

## ЛОББИЗМ. ВРЕМЯ

Разговоры о легализации института лоббизма ведутся в нашей стране уже более 20 лет. За прошедшее время общество продвинулось в понимании необходимости легализации в нашей стране правового института лоббизма. Интересно, что сама жизнь доказывает его полезность. Недавно в средствах массовой информации появилась информация о том, что Государственный космический научно-производственный центр имени М. В. Хруничева, производитель ракет «Протон», сумел защитить свой портфель заказов и бизнес в целом от санкций со стороны американского правительства, прибегнув в США к услугам профессиональных лоббистов. Это еще раз доказывает, что лоббизм работает, если он институализирован и легален.

Сегодня есть понимание того, что на «поле» лоббистской деятельности нужны четкие и ясные «правила игры».

Лоббизм является неотъемлемым составным элементом функционирования гражданского общества, технологии лоббизма поддерживают обратную связь между обществом и властью, приводят в цивилизованные рамки систему функционального представительства интересов в органах государственной власти. Например, Торгово-промышленная палата России официально, в соответствии со своими уставными документами является структурой, одной из задач которой является лоббирование интересов малого и среднего предпринимательства.

Лоббизм представляет собой совокупность специфических каналов, позволяющих осуществлять воздействие общественных структур на содержание и результативность государственной политики.

Особую актуальность проблема легализации лоббизма приобретает в условиях происходящих в нашем обществе структурных изменений: повышается роль интересов различных социальных групп в политическом процессе, создаются новые механизмы взаимодействия институтов власти и гражданского общества.

Лоббизм как форма продвижения общественных, групповых или частных интересов представляет собой многоплановый феномен, характерный для любых политических систем. Особенности политического устройства определяют удельный вес лоббизма в механизмах взаимодействия общества и государства. Можно констатировать, что во всех



**А. Б. Выборный,**  
депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

сферах общественной жизни, где пересекаются интересы власти и других участников социальной деятельности, в той или иной степени имеют место процессы лоббирования.

В процессе развития лоббистские структуры могут трансформироваться из инструмента в заказчика, стать сетевыми структурами и развитыми группами влияния. В свою очередь, государство в определенных рамках может само создавать и формировать группы интересов.

Лоббизм «де-факто» присутствует в нашей стране. Время для принятия в России закона о лоббизме пришло.

Стоит отметить, что развитые группы интересов могут являться потенциальной угрозой для слабого государства, но сильному государству они оказывают серьезную поддержку. В современном обществе, имеющем сложную, разноуровневую структуру, государственная администрация редко обладает информацией, которая предоставляет

возможность точно прогнозировать последствия большинства политических решений. Группы влияния заполняют этот пробел, поддерживая институционализированную связь между властными структурами и гражданским обществом.

Деятельность групп давления может развиваться как в правовой, так и в криминальной сферах. В последнем случае это, как правило, является мощным источником коррупции. Поэтому введение лоббистской деятельности в правовое поле является одним из способов борьбы с коррупцией. Как только процесс принятия решений становится прозрачным, т.е. осуществляется открыто, через установленные законом каналы, под контролем общественности, существенно сокращается возможность злоупотреблений, связанных с личным обогащением тех, кто обладает дискреционными полномочиями.

Анализ показывает, что для России в большей степени характерна корпоративная модель представительства интересов, а группы давления отличаются большей степенью активности, чем группы интересов.

В целом, можно утверждать, что в России активно развивается процесс осознания своего собственного, «корпоративного» интереса различными социальными группами, что существенно актуализирует принятие закона о лоббизме.

Основные объекты приложения лоббистских усилий – исполнительные и законодательные органы власти. Последние представляют собой многоинституциональные объекты лоббистской деятельности. Внутри них лоббистское давление может оказываться, например, как на представителей депутатского корпуса, так и на сотрудников аппарата законодательного органа власти. Деятельность лоббистов в законодательном процессе возможна на разных стадиях подготовки законопроекта, однако наибольшая вероятность повлиять на процесс прохождения законопроекта представляется в ходе их первого чтения. При этом следует отметить, что процедура отстаивания интересов отдельных граждан отличается пока малой степенью проработанности.

Федеральное законодательство о лоббизме позволит сделать процесс лоббирования интересов различными организациями и корпоративными группами давления более прозрачным, позволит предотвратить расширение коррупции во власти, увеличить гласность и легитимность принимаемых властью решений, придать процессу взаимодействия общества и власти организованный и законный характер.

Закон о лоббизме призван создать механизмы и условия воздействия на власть различным группам, гражданам, общественным организациям и объединениям, что создаст возможность воспол-

нить пробел в регулировании взаимоотношений гражданского общества и власти.

При этом следует учитывать, что бюрократизация процесса регулирования лоббистской деятельности может дать негативные результаты и способна привести к исключительно теневому или коррумпированному лоббированию.

Принимать подобный закон необходимо в пакете с другими законодательными актами, направленными, прежде всего, на усиление противодействия коррупции. Только комплексный законодательный подход и последовательность в правовом урегулировании лоббистских отношений в России позволит создать в нашей стране цивилизованный институт лоббизма.

Лоббизм в России часто приравнивают к коррупции. Но, в отличие от коррупции, лоббизм – это неотъемлемая часть политического процесса. Для того чтобы как-то его урегулировать, необходимо ввести этот процесс в правовое поле. Нужен ли для этого закон? Опыт Евросоюза показывает, что существуют и иные пути.

Лоббизм как неотъемлемая часть процесса управления имеет положительные и отрицательные свойства. С одной стороны, он необходим тем, кого затрагивают решения государственной власти. С другой – необходим последним, так как заинтересованные стороны предоставляют им ценную информацию о реальной ситуации и о возможных последствиях принимаемых мер.

Вот и получается, что лоббизм как процесс предоставления многосторонней экспертной информации высокого качества помогает повышать эффективность политических решений, избегать опрометчивых шагов и негативных последствий принимаемого законодательства.

На уровне ЕС лоббизм возник с момента появления Сообществ. Его развитие тесно связано с расширением компетенций институтов ЕС. Всплеск количества новых лоббистских организаций в Брюсселе произошел после принятия Единого европейского акта в 1986 году и вступления в силу Маастрихтского договора в 1993-м. Впервые вопрос о необходимости регулирования лоббизма в ЕС встал также в середине девяностых годов.

Институты ЕС не скрывают, что они ведут консультации с заинтересованными сторонами. Более того, существует много разных инструментов и каналов, созданных специально для того, чтобы

заинтересованные стороны имели возможность донести свое мнение до институтов ЕС: «Зеленые» и «Белые» книги, консультативные комитеты и экспертные группы, бизнес тест-панели и ad hoc консультации. Все они являются дешевым и быстрым источником информации, необходимой для принятия наиболее эффективного решения.

Поэтому речь идет не об ограничении представительства интересов, а о необходимости создания улучшенной культуры консультации и диалога, которая была бы принята во всех институтах ЕС. При этом считается, что создание культуры консультации не может быть достигнуто законодательным путем.

Целью регулирования лоббизма является создание самоуправляющейся системы взаимодействия с группами интересов, которая была бы прозрачной и не выходила за рамки законности. Нельзя сказать, что Евросоюзу это уже удалось. Существование активной лоббистской деятельности на уровне европейских институтов поставило ряд проблем, с которыми сталкиваются и многие государства, в том числе Россия:

- отсутствие прозрачности в процессе лоббирования;
- несбалансированное представительство лоббистов в органах ЕС, в том числе в экспертных комиссиях, подготавливающих законодательные предложения Комиссии;
- конфликты интересов и феномен вращающихся дверей (revolving doors);
- торговля влиянием (в том числе коррупция).

Законодательство о лоббизме может эффективно работать только комплементарно с развитым антикоррупционным законодательством.

Отсутствие прозрачности в процессе лоббирования – это ключевая проблема в процессе регулирования лоббизма для многих государств. Для того чтобы урегулировать эту проблему, в ЕС был создан Реестр прозрачности – объединенный реестр групп интересов, работающих в Еврокомиссии и Европейском Парламенте. Реестр стал результатом долгих переговоров между Комиссией и Парламентом. Если Парламент склонялся к созданию обязательного реестра с максимально полной информацией о каждом зарегистрированном, то Комиссия тяготела к добровольной процедуре регистрации.

Новый вариант стал компромиссом. Регистрация в Реестре стала основой для получения группой

интересов пропуска в Парламент. По расчетам Комиссии, Реестр должен был стать серьезным рычагом обеспечения прозрачности лоббизма в ЕС.

В Реестре лоббисты должны предоставить информацию о своей деятельности: количество вовлеченных в лоббирование сотрудников, законодательные акты, над которыми они работают, суммы, которые они тратят на лоббирование, количество финансовых средств (грантов) ЕС, которое они получают. Все данные находятся в открытом доступе на специально созданной странице сайта ЕС (см. [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm)).

Однако, добровольный Реестр несовершенен и критикуется по ряду направлений:

- в нем зарегистрированы отнюдь не все лоббисты. Например, такие компании как Alitalia, Apple Computer, Canon, Deutsche Bank AG, General Motors Europe, Walt Disney Company Inc. и другие не зарегистрировались в Реестре;
- предоставленной информации недостаточно, чтобы процесс лоббирования был действительно прозрачным. В Реестре обозначены только имена тех лоббистов, которые имеют пропуск в Европейский Парламент. Например, Европейский Атомный форум (ассоциация производителей атомной энергии) в соответствующей графе просто указывает «атомная энергия», а крупнейшая ассоциация производителей Европы BusinessEurope – «вопросы, которые имеют значение для европейских компаний»;
- финансовая информация о лоббизме, предоставленная в Реестре, не всегда соответствует реальности. Такие крупные ассоциации бизнеса как, например, European Crop Protection Association (ЕСРА) или финансовое лобби European Fund and Assets Management Association (EFAMA) указывают в реестре суммы в 100–150 тысяч евро в год, обладая при этом представительством в Брюсселе, в каждом из которых работает около 15 сотрудников.

Реестр можно рассматривать как первую ступень развития добровольных мер по регулированию лоббизма в рамках развития более широкой концепции создания культуры консультации в ЕС. Появление подобного открытого Реестра в России стало бы прорывом в сфере регулирования лоббистской деятельности.

Отметим, что регулирование лоббизма в ЕС решает несколько задач:

- обеспечение прозрачности процесса принятия решений;
- структурирование потоков информации, идущих от групп интересов;

- сохранение недискриминационного доступа заинтересованных групп к процессу работы над законопроектами;
- создание культуры коммуникации в рамках саморегулирующей системы взаимоотношений власти и групп интересов;
- противодействие криминальным и нелегальным действиям во время лоббирования.

Регулирование строится, с одной стороны, путем ужесточения правил профессиональной этики для объектов лоббирования (государственных/муниципальных служащих и парламентариев). С другой – через внедрение добровольных мер для лоббистских организаций, на которые не возлагаются никакие дополнительные юридические обязательства.

Безусловно, в ЕС пока не удалось устранить все негативные проявления лоббизма, но создание консультационной культуры может иметь большой успех в долгосрочной перспективе.

...лоббизм – это необходимый информационный ресурс для власти, который нужно вывести в правовое поле и развивать.

Для России опыт ЕС при разработке собственного урегулирования лоббизма может быть интересен по многим параметрам.

Во-первых – это отделение профессиональных лоббистов от государственных/муниципальных и иных полномочных лиц, и парламентариев.

Во-вторых – введение более жестких правил для государственных/муниципальных и иных полномочных лиц, и парламентариев (например, уголовной ответственности за протекционизм, фаворитизм, nepotизм и др.).

В-третьих – увеличение легальных каналов доступа заинтересованных групп к процессу принятия решений. Если группа будет иметь возможность доносить и отстаивать свое мнение до принимающих решения свободно, необходимость подкупать должностных лиц значительно уменьшится.

В-четвертых – расширение круга групп интересов, имеющих доступ к процессу принятия решений,

чтобы иметь возможность выбирать наиболее эффективное решение из предлагаемых. Плюрализм создаст здоровую конкуренцию мнений и идей, и будет стимулировать группы искать консенсус между собой.

И наконец, в процессе создания регулирования необходимо отталкиваться от того, что лоббизм – это необходимый информационный ресурс для власти, который нужно вывести в правовое поле и развивать. В настоящее время лоббизм существует как бы в виртуальном пространстве. Официально, как явление, он отсутствует.

Институт лоббизма, безусловно, представляет собой важный механизм принятия взвешенных государственных решений на основе согласования различных позиций и интересов. Сегодня вопрос стоит не о полезности и преимуществах лоббизма, они очевидны. Вопрос в том, какая его модель утвердится в России.

Лично я исключаю возможность появления в России олигархического лоббизма, продиктованного эгоистическим стремлением узкого круга людей подмять под себя все, включая государственные институты. Скорее допускаю появления у нас цивилизованной модели лоббизма, когда при условии эффективного государственного регулирования будут созданы относительно равные условия для представительства в органах власти отраслевых и других общественных интересов.

Хочется выглядеть оптимистом, поэтом у не исключаю, что вопрос введения института лоббизма в России будет решен в ближайшее время.

#### Список источников

1. Профессиональный словарь лоббистской деятельности / составитель П.А. Толстых // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009. [Электронный ресурс]. – URL: [http://lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=26](http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=26) (дата обращения: 04.02.2014).
2. Васильева С. Цивилизованный лоббизм – средство или следствие борьбы с коррупцией? // Институт права и публичной политики. Сравнительное конституционное обозрение. № 4 (65). 2008. [Электронный ресурс]. – URL: <http://lobbying.com.ua/publ/20-1-0-18> (дата обращения: 22.09.2014).
3. <http://er.ru/news/85605/>