

Концепция правового регулирования лоббисткой деятельности в Российской Федерации

*Разработана исследовательской группой российского
отделения Международной ассоциации бизнес-
коммуникаторов под руководством Павла Морозова
(Независимый институт изучения новой экономики)*

Введение

Важным условием эффективного развития российской экономики, модернизации страны, а также успешной борьбы с коррупцией и организованной преступностью является выстраивание цивилизованных отношений между хозяйствующими субъектами и органами публичной власти. **В ходе проведенного российским отделением IABC исследования «Лоббизм и GR в современной России»** представители экспертного сообщества неоднократно обращали внимание на отсутствие «установленных норм и общепринятых правил, а также своего рода «культуры отношений» между бизнесом и властью». Представление об эффективности неформальных связей как наиболее доступного и эффективного способа достижения целей глубоко укоренилось в российской ментальности. Главным залогом успеха лоббистских усилий является наличие прямых связей с представителями

«**Продвижение интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления, влияние на государственную и муниципальную власть в целях принятия необходимых для развития бизнеса решений или, так называемый «лоббизм», носят в нашей стране нецивилизованный характер и зачастую сводятся к коррупции, взяткам и откатам**»

властных структур, а объектом усилий остается обеспечение доступа к государственным ресурсам. Различные форматы такого рода отношений составляют основу масштабной «теневой экономики» государства.

Участники такого рода отношений крайне заинтересованы в том, чтобы их круг оставался по возможности узким, а «правила игры» - максимально непрозрачными. Сегодня в России активны индивидуальные, корпоративные и региональные лоббисты. Однако их деятельность ни коим образом не фиксируется и не документируется.

При этом действующее российское законодательство содержит **отдельные нормы и положения (см. Главу II), косвенным образом связанные с продвижением интересов коммерческих структур в органах власти**, но в целом этот институт остался непризнанным и неурегулированным в отечественной системе права.

Проблема разработки соответствующего закона поднималась еще в ходе работы Верховного Совета СССР последнего созыва,

но реальная работа по подготовке проекта началась в Верховном Совете РСФСР (под руководством В.И.Жигулина и В.И.Новикова). В мае 1993 г. была проведена научно-практическая конференция, посвященная лоббизму и его месту в общественно-политической жизни, собравшая законодателей, политологов, экономистов и юристов, знакомых с западным опытом, представителей исполнительной власти, групп интересов (в основном бизнеса), а также отдельных западных исследователей. По итогам конференции была создана рабочая группа по подготовке законопроекта на базе уже имевшихся трех авторских вариантов. **Работа была продолжена в Госдуме РФ 1 созыва при активном участии депутата В.А.Лепехина**, который добился внесения вопроса о разработке закона о регулировании лоббистской деятельности в план законопроектных работ. В Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций был подготовлен первый вариант законопроекта, а затем проведен Круглый стол по его обсуждению.

При обсуждении законопроекта участниками «круглого стола» были внесены предложения по совершенствованию концепции данного проекта закона. В частности, подверглись критике статьи законопроекта, где допускалась возможность толкования положений данного законопроекта таким образом, что лоббистская деятельность может осуществляться в судебных органах. Такое двусмысленное толкование, конечно, никого не устроило и могло на практике привести к давлению на судей.

Существенным пробелом представленного законопроекта являлось также отсутствие в нем положений об осуществлении лоббистской деятельности в законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное требование вытекает из Конституции Российской Федерации, где говорится, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Например, некоторые эксперты и специалисты рекомендовали, чтобы будущий закон не содержал строгих запретительных норм и положений, поскольку их можно обходить. Основная идея этой концепции закона заключалась в легализации лоббистской деятельности, выведении ее из теневого сектора и придании ей открытости и гласности. С учетом такого подхода закон должен быть, в основном, посвящен определению статуса лоббистов, порядку их регистрации, их правам и обязанностям, а также некоторым другим вопросам, которые связаны с их деятельностью.

И в названии и в содержании предлагаемого закона речь шла именно о регистрации лоббистской деятельности, а не о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти. **Сторонники этой позиции исключили возможность включения в законопроект нормы, которая содержала бы запрет теневого лоббирования**, между тем, наблюдения за потенциальными лоббистами в парламенте России показывают, что такой подход устраивает и выгоден в основном тем, кто уже преуспел на этой работе, имеет свои налаженные каналы и механизмы влияния на законодательный орган страны.

Сторонники другой концепции считали, что закон должен перекрыть

« Основная идея этой концепции закона заключалась в легализации лоббистской деятельности, выведении ее из теневого сектора и придании ей открытости и гласности »

и ограничить возможности теневого и нелегального лоббирования, при этом придав лоббистской деятельности во властных структурах больше открытости для общественного влияния и сделав закон более регулятивно направленным. Однако, как уже отмечалось, очень жесткие меры и процедуры, предусмотренные в такой концепции, могут привести к тому, что теневое лоббирование сохранится и все останется по-прежнему. На регистрацию в качестве лоббистов будут «клевать» в основном «новички» в этой тонкой и сложной работе.

В апреле 1997 г. после обсуждения на очередном Круглом столе в Торгово-промышленной палате России было объявлено о готовности законопроекта к рассмотрению в первом чтении в нижней палате. Однако представление переработанного варианта в ходе работы законодательного собрания второго созыва было отложено.

« По мнению экспертов Госдумы, у проекта не просматривалось конкретных перспектив, т.к. закон было «некому лоббировать» »

Разработчики закона, как пишут исследователи, изучая уже накопленный мировой опыт, оказались перед проблемой выбора между двумя моделями регулирования лоббистской деятельности - американской и европейской, во многом отличающихся друг от друга. При этом если

феномен лоббизма рассматривался как атрибут политической системы западного образца, то проблема российского своеобразия лоббизма в условиях трансформации политической системы если и ставились разработчиками закона, то в самом общем плане. Дискуссия сосредоточилась на двух вариантах регулирования – жестком и разрешительном – и на возможностях поиска некоего оптимального симбиоза известных законодательных практик.

В последующие годы были зафиксированы минимум три попытки разработки и внесения соответствующих законопроектов.

«**Проект федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был внесен депутатами Государственной Думы третьего созыва Борисом Надеждиным, Борисом Немцовым и Ириной Хакамадой**»

Авторы определяли лоббиста как «физическое или юридическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность на основании гражданско-правового договора или на основании трудового договора в качестве работника клиента», а саму лоббистскую деятельность как «взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти».

Законопроект предусматривал институт аккредитации лоббистов в органах власти, однако в отличие от других законодательных инициатив предполагал уведомительный порядок такой аккредитации.

Проект федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в Федеральных органах государственной власти» был внесен депутатами Государственной Думы также третьего созыва Виктором Зоркальцевым, Гаджи Махачевым и Александром Чуевым в декабре 2000 года.

Под лоббистом, судя по содержанию проекта, понимался гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное (гонорар) или иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц. **То есть лоббистом могло стать только физическое лицо, а взаимодействие лоббистов с государственными**

органами и их представителями осуществлялось бы на основе договора с организацией-клиентом об оказании лоббистских услуг и свидетельства о регистрации, выданного Министерством юстиции РФ.

« Проект федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в Федеральных органах государственной власти» был внесен депутатами Государственной Думы также третьего созыва Виктором Зоркальцевым, Гаджи Махачевым и Александром Чуевым в декабре 2000 года »

В 2003 году в Санкт-Петербурге на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят «Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти». Лоббист в интерпретации этого проекта должен был зарегистрироваться в налоговом органе по месту жительства в каче-

« В 2003 году в Санкт-Петербурге на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят «Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» »

стве индивидуального предпринимателя, оказывающего консультационные услуги, либо представлять справку, выданную юридическим лицом-работодателем, о нахождении в штате. Государственная регистрация лоббиста состояла в получении им лицензии на право занятия лоббистской деятельностью.

Настоящая «Концепция...» представлена в трех главах, в которых представлено текущее состояние регулирования различных аспектов лоббистской деятельности в РФ, описание наиболее распространенных мировых практик регулирования, а также презентация одного из варианты «легализации» лоббизма в России, основанного на механизме СРО.

Глава I. Лоббизм в зеркале российского законодательства

В российском законодательстве отсутствует легальное определение лоббизма или лоббистской деятельности, отечественные исследователи этого явления, опираясь на иностранный опыт, трактуют лоббистскую деятельность, «как урегулированный законодательно особый вид деятельности заинтересованных лиц и организаций, подлежащих обязательной регистрации, который представляет собой совокупность легальных приемов и способов воздействия на процесс принятия нормативных правовых актов законодательными органами с целью реализации законных интересов этих лиц и организаций», а лоббизм в правовом смысле предлагают воспринимать как «совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие решений и для активного отстаивания своих интересов».

Существует возможность выделить соответствующую систему норм, косвенно относящихся к лоббистской деятельности в предложенном понимании. Представляющие для нас интерес нормы находятся в Конституции, федеральных законодательных актах, подзаконных актах федеральных органов власти, а также в региональном законодательстве.

Конституционный фундамент составляют закрепленные в основном законе права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30) и право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Важное значение имеет право Совета Федерации и Государственной Думы проводить по вопросам своего ведения парламентские слушания (ч. 3 ст. 101).

Другие нормативные акты, содержащие признаки регулирования отдельных аспектов лоббистской деятельности:

■ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» закрепил, что Правительство принимает меры по защите

интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг (ст. 14), а также урегулировал взаимоотношения Правительства с Федеральным Собранием (гл. 6).

■ Федеральный закон «О политических партиях» определил порядок создания и функционирования политических партий - общественного объединения, созданного в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества... а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3).

■ Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дает перечень форм деятельности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, к которым относит участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, в парламентских слушаниях, внесение законопроектов в Государственную Думу, внесение парламентского запроса, запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, обращение с вопросами к членам Правительства на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а к специфической форме деятельности депутата Государственной Думы - работу с избирателями (ч. 1, 2 ст. 7).

■ Федеральный закон «Об общественных объединениях» регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение (ст. 1), дает определение общественного объединения как добровольного, самоуправляемого, некоммерческого формирования, созданного по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ст. 5). Согласно закону вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними (ст. 17). Общественное объединение вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законодательством, представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах госу-

дарственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти (ст. 27).

I Федеральный закон «О некоммерческих организациях» предусмотрел, что коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями (п. 1 ст. 11)

I Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» установил, что Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания (ст. 1). Согласно закону Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Рос-

сийской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; - осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления (ст. 2).

I Закон «О Торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» назвал в качестве задач торгово-промышленных палат оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям, предоставление и защиту их интересы по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, организацию взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности, их взаимодействие с государством в лице его органов, а также с социальными партнерами (ч. 2 ст. 3). Торгово-промышленные палаты имеют право осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей, представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах (п. а, б ч. 1 ст. 12).

I Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» гарантировал право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам (ч. 1 ст. 2), при этом рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно (ч. 3 ст. 2). Законом установлен порядок направления и рассмотрения. Кроме того согласно положениям закона личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами (ч. 1 ст. 13).

I Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к принципам гражданской службы отнес взаимодействие с общественными объединениями и гражданами (ст. 4).

I Указ Президента «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» уста-

новил, что при названных федеральных органах исполнительной власти могут быть образованы общественные советы руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по предложению совета Общественной палаты Российской Федерации.

I Постановление Правительства «О порядке направления членов Общественной палаты Российской Федерации для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти» установило, что федеральные органы исполнительной власти обязаны заблаговременно информировать совет Общественной палаты Российской Федерации о дне, времени, месте проведения и повестке дня заседания коллегии. По просьбе совета Общественной палаты Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в период подготовки заседания коллегии вправе направить в Общественную палату Российской Федерации материалы по вопросам, выносимым на заседание коллегии (за исключением материалов, содержащих сведения, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну).

I Регламент Государственной Думы, принятый постановлением Государственной Думы, регулирует законодательную процедуру (раздел 3), раскрывает порядок проведения в парламентских слушаний (гл. 6), порядок работы депутатов с избирателями (гл. 8), рассмотрения обращений граждан (гл. 8.1) и т.д. Данный документ, по мнению ряда экспертов, имеет особое значение, т.к. отечественные депутаты являются, на их взгляд, лоббистами в первую очередь.

« Как показывает повседневная практика представительства интересов, обеспечить прозрачность лоббистской деятельности и регулировать доступ многообразных общественных объединений и граждан к решениям, лежащим в сфере их непосредственных интересов, существующие нормативные акты не в состоянии. Объясняется подобная ситуация и непроработанностью правового поля, и отсутствием механизмов проведения в жизнь уже принятых законодательных и подзаконных актов »

Глава II. Регулирование лоббистской деятельности в странах мира

В ходе проведенного российским отделением IABC исследования эксперты справедливо отмечали, что **«на Западе лоббизм действует в строгих законодательных рамках, тогда как в России лоббизм действует в условиях законодательного вакуума»**. Однако в существующей мировой правовой теории и практике нормативного регулирования отсутствует единообразное восприятие лоббизма или лоббистской деятельности. Специализированные законодательные акты, посвященные вопросам лоббизма, в масштабах земного шара кроме 60 американских и канадских федеральных и региональных законов, приняты в Польше, Литве, Грузии, Венгрии, Тоскане, Филиппинах, Перу и ряде других стран. Однако данная статистика не отражает постоянно возникающие в различных странах проекты законодательного оформления лоббистской деятельности, подобные проекты обсуждались в Бразилии, Казахстане и т.д. Италия в целом, в отличие от Тосканы не признает на законодательном уровне наличие лоббизма, во Франции лоббистская деятельность поставлена вне закона (ст. 23 и 79 регламента Национального собрания), а в Индии приравнена к одной из форм коррупции.

«**Однако в существующей мировой правовой теории и практике нормативного регулирования отсутствует единообразное восприятие лоббизма или лоббистской деятельности**»

Во многих странах «камнем преткновения» при попытке разработки и внедрения соответствующих нормативных актов стала проблема определения лоббиста – т.е. поиск универсального термина.

Крайне небольшое число государств применяют официальное регулирование - нормой являются менее формальные практики, такие как кодексы поведения и т.п. Какой бы подход не был выбран, развитие открытых отношений между гражданским обществом и правительственными структурами все больше рассматривается как желательное и необходимое условие эффективного управления.

Далее представлено более подробное описание различных практик регулирования.



Германия

В Германии в условиях отсутствия закона о лоббизме применяется положе-

ние «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» (с приложением в виде Кодекса поведения члена Бундестага). Оно предусматривает ведение Президентом Бундестага списков союзов, заслушивание представителей союзов при условии их регистрации, возможность получения пропуска в здание Бундестага, а также ежегодную публикацию списков союзов в «Федеральном списке».



Соединенные штаты Америки

Официальное регулирование в США имеет самую долгую историю. Однако закон о регулировании лоббирования от 1946 года давал недостаточное определение лоббистам, и был отменен и заменен Актом об ограничениях лоббирования от 1995, где определение намного шире.

Закон США «О раскрытии лоббистской деятельности» 1995 г. закрепил порядка двух десятков понятий, в том числе лоббистской деятельности как лоббистских контактов и усилий по их обеспечению, включающих подготовку и планирование этой деятельности, различные исследования и прочую работу, предназначенную для использования в ходе таких контактов, а также координацию с лоббистской деятельностью других лиц. При этом лоббистским контактом в законе признается любое устное или письменное сообщение, адресованное от имени клиента охваченному должностному лицу по вопросам разработки, изменения или утверждения федерального законодательства, федеральных административных актов, регламентов, исполнительных приказов и любых других программ, политики и позиции правительства США, управления федеральными программами, контрактами, ссудами, дотациями, разрешениями или лицензиями, назначения на должности, требующие утверждения Сенатом.

« Закон США «О раскрытии лоббистской деятельности» 1995 г. закрепил порядка двух десятков понятий, в том числе лоббистской деятельности как лоббистских контактов и усилий по их обеспечению »»

Субъектами лоббистской деятельности в США являются как физические, так и юридические лица. Лоббистом считается любое физическое лицо, являющееся либо штатным служащим клиента, либо нанятым за денежное или иное вознаграждение и оказывающее услуги, которые включают не менее двух лоббистских контактов. Но таковым не считается лицо, лоббистская деятельность которого занимает менее 20% времени,

затрачиваемого в течение полугода на оказание услуг данному клиенту. Под лоббистской фирмой понимается любое физическое или юридическое лицо, имеющее одного или более служащих, которые действуют в качестве лоббистов от имени клиента, при условии, что им не является сама фирма. «Клиентом» лоббиста в США по закону считается любое физическое или юридическое лицо, нанимающее другое лицо за финансовую или иную компенсацию для осуществления лоббистской деятельности от своего имени.

Законом США «О раскрытии лоббистской деятельности» предусмотрены обязанности лоббиста, в том числе не позднее 45 дней после того, как лоббист приступил к выполнению или нанят для выполнения своих обязанностей, ему следует зарегистрироваться у секретаря Сената и секретаря Палаты представителей, а также дважды в год представлять отчёты о своей деятельности. Законом установлен перечень сведений, которые лоббист должен отразить в регистрационном документе, а также сведения, которые должны содержаться в его отчете.



Европейский союз

Практика европейских стран отличается «мягким» подходом к вопросу о регистрации лоббистов и регулировании лоббистской деятельности и в основном исходит из целесообразности добровольной регистрации для того, чтобы поддержать высокий профессиональный уровень членов лоббистской корпорации и обеспечить доступ лоббистов к информации и к обсуждению решений на стадии экспертной работы. Именно на такие критерии ориентируется недавно созданная профессиональная организация лоббистов на уровне ЕС, разработавшая «добровольный кодекс» на основе экспертных оценок стран-членов ЕС.

История вопроса регулирования на уровне ЕС показательна как практика обобщения накопившегося в странах с давними традициями представительной демократии опыта. Она берет начало с 1989 г., когда соответствующий письменный запрос был внесен на рассмотрение Европарламента. По поручению законодателей бельгийский евродепутат-социалист М.Галле подготовил предложения по составлению кодекса поведения и открытого регистра лоббистов. Он сформулировал определение лоббиста как «лица, выступающего по поручению третьей стороны в защиту интересов этой стороны», тем самым очертив круг «коммерческих» лоббистов - профессионалов.

Обсуждение доклада Галле подтолкнуло Европейскую комиссию к формулированию собственного, более широкого подхода, суть которого за-

ключалась в необходимости разработки саморегулирующейся модели контроля за лоббистской деятельностью представителей различных интересов, в том числе путем стимулирования самоорганизации групп интересов. Группа консалтинговых фирм, работавших в Брюсселе, выступила в это же время с проектом кодекса поведения, который предполагалось претворять в жизнь на основе добровольного саморегулирования. После долгих проволочек проект был утвержден на пленарном заседании европарламента в мае 1997 г.; при этом предложение внести поправку, обязывающую лоббистов ежегодно отчитываться о своей деятельности, не прошло.

«**Практика европейских стран отличается «мягким» подходом к вопросу о регистрации лоббистов и регулировании лоббистской деятельности и в основном исходит из целесообразности добровольной регистрации для того, чтобы поддержать высокий профессиональный уровень членов лоббистской корпорации и обеспечить доступ лоббистов к информации и к обсуждению решений на стадии экспертной работы**»

Были одобрены и два последующих доклада, подготовленных по поручению Европарламента и предлагавших ввести регистр лоббистов. В подходе их авторов - евродепутатов - члена социалистической фракции лейбориста Форда (Великобритания) и либерала Нордмана (Франция) система стимулов регистрирующимся лоббистам (право свободного доступа в здания, где расположены институты ЕС) дополнялась требованием о декларировании подарков и услуг, оказанных депутатам и чиновникам; такое же обязательство предлагалось взять на себя и депутатам.

Европейский Парламент разработал инновационную стратегию регулирования, основанную на самоопределении и стимулах, устранив тем самым необходимость давать определение лоббисту. Частые визитеры Европарламента могут получить постоянный пропуск для более простого доступа в помещения Парламента в ответ на уважение кодекса поведения и подписав общественный реестр.

Процесс самоорганизации интересов затронул и самих лоббистов, часть которых учредила в мае 1997 г. «Общество практикующих в европейских делах» (Society of European Affairs Practitioners), открытое для вступления официально представляющих различные интересы лоббистов-практиков, ученых и экспертов. Организация приняла кодекс, разработанный лоб-

бистами от коммерческих структур, который носит рекомендательный характер. Она ставит перед собой амбициозную задачу выступать в институтах ЕС по всем вопросам, касающимся представительства интересов самих практикующих лоббистов, т.е. выполнять функции защиты профессиональных интересов.

Европейская Комиссия

В отличие от Европарламента, который прибегнул к официальному регулированию деятельности лоббистов, Европейская Комиссия решила поощрять саморегулирование. Будучи инициатором законодательства Сообщества, Комиссия смотрит на группы, объединенные одним интересом, как на источник экспертной и специализированной информации и знания, в частности в узко технических вопросах. Комиссия считает важным консультироваться с подобными группами.



Великобритания

В Соединенном Королевстве (как и в Австралии, и в Новой Зеландии) предпочитают регулировать лоббируемых, а не лоббистов. Среди британских законодателей распространено мнение, что установленное законом регулирование может случайно придать лоббистам особый статус.

В 1996 году был разработан и одобрен Кодекс поведения для членов парламента. Палата общин сочла невозможным дать удовлетворительное определение «лоббиста». Следовательно, вместо этого членам парламента было рекомендовано в большей степени раскрывать свои внешние источники вознаграждения, в том числе «предоставление услуг в качестве членов парламента».

Кодекс был обновлен в 2002 в части введения запрета «Лоббирования за вознаграждение или почет».



Канада

В Канаде имеется закон о регистрации лоббистов (он принят сравнительно недавно, в 1988 году), в котором акцент сделан на системе регистрации лоббистов. При этом указывается, что регистрация не должна препятствовать свободному и открытому доступу к правительству. В законе предусмотрены две категории лоббистов: профессиональные и другие лоббисты. Для регистрации лоббистов предусматривается должность специального регистратора при федеральной службе регистрации актов гражданского состояния Канады, который по результатам своей работы готовит и направляет доклад о лоббистах в каждую палату парламента.



Австралия

В австралийской системе нет правил и процедур регулирования деятельности лоббистов. В 1983 году была введена схема регистрации лоббистов, согласно которой от лоббистов требовалось подавать заявление на регистрацию каждого раза, когда они работали с клиентом, и давать короткое описание задания. Регистратор в свою очередь выдавал письменное согласие на контакты с чиновниками. Схема была признана неэффективной, поскольку ее предписания редко исполнялись, и была отменена. Вместо нее в 1996 году был введен «министерский кодекс поведения», который среди прочего запрещал министрам «принимать любые гонорары или доходы от их личных усилий, кроме вознаграждения, положенного им, как министрам и парламентариям».



Израиль

В 90-х отдельными членами израильского парламента (Кнессета) была сделана попытка ввести регулирование лоббистов парламенте. Законодательная инициатива среди прочего **давала бы спикеру парламента значительные полномочия для дисквалификации лоббистов; запрещала бы лоббистскую деятельность в определенных местах в парламенте; и разрешала бы лоббистам вход в здание парламента только по приглашению члена парламента. Законопроект был отклонен.**



Польша

В польском законе «О лоббистской деятельности в процессе правотворчества» 2005 г. лоббистской деятельностью признается каждое действие, совершенное юридически разрешенными способами и направленное на оказание воздействия на органы публичной власти в процессе правотворчества (ч. 1 ст. 2). Профессиональной лоббистской деятельностью является оплачиваемая деятельность лоббиста, которая осуществляется в интересах третьих лиц с целью учета в процессе правотворчества интересов этих лиц (ч. 2 ст. 2). Ведется регистр субъектов, осуществляющих профессиональную лоббистскую деятельность, содержание и порядок ведения которого определены законом (ст. 10).

Профессиональная лоббистская деятельность может осуществляться предпринимателем или физическим лицом, не являющимся предпринимателем на основе гражданско-правового соглашения (ч. 3 ст. 2).



Перу

Перуанский Закон «О регулировании продвижения интересов в сфере государственного управления» 2003 г. закрепил порядок продвижения ин-

тересов в сфере государственного управления в целях обеспечения прозрачности в деятельности государства (ст. 1).

В Перу законом установлено требование к регистрации лоббистов, перечень сведений о которых содержится в реестре, а также установлено, что реестр лоббистов ведется специальным управлением по вопросам публичных реестров (ст. 11),

Глава III. Концептуальные основы правового регулирования лоббистской деятельности в России: механизм СРО

Описанные попытки принятия профильных законов потерпели неудачу во многом потому, что на тот момент отсутствовали правовые конструкции, к которым можно было бы привязать лоббистскую деятельность и сделать её легитимной и прозрачной. В этом немаловажную роль сыграла позиция первого Президента РФ Б. Ельцина, который трижды отклонял от утверждения принятый Госдумой РФ закон «О борьбе с коррупцией» без достаточных на то оснований.

Сегодня такие правовые конструкции уже частично появились. Предпринятые попытки регулирования лоббистской деятельности отражают стремление определить ее рамки и заложить основы легального лоббирования. В некотором смысле уже само обсуждение закона способствует превращению лоббизма в объект нормального законодательного регулирования путем четкого выявления самого предмета регулирования.

«**Схема была признана неэффективной, поскольку ее предписания редко исполнялись, и была отменена**»

Поэтому, хотя принятие соответствующего закона могло бы в известной мере способствовать преодолению негативного отношения к лоббистской деятельности и ее профессионализации и «задать направление» регулированию, проблемы контроля и ограничения возможностей давления самых влиятельных групп интересов он вряд ли способен решить. **Тем самым сверхзадача правового регулирования в этой сфере – создание работающих механизмов поддержания баланса интересов за счет прозрачного взаимодействия между их представителями – попадает в число нерешаемых на нынешнем этапе становления политико-правового пространства.**

Закон может работать только при условии его включения в лоббистскую практику в комплексе законодательных норм, регламентирующих те сферы деятельности, которые непосредственно соприкасаются с объектом регулирования законодательства о лоббизме. Речь идет о законодательном регулировании практики борьбы с коррупцией, государственной службы, местного самоуправления и других. Но принципиальное решение проблемы лежит в направлении создания альтернативных механизмов и

возможностей для представительства интересов, многоуровневой системы функционального представительства. Еще более трудноразрешимая проблема - преодоление дефицита доверия в обществе к лоббистской деятельности как таковой при том, что, по мнению ряда исследователей, выпадающие из сферы правового регулирования методы признаются вполне эффективными и приемлемыми для решения конкретных проблем на уровне обыденной житейской практики.

« Лоббистской деятельностью признается каждое действие, совершенное юридически разрешенными способами и направленное на оказание воздействия на органы публичной власти в процессе правотворчества »

Представленные концептуальные основы призваны урегулировать общественные отношения, связанные с продвижением интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления, деятельность саморегулируемых организаций представителей интересов, восполнить существующий пробел в законодательстве, установить цивилизованные правила продвижения интересов коммерческих структур в органах власти, повысить открытость и прозрачность взаимодействия бизнеса и власти, способствовать декриминализации этого взаимодействия в целом, а также содействовать реализации конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

В федеральном законе РФ «О саморегулируемых организациях» **«под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил»**. Саморегулирование в соответствии с указанным Федеральным законом осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

В настоящее время в России с разной степенью успешности действуют СРО строителей, СРО проектировщиков, СРО изыскателей, СРО оценщиков, СРО арбитражных управляющих и ряд других.

Принятие федерального закона «О саморегулируемых организациях», по словам авторов, было направлено на реализацию единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения. **Планируется, что путем последовательного создания СРО в самых различных областях предпринимательской и профессиональной активности, развития «самосознания» таких организаций государство будет вытесняться из сферы регулирования тех коммерческих отношений, присутствие в которых государственного элемента представляется излишним и неоправданным с точки зрения основных функций государственного регулирования.**

В пояснительной записке к проекту соответствующего ФЗ говорилось – **«в развитых западных экономиках процесс концентрации предпринимателей в некоммерческие организации с целью саморегулирования рынков и профессиональной деятельности осуществлялся естественным, эволюционным путем в течение многих десятилетий, в отсутствие специального законодательного регулирования этого процесса. В условиях современной России, наоборот, представляется исключительно важным изначально задать правовые рамки объединения предпринимателей в саморегулируемые организации с тем, чтобы обозначить четкие пределы вмешательства государства в процесс саморегулирования, не допустить присвоения себе федеральными и региональными органами государственной власти исключительного права на инициативу в создании СРО, как декорации представительства интересов бизнеса при этих органах власти».**

В законе саморегулирование оформлено как комплексное явление с особой системой взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством, которому присущи следующие цели:

- поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли;
- создание альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства;
- снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования.

Предлагая саморегулирование лоббистам, под «продвижением интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления» исследовательская группа IABC понимает устное или письменное взаимодействие представителя интересов с должностным лицом органа государственной власти или местного самоуправления в предусмотренном порядке с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, от имени которых действует представитель интересов.

«**Один из возможных вариантов создания основы для развития соответствующего правового поля вокруг лоббистских процессов заключается, на взгляд исследовательской группы российского отделения IABC, в запуске механизма саморегулирования. В рамках анализа результатов проведенного опроса был разработан вариант механизма регулирования «продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации»**»

«Представители интересов» определяются как индивидуальные предприниматели, занимающиеся на профессиональной основе продвижением интересов коммерческих организаций или индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти или местного самоуправления и являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций представителей интересов.

Согласно концепции представитель интересов осуществляет продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя на основе заключенного в простой письменной форме с данной коммерческой организацией или индивидуальным предпринимателем гражданско-правового договора, который должен содержать конечную цель продвижения интересов, указание на должностных лиц органов государственной власти или местного самоуправления, с которыми предполагается взаимодействие представителя интересов в ходе продвижения

интересов, размер денежного вознаграждения представителя интересов за продвижение интересов, а также наименование саморегулируемой организации представителей интересов, членом которой является представитель интересов, и место нахождения этой организации.

« **В настоящее время в России с разной степенью успешности действуют СРО строителей, СРО проектировщиков, СРО изыскателей, СРО оценщиков, СРО арбитражных управляющих и ряд других** »

Необходимо подробное описание прав представителя интересов, таких как продвигать интересы коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления, заключать с коммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями, а также ассоциациями и отраслевыми объединениями договоры на продвижение интересов и другие права. Кроме того закрепляются обязанности представителя интересов, к которым проект относит обязанность быть членом одной из саморегулируемых организаций представителей интересов, соблюдать при осуществлении продвижения интересов требования законодательства, стандарты и правила продвижения интересов, утвержденные саморегулируемой организацией, соблюдать правила деловой и профессиональной этики, установленные саморегулируемой организацией, а также уплачивать взносы, установленные саморегулируемой организацией, и ряд иных обязанностей.

Государственное регулирование деятельности по продвижению интересов и деятельности саморегулируемых организаций представителей интересов в части надзора и нормативно-правового регулирования должно осуществляться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, который будет разрабатывать государственную политику в сфере деятельности по продвижению интересов, заниматься нормативно-правовым регулированием данной сферы, а также вести единый государственный реестр саморегулируемых организаций представителей интересов и надзирать за выполнением саморегулируемыми организациями представителей интересов требований законодательства.

Большое внимание необходимо уделить статусу, функциям, а также членству в саморегулируемых организациях представителей интересов,

под которыми понимаются некоммерческие организации, созданные в целях регулирования и контроля деятельности по продвижению интересов, включенные в единый государственный реестр саморегулируемых организаций представителей интересов и объединяющие на условиях членства представителей интересов. Каждая саморегулируемая организация представителей интересов ведет реестр собственных членов.

« Согласно концепции представитель интересов осуществляет продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя на основе заключенного в простой письменной форме с данной коммерческой организацией или индивидуальным предпринимателем гражданско-правового договора, который должен содержать конечную цель продвижения интересов »

К функциям саморегулируемых организаций представителей интересов относятся разработка и утверждение стандартов и правил деятельности по продвижению интересов, правил деловой и профессиональной этики представителей интересов, разработка и утверждение правил и условий приема и исключения из членов саморегулируемой организации представителей интересов, установление размера членских взносов и порядка их внесения, контроль за осуществлением своими членами деятельности по продвижению интересов в части соблюдения ими требований законодательства, определение стандартов и правил деятельности по продвижению интересов, а также правил деловой и профессиональной этики представителей интересов, ведение реестра членов саморегулируемой организации, предоставление информации, содержащейся в этом реестре, заинтересованным лицам в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, и иные функции.

Заклучение

Провозглашенный руководством страны курс на модернизацию содержит в себе не только принципы смены ориентиров экономического развития, но и политическую составляющую. Одной из первых инициатив Дмитрия Медведева на президентском посту был Национальный план противодействия коррупции. Судя по заявлениям официальных представителей, в «пакетах» антикоррупционных законов должно было быть найдено место и закону «О лоббизме», однако до сих пор неизвестны ни сроки разработки, ни основы содержания данного нормативного акта.

Весомым аргументом противников регулирования лоббистской деятельности в России является соответствующая зарубежная практика. Приведенный в настоящей Концепции анализ свидетельствует, что примеры «легализации» лоббизма в развитых странах единичны и даже там реализованы они в подавляющем большинстве со многими оговорками. Как уже было отмечено, многие государства не берутся регулировать лоббизм, так как не могут дать ему точное определение. Но связано это не с низким уровнем развития политической мысли, а наоборот – с нежеланием ущемить несовершенным термином интересы тех или иных социальных групп, принимающих участие в процессах представительства интересов.

В России уже упомянутый «Национальный план...» призывает разрабатывать закон «О лоббизме» «на основе изучения существующего механизма учета интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц». Однако практика законодательного процесса в России в настоящий момент наводит на мысль о том, что возможные разработчики необходимого закона приложат все усилия для того, чтобы «лоббистами» могли стать только идеологически близкие субъекты. Это противоречит самой идее лоббизма, основанной на конкуренции групп интересов. Другой вариант – сделать законного отечественного лоббиста абсолютно «независимым» - т.е. в реальности от него ничего зависеть в продвижении тех или иных интересов не будет. Отечественные исследователи в работах о гипотетическом законе пишут о необходимости определить механизмы и процедуры возможного участия лоббистов в принятии решений органами государственной власти. Ответственность чиновников, связанная с легализацией лоббистских отношений, также является остро дискутируемым пунктом. Сегодня невозможно установить, в какой мере государственный служащий принял во внимание официально заявленную позицию группы интересов при принятии какого-либо решения. О том, чтобы обязать чиновника это делать, речи не идет.

В связи с этим в России на повестке дня в глобальном смысле стоит вопрос не о принятии соответствующего закона, а о реформе системы принятия важных решений в сфере взаимодействия власти и бизнеса как таковой. Регулирование лоббизма в данном случае является своеобразной лакмусовой бумажкой.

« Государственное регулирование деятельности по продвижению интересов и деятельности саморегулируемых организаций представителей интересов в части надзора и нормативно-правового регулирования должно осуществляться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, который будет разрабатывать государственную политику в сфере деятельности по продвижению интересов, заниматься нормативно-правовым регулированием данной сферы »

Как отмечалось ранее, участники лоббистских процессов делают все, чтобы их взаимоотношения оставались максимально непрозрачными. При этом результаты проведенных исследований указывают на то, что и в бизнес кругах и во властных структурах запрос на закон есть, однако были зафиксированы и прямопротивоположные позиции некоторых экспертов – «зачем продвигать идею законодательного регулирования лоббистской деятельности, если в реальности нет ни одной заинтересованной в этом стороны?». Во многом именно поэтому исследовательская группа IABC предлагает механизм саморегулирования для «легализации» лоббистских отношений.

Если государственное регулирование по каким-то причинам невозможно или способно еще более усложнить ситуацию, необходимо дать заинтересованным субъектами возможность самим достичь общего понимания правил оказания соответствующих услуг, а также разработать и внедрить механизмы контроля за их исполнением. Это решение будет иметь не только положительное влияние на развитие легальных профессиональных рыночных отношений между представителями власти и бизнеса, но и явится важной составляющей процесса строительства гражданского общества России.

Внедрение такого рода механизмов в нашей стране на столь чувствительном участке социально-экономических отношений является сугубо

политическим решением, которое должны «пролоббировать» заинтересованные субъекты рынка. Вопрос о готовности сегодняшних лидеров теневого лоббизма к ответственности в виде СРО остается открытым.

«**К функциям саморегулируемых организаций представителей интересов относятся разработка и утверждение стандартов и правил деятельности по продвижению интересов, правил деловой и профессиональной этики представителей интересов, разработка и утверждение правил и условий приема и исключения из членов саморегулируемой организации представителей интересов**»

Любой формат регулирования лоббистской деятельности в России не приведет сам по себе к реструктурированию сложных моделей взаимодействия интересов власти, бизнеса и общества. Но даже само конструктивное обсуждение таких мер укрепляет авторитет задействованных сторон и позволяет начать процесс определения рамок, в которых должны продвигаться интересы.

- /** (Послесловие к дискуссии о лоббизме // Торгово-промышленные ведомости. Скорин В. Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования; Шуровский М. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика

- /** (Автономов А.С. Круглый стол по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // М., Фонд развития парламентаризма в России

- /** (Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник

- /** Семененко И. С. «Группы интересов на западе и в России. Концепции и практика», 2001

- /** Чебыкин И.В. Институционализация лоббистской деятельности : Конституционно-правовой аспект : автореферат дис., Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт.

- /** Greenwood J. Representing Interests in the EU

- /** E.L.I.R. Newsletter of the ECPR Standing Group on European Level Interest Representation
Подробно см.: McLaughlin A., Greenwood J.. The Management of Interest Representation in the European Union. Journal of Common Market Studies

- /** Reuters, 28.9.94., Цит.по: McLaughlin, Greenwood. The Management, E.L.I.R. Newsletter См.Е.L.I.R. Newsletter

- /** Regulation of Lobbyists in Developed Countries Current Rules and Practices
Institute of Public Administration, Ireland