

Иванов Петр А.

ЛОББИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ИНИЦИАТИВЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

LOBBYING IN MODERN RUSSIA: INITIATIVES OF LEGISLATIVE REGULATION



Справка об авторе: Иванов П.А., аспирант кафедры истории общественных движений и политических партий Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Выпускник Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (с отличием), Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

PhD student of the Department of the history of Russian social movements and political parties of the Faculty of History of Moscow State University. Graduate of the Faculty of History of Moscow State University (with honours) and the Faculty of Law of Moscow State University.

Контактная информация: Тел.: 8-903960-18-18; E-mail: p.a.ivanov@inbox.ru.

Аннотация. В статье анализируются законодательные инициативы по принятию специального Федерального закона, регулирующего лоббистскую деятельность в России. Также рассматриваются возможные пути решения проблемы регулирования лоббизма в отсутствие такого закона и предлагаются альтернативные способы

решения проблемы нелегального лоббизма.

The summary. The article analyzes initiatives for the adoption of laws, aimed at regulation of lobbying activities in Russia. Also considers possible solutions of the lobbying regulation problems in the absence of a special law and offered alternative ways of resolving the problem of illegal lobbying.

Ключевые слова: лоббизм, лоббистская деятельность, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, законодательное регулирование, законопроект, коррупция.

Keywords: lobbying, lobbying activities, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, legislative regulation, bill, corruption.

Инициатива разработки Закона о лоббизме в России впервые возникла в начале 1990-х годов. Либеральные реформы, проводившиеся в стране, основывались на перенесении на российскую почву опыта западных стран, в том числе тех, в которых имеется большой опыт законодательного регулиро-

вания лоббистской деятельности. Кроме того, в 1990-е гг. формировались многочисленные группы и объединения, которые были заинтересованы в открытом, законном способе проведения своих интересов в органах государственной власти. Разработка Закона о лоббизме началась ещё в Верховном

Совете РФ. Возглавили рабочую группу по этому вопросу Н. Зяблюк, В. Жигулин, В. Новиков¹. Законопроект должен был распространяться только на высший законодательный орган.

В 1993-1995 годах законопроект о лоббизме разрабатывался под руководством депутата

¹. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 249.

Государственной Думы первого созыва, заместителя председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций В. Лепехина². Данный проект неоднократно направлялся для получения заключений в комитеты и фракции Государственной Думы, много раз правился с учётом замечаний, обсуждался на различных семинарах и научно-практических конференциях, был представлен Международной конфедерацией профсоюзов, Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств и в итоге был вынесен на обсуждение в нижнюю палату Парламента 4 октября 1995 года³. Цели авторы проекта ставили следующие: «содействие реализации конституционного права граждан РФ на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти; легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти, представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов»⁴.

Проект В. Лепехина в определенной степени был новаторским. Многие его положения имели сходство с принятым в декабре 1995 года американском аналогом - Lobbying Disclosure Act, за одним кардинальным отличием – в США лоббистские услуги наравне с лоббистом-физическим лицом может осуществлять лоббистская

фирма, а в соответствии с отечественным законопроектом лоббистом является только физическое лицо, представляющее интересы заказчика, кроме чиновников и государственных служащих, а также за исключением иностранцев и лиц без гражданства или с двойным гражданством. Проект В. Лепехина определял, что лоббист, использующий все методы давления, как прямого, так и косвенного (кампании в прессе, письма, звонки избирателей), подлежал бы регистрации, в то время как до 1995 года американское законодательство не считало профессиональными лоббистами лиц, занимающихся косвенным лоббизмом. Кроме того, российскими разработчиками был предложен механизм контроля над исполнением закона через создание Отдела регистрации лоббистов Министерства юстиции, наделенного соответствующими полномочиями. В целом проект был современным и имел все технические и юридические наработки для формирования в дальнейшем всего комплекса законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности в России. Тем не менее он не был принят депутатами в первом чтении, что показало неготовность и нежелание парламентариев вводить жесткие правила игры в области отношений с бизнесом.

Следующей вехой в обсуждении законопроектов о «легализации» лоббистской деятельности стало внесение депутатами Государственной Думы третьего созыва В. Зоркальцевым, Г. Махачевым и А. Чуевым в декабре 2000 года проекта закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»⁵. В нём, в общем и целом, были сформулированы те же цели, что и в предыдущем

законопроекте, дополненные формулировкой о «предупреждении коррупции в федеральных и иных органах государственной власти». Приоритетной целью разработчиков стала необходимость «высветить» процесс продвижения своих интересов (лоббирования) различными корпоративными «группами давления», тем самым уменьшив коррумпированность власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений и т.п., придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, законный характер.

Помимо предполагаемого регулирования взаимоотношений власти и общества, разработчики законопроекта ставили задачу ограничить иностранное влияние на принятие решений органами власти. В частности, в ст. 4 законопроекта было определено, что зарубежные предприятия и организации осуществляют лоббистскую деятельность на территории России только через российских граждан, зарегистрированных в качестве лоббистов в установленном законом порядке.

В законопроекте были определены такие основные понятия, как «лоббист» и «лоббистская деятельность». Под лоббистской деятельностью в законопроекте понималось «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов». При этом было определено, что лоббистом может быть гражданин РФ, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное

2. Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы В.А. Лепехиным 4 октября 1995 г. URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>

3. Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ // 4-я сессия ГД первого созыва (осень 1995), хроника заседания 4 октября 1995 г. <http://transcript.duma.gov.ru/node/3019/>

4. Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>

5. Проект Федерального закона N 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ депутатами Зоркальцевым В.И., Махачевым Г.Н., Чуевым А.В.) // СПС КонсультантПлюс

или иное вознаграждение (гонорар) лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью в установленном законом порядке.

Законопроектом предусматривались лицензирование лоббистской деятельности и аккредитация лоббистов в федеральных органах государственной власти. К сожалению, лицензионные требования к лоббистам законопроект не перечислял, как и основные положения по аккредитации. Однако часть требований можно выявить, исходя из определения статуса лоббистов. Это требования к возрасту, гражданству, судимости и наличию высшего образования.

Представляют интерес перечисленные в законопроекте методы лоббистской деятельности (ст.7):

участие лоббистов в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур Федерального Собрания, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов;

экспертиза проектов законов и иных нормативных актов и решений федеральных органов государственной власти с предоставлением последним результатов экспертизы, в случае если она осуществляется не по запросам этих органов;

организация публикаций и выступлений в СМИ в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов;

иные не запрещенные законом способы взаимодействия с органами власти.

Следует заметить, что установленные в законопроекте методы осуществления лоббистской деятельности достаточно расплывчаты – не определены полномочия лоббистов при работе в комитетах и комиссиях, не указана обязательность лоббистских экспертиз проектов законов, отсутствуют ограничения для выступлений в СМИ.

Некоторые ответы на эти вопросы даны в ст. 12 законопроекта, предусматривающей ответственность лоббиста за незаконные методы давления на представителей органов власти.

Таким образом, законопроект облагодавал рядом недостатков. Помимо перечисленных можно отметить следующие: узкая сфера регулирования законодательства – из названия следует, что не охваченными остаются органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления; нечетко проработаны принципы и формы лоббистской деятельности; не решается вопрос об иностранном лоббизме.

Судьба этого проекта, как и проекта, подготовленного под руководством В. Лепехина, сложилась неудачно: в 2004 году законопроект был снят с обсуждения в связи с отзывом его авторами. Возможно, авторы посчитали маловероятным вынесение проекта на обсуждение пленарного заседания Думы, поскольку за несколько месяцев до этого была предпринята неудачная попытка фракции СПС инициировать дискуссию по внесенному ему в 2003 году проекту закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»⁶ (законопроект был снят с рассмотрения).

Разработчиками законопроекта СПС были депутаты Б. Надеждин, Б. Немцов и И. Хакамада. Проект, предложенный СПС, имел ряд отличительных черт. Во-первых, разработчики предложили создать специальные организации (юридические лица), которые официально заявляли бы о своих лоббистских интересах и выполняли бы роль «некоторого посредника между бизнесом и партиями». Во-вторых, проект предусматривал необходимость ежеквартальной публикации информации об аккредитованных лоббистах, сведений об их клиентах, целях лоббистской деятельности, круге лиц, с которыми они осуществляют взаимодействие, и характере решений, на подго-

товку и принятие которых они оказывают влияние. Такая информация должна была бы публиковаться в порядке, предусмотренном для федеральных законов, актов Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также размещаться на официальных сайтах соответствующих органов государственной власти в сети «Интернет». В-третьих, законопроект СПС предусматривал, что лоббистом может быть не только стороннее физическое лицо, но и сотрудник фирмы-клиента, работающий по трудовому договору. В-четвертых, при определении статуса лоббиста отсутствовала такая конструкция, как предоставление статуса лоббиста только физическим лицам, являющимся гражданами РФ, что опять же ставило серьезный вопрос о регулировании иностранного лоббизма.

Несмотря на отмеченные отличительные черты законопроекта СПС, в целом тексты этого и предыдущего проектов практически идентичны. Совпадают понятийный аппарат (понятия лоббизма и лоббиста), цели законопроекта и, в значительной степени, методы лоббистской деятельности. Незначительные расхождения, помимо отмеченных выше, касаются того, какое ведомство должно регистрировать лоббистов: проект СПС предусматривал необходимость аккредитации лоббистов в соответствующем федеральном органе государственной власти, т.е. в Государственной Думе или Совете Федерации, в то время как проект В. Зоркальцева, Г. Махачева и А. Чуева отдавал эти полномочия Министерству юстиции РФ. Оба законопроекта не допускали лоббистской деятельности в судебных органах, хотя вряд ли на практике такая работа не ведется.

Еще одной попыткой законодательного урегулирования лоббизма, правда затрагивающего исключительно коммерческие группы интересов, стало внесение 17 декабря 2013 года депутатом шесто-

6. Проект Федерального закона N 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Надеждиным Б.Б., Немцовым Б.Е., Хакамадой И.М. 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс

го созыва Государственной Думы Н. Левичевым законопроекта «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». В проекте федерального закона дается понятие «продвижения интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления» как устного или письменного взаимодействия 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, а также определяются «представители интересов» 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 интересов⁷.

Согласно законопроекту 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 кото-

рыми 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.

По мнению разработчиков, данный законопроект призван урегулировать общественные отношения, связанные с продвижением интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления, установить цивилизованные правила продвижения интересов коммерческих структур в органах власти, повысить открытость и прозрачность взаимодействия бизнеса и власти, способствовать декриминализации этого взаимодействия в целом.

На сегодняшний день рассмотрение законопроекта было отложено решением Совета Государственной Думы по причине его несоответствия Конституции РФ и Регламенту Государственной Думы (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации).

Таким образом, неоднократно предпринимались попытки разработать и принять специальный закон о лоббизме, однако все они окончились неудачей. И законодательная, и исполнительная ветви власти проявили незаинтересованность в специальном регулировании лоббистской деятельности. Основной причиной такого равнодушия, на наш взгляд, стало нежелание парламентариев и государственных служащих создавать специальный профессиональный кластер лоббистов, который бы обязательно привел в действие трехзвенную систему продвижения интересов, где депутат становится лишь объектом лоббистского воз-

действия, при этом официально задекларированным, вместо главного механизма и как такого делегированного носителя интересов заинтересованной группы, что сказалось бы на экономической выгоде задействованных лиц.

Следует отметить, что региональный законодатель имеет определенный опыт закрепления понятия «лоббизм» на уровне субъекта РФ. Так, в статье 38 Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» лоббизм определяется как «деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве»⁸. Однако ни механизм регулирования явления в целом, ни система взаимоотношений органов власти и лоббистов региональными законами не предусматриваются, что не позволяет констатировать факт законодательного регулирования лоббизма на уровне субъекта РФ, хотя первый шаг в этом направлении, несомненно, сделан.

Отсутствие правил лоббирования и специальной правовой регламентации процесса создает возможности для коррумпирования федеральных, региональных и местных органов публичной власти, препятствует реализации интересов отдельных граждан, малочисленных общественных объединений, предприятий малого и среднего бизнеса. В России также отсутствует эффективная система правовых ограничений и мер финансового контроля, относящихся к формированию и расходованию денежных фондов партий и общественно-политических движений, представленных в законодательных собраниях депутатскими фракциями, что создает объективные предпосылки не только для скрытого от общества манипулирования ими в

7. Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (Внесен депутатом Государственной Думы Н.В. Левичевым 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс

8. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 г. (ред. от 06.03.2007 г.) // СПС КонсультантПлюс: Регион

интересах отдельных лиц и их объединений (в том числе, преступных сообществ), но и для отмывания «грязных денег» посредством проведения избирательных кампаний.

В настоящее время российские политики и ученые рассматривают два основных направления решения проблемы правового регулирования лоббистской деятельности. Во-первых, речь идет об установлении запретов и ограничений на различные виды влияния частных лиц и негосударственных организаций на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в целях ограничения неправомерного лоббирования. Во-вторых, высказывается идея установления правил для правомерного лоббирования частных интересов при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным введением ограничений для незаконной лоббистской деятельности чиновников⁹. Если первый подход сосредоточен на мерах запрета неправомерного лоббирования, то второй рассматривает лоббирование под углом зрения конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Суть его выражена, в частности, в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2002 году: «...в целях эффективной борьбы с коррупцией важна реформа государственного аппарата с тем, чтобы до минимума сократить возможности чиновников способствовать лоббированию частных, коммерческих и иных запросов вопреки государственным и общественным интересам. Необходимо законодательно отрегулировать методы лоббистской деятельности, которая в цивилизованном мире является одной из форм осуществления права граждан на уча-

стие в управлении страной, и принять соответствующий закон»¹⁰.

По мнению исследователя С.В. Максимова¹¹, в настоящее время могут быть предложены следующие варианты решения проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в России. В качестве первого варианта можно рассматривать принятие федерального закона о лоббизме, где бы подробно рассматривались определение лоббистской деятельности, требования к лоббистам, устанавливались бы общие правила реализации интересов заинтересованных групп (могли бы быть приняты и соответствующие законы в субъектах федерации). Второй вариант связан не с принятием специального закона, а с внесением поправок к действующим законам, регламентирующим функционирование органов государственной власти. Третий вариант - усовершенствование действующих законов и введение новых запретов и ограничений на противоправные виды представления и отстаивания частных интересов в органах законодательной и исполнительной власти, исходя из принципа «все, что не запрещено законом, считается разрешенным». В этом случае установленные запреты не должны создавать неоправданных препятствий для лоббистской деятельности.

Н.М. Колосова¹² предлагает следующие шаги по решению проблемы незаконного лоббизма:

срочно принять закон, регулирующий лоббистскую деятельность;

ввести понятие «коррупционный лоббизм», что позволит изменить общественное мнение в отношении лоббизма;

разделить «цивилизованный лоббизм» как институт демократических преобразований и «коррупционный лоббизм» как негативное проявление;

учитывать при регулировании лоббизма особенность России - важное значение личных контактов при принятии общественно-значимых решений.

На наш взгляд, наиболее продуктивным и максимально реальным способом законодательного регулирования лоббистской деятельности и стимулирования прозрачных взаимоотношений групп интересов с органами государственной власти на сегодняшний день можно считать смешанный англо-немецкий вариант. В этом контексте возможно предложить следующие меры:

законодательно разрешить парламентариям представлять определенные интересы за вознаграждение, обязать их официально регистрировать в соответствующей палате парламента область своих интересов. При этом парламентарий не должен принимать участие в голосовании законопроектов в сфере своих интересов;

предусмотреть в отечественном законодательстве нормы, которые позволят общественным организациям активно взаимодействовать с органами власти, в том числе путем делегирования своих представителей для обсуждения принимаемого политического решения, но только в сфере уставных интересов организации. Обязать такие организации ежегодно сдавать отчетность о своей деятельности в этой области;

сделать доступными для свободного входа граждан помещения представительных органов власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях - это повысит степень общественного контроля и обеспечит свободный доступ граждан к избранным ими представителям в установленные часы приема;

9. Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005

10. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2002 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ. URL: <http://old.ombudsmanrf.ru/doc/documents.shtml>

11. Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005

12. Колосова Н.М. Роль лоббизма в системе демократических ценностей // Обзор работы секции конституционного и муниципального права IV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» // Lex Russica. 2013. № 2

ужесточить законодательство в части ответственности парламентариев за продвижение не обозначенных ими интересов, а также должностных лиц за препятствие доступа представителей общественных организаций к процессу принятия решений в области их интересов;

адаптировать к вышеперечисленным мерам законодательство о коррупции.

Указанные меры позволят внести прозрачность в процесс представительства интересов, одновременно повысив опасность для действий коррупционного характера, что положительно скажется на тенденции по снижению уровня коррупции. Что касается специального закона о лоббизме, то, учитывая специфику сложившихся в современной России групп интересов, принятие такого закона сегодня маловероятно. В случае прохождения закона о лоббистской деятельности, на наш взгляд, его эффект в значительной мере усилит предложенные выше меры, о чем свидетельствует и зарубежный опыт.

Литература:

1. Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесен депутатом Государственной Думы В.А. Лепехиным 4 октября 1995 г. URL: <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>

2. Проект Федерального закона N 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ депутатами Зоркальцевым В.И., Махачевым Г.Н., Чуевым А.В.) // СПС КонсультантПлюс

3. Проект Федерального закона N 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Надеждиным Б.Б., Немцовым Б.Е., Хакамадой И.М. 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс

4. Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного

самоуправления» (Внесен депутатом Государственной Думы Н.В. Левичевым 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс

5. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 г. (ред. от 06.03.2007 г.) // СПС КонсультантПлюс: Регион

6. Колосова Н.М. Роль лоббизма в системе демократических ценностей // Обзор работы секции конституционного и муниципального права IV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» // Lex Russica. 2013. № 2

7. Максимов С.В. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Аналитический вестник Отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности. Выпуск 3. М., 2005

8. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999