

УДК 328.184

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич –

*к.полит.н., советник проректора Академии труда и социальных отношений, г. Москва
pavelfeld@mail.ru*

НУЖЕН ЛИ В РОССИИ ЗАКОН О ЛОББИЗМЕ?

В статье оценивается целесообразность принятия в России специализированного закона, который регулировал бы воздействие заинтересованных групп на органы государственной власти. Автор выявляет ряд универсальных принципов институционализации лоббизма, применяемых в России, и приходит к выводу, что законодательное регулирование не способно повысить открытость и прозрачность лоббистской деятельности. Для достижения указанной цели необходима политическая воля представителей власти, направленная на разрушение клиентелистской системы представительства интересов, которая сложилась на современном этапе. Кроме того, значительный ресурс заключают в себе внеправовые принципы регулирования лоббистских отношений.

Ключевые слова: группы интересов; правовое регулирование; лоббизм; закон о лоббизме; институционализация.

The article evaluates the expediency of adopting the specialized law which would regulate impact of the interested groups on public authorities in Russia. The author reveals a number of universal principles of institutionalization of lobbying, applied in Russia, and comes to conclusion that legislative regulation isn't capable to increase openness and transparency of lobbyists' activity. To achieve this goal the political will of the government is needed, aimed at the destruction of clientelist system of interests representation that dominates at the present stage. Besides, out-legal principles of regulation the lobbying relations can be useful.

Keywords: interest groups; legal regulation; lobbying; lobbying law; institutionalization.

На VII съезде «Справедливой России», который прошел в октябре 2013 г., партийным руководством был поднят практически полностью выпавший из актуальной политической повестки вопрос легализации и институционализации лоббизма в России. По словам члена президиума центрального совета «Справедливой России» Н.В. Левичева, стране «необходима цивилизованная правовая система продвижения различных интересов на уровень законодательной и исполнительной власти»¹. Через несколько дней после съезда «Справедливой России» президент РФ В.В. Путин на заседании Совета по противодействию коррупции отметил, что «антикоррупционные стандарты поведения, основанные на знании общих прав и обязанностей, должны стать нормой для всех»². Может ли предлагаемый Н.В. Левичевым закон о лоббизме послужить для чиновников, политиков и предпринимателей подобным стандартом поведения, который обяжет их отказаться

от теневых и коррупционных схем в пользу открытого и публичного диалога?

Инициативу «Справедливой России» в области законодательного регулирования лоббистской деятельности едва ли можно считать новой: подобные попытки неоднократно предпринимались, но ни разу не увенчались успехом. В 1996 г. депутатами Госдумы был разработан законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», однако Совет Государственной думы после предварительного рассмотрения принял решение снять его с повестки. Уже через год депутаты В.И. Зоркальцев, Г.Н. Махачев, А.В. Чуев предложили законопроект «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», который впоследствии был отозван его же авторами. Последний проект закона в области регулирования лоббистской деятельности, разработанный Б.Б. Надеждиным, И.М. Хакамадой, Б.Е. Немцовым, датируется 2003 г. Попытку его принятия Н.В. Левичев охарактеризовал как «самую провальную лоббистскую кампанию за последние двадцать лет». В числе официальных причин отклонения перечисленных законопроектов называются их многочисленные противоречия с существующими

¹ Левичев Н.В. Доклад на VII съезде партии «Справедливая Россия». Доступ: http://www.spravedlivo.ru/5_52248.html.

² Путин В.В. Выступление на заседании Совета по противодействию коррупции. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19516>.

нормативно-правовыми актами, несоответствие российским реалиям, недостаточно детальная проработка некоторых разделов. Однако очевидно: отсутствие в нашей стране специализированного закона о лоббизме свидетельствует о том, что представители политической элиты и эксперты не уверены в целесообразности его принятия.

Лоббизм как форма связи негосударственных структур с государственными институтами в России давно стал частью объективной политической реальности, однако и в обществе, и во властных кругах до сих пор не сформировался консолидированный подход к восприятию данного феномена. Теневой характер диалога между чиновниками и некоторыми представителями бизнеса вызывает у широкой общественности негативное отношение к лоббизму, доходящее до его отождествления с коррупцией. В западной политической культуре лоббисты выступают не столько выразителями частных, партикулярных интересов, сколько экспертами, помогающими власти принимать более взвешенные и сбалансированные административно-политические решения. В нашей стране лоббизм прочно ассоциируется «с взятками, серыми схемами, обманом и преступностью, а лоббисты воспринимаются как проходимцы»¹. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо, чтобы у российской политической элиты и экспертного сообщества сложилась концепция поэтапного становления института лоббизма. Мировая и отечественная политическая практика свидетельствует о наличии ряда принципов упорядочения лоббистской деятельности, в числе которых можно выделить: 1) обязательную регистрацию; 2) добровольную регистрацию; 3) создание экспертно-совещательных структур с привлечением лоббистов; 4) формирование институтов социального партнерства.

Принцип обязательной регистрации лоббистов в полной мере реализован в США, где представители заинтересованных групп получают аккредитацию при органах власти и обязуются раскрывать информацию о контактах с «охваченными должностными лицами». В США с 1995 г. действует специализированный закон

(*Lobbying Disclosure Act*), в котором перечислены все допустимые инструменты воздействия на представителей власти, определены формы отчетности лоббистов и санкции за нарушение требований к прозрачности их деятельности. Кроме того, в законе четко оговаривается, что лоббистами не могут выступать сенаторы, конгрессмены, а также иные политики и чиновники. Сказанное выше вовсе не означает, что американский опыт институционализации лоббизма следует воспринимать в качестве эталонного. В частности, законодательство США оставляет неограниченные возможности для применения манипулятивных средств давления на власть и общественность, поскольку фактически не регулирует применение лоббистских инструментов в Интернете и средствах массовой информации. Кроме того, незарегистрированное лицо, по факту занимающееся лоббистской деятельностью, сохраняет кулуарный доступ к представителям власти.

Добровольная регистрация лоббистов характерна для надгосударственных институтов Евросоюза. Представители бизнеса и организаций гражданского сектора, заявляя себя в качестве лоббистов, обязуются выполнять определенные требования по обеспечению прозрачности своей деятельности: открывать для широкой общественности данные о GR-персонале, целях, контактах с представителями власти, затратах на лоббистскую деятельность и т.д. Таким образом, формируется «реестр открытости» европейских лоббистов (*Transparency Register*), который включает почти 6 000 субъектов, разделенных по категориям. Зарекомендовавшие себя наилучшим образом специалисты получают право на прямой доступ в Еврокомиссию и Европарламент. Взаимодействие с лоббистами, не входящими в реестр или скрывающими данные о своей деятельности, грозит чиновникам и парламентариям не только репутационными потерями, но и дисциплинарными взысканиями. Отметим, что в реестр европейских организаций, занимающихся лоббистской деятельностью, входят три представителя России: Группа компаний «Интер РАО», компания «Лукойл» и Сибирское отделение РАН.

Вотдельно взятых странах Европейского союза действуют принципы институционализации лоббизма, отличающи-

¹ Левичев Н.В. Доклад на VII съезде партии «Справедливая Россия». Доступ: http://www.spravedlivo.ru/5_52248.html.

еся от наднациональных. В частности, во Франции лоббисты включаются в экспертно-совещательные структуры при органах власти, где получают возможность отстаивать интересы своих нанимателей. При правительстве страны функционирует Социально-экономический совет, созданный на основе Конституции 1958 г., который служит своеобразной площадкой для продвижения интересов. В России существует множество подобных инстанций экспертно-совещательного характера, куда наряду с представителями власти входят и лоббисты от разных заинтересованных групп. К числу таких структур на федеральном уровне можно отнести: советы при Президенте РФ, Общественную палату РФ, коллегии при министерствах, временные экспертные комиссии и т.д. Деятельность целого ряда подобных институтов носит формальный характер, а решения, принимаемые ими, выражаются в форме рекомендаций, которые далеко не всегда учитываются властью.

Принцип формирования институтов социального партнерства успешно реализуется в российской практике взаимодействия государства, бизнеса и профессиональных союзов. Специфика социального партнерства заключается в том, что его стороны в процессе диалога выступают равноправными партнерами, а их решения носят коллегиальный характер. Высшей инстанцией социального партнерства в России является Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, куда наряду с представителями правительства РФ входят лоббисты от профессиональных союзов и объединений работодателей. Комиссия вполне успешно регулирует вопросы, связанные с повышением минимального размера заработной платы, обеспечением социальных гарантий наемных работников, улучшением условий труда. Подобные инстанции, занимающиеся более узкими проблемами, существуют во всех регионах страны и отраслях экономики.

Таким образом, можно отметить, что в нашей стране на практике уже реализуются такие принципы институционализации лоббизма, как создание экспертно-совещательных структур с привлечением лоббистов и формирование институтов социального партнерства (второй прин-

цип показал себя в России более эффективным, чем первый). Кроме того, некоторые регулятивные меры в отношении лоббистов содержатся в Конституции РФ, законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», законе «О противодействии коррупции» и иных нормативно-правовых актах. Следует ли в данных условиях продолжать попытки внедрения на законодательном уровне американской системы регистрации лоббистов, которая закладывалась в основу законопроектов 1996, 1997 и 2003 гг.? Отвечая на этот вопрос, нужно исходить из осознания неразрешимости следующих проблем:

1) с принятием закона, предполагающего регистрацию лоббистов в России, сохранится возможность неформального доступа к представителям власти, чем будут успешно пользоваться «теневые игроки» и первые лица компаний;

2) закон не сможет регулировать лоббистскую деятельность на уровне регионов;

3) лоббисты не будут в полной мере раскрывать информацию о своей профессиональной деятельности;

4) на правоохранительные органы ляжет дополнительная нагрузка по контролю деятельности лоббистов, что на практике окажется невыполнимой задачей.

Основной проблемой институционализации лоббизма в нашей стране на современном этапе является вовсе не отсутствие специализированного закона, а наличие социальных, политических и экономических предпосылок становления корпоративистской системы, в которой нет подлинной конкуренции между ее субъектами, а власть проявляет патерналистское отношение к тем или иным группам интересов, наделяя их всевозможными преференциями. В Рейтинге лучших лоббистов России, составленном экспертами по инициативе «Независимой газеты», лидирующие позиции по итогам последних лет занимают руководители государственных компаний, которые в недавнем прошлом сами были правительственными чиновниками. Безусловно, они формируют «ближний круг» лоббистов, наделенных исключительными ресурсами и возможностями. Схожая ситуация отмечается и с общественными организациями: власть оказывает стабильное патерналистское

содействие тем из них, которые близки ей идеологически или де-факто являются аффилированными с государством институтами.

Преодоление обозначенной выше проблемы невозможно без модернизации всей политической системы, а процесс становления института цивилизованного лоббизма требует мер, которые дадут свои результаты уже в краткосрочной перспективе. К повышению прозрачности лоббистской деятельности предстателей бизнеса может подтолкнуть влияние данного фактора на инвестиционную привлекательность и стоимость активов. Несколькими годами ранее бизнес-сообщество осознало экономическую целесообразность социальной ответственности как инструмента, позитивно влияющего на корпоративный имидж, репутацию и цену бренда. Выпуск ежегодных социальных отчетов прочно вошел в практику крупных и средних компаний. Нам представляется, что прозрачная лоббистская деятельность может рассматриваться как одно из ключевых обязательств бизнеса перед обществом и показатель уровня социальной ответственности. Следовательно, необходимо создать условия, при которых раскрытие информации о лоббистской активности станет серьезным имиджевым фактором, подобно выпуску отчетов о социальной ответственности бизнеса. Более того, раздел о лоббизме можно органически включить в социальные отчеты компаний, подчеркнув таким образом его значимость.

Совершенствуя опыт Евросоюза, следует реализовать следующие меры:

- создать реестр, в котором будут добровольно регистрироваться компании и общественные организации, раскрывая информацию о лоббистской деятельности;
- доверить научному и экспертному сообществу ранжирование входящих в реестр организаций по степени открытости лоббистской деятельности;

- отдельно провести ранжирование организаций, оказывающих *GR*-услуги;

- на примере крупных государственных предприятий показать пример включения информации о лоббистской деятельности в социальные отчеты компаний;

- создать в Интернете доступный для общества ресурс, где можно будет ознакомиться с рейтингом открытости и реестром лоббистов;

- при помощи СМИ включить проблему лоббистской деятельности в информационную повестку; ввести своеобразную моду на открытость, публично поощряя чиновников, вступающих в контакт с лоббистами из реестра;

- шире внедрять принципы социального партнерства в практику диалога между властью и лоббистами.

Предложенные нами средства не предполагают создания специализированной законодательной базы для лоббистской деятельности в России: они могут быть реализованы совместными усилиями власти, экспертного сообщества, средств массовой информации и бизнеса. Опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что «требований закона недостаточно», необходима «надежная система обратной связи между обществом и государством»¹. Для регулирования лоббистской деятельности мы предлагаем ограничиться неправовыми мерами, которые вполне реалистичны для выполнения и применимы в современных российских реалиях. Закон о лоббизме может быть разработан в долгосрочной перспективе, однако инициатива его принятия на современном этапе выглядит скорее как средство улучшения партийного имиджа, нежели серьезное, взвешенное предложение.

¹ Путин В.В. Выступление на заседании Совета по противодействию коррупции. Доступ: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19516>.