 годов двадцатого века до настоящего времени. Существуют диаметрально противоположные токи зрения: одни считают, что необходимо принимать закон о лоббировании, другие отрицают его целесообразность. Отличающиеся полярность мнений относительно необходимо принимать закон о лоббировании или полное отрицание его нужности, а так же в целом о пользе или вреде этого явления.

Но отрицать наличие этого явления невозможно, поскольку в настоящее время в политическом пространстве страны сложились следующие лоббистские силы:

- «Российский союз промышленников и предпринимателей» — одна из самых крупных лоббистских организаций. Союз представляет интересы крупного бизнеса;
- «Деловая Россия» представляет интересы среднего бизнеса;
- «Опора России» представляет интересы малого бизнеса [7];
- Торгово-промышленная палата.



Источник: Составлено автором на основании анализ OpenSecrets раскрытия информации о лоббировании за 1-й и 2-й кварталы 2010–2023 гг [6].

Рис. 1. Увеличение объемов финансирования лоббистской деятельности в США с 2010 года по 2023 год

Кроме того, в Государственной Думе 8 созыва по данным сайта «Государственная дума, Системы обеспечения законодательной деятельности» [8] сформированы следующие лоббистские группы:

1. Финансово-промышленные группы:
 - Русал;
 - РосТех;
 - Газпром;
 - РЖД;
 - Металлоинвест [9];
2. Отраслевые группы интересов:
 - строительство и девелопмент;
 - сельское хозяйство;
 - здравоохранение, спорт, туризм
 - медицина и фармацевтика;
 - кредитные организации;
 - пищевая промышленность и т.д. [9].

В Государственной думе присутствуют и иные группы, но они не имеют отношения к рассматриваемой нами сфере предпринимательской деятельности.

Особое внимание привлекают результаты социологического опроса, проведенного среди предпринимателей США, в котором 9 % опрошенных предпринимателей в Америке испытывают давление со стороны крупного бизнеса. (имеются ввиду случаи, когда крупный бизнес лоббирует принятие необходимых ему законов, улучшающих их положение) в тех случаях, когда крупных и от лоббирования им своих интересов. Этой проблеме более 5 лет, и она входит в десятку основных проблем бизнеса в США [10].

Опросы предпринимателей, проведенные во Франции в 2022 году, показывают, что бизнес не сталкивается с лоббированием по причине того, что 98,8 % всего бизнеса — это микропредприятия, т.е. малый и средний бизнес [11].

Следовательно, можно сделать вывод — что наличие крупного бизнеса является толчком к формированию лоббистской деятельности.

Следует сказать несколько слов о лоббистской деятельности в самих США. За пределами настоящей работы было проведено исследование, в результате которого можно утверждать, что лоббизм в США — завуалированная форма взяточничества. Это касается механизма пожертвований сенаторам, которые создают экономические группы на его избирательную компанию, или система «вращающихся дверей» [12], позволяющая сенатору, лоббиравшему принятие закона, в дальнейшем рассчитывать на трудоустройство в компании, в чьих интересах принимался закон.

Часто практикуется другая схема: корпорации в целях минимизации убытков от исков, подаваемых гражда-

нами, стремятся принять закон, который усложняет процедуру взыскания с корпораций денег. В таких случаях лоббирование наносит вред не только бизнесу, а обычному гражданину. Примером такого пролоббированного законодательства в интересах корпорации ALEC является — закон «О прозрачности асбеста» [13].

Многие страны приняли законы «О лоббировании», но в Российской Федерации он отсутствует.

Для предотвращения конфликта личных интересов между депутатом и его обязанностями в пункт 2.1. статьи 6 Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в 2020 году были внесены дополнения: «В случае, если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации»

Хочется отметить, что конфликт интересов, о котором говорится в пункте 2.1 статьи 6 № 3-ФЗ и лоббирование — это два разных, по своей природе, явления. Если при конфликте интересов во главу угла ставятся интересы инвестора, то лоббирование выступает в качестве самостоятельного вида деятельности.

Причем передача ценных бумаг, акций в доверительное управление как мера, установленная пунктом 2.1 ФЗ № 3-ФЗ, тоже вызывает споры, поскольку не препятствует получению заинтересованным лицом денежных средств в виде дивидендов, купонного дохода и т.д. от осуществления предпринимательской деятельности [14] компанией [15], акционером которой является депутат, передавший в доверительное управление акции. Такое положение может побудить депутата отстаивать интересы компании, чьи акции он владеет (например, при голосовании по вопросу о принятии закона в интересах компании) или делает депутата источником инсайдерской информации, позволяющей ему оперативно реагировать и избавляться от ценных бумаг компании, акции которых будут падать, в связи с тем, что необходимый нормативно-правовой акт не принят, или, наоборот, даст возможность скупать ценные бумаги в том случае, когда закон приняли.

Заслуживает внимание тезис, высказанный председателем Национального антикоррупционного комитета Кириллом Кабановым еще в 2013 году: «Закон не принимается, потому что не хотят лоббисты. Зачем ломать

коррупционный рынок и уходить в белую? Лучше работать в теневою. А когда карты закрыты, то кто сильнее, тот и прав. Таким образом, интересы тех, у кого больше личных связей и влияния, всегда будут превалировать над профессионализмом и эффективностью» [16].

Как показало проведенное нами исследование лоббистская деятельность, в первую очередь, отстаивает интересы крупного бизнеса, который во всех успешных странах является каркасом для национальной экономики, ее основным представителем в мировом хозяйстве, важнейшим партнером и оппонентом государства при выработке и осуществлении промышленной политики. Но основную часть занятости, доходов и налогов, а также инноваций приносит бизнес средний. Классический же малый бизнес выполняет социальные функции: обеспечивает огромному количеству людей приемлемый уровень дохода и статус, а некоторой их части — еще и предпринимательский опыт плюс начальный капитал для карьерного роста [17].

Именно на развитие малого и мелкого бизнеса, на формирование института самозанятых направлены реформы, начатые в стране в 2016 году. Следовательно, для устойчивого развития этих категорий предпринимательства необходимо наличие государственного механизма, который бы представлял интересы этих групп предпринимателей в законодательном и исполнительном органе страны. Этот механизм имеет огромное значение, поскольку дает возможность своевременно вносить предложения по адаптивному действующего законодательства под меняющуюся ситуацию на рынке, вызванную фактором «неопределенность».

Как мы уже указывали 9 % малых предпринимателей США указывают на то, что крупный бизнес, лоббируя принятие нужных ему законов, постепенно «выдавливает» малый бизнес с рынка.

Такая же ситуация прослеживается и на территории нашей страны. Во-первых, вследствие лоббирования принимаются законы в интересах крупного бизнеса, а он, в свою очередь, занимается недружественным поглощением бизнеса среднего и малого. Последний, лишенный возможности отстаивать свои интересы на законодательном уровне, капитулирует.

Все это в совокупности препятствует формированию добросовестной конкуренции в стране, позволяет появляться монополиям в различных отраслях экономики, приводит к ухудшению качества товара и повышению цен на него.

Такая политика приводит к тому, что на международной арене мы не выдерживаем конкуренции, а это наносит огромный вред стране и ее гражданам.

Правоту наших слов можно продемонстрировать на примере банковского «рейдерства».

В 2017 году Федеральным законом от 26.07.2017 N 212-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Гражданский кодекс. Все изменения носили ярко выраженный лоббистский характер, направленный на усиление ответственности заемщика перед кредитной организацией и на облегчение процедуры защиты интересов кредитных учреждений.

Итогом стало появление узаконенного банковского рейдерства.

Таким образом, можно сделать несколько выводов:

1. Лоббистская деятельность, модель которого присутствует в США, является разновидностью взяточничества;
2. Повторение этой модели на территории РФ принесет такие же результаты;
3. Принятие закона о Лоббировании блокируется по причине того, что не принятие закона позволяет заинтересованным лицам вести эту деятельность, не придавая ее огласке;
4. В настоящий момент лоббистская деятельность существует в Государственной Думе РФ;
5. Инициаторами лоббизма является крупный бизнес, действующий в своих интересах;
6. В случае, если интересы крупного бизнеса и бизнесов меньших размеров не совпадают, принимаемые законы отстаивают интересы крупного бизнеса, а бизнесы «меньших размеров» лишены возможности отстаивать свои интересы.
7. Следует наладить механизм, позволяющий малому и среднему бизнесу эффективно отстаивать своих интересы в органах законодательной и исполнительной власти. Для этого, нам видится, следует задействовать уже существующий административный механизм — производства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Несколько изменив его, предоставив предпринимателям право обращаться с соответствующими предложениями по изменению действующего законодательства в профильные комитеты Государственной Думы или Министерства.

Получается, что лоббистская деятельность противоречит усилиям руководства страны, направленным на создание класса среднего, малого, мелкого бизнеса и института самозанятых.

Следовательно, для защиты малого, среднего, мелкого бизнеса необходим иной механизм, обеспечивающий его безопасность и представляющий возможность вли-

ять на принимаемые в стране решения и отстаивать свои интересы.

А это, в свою очередь, означает, что перенос идеи лоббизма на территорию России недопустим, поскольку

это подрывает основы демократического государства, добросовестной конкуренции, что противоречит Конституции РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Таганский М. Краткий очерк истории русской промышленности. СПб., 1906. — С.36.
2. Устав Владимира Всеволодовича для регулирования экономикой и социальной сферы Руси (istoriarusi.ru). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
3. What is lobbying? — APRI|ASOCIACION DE PROFESIONALES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES. [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
4. Influence Abroad: The state of global lobbying disclosure: Sunlight Foundation. [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
5. Regulating Lobbying — Lobbying Regulation in the North (google.com). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
6. 2023 sets new high for midyear lobbying • OpenSecrets. [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
7. Зимин_В_А_Лукиянова_В_В_Экономическое лоббирование в России (e-rej.ru). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
8. Система обеспечения законодательной деятельности (duma.gov.ru). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
9. ДумаБинго (garaev.space). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
10. Top Spenders OpenSecrets//www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-spenders. [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
11. Nombre de petites entreprises en France [chiffres clés 2023] (oberlo.fr). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
12. 5 Crazy Facts About Lobbyists | RepresentUs. [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
13. Asbestos Claims Transparency Act — American Legislative Exchange Council — American Legislative Exchange Council (alec.org). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
14. Постановление Конституционного Суда от 27.12.2012 N 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
15. Для госслужащих подготовили методичку с ответами на вопросы о покупке ценных бумаг //СПС Консультант плюс.
16. В России может появиться закон о лоббизме | Статьи | Известия (iz.ru). [Электронный ресурс]. (дата обращения: 14.01.2024).
17. Паппэ, Я.Ш. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. [Текст] / Я.Ш. Паппэ, Я.С. Галухина; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. — с.26.

© Лянной Глеб Геннадьевич (alwolfy@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»