
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 340.1
ББК 67.0

DOI 10.22394/1682-2358-2023-1-44-51

М.А. Kulikov, Candidate of Sciences (Law), Deputy Head of the International Bureau for Cybersecurity "CYBERPOL", doctoral student, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)

LOBBYING AS A FORM OF LEGAL GOALS AND MEANS MANIPULATION: STATEMENT OF THE PROBLEM

The inconsistency of positions that equate lobbying, corruption, and other offenses is argued. The correlation between lobbying activity and legal goals and means manipulation is studied, which allows expanding both the traditional understanding of lobbying and the various forms of evolution of lawful behavior in the legal life of modern Russian society.

Key words and word-combinations: lobbying, manipulation, legal goal, legal means, corruption.

М.А. Куликов, кандидат юридических наук, заместитель руководителя международного бюро по кибербезопасности «КИБЕРПОЛ», докторант Московского государственного института международных отношений (Университета МГИМО) (email: Mikhail.a.kulikov@mail.ru)

ЛОББИЗМ КАК ФОРМА МАНИПУЛИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИМИ ЦЕЛЯМИ И СРЕДСТВАМИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. Аргументируется несостоятельность позиций, ставящих знак равенства между лоббизмом и коррупцией, а также иными правонарушениями. Изучается корреляция между лоббистской деятельностью и манипулированием юридическими целями и средствами, что позволяет расширить как традиционное понимание лоббизма, так и разнообразных форм эволюции правомерного поведения в правовой жизни современного российского общества.

Ключевые слова и словосочетания: лоббизм, манипулирование, юридическая цель, юридическое средство, коррупция.

На протяжении нескольких десятилетий лоббистская деятельность в качестве комплексного и многоаспектного политико-правового явления выступает объектом исследования как представителей общей теории права и отраслевых юридических наук, так и политологов,

социологов и даже психологов. Вместе с тем значительное число научных публикаций, затрагивающих анализируемую проблематику, не дает оснований полагать, что в российской юридической доктрине сложилась сколь-нибудь целостная и непротиворечивая концепция лоббизма как весьма распространенного и социально обусловленного явления.

Традиционно лоббизм понимается как комплексный институт политической и правовой жизни общества, представляющий собой *правомерную* деятельность физических и юридических лиц, заключающуюся в оказании влияния на процесс принятия управленческих решений на различных уровнях публичной власти ради реализации их субъективных прав, свобод и законных интересов [1, с. 35–36].

С отдельными акцентами на различные стороны и признаки данного явления — в зависимости от контекста исследования, приведенная точка зрения, аргументированная В.В. Субочевым более двадцати лет назад, разделяется многими специалистами. К примеру, Е.И. Спектор рассматривает лоббизм как форму представительства определенных интересов посредством взаимодействия с институтами государственной власти и как форму самоорганизации гражданского общества [2, с. 14]; А.В. Павроз — как адекватное и своевременное доведение до органов государственной власти интересов различных социальных групп [3, с. 175]; К.А. Бекмурадов — как инструмент улучшения социального благополучия человека [4, с. 75–78]; М.М. Панарина — как законное взаимодействие с органами публичной власти и как деятельность, весьма близкую к институту адвокатуры [5].

Солидаризируясь с приведенными позициями, предлагаем рассматривать лоббизм именно в качестве целесообразной формы *правомерной* активности участников правоотношений, направленной на реализацию как их субъективных прав, так и законных интересов [6, с. 9; 7, с. 89–90] посредством предусмотренных законом форм и методов взаимодействия с органами публичной власти.

Природа и специфика лоббистской деятельности как раз заключается в том, что данная активность, не выходя за рамки правомерного поведения, позволяет реализовать *правомерные* стремления участников правоотношений путем неортодоксального, *нестандартного* поведения, посредством использования специфических, *нетривиальных* форм взаимодействия с контрагентами, без которых данным интересам было бы не суждено воплотиться в жизнь.

Иными словами, лоббистская деятельность представляет собой своеобразную «шахматную игру» в правовом поле государства, которая позволяет, не нарушая правовых норм и оставаясь в границах дозволенного, достичь того, что вне данной деятельности «остальным» участникам правоотношений не под силу. Безусловно, лоббистская деятельность не

исключает различного рода уловок, ухищрений, нередко требует весьма значительных материальных ресурсов для продвижения определенных индивидуальных и групповых интересов, но в то же время находится в строго очерченных границах правового поля. Лоббист — это посредник между бизнесом, определенными социальными группами, а иногда даже отдельной личностью и государственной властью, который готов ради реализации интересов своего заказчика найти правовое решение, выгодное обеим сторонам.

Лоббистская деятельность — это спутник демократии, неотъемлемый атрибут диалога между публичной властью и гражданским обществом, обязательный элемент разработки и принятия социально обусловленных управленческих решений.

Безусловно, отдельные морально-этические нормы лоббизм нарушает. Так, лоббистская деятельность способствует реализации одних правомерных интересов за счет и в ущерб таким же правомерным интересам иных участников правоотношений, ставит в неравные позиции субъектов права с различными материальными ресурсами, не предоставляет равного доступа к власти всем, желающим его получить в предусмотренных законом формах. Вместе с тем подобные минусы лоббистской деятельности полагаем целесообразным рассматривать в качестве объективных издержек механизма принятия публично-управленческих решений в любом демократическом обществе, как естественные последствия сосуществования гетерогенных интересов личности, общества и государства [8, с. 29].

В связи с этим нельзя согласиться с позициями ученых, которые рассматривают лоббизм либо через призму откровенной коррупции, как одно из ее проявлений, либо допускают то, что лоббизм может быть как правомерным, так и неким тeneвым, противоправным явлением — в зависимости от ситуации.

Н.Н. Окутина считает, что монополия государства на отдельные виды деятельности, лоббизм и личная выгода являются неотъемлемыми составляющими коррупции [9, с. 53], как будто существует хоть какая-либо правомерная деятельность, которая не преследовала бы те или иные интересы субъекта, ее осуществляющего, или его «личную выгоду». Что касается монополии государства на отдельные виды деятельности — то лишь в определенных случаях, далеко не всегда, она может представлять собой только фактор, порождающий коррупцию, но никак не являться «составляющей» коррупции.

Существуют и иные точки зрения, практически уравнивающие лоббизм и коррупцию. Так, С.Н. Шeverдяев лоббистскую деятельность относит к одной из классификационных форм политической коррупции [10, с. 46], а Е.А. Глухов, констатируя очевидное и утверждая, что «коррупция не сводится лишь к взяточничеству», формулирует необоснованный вывод

о том, что, почему-то к типичным проявлениям коррупции «можно отнести» (значит можно и не относить) лоббизм [11, с. 54–55].

Другие эксперты более осторожны в своих высказываниях и допускают существование как некоего «светового», так и «теневого», «коррупционного» лоббизма, в целом достаточно настороженно относясь к анализируемому явлению во многом лишь потому, что оно не урегулировано законодательством, и лишь в силу этого уже должно являться чем-то «настораживающим», «полукриминальным», явно «нежелательным» и, конечно, «требующим урегулирования».

К примеру, наряду с весьма глубокими выводами, затрагивающими природу и сущность лоббистской деятельности, Н.М. Колосова формулирует точку зрения, с которой вряд ли можно согласиться. Так, ученый полагает, что именно законодательная регламентация лоббистской деятельности позволила бы определить «позитивный и негативный аспект отстаивания в законе тех или иных интересов», в связи с чем «своевременно не только ввести в научный оборот понятие «коррупционный лоббизм», но и закрепить его законодательно. Это позволит придать лоббизму исключительно позитивный смысл» [12, с. 54].

Подобная позиция порождает целый ряд вопросов. Во-первых, каким образом законодательное закрепление понятия «коррупционный лоббизм» позволит придать лоббизму как родовому в данном контексте понятию «исключительно позитивный смысл»; во-вторых, в чем Н.М. Колосова видит «негативный аспект отстаивания тех или иных интересов», если данные интересы законные (если они незаконные — то это уже не лоббизм, а коррупция); в-третьих — чем, в случае его такого желанного законодательного закрепления «коррупционный лоббизм» будет отличаться от коррупции как уже законодательно закрепленного понятия [13] и т.д.

Вместе с тем подобного рода «двойственные» концепции относительно того, что лоббизм — это как бы и законное явление, которое, однако, бывает и незаконным или, в любом случае, неким «теневым», достаточно распространены. Так, Н.С. Бондарь политический лоббизм, наряду с электоральной коррупцией, коррупционным фаворитизмом, коррупционным землячеством и иными незаконными явлениями относит к проблемам конституционного права и к таким явлениям, которые имеют «различные оттенки в отдельных регионах» [14, с. 41], а С.А. Авакьян скептически отмечает, что «так называемый» лоббизм связан с «полутеневым представительство», а лоббистские организации «не гнушаются полуправильных контактов с парламентариями» [15, с. 350]. Близка к обозначенным точкам зрения и позиция Е.И. Германовой, которая подчеркивает, что лоббизм «в своем чистом виде» несет в себе позитивное начало, однако нуждается в законодательном регламенти-

ровании, дабы избежать того, чтобы он стал одним из проявлений коррупции [16, с. 78].

Исходя из изложенного, еще раз подчеркнем, что нет и не может быть «светового» и «теневого», «законного» и «незаконного» лоббизма. Лоббизм, обладая своими плюсами и минусами, является правомерным явлением и представляет собой непротиворечащую действующему законодательству форму реализации (представительства) субъективных прав и законных интересов участников правоотношений.

Если речь идет о противоправных формах реализации каких бы то ни было интересов (законных или незаконных), то это *не лоббизм*, равно как и формально правомерная активность, ставящая своей целью содействовать реализации заведомо противоправных интересов «заказчика», также *не лоббизм*.

Полагаем, что в рассматриваемом контексте нет необходимости искусственно усложнять ситуацию мудрствованием относительно «теневого» или «светового» лоббизма. Если деятельность не противоречит правовым нормам и содействует реализации правомерных стремлений участников правоотношений посредством воздействия на процесс принятия управленческих решений органами публичной власти, пусть и не в предусмотренных законом формах (в указанном отношении будет действовать принцип «все что не запрещено — дозволено»), то это и есть лоббизм, который, обладая целым рядом как положительных, так и отрицательных черт, является естественным атрибутом любого демократического общества, в котором гармонично сосуществуют интересы личности, общества и государства, нуждающиеся в разных формах своего представительства.

В связи с этим абсолютно права А.К. Нестеренко, которая подчеркивает, что лоббизм и коррупция — абсолютно разные вещи [17, с. 15].

Обозначив основу авторской позиции относительно лоббизма и лоббистской деятельности, сфокусируем внимание на негативной, но социально обусловленной черте лоббизма (не переводящей его в противоправное или «теневое» явление), которая заключается в том, что рассматриваемая деятельность является важнейшей формой манипулирования юридическими целями и средствами в процессе правового регулирования.

Под манипулированием юридическими целями и средствами в процессе правового регулирования предлагаем понимать осуществляемую при помощи скрытой тактики или стратегии форму правомерного поведения, заключающуюся в постановке или использовании юридических целей, а также в создании или применении юридических средств в интересах субъекта управления (манипулятора) вопреки истинным потребностям и интересам объекта управления (манипулируемых) [18, с. 73].

Считаем, что сама природа лоббистской деятельности во многом и заключается в том, что данная деятельность призвана манипулировать

как юридическими целями, так и юридическими средствами, пронизывающими управление и координацию всех сфер жизнедеятельности современного общества: политическую, социально-экономическую, культурную и даже духовно-нравственную [19, с. 30–32].

Лоббистскую деятельность следует рассматривать как *форму манипулирования* юридическими целями и средствами в силу следующих причин:

1. Лоббистская деятельность (как и манипулирование в целом) часто представляет собой скрытое, неявное воздействие лоббиста (манипулятора) на объект управления (которым может выступать как орган законодательной, так и исполнительной власти, равно как и субъект, осуществляющий толкование права и т.д.), при котором истинные цели лоббиста (манипулятора) по отношению к объекту (манипулируемому) могут быть не известны.

К примеру, лоббируя интересы конкретной фирмы — производителя российского вина, лоббистская кампания может быть направлена на поддержку импортозамещения в целом, на защиту российских рынков от «засилья» иностранной продукции и т.д., преследуя на самом деле достаточно более меркантильные, но в то же время законные интересы, заключающиеся в «выдавливании» с рынка конкурентов в лице крупных иностранных производителей алкогольной продукции.

2. Несмотря на то, что лоббистская деятельность нацелена на поиск компромиссов между представителями бизнеса и органов публичной власти, как и манипулирование, она предполагает приоритетное удовлетворение интересов своего заказчика, полностью или частично игнорируя интересы всех иных контрагентов.

3. Лоббистская деятельность может способствовать формулированию в нормативных правовых актах юридических целей, соответствующих интересам лишь определенных групп лиц, либо использовать адекватно установленные, грамотно сформулированные цели в отстаивании узкогрупповых интересов, что также является способом манипулирования юридическими целями.

4. Исходя из изложенного, лоббистская деятельность может быть направлена на создание необходимых лишь заказчику и соответствующих только его интересам юридических средств (субъективных прав, льгот, преференций, обязанностей, запретов и т.п.) либо так координировать поведение объекта манипулятивного воздействия, чтобы он соответствующим образом использовал уже имеющиеся юридические средства.

Следует отметить, что манипулирование юридическими целями и средствами в настоящее время получило весьма широкое распространение и наблюдается как в правотворчестве, так и в процессе всех форм реализации права, правоинтерпретации, осуществляется в рамках правового воспитания и даже правового обучения.

Во многом данное манипулирование осуществляется именно в процессе реализации лоббистской деятельности, а сама лоббистская деятельность выступает формой подобных манипулятивных технологий. Весьма важным является то, что и осуществление лоббистской деятельности, и манипулирование юридическими целями и средствами составляет деятельность правомерную, хотя осуществляется нередко за счет и в ущерб интересам отдельных участников правоотношений.

Безусловно, существуют и противоправные формы манипулирования. К примеру, ст. 185.3 УК РФ предусматривает ответственность за манипулирование рынком, то есть за умышленное осуществление целого ряда действий, прямо запрещенных действующим законодательством и направленных на реализацию противоправных интересов его субъектов. Однако подобное манипулирование не является манипулированием юридическими целями и средствами, а выступает манипулированием противоправным инструментарием, что не имеет ничего общего с рассматриваемой формой правомерной активности участников правоотношений.

Рассмотрение лоббистской деятельности, в том числе как формы манипулирования юридическими целями и средствами, позволит решить ряд задач.

Во-первых, выявить новые грани и всесторонне исследовать потенциал и возможности лоббистской деятельности в правовой жизни современного российского общества. Полагаем, что связывать лоббизм лишь с политической сферой, избирательными кампаниями и реализацией экономических интересов отдельных субъектов (даже посредством воздействия на законодателя), достаточно узко. Без сомнения, в арсенале лоббистской деятельности имеется весьма важный инструмент в виде возможности и способности манипулирования юридическими целями и средствами для реализации самых разнообразных правомерных стремлений участников правоотношений;

Во-вторых, продемонстрировать тот факт, что объектом лоббистской деятельности в современном обществе все чаще выступают не столько конкретные структуры публичной власти либо их представители, сколько сам механизм правового регулирования, отдельные юридические цели и средства, соответствующее использование которых и является важнейшим способом реализации как субъективных прав, так и законных интересов.

Исследование лоббистской деятельности через призму правомерных форм манипулирования в целом и манипулятивного использования юридических целей и средств в частности, безусловно, позволит существенно расширить как само понимание лоббизма, так и форм эволюции правомерного поведения в правовой жизни современного российского общества.

Библиографический список

1. *Субочев В.В.* Формы и методы лоббистской деятельности в правовой действительности Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 4. С. 35–47.
2. *Спектор Е.И.* Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 12–20.
3. *Павроз А.В.* Принципы и альтернативы правового регулирования лоббизма // Политическая экспертиза: Политэкс. 2014. Т. 10, № 4. С. 173–184.
4. *Бекмуратов К.А.* Лоббизм как основной фактор воздействия на процесс развития парламентских согласительных процедур // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 75–85.
5. *Панарина М.М.* Договор на оказание лоббистских услуг. Лоббизм как юридическая профессия // Адвокатская практика. 2018. № 6. С. 24–27.
6. *Малько А.В., Субочев В.В.* Правовая политика в сфере реализации законных интересов // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 8–14.
7. *Субочев В.В.* Механизм трансформации законных интересов в субъективные права и субъективных прав в законные интересы // Современное право. 2007. № 3. С. 89–96.
8. *Субочев В.В.* Законные интересы и принципы права: аспекты взаимосвязи // Философия права. 2007. № 2 (21). С. 27–31.
9. *Окутина Н.Н.* Понятие и сущность коррупции в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 52–56.
10. *Шевердяев С.Н.* Конституционное законодательство о противодействии политической коррупции: система и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 45–52.
11. *Глухов Е.А.* Взаимосвязь бюрократии и коррупции в государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 53–58.
12. *Колосова Н.М.* Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.
13. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 7 окт. 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
14. *Бондарь Н.С.* Конституция против коррупции: о формировании национальной конституционно-правовой модели антикоррупционной деятельности // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 36–55.
15. *Авакьян С.А.* Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М., 2022.
16. *Германова Е.И.* К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О лоббистской (представительской) деятельности в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 77–80.
17. *Румак В.* Реформа корпоративного права в России продолжается [Интервью с А.К. Нестеренко] // Закон. 2019. № 1. С. 8–17.
18. *Куликов М.А.* Формы и механизмы манипулирования целями и средствами в правореализационном процессе // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22, № 5. С. 72–82.
19. *Субочев В.В.* Политико-правовое манипулирование как основа управления обществом в эпоху постправды // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 29–43.