

ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ БИЗНЕС-ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИИ

Кириллина В.Н.¹, Попов Д.Р.²

Дискуссии о способах регулирования лоббистской деятельности в России не прекращаются с начала 90-х годов, когда были предприняты первые попытки создания специального законодательства в области лоббизма, что подчёркивает актуальность данной проблемы. Функционирование крупнейших бизнес-объединений в России, за исключением Торгово-промышленной палаты, основано на законе «О некоммерческих организациях», который относится к ряду акторов, различающихся по направлению деятельности. Исходя из этого, в рамках работы были проанализированы подходы к усовершенствованию законодательства в сфере взаимодействия бизнеса и власти в России, а также зарубежный опыт имплементации норм регулирования на примере США и ЕС. Цель работы состоит в определении проблем, связанных с отсутствием специальной нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность организаций, занимающихся представлением интересов бизнеса. Особое внимание уделяется проблемам бизнес-объединений, вызванных квазиинституциональным положением, и способам их решения. Ключевое значение имеет анализ сценариев разрешения проблемы неполной институционализации, применимых в России.

Ключевые слова

Лоббизм, группы интересов, институционализация, правовое регулирование

¹ **Кириллина Валентина Николаевна** - доктор философских наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти, директор Института коммуникационного менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: kirillina@hse.ru.

² **Попов Дмитрий Романович** - студент факультета политологии Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова. Адрес: 119192, Москва, ул. Ломоносовский просп., 27, корп. 4. E-mail: d.popov1999@mail.ru

Введение

Бизнес-объединения в России находятся в неоднозначном положении. С одной стороны, они установили с властью эффективную двухстороннюю коммуникацию, став важной частью процесса принятия решений, касающихся интересов бизнеса. С другой, законодательные рамки их деятельности так и не закрепились. Отсутствие регулирующего законодательства в области взаимодействия бизнеса и власти стало причиной возникновения большого числа разногласий и споров как на государственном уровне, так и в научной среде. Депутаты Государственной думы пока не пришли к единому мнению о необходимости принятия закона о лоббизме: одни считают его принятие на данном этапе развития страны бессмысленным, другие – обязательным. Представители бизнеса, в свою очередь, прошли долгий путь от препятствования процессу принятия законопроекта в 1990-х гг., что было вызвано страхом потери рычагов давления на властные структуры, до понимания целесообразности подобного нормативного акта [13].

Существует несколько подходов к регулированию лоббистской деятельности в России. Один из них базируется на тезисе об отсутствии специальных законов, регулирующих сферу взаимодействия бизнеса и власти. Исходя из этого, основой деятельности организаций, представляющих интересы бизнеса, является Конституция. В пункте 1 статьи 30 закреплено право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. В пункте 2 статьи 45 установлено право каждого гражданина на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом [7].

Ещё одним подходом является регулирование лоббистской деятельности через

Федеральные законы. За всё время существования Государственной Думы было предпринято 5 попыток продвижения подобного закона - в 1996, 1997, 2003, 2013 и 2015 годах [19]. Законопроекты 1996 и 1997 годов устанавливали определение лоббистской деятельности и формировали круг объектов лоббирования, в который входили федеральные органы государственной власти. Но осуществление лоббистской деятельности в отношении судебных органов не допускалось. Проект 2003 года сохранил основные положения предыдущих законопроектов, расширив список объектов лоббизма, добавив в него депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Инициативы 2013 и 2015 годов заменяют термин «лоббизм» на более нейтральное определение «продвижение интересов». В перечень объектов лоббирования, согласно законопроектам, входят органы государственной власти и местного самоуправления.

Когда речь заходит о таком способе регулирования сферы взаимодействия бизнеса и власти, как принятие федеральных законов, в качестве примера часто приводится опыт США, где первый федеральный закон о лоббизме был принят ещё в 1946 году. Но, как справедливо отмечают американские исследователи, Америка долгое время существовала без закона о лоббизме, несмотря на то, что формирование групп интересов началось сразу после объявления независимости страны в 1776 году [35]. Одним из первых зарегистрированных лоббистов в США стал Вильям Халл, которого в 1792 году наняли ветераны континентальной армии с целью получения дополнительных выплат за участие в боевых действиях [30]. Принятие закона в 1946 году не было результатом диалога между представителями бизнеса, лоббистами и органами власти, а было обу-

словлено страхом руководства страны перед нарастающим влиянием радикальных идей [31]. Тот факт, что предшественником вышеупомянутого нормативного акта был закон «О регистрации иностранных агентов» 1938 года, лишь подтверждает вышесказанное. Основные положения закона были направлены против «распространения влияния нацистских движений и пропаганды» [32]. Позже правовые рамки этого закона были расширены, и в сферу регулирования попали коммунистические организации. Закон 1946 года был вынужденной мерой и имел большое количество недостатков. Он распространялся лишь на «оплачиваемых лоббистов», которые имели прямые контакты в Конгрессе, а также не закреплял механизм санкций. Закон исключал из сферы регулирования значительное число организаций и не устанавливал срока, в течение которого бывшие члены парламента не могли заниматься лоббированием чьих-либо интересов. Такая непоследовательная разработка закона привела к дискуссии о необходимости пересмотра его положений и их конкретизации.

Таким образом, законодательная база США была основана на иррациональном страхе перед коммунистической и нацистской пропагандой. Дальнейшее развитие сферы регулирования отношений бизнеса и власти развивалось в направлении устранения ошибок и дополнения закона 1946 года. Об этом говорит принятие законов 1995 и 2007 годов [33; 34]. Важным элементом этих нормативных правовых актов стало ужесточение механизма санкций, что способствовало формальному контролю над деятельностью лоббистских организаций.

Следующий подход представляет собой европейский сценарий саморегулирования лоббистской деятельности. Субъекты лоббизма обязуются сформулировать правила и

нормы взаимодействия с органами власти в соответствии с действующим законодательством [17]. Говоря об этой модели, следует сделать важное уточнение: она распространяется только на Европейский парламент и Европейскую комиссию, отдельные же члены союза могут иметь собственное законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность. Модель олицетворяет собой принцип саморегулирования и добровольной регистрации лоббистских организаций. Единый реестр лоббистов был создан в 1996 году, а принцип саморегулирования сформулирован в 2007 году. Проблема данной модели заключается в необязательной регистрации лоббистских организаций. Многие лоббисты продолжают использовать неформальные методы влияния в силу отсутствия механизма санкций. Именно поэтому ЕС в последние годы склоняется к более жестким методам регулирования деятельности лоббистов [29].

Сторонники еще одного подхода выступают за введение профессионального стандарта, выступающего в роли альтернативы Федеральному закону или иной форме правового регулирования сферы взаимодействия бизнеса и власти [5]. Стоит отметить, что противники законопроектов о регулировании лоббизма часто поддерживают именно этот способ регулирования. И, наконец, последний подход предполагает создание саморегулируемой организации лоббистов на основе Федерального закона «О Саморегулируемых организациях» [28]. Таким образом, единая некоммерческая организация установит стандарты и правила поведения субъектов лоббистской деятельности, а также будет осуществлять контроль за соблюдением указанных правил и требований. Как мы можем заметить американская модель представляет собой жесткий вариант институционализации и предполага-

ет наличие системы санкций, а европейский вариант регулирования способствовал формализации отношений лоббистских организаций и органов власти, но из-за отсутствия нормы «диспозиция-санкция» эта модель отличается более мягкой институционализацией.

Подходы к регулированию сферы взаимодействия бизнеса и власти в России предлагают разные формы законодательного закрепления: от принятия Федерального закона до саморегулирования в соответствии с действующим законодательством. Любая модель имеет свои преимущества и недостатки, но отсутствие решения ведёт к негативным последствиям и не способствует формированию конструктивного диалога между бизнесом и властью.

Нормативно-правовая база бизнес-объединений

В России не существует специальных правовых норм, регулирующих деятельность организаций, представляющих интересы бизнеса. Данные объединения в основном функционируют, опираясь на общее законодательство о некоммерческих организациях. К таким организациям мы можем отнести Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловую Россию» и «Опору России». Данные организации осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Вторая глава нормативного акта определяют форму их организации как «общественные организации», что ограничивает их деятельность рамками данного типа некоммерческой организации. Статья 14 закрепляет перечень уставных документов, к которым относятся уставы и учредительные договоры. Статья 24 утверждает виды деятельности организаций: они должны соответствовать учредительным документам и не противоречить действующему

законотворчеству. Статья 29 определяет структуру и функции высших органов управления некоммерческих организаций [26].

В основе деятельности указанных организаций лежат их Уставы, которые определяют цели, предмет деятельности и задачи. Рассмотрим направления деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей. Её Устав определяет предмет деятельности, как представление и защита общих интересов членов РСПП [23]. Целями являются: развитие партнерства между предпринимателями, формирование благоприятного делового климата, проведение согласованной политики членов организации. Основные задачи организации: продвижение интересов, влияние на разработку и принятие законодательных решений, юридическая защита и правовое сопровождение, консультирование членов союза, укрепление отношений с международными организациями. Уставы «Деловой России» и «Опоры России» имеют смежные основные положения с учётом специфики их деятельности [24; 25].

Особое нормативное регулирование имеет Торгово-промышленная палата РФ. Это обусловлено мировой практикой создания и функционирования подобных организаций, история которых отслеживается с XV-XVI веков, а также спецификой положения данного института в России. В той или иной форме торговые палаты существуют в России с XVIII века, а в 1972 году была создана Торгово-промышленная палата СССР, в состав которой вошли 14 торговых палат союзных республик. ТПП СССР имела статус всесоюзной организации и занималась развитием международных торгово-экономических связей. С 1985 года вследствие дезинтеграционных процессов региональные палаты обрели высокий уровень

автономии и стали вести более активную политику в области развития внешнеэкономических связей отдельных республик [18]. В 1991 году была создана ТПП РСФСР, которая объявила себя правопреемницей ТПП СССР «в отношении имущества и денежных средств, а также в сфере прав Торгово-промышленной палаты СССР в учрежденных ею смешанных торговых палатах, ассоциациях и совместных предприятиях, в том числе и за границей» [21]. В связи с изменением официального названия страны ТПП РСФСР была переименована в ТПП РФ.

Торгово-промышленная палата СССР являлась важным государственным органом, отвечающим за развитие торгово-экономических связей с иностранными государствами. Преемственность полномочий обусловила необходимость законодательного регулирования данной организации, что в итоге привело к принятию закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» [3]. Глава 1 определила статус, организационно-правовую форму в виде союза, а также цели и задачи ТПП. К основным целям и задачам относятся: формирование современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, создание благоприятных условий для предпринимательства, защита и продвижение интересов представителей бизнеса и организация взаимодействия с органами государственной власти. Глава 2 закрепила принципы образования палат на территории субъектов, процедуру регистрации и структуру устава организации. Согласно закону, устав должен включать в себя цели объединения, условия принятия новых членов, права и обязанности участников, компетенции органов управления и иные положения, не противоречащие законодательству. Самым важным пунктом является статья 12, утверждающая права торгово-промышленных палат. Поло-

жениями статьи установлено, что палаты имеют право: на участие в подготовке проектов законов и иных актов, представлять интересы своих членов в органах государственной власти, участвовать в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства.

Отсутствие подобных специальных нормативных правовых актов в регулировании деятельности таких организаций, как РСПП, «Деловая Россия» и «Опора России», препятствует их формальной институционализации. Многие формальные инструменты выстраивания двусторонней коммуникации с органами государственной власти для них недоступны. Сфера регулирования взаимодействия бизнеса и власти в настоящее время недостаточно развита в России. Существующие подходы к решению проблемы и зарубежный опыт способствуют формированию положительных тенденций в данной области. Несмотря на это, отсутствие нормативных правовых актов и институционального закрепления бизнес-объединений ограничивает пул механизмов представления и защиты интересов представителей бизнеса.

Факторы институционализации лоббизма

Рассмотрев модели регулирования сферы взаимодействия бизнеса и власти на примере США, ЕС и России, мы должны объяснить, почему в англо-саксонских странах процесс институционализации лоббизма имеет заверченный характер, а в России – нет. Во-первых, как отмечают исследователи, процесс институционализации организаций, представляющих интересы бизнеса, в США и Европе осуществлялся параллельно со становлением гражданского общества и представительных механизмов [5]. На разработку регулирующего законодательства

ушло несколько столетий. Во-вторых, в западных странах лоббизм считается профессией, и им занимаются независимо от принадлежности к отрасли или организации. Представлением интересов в России в основном занимаются крупные компании или специализированные организации [20]. Представители крупного бизнеса осуществляют деятельность в области GR, которая относится к сфере общего менеджмента и является естественной составляющей бизнеса. Поэтому она не нуждается в стандартах, законах и иных нормативных правовых актах, регулирующих сферу взаимодействия бизнеса и власти. Деятельность специализированных организаций регламентируется их уставами и законом «О некоммерческих организациях».

Более того, выделяется перечень объективных факторов, исходя из которых страны причисляются к той или иной модели институционализации лоббизма. Нас интересуют три такие модели: институциональная плюралистическая, институциональная корпоративная и квазиинституциональная корпоративная. Критериями для классификации являются: наличие законодательных норм, частота использования формальных и неформальных механизмов, структура процесса лоббирования, наличие обратной связи со стороны государства и плюрализм лоббистских организаций [8]. США – страна с институциональной плюралистической моделью представления интересов. Она отличается разнообразием субъектов лоббизма и каналов продвижения интересов, а также регламентацией нормативного положения лоббистов. Большинство стран ЕС относятся к институциональной корпоративной модели. В них представительство интересов осуществляется посредством крупных организаций, союзов и ассоциаций. В рамках данного типа институционализации лоббизма

существуют отдельные нормативные правовые акты, которые формально закрепили положение лоббистов, однако деятельность таких организаций основана на принципе саморегулирования.

Россию относят к странам с квазиинституциональной корпоративной моделью. Она характеризуется отсутствием законодательной базы в области представительства интересов, преобладанием неформальных методов продвижения интересов над формальными и доминированием корпоративного сектора в вопросах давления на государственные органы. Бизнес-объединения в РФ гораздо моложе подобных организаций, созданных на Западе, поэтому процессы институционализации и формирования законодательства в сфере взаимодействия бизнеса и власти находятся на ранних этапах. Несмотря на это крупные организации, занимающиеся представительством интересов в России, смогли сформировать устойчивую культуру и создать эффективные неинституциональные механизмы продвижения интересов бизнеса в диалоге с государством.

Проблема неполной институционализации бизнес-объединений

Опираясь на разные теории институционализации, можно выделить основные этапы формирования институтов: 1) возникновение интересов, отстаивание которых требует коллективных действий; 2) возникновение неформальной институционализации (формирование этического и социального регулирования субъект-объектных взаимодействий); 3) законодательное закрепление и появление механизма санкций [36]. Состояние бизнес-объединений России на данном этапе развития регулирующей сферы можно описать как «неполная институционализация» или квазиинституционализация. Данная терминология отражает такое положение, когда социальные нормы и пра-

вила поведения института сформированы, но не закреплены законодательно.

Как было отмечено выше, деятельность подавляющего большинства общественных организаций, представляющих интересы бизнеса, регулируется законом «О некоммерческих организациях» и собственными уставами. Ограниченность общих законодательных актов в сфере продвижения и защиты интересов приводит к возникновению проблем, с которыми сталкиваются бизнес-объединения. Отсутствие консультационного механизма в процессе подготовки решений часто способствует принятию законов, ущемляющих права бизнеса и тормозящих развитие предпринимательства. Например, контрольно-надзорное законодательство, которое несет в себе огромное количество избыточных и устаревших, но при этом обязательных норм, обходится экономике РФ в 1,5% ВВП [1]. Ещё одной проблемой является отсутствие формальных инструментов влияния на выработку системных решений. Использование неинституциональных механизмов ограничивает влияние организаций, представляющих интересы бизнеса, на процесс принятия конкретных законодательных актов. Предложения, вносимые бизнес-объединениями, во время разработки законопроектов носят лишь рекомендательный характер. Отсутствие законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность, лишает бизнес возможности обратиться к акторам, не привязанным к конкретной компании или отрасли из-за отсутствия грани между продвижением интересов и коррупцией. Как отмечает П.А. Толстых, ассоциации в России вынуждены заниматься представительством интересов компаний, отличающихся по своей структуре и размеру, что размывает поле деятельности таких организаций. Также, по мнению эксперта, главы ассоциаций отличаются меньшей за-

интересованностью и мотивацией по сравнению с профессиональными лоббистами, которые в случае успешного завершения кампании получают дополнительные выплаты [6].

Таким образом, неполная институционализация бизнес-объединений в России, проявляющаяся в отсутствии формальных норм регулирования их деятельности, является причиной многих проблем, тормозящих развитие бизнеса в России. Отсутствие формально закрепленных механизмов участия бизнес-объединений в процессе разработки законопроектов, касающихся непосредственно бизнеса, делает невозможным нормативный консенсус между государством и предпринимателями. Многие избыточные правовые нормы, от которых можно было бы отказаться в результате двусторонней коммуникации представителей бизнеса и власти, часто используются контрольно-надзорными органами в качестве причин для санкций, выдвигаемых предпринимателям.

Неинституционализованные механизмы продвижения интересов

Так как законодательно закреплённые механизмы взаимодействия бизнеса и власти отсутствуют, организации, занимающиеся представительством интересов, используют разные инструменты влияния на процесс принятия решений. Далее, мы рассмотрим эти методы, используя релевантные примеры. Бизнес-объединения могут отстаивать свою позицию по тому или иному вопросу, принимая участие в форумах, круглых столах и иных мероприятиях. Например, РСПП каждый год организует «Неделю российского бизнеса». Участниками мероприятия являются как представители бизнеса, так и государственные деятели: заместители председателя Правительства РФ, представители Администрации Президента РФ и Феде-

рального Собрания РФ, а также главы ключевых министерств и ведомств [10]. Данный формат позволяет представителям бизнеса и власти выстраивать двустороннюю коммуникацию с целью решения существующих проблем.

Организации, представляющие интересы бизнеса, также могут принимать участие в консультационных мероприятиях, организованных государственными органами. В качестве примера можно привести совещание по подготовке общенационального плана по нормализации деловой жизни в РФ, состоявшееся 8 мая 2020 года. В нём приняли участие представители РСПП и исполняющий обязанности премьер-министра Андрей Белоусов [4]. Бизнес-объединения, используя данный механизм, имеют возможность обосновать существующие угрозы и перспективы в предпринимательской среде. Итоги мероприятий могут закрепляться законодательно или трансформироваться в конкретные решения.

Ещё одним механизмом влияния на процесс принятия решений является внесение предложений по изменению законодательства и введению мер, способствующих улучшению положения бизнеса. Отдельные организации часто направляют письма государственным служащим с описанием своего видения определенной проблемы и предлагают ряд мероприятий по изменению сложившейся ситуации. Так, в мае 2020 года «Опора России» направила письмо министру экономического развития РФ Максиму Решетникову с просьбой согласовать изменения, вносимые в федеральный закон «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации», с представителями туристической сферы [11]. В случае достижения консенсуса в методах решения конкретной проблемы, бизнес-объединения могут направить совместные предложения в госу-

дарственные органы. 30 апреля 2020 года Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата РФ, «Деловая Россия» и «Опора России» направили премьер-министру Михаилу Мишустину пакет мер по поддержке бизнеса в период кризисной ситуации [14].

Говоря о неинституциональных механизмах продвижения интересов, необходимо упомянуть о встречах отдельных представителей бизнес-объединений с должностными лицами. Чаще всего на таких мероприятиях присутствуют председатели или президенты организаций. В декабре 2019 года президент «Опоры России» Александр Калинин встретился с Губернатором Ростовской области Василием Голубевым и обсудил с ним перспективы национального проекта «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В феврале 2016 года Президент РФ Владимир Путин провел встречу с президентом Российского союза промышленников и предпринимателей Александром Шохиним, в рамках которой были затронуты актуальные на тот момент проблемы в сфере взаимодействия бизнеса и власти [2]. Бизнес-объединения в России, несмотря на отсутствие законодательно закреплённых форматов взаимодействия с государственными органами, эффективно используют имеющиеся у них неформальные механизмы, позволяющие выстроить диалог между бизнесом и государством. Действенность таких методов подрывается отсутствием институциональных правил: многие предложения, высказанные в рамках таких форматов, в большинстве случаев имеют рекомендательный характер и не оказывают влияния на лиц, принимающих решения.

Способы решения проблемы неполной институционализации бизнес-объединений

Как уже было отмечено ранее, американский вариант регулирования сферы взаимодействия бизнеса и власти представляет собой жесткий контроль над субъектами лоббизма и предполагает полное раскрытие информации, касающейся деятельности и финансовых потоков лоббистов. А европейский подход, в свою очередь, отличается более мягким отношением к организациям, представляющим интересы бизнеса, но стоит выделить существующую тенденцию возрастания количества инициатив по ужесточению законодательства в данной сфере. Это происходит как на уровне наднациональных институтов ЕС, так и в отдельных государствах, например, во Франции, Италии и Австрии [15].

База для имплементации императивной модели институционализации лоббистской деятельности в России уже сформирована. Можно выделить три сценария развития моделей регулирующего законодательства в области лоббизма: принятие Федерального закона, внесение дополнений и изменений в антикоррупционное законодательство, унификация закона «О торгово-промышленных палатах» и его распространение на все лоббистские организации. Первый вариант может быть основан на предыдущих законопроектах, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу РФ. Опираясь на законодательный опыт, мы можем выделить общие положения такого закона. Данный нормативный правовой акт будет действовать на территории всех субъектов РФ, определит пул субъектов и объектов лоббизма, закрепит формальные механизмы воздействия на государственные и муниципальные органы власти, определит порядок предоставления отчетности субъектами и объектами лоббистской деятельности, а также введёт регламент регистрации подобных организаций.

Говоря об усовершенствовании антикоррупционного законодательства, необходимо отметить, что решение проблемы институционализации лоббизма было закреплено в национальном плане по противодействию коррупции на 2012-2013 [9]. Министерству экономического развития совместно с Министерством юстиции было поручено внести предложения по формированию в Российской Федерации института лоббизма в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Вносимые изменения должны были стать результатом взаимодействия министерств с представителями бизнеса и опираться на международный опыт. Согласно указу Президента Российской Федерации от 11.04.2014 г. № 226, утвердившему национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы, задача создания системы нормативного регулирования института лоббизма на федеральном уровне была возложена на Правительство Российской Федерации [22].

Результатом указов стал проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей», подготовленный Министерством экономического развития. Исходя из текста проекта, государственные служащие и муниципальные чиновники обязывались в конце каждого месяца предоставлять информацию о встречах с лицами, представляющими интересы коммерческих и некоммерческих организаций. Отчетность предполагалось публиковать на сайтах государственных и муниципальных

органов [27]. Данный законопроект вносил существенные изменения в федеральные законы: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Использование закона «О торгово-промышленных палатах» в качестве основы правовой институционализации представляется возможным при соблюдении ряда условий. Самым главным из них является включение физических лиц в список субъектов лоббирования. Несмотря на специфику деятельности ТПП, пункт 2 статьи 3 описывает сложившуюся практику продвижения интересов бизнес-объединениями [3]. Также необходимо расширить количество организационно-правовых форм, так как нормативный правовой акт закрепляет структуру ТПП в виде союза. Статья 8, закрепляющая перечень учредительных документов и их содержание, вполне соответствует действующим уставам таких организаций, как РСПП, «Деловая Россия» и «Опора России».

Использование диспозитивных методов может быть основано как на международном опыте, так и на внутренних нормативных правовых актах. Одним из таких механизмов является введение добровольного реестра лоббистских организаций, который подразумевает частичное раскрытие информации о деятельности субъектов лоббизма. В отличие от законодательства США, такое регулирование предполагает публикацию данных только об объекте и предмете лоббирования и не включает финансовую отчетность. Запись в реестре должна упростить процесс получения доступа в государственные органы, как это происходит в ЕС [16]. Но по мнению противников мягкого регулирования сферы взаимодействия бизнеса

и власти, такая мотивация является недостаточной для того, чтобы каждый лоббист проходил регистрацию в реестре. Существует высокая вероятность того, что многие представители интересов бизнеса продолжат опираться на «неформальные» методы влияния на власть. Стоит также сказать несколько слов о законопроектах 2013 и 2015 годов, которые также предлагали использование диспозитивных методов регулирования. Предполагалось создание саморегулируемой организации, включающей в себя физических лиц, оказывающих услуги по продвижению интересов в органах государственной власти. Членами организации могли являться только индивидуальные предприниматели, что исключало большое количество юридических лиц из сферы регулирования [12]. Тем не менее, на базе СРО должен был быть создан реестр её членов. Следуя тексту законопроектов, участники СРО предоставляют отчетность о своей деятельности каждые полгода.

Как показывает международная практика, имплементация механизмов только одной из этих моделей негативно скажется на деятельности субъектов лоббизма либо на соблюдении новых норм. Процесс правовой институционализации должен быть постепенным: использование диспозитивных методов влияния на начальных этапах должно поспособствовать формированию культуры лоббизма и определить границы деятельности таких организаций. Переход к более жесткому регулированию позволит закрепить доминирование формальных механизмов влияния над неформальными и введет санкции в случае выхода за рамки правового поля [19, 13].

Заключение

Бизнес-объединения в России характеризуются квазиинституциональным положением, что приводит к меньшей эффек-

тивности диалога между бизнесом и властью и ряду других проблем. Среди них стоит выделить отсутствие институционализированных механизмов влияния на разработку законопроектов и принятие решений, касающихся бизнеса, доминирование неформальных методов взаимодействия над формальными и отсутствие видимой грани между лоббизмом и коррупцией. Как уже было отмечено, подходы к регулированию лоббизма в России разделяются на императивные и диспозитивные. К императивным мы можем отнести предложения по введению профессионального стандарта и принятию федерального закона, регламентирующего деятельность лоббистов. К диспозитивным – создание Саморегулируемой организации и введение добровольного реестра лоббистов. Как показывает международный опыт, использование императивной модели в США привело к чрезмерному контролю над деятельностью организаций, представляющих интересы бизнеса. Диспозитивные механизмы, как было отмечено в работе, часто становятся неэффективными из-за отсутствия должного уровня мотивации у лоббистов, которые не хотят раскрывать информацию о проведенных встречах и контактах, имеющихся в государственных органах. Для успешной имплементации правовой институционализации бизнес-объединений, государство должно опираться на использование диспозитивных механизмов на начальном этапе, что способствует укреплению положения института лоббизма и формированию позитивного отношения к нему. После этого должно последовать ужесточение регулирующего законодательства, что позволит определить границы лоббистской деятельности и ввести механизм санкций за нарушение этих границ.

Список литературы

1. Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В и др. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации. Аналитический доклад. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2014..
2. Встреча с президентом Российского союза промышленников и предпринимателей Александром Шохиним [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/51329/photos> (Дата обращения 21.07.2020).
3. Закон РФ "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" от 07.07.1993 (с изменениями от 01.06.2016) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2269/ (Дата обращения 21.07.2020).
4. Исполняющий обязанности премьер-министра Андрей Белоусов провел совещание с членами Бюро Правления РСПП по подготовке общенационального плана по нормализации деловой жизни в РФ [Электронный ресурс] URL: <http://rspp.ru/events/news/ispolnyayushchiy-obyazannosti-premer-ministra-andrey-belousov-provel-soveshchanie-s-chlenami-byuro-p/> (Дата обращения 21.07.2020).
5. Кириллина В.Н., Яникеева И.О. К вопросу о лоббистской деятельности в современной России // Бизнес. Общество. Власть. 2017. № 1.
6. Кисель К.Ю. Современные модели взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2013.
7. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изменениями от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации.

8. Муращенко С.В. Реализация квазиинституциональной корпоративной модели лоббизма в политической практике современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2016. № 2. С. 16-22.
9. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/supplement/1172>. 13.03.2012 г (Дата обращения 21.07.2020).
10. Недели российского бизнеса // Российский союз промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс] URL: <http://www.nrb-rspp.ru/> (Дата обращения 21.07.2020).
11. Опора России предложила главе Минэкономразвития обсудить развитие туризма с бизнесом [Электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/ekonomika/8485727> (Дата обращения 21.07.2020).
12. Проект Федерального закона "О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления" от 17.12.2013 [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/410475-6> (Дата обращения 21.07.2020).
13. Пузикова А.А. Лоббизм в России: трудная дорога к легализации // Научно-аналитический журнал Observer. 2012. № 11. С. 65-75.
14. Российские объединения направили новое письмо в правительство, в котором предложили ввести мораторий на уплату НДС с зарплат россиян менее 5 МРОТ и распространить отсрочки по налогам и страховым взносам на все предприятия. [Электронный ресурс] URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/04/2020/5eaaad05d9a7947dbf21676f1> (Дата обращения 21.07.2020).
15. Российский корпоративный лоббизм в странах Европейского союза: публичные реестры лоббистов // Доклад «Трансперенси Интернешнл-Россия» [Электронный ресурс] URL: <https://transparency.org.ru/special/lobbying/docs/report-ru.pdf> (Дата обращения 21.07.2020).
16. Руденкова Д.Э. Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // Вестник Московского университета. Международные отношения и мировая политика. 2015. №1.
17. Румянцев О.Г. О развитии и регулировании сферы представления коммерческих интересов в Российской Федерации (некоторые аспекты отношений бизнеса и государства в эпоху глобальных вызовов) // Гуманитарные науки – Вестник Финансового университета – 2016. Т. 6. № 2. С. 45-67.
18. Смирнов С.А. Торгово-промышленные палаты: история и современность // Экономическая наука современной России. 2001. № S2. С. 7-16.
19. Суровцев С.И. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности по праву США, государств – членов Европейского союза и России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.
20. Толмачёва И.В. Количественное исследование института лоббизма в России // Вестник Финансового университета. Гуманитарные науки. 2017. № 1.
21. Торгово-промышленной палате Российской Федерации 75 ЛЕТ (историческая справка) [Электронный ресурс] URL: <https://tpprf.ru/ru/about/history/tpp75/history/> (Дата обращения 21.07.2020).

22. Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 г. № 226 [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38316> (Дата обращения 21.07.2020).
23. Устав Общероссийского объединения работодателей «Российский союз промышленников и предпринимателей» от 19.12.2005 (с изменениями от 24. 03. 2016) [Электронный ресурс] URL: <http://media.rspp.ru/document/1/3/2/32d4b6ca555f81e955c599626ed4275c.pdf> (Дата обращения 21.07.2020).
24. Устав общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 17.10.2001 (с изменениями от 24.05.2019) [Электронный ресурс] URL: https://drive.google.com/file/d/1f-Ku3ImZKx_Sn5LjvpeTF9OsiGzGFH8-/view (Дата обращения 21.07.2020).
25. Устав общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» от 18.09.2002 (с изменениями от 23.10 .2018) [Электронный ресурс] URL: <https://www.opora.ru/upload/iblock/082/0826baa0b00a6b254c634cd4df73049c.pdf> (Дата обращения 21.07.2020).
26. Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 (с изменениями от 02.12.2019) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (Дата обращения 21.07.2020).
27. Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты российской федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=125742#02536644512524655> (Дата обращения 21.07.2020).
28. Федеральный закон Российской Федерации "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 (с изменениями от 03.08.2018) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/ (Дата обращения 21.07.2020).
29. Шохин А.Н., Прохорова А.А. Бизнес и власть в России. Формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата // Под ред. А.Н. Шохин – Издательский дом Высшей школы экономики – 2015 – С. 64.
30. A Brief History of Lobbying by Elizabeth Dwoskin [Электронный ресурс] URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-06-07/a-brief-history-of-lobbying> (Дата обращения 21.07.2020).
31. Craig H. Making the U.S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative // Public Citizen. 2007. 2 oct.
32. Craig H. Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act // Public Citizen. 2007.
33. PUBLIC LAW 104-65 – DEC. 19 – 1995 [Электронный ресурс] URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf> (Дата обращения 21.07.2020).
34. PUBLIC LAW 110-81 – SEPT. 14 – 2007 [Электронный ресурс] URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-121/pdf/STATUTE-121-Pg735.pdf> (Дата обращения 21.07.2020).

35. Ronald J. Hrebenar, Bryson B. Morgan Lobbying in America: A Reference Handbook // ABC-CLIO. 2009. P. 19-23.
36. Stephen R. Barley, Pamela S. Tolbert Institutionalization and Structuration:

THE PROBLEM OF INSTITUTIONALIZATION OF BUSINESS ASSOCIATIONS IN RUSSIA

Kirillina Valentina – Professor, Doctor of philosophical sciences, Deputy Head of the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction, Head of Research and Education Laboratory of Business Communications Study of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: kirillina@hse.ru.

Popov Dmitry – student of the Faculty of Political Science of Moscow State University. Address: 27 Lomonosovskij prospekt, Moscow, 119192, Russia. E-mail: d.popov1999@mail.ru

Debates on ways to regulate lobbying activities in Russia have not stopped since the early 90s when the first attempts were made to create special legislation in the field of lobbying, which underscores the urgency of this problem. The functioning of the largest business associations in Russia, except for the Chamber of Commerce and Industry, is based on the law "On non-profit organizations", which refers to several actors that differ in their field of activity. Due to this fact, the work analyzed approaches to improve legislation in the sphere of interaction between business and government in Russia, as well as foreign experience in implementing regulatory standards on the example of the United States and the EU. This work aims to determine the problems associated with the lack of special normative-legal base, regulating the activity of organizations representing business interests. Particular attention is paid to the problems of business associations caused by the quasi-institutional situation, and ways to solve them. The analysis of scenarios for solving the problem of incomplete institutionalization that are applicable in Russia is of key significance.

Key words:

Lobbying, interest groups, institutionalization, legal regulation.