

## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Лоббизм – один из значимых механизмов взаимосвязи общества и государства. Предельным основанием для возникновения лоббистского отношения является наличие в структуре общества социально оформленных интересов. Оформление интереса предполагает наличие в структуре гражданского общества групп, имеющих один или несколько интересов и выдвигающих требования к другим группам для реализации этих интересов. Соответственно группы интересов, продвигающие свои интересы через структуры государства, выступают как группы давления и приобретают политический характер. В большинстве случаев конкуренция групп давления проявляется как конкуренция элит.

Характер конкуренции групп интересов, протекающей чаще всего в институционализированной форме, за влияние на структуры власти содержательно определяет, в свою очередь, характер представительства интересов и в целом характер режима. При этом конкуренция групп интересов, конкуренция элит на выборах – лишь один (часто не основной и не эффективный) из способов представительства интересов. Наиболее эффективным способом представительства интересов, особенно в условиях технологизации политики, постепенно становится их функциональное представительство, прежде всего через структуры исполнительной власти [1]. Одним из механизмов функционального представительства интересов, влияния на органы власти и является лоббизм.

В XVI веке в Англии словом «lobby» (кулуары) обозначалась площадка, предназначенная в монастыре для прогулок. Столетие спустя «lobby» стали называть коридор, в который выходили члены английского парламента для прогулок или голосования [2]. Несколько позже лоббистами стали называть лиц, которые уговаривали членов парламента проголосовать тем или иным образом за законопроект. В США к лоббистской деятельности стали относить и деятельность по покупке голосов конгрессменов. И именно здесь в первой половине XIX века происходит политизация понятия.

Таким образом, уже изначально лоббизм, как политическое явление, имел как минимум оттенок чего-то закрытого, тайного, закулисного, связывался с выгодой и для того, кто лоббирует, и для того, чьи решения лоббируются. Наконец, лоббистская деятельность всегда связывалась с деятельностью, направленной на представителей официальной власти. В настоящее время в России все эти оттенки смысла присутствуют в обыденном сознании в полной мере. Негативизма в восприятие лоббизма добавляет и общее негативное по-

---

\* © Д.А. Чечушков, Волгоградская академия государственной службы, 2006.

нимание таких терминов, как «политика», «чиновник». Не случайно предложения урегулировать деятельность лоббистов иногда воспринимаются как желание легализовать организованную преступность [3]. При этом массовое сознание в России не является исключением в негативном отношении к лоббизму. В Италии, Франции, других странах лоббизм воспринимается как что-то нечистое и нечестное. Однако это не мешает этим странам иметь законодательство, регулирующее те или иные аспекты лоббистской деятельности.

Можно выделить два основных подхода к определению лоббизма. В рамках первого лоббизм понимается как деятельность субъектов, влияющих на структуры государственной власти с целью принятия ими необходимых решений. Сторонники второго подхода связывают лоббизм исключительно с профессиональной деятельностью физических лиц или организаций по продвижению интересов клиентов в структурах государственной власти. Фактическое различие этих двух позиций заключается в решении вопроса – признавать анонимические (спонтанные) выступления граждан, жалобы, обращения, петиции и т.п. гражданскими акциями лоббистскими или нет. Понятно, что все юридико-институциональные определения лоббизма находятся в рамках второго подхода, тогда как политико-социологические – в основном в рамках первого. При этом, безусловно, первый подход является более широким, включающим все определения, возможные в рамках второго.

Лоббизм, как некий механизм, как технология представительства интересов есть явление нейтральное, содержательная оценка которого возможна лишь в конкретной ситуации. При этом лоббизм есть явление, находящееся в правовом поле. Такие явления как коррупция, nepотизм и т.п. есть не проявление лоббизма (пусть даже «дикого»), а его отрицание. Другими словами, коррупция и иные внеправовые явления проявляются там, где отсутствует по разным причинам (разрушен, невозможен и т.д.) отлаженный и эффективный законодательно оформленный механизм лоббирования.

Проблема законодательного регулирования лоббизма возникла не вдруг и имеет уже довольно длительную историю попыток ее юридического решения.

В таких странах, как США и Канада, были в свое время приняты законы, в той или иной степени упорядочивающие деятельность лоббистов. Другие страны, имея перед глазами практический правовой опыт североамериканцев, соответствующие законы пытаются разработать и принять. По этому пути, в частности, идут Австралия, Россия и некоторые другие страны. Вопрос о необходимости законодательно урегулировать лоббистскую деятельность поднимался также в ряде стран Восточной Европы (Венгерская Республика, Чешская Республика и др.). В третьих странах лоббизм либо запрещен (точнее, запрещены некоторые его формы, прежде всего, встроенный парламентский лоббизм), либо его стараются не замечать (Франция, Италия и др.). Наконец, все страны имеют в структуре законодательства нормативные правовые акты, относящиеся прямо или косвенно к регулированию определенных видов лоббистской деятельности.

Анализ мировой практики правового регулирования лоббистской деятельности показывает, что, как правило, реализуются две основные стратегии в урегулировании лоббистской деятельности, действующей на правотворческий процесс.

Первая предполагает урегулирование частных вопросов, связанных с лоббистской деятельностью (регистрация представителей ассоциаций, групп, объединений и т.п., защищающих частные, местные или иные интересы, при парламентах, границы и параметры парламентской совместности, организация публичных слушаний законопроектов и т.п.), с помощью нескольких специальных нормативных правовых актов (ФРГ, Франция, Италия и др.). При этом наличие собственно лоббизма как позитивного вида деятельности, необходимого для правотворческого процесса, может как признаваться, так и отрицаться. В последнем случае лоббизм в правовом смысле может приравниваться к коррупции, незаконному воздействию на депутатов и иных представителей власти либо вообще в правовом смысле не существовать.

Вторая стратегия связана со стремлением урегулировать лоббистскую деятельность (во всяком случае, ее основные разновидности, связанные с деятельностью лоббистов в представительных (законодательных) органах власти путем принятия соответствующего закона (США, Канада и др.).

Необходимо учитывать то, что указанные стратегии если и не взаимозаменяемы, то вполне сочетаемы. Так, например, вполне представима ситуация, когда при существовании частных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные стороны, аспекты и даже виды лоббистской деятельности, наличествует также стремление к принятию некоего комплексного нормативного правового акта, регулирующего собственно лоббистскую деятельность в максимальном количестве ее разновидностей и их проявлений.

В России проблема правового регулирования лоббизма, как проблема практическая, стоит достаточно давно. Однако в силу многочисленных причин идеологического, теоретического и практического характера она либо замалчивалась, либо вуалировалась категориями иного терминологического ряда.

В начале 1990-х годов, на первом этапе обсуждения вопроса о своевременности и необходимости правового регулирования лоббизма в России, ставились задачи проанализировать проблему лоббизма в целом и подготовить законопроект о лоббистской деятельности. Обе задачи прорабатывались параллельно.

Практическая работа над законопроектом «О регулировании лоббистской деятельности» началась еще в 1992-1993 годах в Верховном Совете Российской Федерации и проводилась силами аналитиков специально создаваемых для этого рабочих групп.

За время работы над законопроектом его разработчики провели четыре научно-практические конференции, пять семинаров-совещаний с экспертами и представителями федеральных и региональных органов государственной власти, трижды – общественные слушания и дважды – парламентские слушания. Законопроект был также представлен на заседаниях Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ и Президиума Международной конференции профсоюзов, передан в Федерацию независимых профсоюзов России, в различные общественные объединения, союзы промышленников и предпринимателей и в средства массовой информации [4].

Значительным событием стала международная конференция на тему «Лоббизм как средство влияния на политику», прошедшая в мае 1993 года в Москве. Она была проведена в связи с необходимостью упорядочения законодательного регулирования механизма взаимодействия органов государственной власти и управления и общества, в соответствии с пожеланиями, высказанными на сессиях Верховного Совета Российской Федерации и на первом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ в городе Бишкеке Советом Республики Верховного Совета Российской Федерации и Советом депутатов фракций. Конференция прошла под эгидой Верховного Совета Российской Федерации. По вопросу ее организации было принято распоряжение заместителя Председателя Верховного Совета. Однако следует констатировать, что материалы этой международной конференции остались недоступны для широкой общественности, в том числе для специалистов и научных работников. Этот факт лишний раз подтверждает, что даже в начале 1990-х годов еще сохранялся стереотип, согласно которому тема лоббизма не была предназначена для открытого обсуждения. Затем, в январе 1995 года, в Фонде развития парламентаризма в России состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проекта Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Обсуждался законопроект, который был внесен депутатом нижней палаты в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу. В круглом столе приняли участие эксперты указанного фонда, представители Института государства и права РАН, Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей, Института США и Канады РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, фонда «Реформа», Центра волонтеров, Американской ассоциации юристов, сотрудники Аппарата Государственной Думы, Министерства юстиции Российской Федерации и других организаций. При обсуждении законопроекта участниками круглого стола были внесены предложения по совершенствованию концепции данного проекта закона. В частности, подверглись критике те нормы законопроекта, которые допускали возможность толкования данного законопроекта таким образом, что лоббистская деятельность может осуществляться в судебных органах [5]. Такое двусмысленное толкование было единодушно отвергнуто участниками обсуждения, так как на практике могло привести к давлению на судей, что противоречило бы федеральному процессуальному законодательству, и с этим, безусловно, необходимо согласиться.

В 1995 году прошло еще несколько крупных мероприятий, посвященных обсуждению проблем законодательного регулирования лоббистской деятельности. К их числу можно отнести круглые столы, организованные Торгово-промышленной палатой Российской Федерации [6]. Большой интерес у специалистов вызвала конференция на тему «Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования», организованная Государственной Думой и Фондом развития парламентаризма в России. В центре ее внимания оказались проблемы, вызванные несовершенством технологии принятия государственных решений, особенно так называемых закрытых, известных лишь ограниченному кругу лиц. Это приводит к непониманию законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

Важными этапами в работе по введению лоббизма в русло закона являются парламентские слушания, организованные в Государственной Думе по проекту Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти», которые прошли в 1995 году и в декабре 1996 года [7]. Предложенный на обсуждение проект Федерального закона стал результатом длительной подготовительной работы, начатой в Верховном Совете Российской Федерации в 1993 году. При подготовке законопроекта отработывались и обсуждались различные концепции закона, предлагались и альтернативные варианты законопроектов.

В последнее время внимание к проблеме лоббизма не снизилось, а, наоборот, возросло. Об этом свидетельствуют различные публикации в средствах массовой информации, в общественно-политической и научной периодике. По вопросам лоббистской деятельности в России и за рубежом изданы книги, брошюры, опубликовано значительное количество статей и интервью в российских и зарубежных средствах массовой информации. В Москве проводились выставки печатных работ, посвященных проблеме лоббизма.

В настоящее время в Государственной Думе четвертого созыва судьба законопроекта о лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти не ясна. В Комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций предложений для внесения на рассмотрение Государственной Думой данного вопроса нет. При этом 19 апреля 2004 года состоялось рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленного депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым еще 2 июня 1997 года и представленного ответственным комитетом. Резуль-

татом рассмотрения явилось снятие законопроекта с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Еще позже снят с рассмотрения законопроект, внесенный фракцией СПС [8].

Такова непростая судьба законопроектов, регламентирующих лоббистскую деятельность. Сложно предсказать, когда же будет и будет ли вообще принят в России подобный закон, но очевидно - каким он должен быть. Мировой опыт подсказывает, что жесткий, всеохватывающий и запретительный закон не сработает. Он должен быть относительно мягким, регламентарным и доступным в применении. В сущности, основное его назначение состоит не в том, чтобы загнать лоббистскую деятельность в какие-то рамки. Необходимо предложить гражданам, обществу, общественным организациям, политическим партиям и бизнесу (предприятиям различной формы собственности) гласную и цивилизованную форму и механизм взаимодействия с властью и тем самым построить параллельный канал влияния на государственные органы и на решения, которые они принимают. Понятно и другое: часть предпринимательских структур, профсоюзы и иные субъекты наверняка предпочтут строить взаимоотношения с властью на индивидуальной основе. Но и в этом случае закон необходим, не говоря уже о том, что он самым благотворным образом скажется на развитии институтов гражданского общества.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России / С.П. Перегудов // Полис. – 1993. - № 4
2. Малько А.В. Лоббизм / А.В. Малько // Общественные науки и современность. – 1995. - № 4. - С.58.
3. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: материалы «круглого стола» // Государство и право. – 1998. - № 1. - С.101.
4. Любимов А.П. Межпарламентское сотрудничество как форма представления российских интересов / А.П. Любимов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2004. - № 3.
5. Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции: материалы «круглого стола» // Бизнес и политика. - 1996. - № 5-6. - С. 4-10.
6. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: материалы «круглого стола» // Государство и право. - 1998. - № 1.
7. С.100-106.
8. Монтиджелли А.А. О проекте Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. - 1995. - № 3. - С. 76-80.
9. Любимов А.П. История лоббизма в России / А.П. Любимов. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. - С. 48