

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

БИЗНЕС

И

**ВЛАСТЬ
В РОССИИ**

Формирование
благоприятного
инвестиционного
и предпринимательского
климата

*Под редакцией
профессора А.Н. Шохина*



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2015

УДК 338.22
ББК 65.012.1
Б59

Научный редактор и руководитель авторского коллектива — *А.Н. Шохин*

Авторский коллектив:

А.Н. Шохин (введение, гл. 2, гл. 4, гл. 10);
С.Р. Борисов (гл. 3); М.Н. Глухова (гл. 5); В.В. Иванов (гл. 7);
В.Н. Кириллина (гл. 14); К.Ю. Кисель (гл. 8); И.В. Котелевская (гл. 6);
Д.В. Крылова (гл. 16); М.В. Ларионова (гл. 11); Д.А. Максимов (гл. 12);
Ж.И. Навроцкая (гл. 3, гл. 17); М.Н. Озерянская (гл. 15); **А.П. Починок** (гл. 13);
А.А. Прохорова (гл. 2, гл. 10); **Н.П. Распопов** (гл. 7); М.Р. Рахмангулов (гл. 11);
А.Г. Сахаров (гл. 11); А.С. Царьков (гл. 7); А.В. Шелепов (гл. 11);
М.В. Юргелас (гл. 9); И.Ю. Юргенс (гл. 1, гл. 12)

ISBN 978-5-7598-1256-2

© Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2015
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2015

Оглавление

Введение. Бизнес и власть: движение навстречу к благоприятному инвестиционному климату (*А.Н. Шохин*).....6

Раздел I. Институты и механизмы продвижения интересов бизнеса в процессе взаимодействия с властью

Глава 1. GR как стимул модернизации: состояние институтов взаимодействия государства и бизнеса в современной России (*И.Ю. Юргенс*).....15

Глава 2. Коммерческий лоббизм как способ институционального представительства и продвижения интересов бизнеса (*А.Н. Шохин, А.А. Прохорова*).....23

Глава 3. О роли объединенного бизнеса в продвижении интересов малого и среднего предпринимательства в современной России (*С.Р. Борисов, Ж.И. Навроцкая*)66

Глава 4. Механизмы представительства интересов предпринимательского сообщества в России конца XIX – начала XX вв. (*А.Н. Шохин*)78

Раздел II. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования благоприятного инвестиционного климата

Глава 5. Инвестиционная активность в посткризисный период: барьеры и стимулы (*М.Н. Глухова*).....107

Глава 6. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: стабильные условия, минимизация рисков и механизмы защиты (*И.В. Котелевская*).....124

Глава 7. Моделирование взаимоотношений в системе «бизнес-власть»: формирование инвестиционного климата в России и российских регионах (*В.В. Иванов, Н.П. Распопов, А.С. Царьков*)140

- Глава 8. Прикладные модели оценки политических рисков при принятии инвестиционного решения (*К.Ю. Кисель*).....166
- Глава 9. Экспертиза результатов государственного контракта как механизм достижения взаимовыгодных результатов бизнеса и власти (*М.В. Юргелас*).....183

**Раздел III. Взаимодействие бизнеса и власти:
международная практика**

- Глава 10. Роль бизнес-ассоциаций в системе взаимодействия с властью: зарубежный опыт (*А.Н. Шохин, А.А. Прохорова*)197
- Глава 11. Взаимодействие «Деловой двадцатки» (B20) и «Группы двадцати» (G20): достижения и вызовы (*М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов*)241
- Глава 12. Взаимосвязь между восприятием политических рисков иностранным бизнесом и объемом прямых иностранных инвестиций: цена репутации страны (*И.Ю. Юргенс, Д.А. Максимов*)290

**Раздел IV. Социальные аспекты формирования благоприятного
инвестиционного и предпринимательского климата**

- Глава 13. Социальная политика как фактор формирования инвестиционного климата (*А.П. Починок*).....309
- Глава 14. Подготовка специалистов в инвестиционной сфере: проблемы и перспективы (*В.Н. Кириллина*)319
- Глава 15. Социальные инвестиции в рамках реализации корпоративной социальной ответственности: партнерство бизнеса и власти (*М.Н. Озерянская*).....338
- Глава 16. Роль антикоррупционной политики в улучшении предпринимательского и инвестиционного климата (*Д.В. Крылова*)352
- Глава 17. Ценностные основы российского предпринимательства: традиции и современность (*Ж.И. Навроцкая*).....369

Приложения

Приложение 1. Стенограмма круглого стола «Повышение инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создание благоприятных условий для развития бизнеса» 24 октября 2012 г.	379
Приложение 2. Стенограмма выступления президента Российского союза промышленников и предпринимателей, президента НИУ ВШЭ А.Н. Шохина на XV Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества», 1 апреля 2014 г.	411
Приложение 3. Стенограмма круглого стола в рамках XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества «Инвестиционно-предпринимательский климат как фактор экономического роста» 3 апреля 2014 г.	426
Сведения об авторах.....	455

Введение

Бизнес и власть: движение навстречу к благоприятному инвестиционному климату

Монография, которую Вы держите в руках – логическое продолжение серии публикаций кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

В вышедшей в 2011 г. книге «Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия» освещалось общее состояние системы взаимодействия бизнеса и власти в России на различных уровнях. Предлагаемая Вашему вниманию монография «Бизнес и власть в России: формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата» дает представление о влиянии качества взаимодействия бизнеса и власти на инвестиционную политику России в контексте тех политических, экономических или социальных вызовов, с которыми субъектам предпринимательской деятельности приходится сегодня сталкиваться.

В основе монографии лежат практические наработки профессорско-преподавательского состава кафедры, стенограммы круглых столов, а также материалы мастер-классов ведущих представителей, экспертов бизнес-сообщества и органов государственной власти. Анализируя основные составляющие инвестиционной политики государства, необходимо должное внимание уделять правовым вопросам, вопросам экономической и социальной политик, учитывать сопутствующие репутационные и политические риски – все те факторы, которые оказывают прямое влияние на привлечение инвестиций и формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в стране.

Преподаватели кафедры – это ведущие эксперты, практики бизнес-сообщества и органов государственной власти, которые принимают непосредственное участие в формировании и реализации политических, экономических, социальных программ. Полученный ими на практике опыт и накопленные знания позволяют объединить в монографии наиболее актуальные вопросы, проиллюстрированные удачными примерами и откровенными провалами, раскрывающими суть и современные реалии проблемы нахождения и поддержания эффективного механизма

взаимодействия и сотрудничества бизнеса и власти для улучшения инвестиционного климата в России.

Продуманная инвестиционная политика, как на федеральном, так и региональном уровнях, – одно из важнейших условий успешного экономического развития страны. В условиях рецессии, ухудшающихся экономических прогнозов на период до 2030 г., существования серьезных проблем (сырьевой характер экономики, недостающий объем инвестиций в основной капитал, низкая производительность труда) улучшение инвестиционного и предпринимательского климата является одним из наиболее эффективных механизмов восстановления и поддержания экономического роста.

В процессе взаимодействия бизнеса и власти достигнуты значительные результаты, положительно влияющие на инвестиционный и предпринимательский климат. Функционирует механизм участия бизнеса в экспертизе проектов нормативно-правовых актов (НПА), разработке стратегических документов, оценке действующих документов, их корректировке. Важный инструмент, способствующий поддержанию цивилизованного и продуктивного диалога власти и бизнеса, – «дорожные карты», разрабатываемые в рамках реализации «Национальной предпринимательской инициативы». «Карты» могут стать незаменимым и крайне эффективным инструментом, приносящим хорошие результаты, но только в том случае, если он будет трансформирован в постоянно действующий механизм участия бизнеса в выработке стратегически важных экономических решений.

Также действует ряд открытых площадок, на которых осуществляется публичное обсуждение проектов документов, нормативно-правовых актов, и где бизнес является ведущим спикером.

Достаточно высокую результативность показало «Открытое правительство», не только как площадка для дискуссии, но и место, где, по сути, принимаются решения. Эффективность этого инструмента доказали обсуждения по вопросам промышленной безопасности, развития системы аккредитации, проекту Основных направлений налоговой политики, мегарегулятору. Однако нельзя довольствоваться достигнутыми результатами, поэтому совершенствование механизма мы видим в том, чтобы позиция «Открытого правительства» по проектам НПА и стратегическим документам либо учитывалась, либо на заседании Правительства России разработчик обосновывал невозможность учета замечаний.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – также один из результативных механизмов публичной, понятной, транспарентной схемы участия бизнеса в экспертизе проектов нормативно-правовых актов. Опыт работы института оценки регулирующего воздействия показывает эффективность открытого общественного обсуждения проектов документов и нормативных правовых актов. Однако данный инструмент пока не используется в полную силу, несмотря на имеющийся у него

потенциал: сегодня бизнес не допущен к формализованному обсуждению ставок налогов, законопроекты, вносимые в Думу не через Правительство РФ, а другими субъектами законодательной инициативы, также не подпадают под действие ОРВ. Крайне важно распространить проведение оценки в отношении всех подготовленных ко второму чтению законопроектов.

Важным событием стало объявление Президентом РФ Владимиром Путиным в Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 г. о формировании Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. В рамках Национального рейтинга инвестклимата будут выявлены лучшие практики, способствующие притоку инвестиций в регион, проведена оценка существующих условий для ведения бизнеса, а также проанализирована, и в дальнейшем – улучшена, система стимулирования региональных властей к улучшению качества деловой среды.

В формировании рейтинга участвуют Агентство стратегических инициатив, Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата, «Опора России», «Деловая Россия», а также федеральные органы исполнительной власти. В 2014 г. работа по составлению Национального рейтинга состояния инвестклимата идет в пилотном режиме в 22 регионах, а с 2015 г. будет распространена на всю Российскую Федерацию. Инвестклимат региона оценивается по четырем блокам: «регуляторная среда» – временные и материальные издержки, которые несет предприниматель при подключении к энергосетям или получении разрешения на строительство; «доступность ресурсов и качество инфраструктуры» – наличие технопарков, качество сетей, состояние дорог в регионе; «институциональная среда» – уровень защиты бизнеса и качество работы инвестиционных советов при губернаторах; «эффективность поддержки малого бизнеса».

Рейтинг позволит не только выявлять регионы-лидеры в привлечении инвестиций. Анализ наиболее эффективных действий региональных властей делает возможной разработку рекомендации по внедрению лучших практик в других регионах Российской Федерации. Инвесторы, в том числе иностранные, смогут оценить возможности того или иного региона, его соответствие своим коммерческим целям.

Национальный рейтинг инвестклимата субъектов РФ, Национальная предпринимательская инициатива и «дорожные карты» – важные инструменты, создающие условия для укрепления в гражданском обществе института предпринимателей, которые осуществляют конкретные действия для повышения конкурентоспособности национальной экономики, осознавая свою ответственность за будущее России.

Применение на практике перечисленных инструментов, безусловно, уже сегодня приносит положительные результаты, и мы надеемся, что в будущем си-

туация будет развиваться в сторону улучшения. Но для того чтобы достичь большего, важно помнить о тех проблемах, которые существуют сегодня при взаимодействии власти и бизнеса и не способствуют улучшению инвестиционного климата, и которые нам предстоит решать в ближайшем будущем.

Во-первых, направления социально-экономической политики, то, как государственные программы реализуются на практике, и результаты, достигаемые в итоге, достаточно непредсказуемы. Многие предприниматели отмечают, что и правила игры меняются крайне часто, что делает невозможным столь важное для бизнеса долгосрочное планирование. Бывают случаи, когда в последний момент перед принятием решения Правительством в законопроект вносятся кардинальные изменения, что порой перечеркивает всю проделанную ранее бизнесом трудоемкую работу, оставляя голос предпринимателей в итоге не услышанным. Классический пример – это основные направления налоговой политики, принятые в мае 2013 г., в которых предлагалось ввести налог на недвижимое имущество юридических лиц с 2018 г., а в сентябре уже был принят в первом чтении закон, предполагавший введение этого налога с 1 января 2014 г. Нашими совместными усилиями удалось скорректировать его и придать ему приемлемую форму. Но, тем не менее, здесь мы видим, что стратегические документы практически сразу после утверждения не оказываются базой для принятия текущих решений. Пока обязательность участия бизнес-сообщества в экспертизе проектов нормативных правовых актов распространяется не на все документы, затрагивающие интересы предпринимателей, но скорость развития этой системы впечатляет. Буквально за пару-тройку лет в России появилась оценка регулирующего воздействия, обязательность обсуждения на общественных советах министерств и ведомств многих стратегических документов, антикоррупционная экспертиза. Не все механизмы работают одинаково эффективно, но такое институциональное, регулярное взаимодействие чрезвычайно эффективно. Фиксирование намеченной социально-экономической политики в долгосрочном периоде, а также тесное сотрудничество государства и бизнеса при ее разработке и реализации позволят бизнесу вносить свои предложения по ее рационализации и выстраивать свои среднесрочные стратегии развития.

Во-вторых, все еще актуальны проблемы избыточных административных барьеров и нахождения и применения эффективных механизмов противодействия коррупции. Также сегодня можно наблюдать тенденцию регулирования предпринимательской деятельности в сторону запретов, а не стимулов. Часто, по умолчанию, при возникновении конфликтных ситуаций действует принцип презумпции виновности бизнеса, что только усиливает недоверие бизнеса к государству. Постепенному разрешению проблемы избыточных административных барьеров способствуют разрабатываемые сегодня в рамках национальной предприниматель-

ской инициативы «дорожные карты», которые нацелены на оптимизацию процедуры регистрации бизнеса, подключения к электросетям, получения разрешения на строительство и т.д. Мы ожидаем, что противодействию коррупции и снижению уровня коррупционных расходов будет способствовать принятие закона о государственно-частном партнерстве, в законопроекте которого большой выбор форм и механизмов ГЧП, позволяющих компаниям и регионам выбирать наиболее рациональные для них форматы взаимодействия. Бизнес понимает, что в вопросе противодействия коррупции многое зависит от него. В 2012 г. ведущими бизнес-объединениями (РСПП, ТПП РФ, «Деловая Россия», «Опора России») была подписана Антикоррупционная хартия российского бизнеса, и теперь основной задачей является присоединение к хартии, если не всех, то большинства компаний, и, безусловно, ее соблюдение.

В-третьих, это проблемы, связанные с несовершенством института защиты прав собственности, который призван выступать одним из главных двигателей в процессе повышения инвестиционной привлекательности российских и иностранных компаний, возврата капиталов в российскую юрисдикцию. Так как существенная роль в решении вопросов защиты прав собственности принадлежит судам, важно, чтобы закрепленные полномочия арбитражных и третейских судов по разрешению экономических и корпоративных споров не подвергались частым и коренным изменениям. Одновременно необходимо повышать защиту прав собственников и кредиторов в случаях неплатежеспособности компаний, что подразумевает, в том числе, сокращение сроков проведения соответствующих процедур в делах о банкротстве, усиление реабилитационной направленности в урегулировании дел о несостоятельности.

Говоря о защите прав собственности предпринимателей, нельзя обойти такую жизненно важную в данном контексте тему, как введение в России института уполномоченного по защите прав предпринимателей. Учреждение данного института – положительный итог многих лет сотрудничества бизнеса и власти, способный послужить инструментом для достижения столь важного для обеих сторон желаемого уровня инвестиционной привлекательности и экономического развития страны в целом.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей (или иначе – бизнес-омбудсмена) сегодня действует на основании Указа Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Бизнес-омбудсмен, назначаемый лично Президентом РФ, призван обеспечивать проведение качественной внесудебной работы по восстановлению нарушенных представителями государственных органов прав предпринимателей, а также способствовать нахождению честного и наиболее рационального в контексте каждой конкретной ситуации способа разрешения воз-

никающего между бизнесом и властью конфликта. Другими словами, омбудсмен – это «скорая помощь» предпринимателям в неправовых ситуациях, это государственный гражданский служащий, способный пресекать попытки оказания давления правоохранительных органов или чиновников на бизнесменов. В полномочия омбудсмена включены: личное участие в судебных процессах, участие в качестве истца в административных процессах, возможность приостановления ненормативных актов федеральных органов государственной власти до решения суда. Все эти инструменты при активном их использовании способны оказывать значительное влияние на улучшение качества защиты прав предпринимателей в России. Немаловажно, что анализ обращений, поступающих от граждан бизнес-омбудсмену, позволит максимально четко представлять картину существующих конкретных проблем и трудностей, с которыми сталкивается предприниматель в России.

Мы ожидаем, что функционирование института бизнес-омбудсмена способно значительно улучшить ситуацию в важнейшей сфере взаимодействия бизнеса и власти – в сфере защиты прав предпринимателей, что благоприятно скажется на повышении уровня доверия иностранных инвесторов к условиям ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Отдельным направлением поддержки инвестиционной среды является поддержка малого и среднего предпринимательства (МСП) в России. Развитие МСП – весомая составляющая государственной социально-экономической политики, сочетающая правовые, экономические, социальные, консультационные, информационные, образовательные и другие меры, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на различные реализуемые государством программы по поддержке МСП (программы Минтруда, Минсельхоза, ОАО «МСП Банк» Внешэкономбанка), количество малых и средних предприятий стремительно уменьшается. Это связано, в том числе, с тем, что МСП лишилось ряда льгот, которые во многом определяли способность не только получать прибыль от реализации своей деятельности, но также выживать и быть конкурентоспособными. Были увеличены размеры страховых взносов, в результате только за 2013 год количество индивидуальных предпринимателей уменьшилось на 700 тысяч. С 1 января 2015 г. в силу вступят поправки в Налоговый кодекс, которые в одночасье окажут прямое воздействие на малый и средний бизнес. Предприятиям, работающим сегодня по упрощенной схеме налогообложения, придется выплачивать налог на недвижимое имущество, что, безусловно, послужит толчком к дальнейшему увеличению количества индивидуальных предпринимателей, покидающих все менее и менее привлекательный для ведения коммерческой деятельности рынок.

Мы призываем подумать о посильных для государства и столь важных для бизнеса мерах. Необходимо поддерживать малый бизнес не только «на входе» через налоговые каникулы для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, но и на стадии активного роста. Также важно ликвидировать «шоковый порог» для малого бизнеса, использующего систему упрощенного налогообложения, отказаться от быстрого повышения предельной величины базы для начисления страховых взносов. Резкое повышение и, тем более, отмена порогового значения поставит под удар создание и модернизацию 25 млн высокопроизводительных рабочих мест, поскольку сделает невыгодным наем квалифицированного (и высокооплачиваемого) персонала. Таким образом, необходима сбалансированная, продуманная государственная политика поддержки малых и средних предприятий, которая не может быть реализована посредством нескольких мероприятий, точечных мер. Требуются структурные преобразования экономической системы, где одним из ключевых аспектов для улучшения условий деятельности МСП является разработка комплексной программы, сочетающей, в том числе, рационализацию и увеличение налоговых льгот, снижение страховых взносов, улучшение условий кредитования малого и среднего бизнеса.

Инвестиционные планы большинства компаний в текущем периоде были достаточно оптимистичными. Понятно, что нестабильность на мировых экономических и политических рынках уже корректирует инвестпрограммы, но дальнейшая их судьба зависит во многом от готовности государства к сотрудничеству с бизнесом. В целом диалог бизнеса и власти выстраивается, хотя и на разных направлениях неодинаково эффективно. Без создания условий для развития компаний, формирования благоприятного делового климата существующие инвестиционные планы компаний окажутся благими намерениями. Допустить этого нельзя. В этом наша обязанность и ответственность¹.

¹ Поскольку фактический материал данной книги относится к осени 2014 г., необходимо заметить, что с того момента произошел ряд экономических и политических событий, повлиявших на систему взаимодействия бизнеса и власти, а также на роль этого сотрудничества в формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в России. Исследуемая сфера достаточно динамична, и последствия текущих изменений будут отражены в монографиях и публикациях сотрудников кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Раздел I

**Институты
и механизмы
продвижения
интересов
бизнеса
в процессе
взаимодействия
с властью**

Глава 1

GR как стимул модернизации: состояние институтов взаимодействия государства и бизнеса в современной России

С началом президентской кампании 2011–2012 гг. и в экспертных дискуссиях, и в «установочных материалах», предлагаемых действующей властью, заметно снизилась частота употребления термина «модернизация». При этом и альтернативных стратегий развития страны обществу предложено не было, а время от времени лидеры страны считают необходимым подтвердить верность курсу, взятому в 2008 г. (В. Путин, 24 октября 2012 г.: «Думаю, нет необходимости доказывать значимость модернизации для успешного развития России. Собственно говоря, это рефреном проходит по всем нашим документам, на всех наших совещаниях: это действительно генеральный путь развития нашей экономики, укрепления ее позиций в глобальной экономике, создания условий для самореализации наших граждан».)

Нельзя не согласиться с российским президентом – только осуществление модернизационного сценария позволяет создать базовые условия для устойчивого экономического роста и долговременного повышения благосостояния граждан, снизить зависимость от конъюнктуры мирового рынка сырья.

Но, как отмечали эксперты еще перед началом «медведевского четырехлетия», реализация модернизационной стратегии требует значительных усилий власти, притом в направлениях, для нее необычных и непривычных. Речь идет о привлечении общественных сил к широкой модернизации. Фактически, должен быть изменен стиль взаимоотношений власти и общества, повышены подотчетность органов власти гражданам и ответственность чиновников. Данная стратегия, конечно, наиболее надежна с точки зрения долгосрочных интересов России, но требует огромной устойчивости и последовательности государства.

Пока что достаточной устойчивости и последовательности проявлено не было. И, очевидно, как раз «непривычность» требуемых усилий стала причиной того, что видимый интерес к модернизации у российской власти к нынешнему времени заметно снизился.

Может ли общество стимулировать модернизационную политику? Пока отечественный опыт неоднозначен. Результаты «сессии политической модернизации» Государственной думы (определение С. Нарышкина) в 2012 г. оказались неожиданными, странными и подчас гротескными. Вместе с тем потенциал «модернизационного воздействия» бизнеса (прежде всего, конечно, в экономической сфере) нужно признать достаточно высоким. И само государство активно работает над созданием институциональной базы для такого влияния.

За последнее время в сфере отношений государства и предпринимателей у нас произошли достаточно существенные сдвиги. Это относится и к такой области, как GR, к воздействию бизнеса на принятие государственных решений. Трансформируются методы, появляются новые институты.

Изменились корпоративные практики. Отечественные компании, выходящие на мировые рынки заимствования, открывающие отделения за рубежом, привлекающие внешних партнеров, в своих GR-практиках уже опираются на вполне цивилизованные международные стандарты. Люди, которые работают в GR-подразделениях этих компаний, уже понимают и принимают основные стандарты современного корпоративного управления: открытость, отчетность, отход собственников от управления; соответствующим образом формируются и их представления о нормах и путях взаимодействия с властными структурами. Среди верифицирующихся практик российского GR занос чемоданов в нужные кабинеты занимает все меньшее место.

Вступление России во Всемирную торговую организацию, стоящая перед нами задача создания общеевропейского экономического пространства – всем этим тоже заметно стимулируется внедрение в России лучших международных практик эффективного взаимодействия государства и бизнеса и развитие соответствующих институтов.

Российское государство – по крайней мере, на уровне деклараций – также демонстрирует понимание того, насколько важны конструктивные отношения с бизнесом, насколько важна вовлеченность бизнеса в процесс принятия решений и как именно такое вовлечение должно быть организовано.

В апреле 2012 г. на заседании рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство» Д. Медведев высказал идею перезапуска системы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Признав, что «в большинстве случаев они действительно не работают» и остаются, за редким исключением, «декоративными», он заявил о необходимости «их все обновить и сделать гораздо более эффективными».

Обновление действительно происходит. Практически в каждом общественном совете при министерствах присутствуют представители бизнеса, к ним обращаются за консультациями, их выслушивают, бумаги циркулируют вполне

активно. Остаются сомнения и вопросы по поводу того, насколько эти мнения учитываются в дальнейшей деятельности министерств. Но, по крайней мере, созданы такие механизмы.

По формальным признакам можно говорить о том, что за последние год-два произошел своего рода институциональный GR-прорыв. Институтов, нацеленных на выстраивание коммуникаций между государством и бизнесом, стало значительно больше, они стали значительно сложнее и совершеннее. Главный из них (который пока недооценивается широкой публикой) – это уже упомянутое Открытое правительство.

В итоговом докладе Президенту России рабочей группы по подготовке предложений по формированию «Открытого правительства» (май 2012) развитие конкуренции и предпринимательства было выделено как одно из приоритетных направлений, рассматриваемых в качестве «локомотивов для запуска системы “Открытое правительство”» и принципиально значимых для ее функционирования. (Отметим, что два других потенциальных «локомотива» – развитие кадрового потенциала и человеческого капитала и борьба с коррупцией – тоже имеют огромную важность в плане отношений государства и бизнеса.)

Более развернуто задача формулировалась в докладе таким образом: «совершенствовать систему государственного управления конкуренцией, в том числе за счет привлечения общества (предпринимательских сообществ, обществ по защите прав потребителей) для выработки и продвижения мер по развитию конкуренции и текущего управления конкурентной средой».

Для ее решения предполагалось, в числе первоочередных мер, развитие общественных институтов, повышающих уровень конкуренции. Это включало в себя внедрение «практики обязательных консультаций с обществами потребителей и предпринимательскими сообществами при принятии решений об изменениях в регулировании», повышение прозрачности таких консультаций, обязательную публикацию обоснованной реакции органов исполнительной власти на поданные предложения.

Также было предложено обеспечить участие общественных организаций «в публичном обсуждении Ежегодных докладов ФАС “О конкуренции” и МЭР “О предпринимательском климате” с включением в них в качестве обязательного первого раздела общественной оценки выполнения КПЭ по развитию конкуренции, в разработке системы национального рейтинга конкурентоспособности и в регулярной оценке состояния конкуренции через опросы»; заявлялось о необходимости «внести корректировки в законодательство о саморегулируемых организациях (СРО) с целью создания баланса между ответственностью СРО и функциями регулирования, которые они частично берут на себя».

Имеет смысл привести целиком перечень двух групп механизмов, предложенных рабочей группой для внедрения в рамках построения системы «Открытое правительство».

Институциональные механизмы:

- экспертный совет при председателе правительства;
- комиссия по развитию системы «Открытое правительство»;
- система общественных советов при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях в новом формате, включая общественные советы со специальными полномочиями;
- экспертные советы и группы;
- саморегулируемые организации и другие профессиональные ассоциации (бизнес-ассоциации, экспертные сообщества и т. д.);
- стандарт информационно-публичной деятельности органов власти и их руководителей;
- «контракт эффективности» (performance contract) министерств и ведомств;
- Фонд поддержки гражданских инициатив;
- оценка регулирующего воздействия;
- антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов;
- конкурсные комиссии по назначениям государственных служащих;
- механизмы для определения целевых показателей эффективности и их значений;
- национальный доклад системы «Открытое правительство».

Механизмы широкого вовлечения:

- институт жалоб, петиции;
- голосования, референдумы, опросы;
- конкурсы идей;
- повышение роли и участия СМИ, включая поддержку журналистских расследований, обязательную реакцию на публикуемую информацию о «топ-1000» публичных персон, контроль за реакцией ведомств на резонансные публикации СМИ, личное участие представителей СМИ в механизмах «Открытого правительства»;
- повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений.

Идущий первым пунктом в вышеприведенном списке Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации уже начал свою деятельность. В отчете Экспертного совета за минувший год организация эффективного взаимодействия с ключевыми бизнес-объединениями представлена как одно из важнейших направлений его работы. Представители предпринимательского сообщества, как за-

явлено, «входят в Экспертный совет и активно участвуют во всех ключевых обсуждениях, среди которых вопросы оценки регулирующего воздействия, создания мегарегулятора на финансовом рынке, обязательное общественное и экспертное обсуждение крупных госзакупок свыше 1 млрд руб. Совместно с представителями бизнеса разработаны изменения в законодательство о промышленной безопасности, реализация которых обеспечит повышение конкурентоспособности отечественной промышленности на мировых рынках, а совокупный экономический эффект, по оценкам, экспертов составит до 1 трлн руб.»

Под эгидой Открытого правительства идет создание «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата в рамках национальной предпринимательской инициативы. В этой работе, организованной Агентством стратегических инициатив, принимают участие все значительные организации бизнеса: Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», «Опора России», Торгово-промышленная палата, а также, «частным порядком», многие представители компаний.

В качестве численного выражения значимости этих «дорожных карт» называется экономический рост порядка 3% ВВП. Впрочем, даже перечень их наименований вполне позволяет оценить по достоинству их важность и актуальность.

К началу 2013 г. завершена работа над десятью такими «картами»: «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», «Совершенствование таможенного администрирования», «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», «Расширение доступа среднего бизнеса к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса», «Оптимизация процедур регистрации предприятий», «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», «Создание национальной системы компетенций и квалификаций».

В процессе разработки находятся две «карты»: «Формирование эффективной системы коммуникаций предпринимателей и органов исполнительной власти, включая механизм оперативного реагирования на обращения предпринимателей» и «Совершенствование налогового администрирования». В планах еще две темы: «Совершенствование системы защиты прав инвесторов» и «Повышение доступности банковских кредитов».

Шесть из вышеперечисленных «дорожных карт» уже утверждены председателем правительства; оставшиеся, как обещается, будут подписаны в ближайшее время.

В кратком сообщении об утверждении очередной «дорожной карты» – «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г.) – оказываются сведены почти все главные темы и термины современного словаря отечественной экономической модернизации: «Документ предусматривает как системные меры, касающиеся снижения доли государственного сектора в экономике, включения в приоритеты деятельности органов исполнительной власти функций по развитию конкуренции, так и меры, направленные на развитие конкуренции в отдельных отраслях экономики. Предметом дорожной карты являются направления развития конкуренции, которые, с одной стороны, не охвачены иными дорожными картами, разрабатываемыми в рамках национальной предпринимательской инициативы, а с другой – имеют специальное, системное и существенное значение для развития конкуренции, а именно: включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти; внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации; снижение доли государственного сектора в экономике; развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий; развитие конкуренции при осуществлении закупок; упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования; повышение уровня защиты прав потребителей».

В. Путин в ноябре минувшего года особо подчеркнул необходимость «наладить публичный и оперативный контроль за реализацией дорожных карт», в котором «должны участвовать все ведущие деловые объединения страны».

Пока что практическое воплощение всех «карт», в лучшем случае, находится на начальном этапе. Но по некоторым пунктам – таким актуальным, к примеру, как «повышение доступности энергетической инфраструктуры», отдача уже заметна. Согласно результатам опроса, проведенного ВЦИОМ на исходе 2012 г. среди 250 руководителей и специалистов данной сферы на предприятиях малого и среднего бизнеса, 68% респондентов подтвердили эффективность мер по упрощению порядка технологического присоединения к электросетям на собственном опыте либо высказали ожидание, что принятые изменения в законодательстве должны действительно ускорить эту процедуру.

Правда, итоги аналогичного опроса по карте «Совершенствование таможенного администрирования» дали меньше поводов для оптимизма: здесь, по свидетельству непосредственных участников процесса, нынешнее состояние государственных учреждений зачастую просто не позволяет им использовать новые инструменты, предоставленные правительством в 2012 г.

На других направлениях также заметны сдвиги. Нужно упомянуть и разрешительную систему для участников строительного рынка, и создание комплексной системы продвижения товара на внешние рынки, включая такой институт,

как страхование кредитов и рисков за рубежом, создаваемый на базе Внешэкономбанка. Потенциально очень резкие и действенные антикоррупционные меры предполагаются в рамках расширения доступа среднего бизнеса к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием.

Отдельно стоит подчеркнуть значимость такого направления, как формирование эффективной системы коммуникации предпринимателей и органов исполнительной власти, включая оперативное реагирование на обращения предпринимателей. В 2012 г. бизнес-сообщество получило своего официального «ходатая» перед президентом, омбудсмана по правам предпринимателей. Действуют «горячие линии» министерств экономического развития, федерального и региональных. Хотелось бы, конечно, чтобы этот процесс давал все большую практическую отдачу, а также углублялся в институциональном отношении.

С 2006 г. в нескольких регионах России началось пилотное введение процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В 2010 г. широкое внедрение этой практики на федеральном уровне (включая создание соответствующего департамента) было поручено Министерству экономического развития.

В феврале 2011 г. Минэкономразвития подписало с Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой, «Деловой Россией» и организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» соглашение о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия.

При подписании договора Э. Набиуллина так сформулировала видение государственной властью значения ОРВ: «Институт оценки регулирующего воздействия направлен на то, чтобы государство, принимая решения, тщательно взвешивало, к каким расходам бизнеса, потребителей они приведут, сопоставляло издержки с возможными положительными эффектами, прорабатывало альтернативные варианты достижения общественно значимых целей. Такая оценка возможна только при проведении широких консультаций с потенциальными адресатами правовых норм».

Можно говорить, что с точки зрения интересов бизнеса институт оценки регулирующего воздействия за прошедшее время вполне себя оправдал – даже при том, что для законодателей эта оценка носит рекомендательный характер и зачастую ими игнорируется. С нынешнего года проведение ОРВ должно стать делом самих регуляторов, федеральных министерств и ведомств.

В августе 2012 г. российское правительство одобрило унифицированные правила раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатов их обсуждения для всех федеральных органов исполнительной власти. С 15 апреля 2013 г. все проекты должны публиковаться на едином интернет-портале Regulation.gov.ru для общественной экспертизы.

Другая разработка Минэкономразвития – создание сайта «Российская общественная инициатива» для публичного выдвижения и обсуждения гражданских законодательных инициатив. Те из них, что получают поддержку более 100 тыс. человек, должны быть в обязательном порядке рассмотрены правительством и законодателями. Для представителей бизнеса, особенно малого и среднего, это тоже серьезный рычаг прямой демократии.

Должна стать обязательной процедура открытой общественной экспертизы закупок для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд руб. Отсутствие экспертной «визы» принудит органы исполнительной власти либо корректировать, либо отменять соответствующие госзакупки.

С одной стороны, «процесс пошел», государство создает для предпринимателей легальные и внешне вполне эффективные рычаги давления на власть, инструменты диалога. С другой стороны, эти диалоговые режимы зачастую носят характер «маскировочно-витринный». На протяжении долгих месяцев комитет был активным участником именно такого диалога; результат же, представленный нам правительством на исходе прошлого лета, никаких следов шедшей (и прерванной) дискуссии на себе не имел. И это практически повсеместное явление – по просьбе министерств собираются комиссии, вырабатываются рекомендации, пишутся заключения, которые затем министерствами благополучно игнорируются.

Какие бы стратегические цели ни ставила перед собой Россия в лице своей действующей власти, остается предельно ясным, что у модернизации нет альтернативы, если мы хотим оставаться развитой страной, способной обеспечивать благосостояние внутри своих границ и продвижение национальных интересов за рубежом. Опыт последних лет заставляет добавить, что эффективной будет только модернизация всеобъемлющая, интегральная. Модернизировать надо все – от технологий, бизнес-практик до общественно-политической системы.

В этих условиях GR получает новое, очень важное наполнение. Практика GR влияет и будет влиять и на общее состояние регулятивной среды, и на выбор модели экономического роста, и на государственные практики в иных сферах – политической, социальной.

Смысл воздействия бизнеса на государственную власть далеко не исчерпывается решением собственных конкретных проблем и урегулированием разногласий частного порядка. Предпринимательский класс созрел для того, чтобы вносить реальный, содержательный вклад в усовершенствование регулятивной среды, экономической и социальной политики государства. GR становится мощным инструментом интегральной модернизации. За полномасштабное использование этого инструмента в равной мере отвечают перед российским обществом обе стороны диалога.

Глава 2

Коммерческий лоббизм как способ институционального представительства и продвижения интересов бизнеса

Формат институционального взаимодействия делового сообщества с органами государственной власти, в рамках которого частный сектор стремится представить и защитить свои интересы, условно можно разделить на два типа. В первом случае взаимодействие бизнеса и власти осуществляется посредством профессиональных лоббистов, деятельность которых регулируется теми или иными нормативно-правовыми актами, регламентами и кодексами – т.е. функционирует система регулируемого коммерческого лоббизма. Во втором случае диалог предпринимателей с государством ведется через бизнес-ассоциации, которые за счет своего «веса», в том числе экономического, общественного и политического, а также своей компетентности и наличия ресурсной базы, как собственной, так и ресурсов организаций-членов, способны качественно защищать интересы бизнес-сообщества, оказывая при этом влияние на развитие механизмов государственного управления и общества в целом.

В разных политических системах преобладание того или иного принципа взаимодействия зависит от многих факторов, в том числе политической расстановки сил, экономической ситуации, исторического аспекта законодательного регулирования. Сегодня наиболее распространено явление, когда в странах, где существует коммерческий лоббизм, урегулированный законодательством, параллельно функционируют и влиятельные бизнес-ассоциации, которые, не будучи зарегистрированными как лоббистские организации, обладают статусом некоммерческих организаций, но, тем не менее, выполняют в явном виде функцию представительства и защиты интересов делового сообщества. Четкое разделение форматов институционального взаимодействия бизнеса и власти – либо только через механизм коммерческого лоббизма, либо же исключительно с помощью бизнес-ассоциаций – не представляется возможным, поэтому в большинстве стран функционирует комбинированная модель взаимодействия государства и предпринимателей. Однако

по приоритетности используемого механизма сотрудничества практика может быть условно разделена на два основных типа, указанных выше. В вопросе регулирования лоббизма на уровне законодательства наибольший интерес представляют Австралия, Германия, Канада, США, а также Европейский союз. Взаимодействие государства и предпринимательского сообщества посредством сотрудничества власти с крупнейшими бизнес-ассоциациями наиболее развито в Австрии, Казахстане, России. Во Франции механизм лоббирования находится на стыке предложенных моделей: существующая практика взаимодействия групп интересов (в частности, бизнеса) основана на законодательном регулировании, однако оно развито слабо, в то время как роль национальных бизнес-объединений чрезвычайно высока, поэтому французский опыт целесообразно рассматривать как пример успешных действий публичных институтов представительства интересов бизнеса. В Великобритании используется наиболее «мягкий» способ контроля лоббизма – он осуществляется через регулирование и ограничение деятельности госслужащих.

Зарубежная практика регулирования лоббистской деятельности

В странах Европы и Северной Америки представительство интересов во все возрастающих объемах начинает концентрироваться в руках крупных промышленных компаний или лоббистских ассоциаций, представляющих сектор независимых посредников. К наиболее значимым ассоциациям профессиональных коммерческих лоббистов в ряде европейских государств, которые с каждым днем играют все большую роль в построении диалога бизнеса и власти, можно отнести, например, Austrian Lobbying and Public Affairs Council в Австрии, Chartered Institute of Public Relations, Association of Professional Political Consultants, Public Relations Consultants Association в Великобритании, German Association of Political Consultants в Германии, Public Relations Institute of Ireland в Ирландии, Association Française des Consultants en Lobbying во Франции, La Société Suisse de Public Affairs в Швейцарии.

По сути, предметом законодательного регулирования лоббирования интересов выступают две ключевые составляющие – система регистрации лоббистов и соответствующее раскрытие информации, а также правила профессиональной этики. Законодательные акты стран, где лоббистская деятельность урегулирована, включают определения понятий «лоббист», «лоббизм», «лоббистская деятельность». Вводимое законодательное и правительственное регулирование лоббистской деятельности призвано повышать ответственность чиновников и влиять на прозрачность взаимодействия лоббистов с представителями государственного ап-

парата и подразумевает, как минимум, ведение регистра лоббистов тем ведомством или институтом власти, где осуществляется непосредственное лоббирование интересов. Однако было бы неправильно рассматривать процедуру регистрации лоббистов только с точки зрения повышения эффективности борьбы с коррупцией. Данный механизм также позволяет обществу быть в определенной степени информированным о том, какие конкретные интересы двигают тем или иным профессиональным или отраслевым сообществом или компанией. В идеале, при таком подходе, избирателям легче судить о том, насколько их представитель, вставший на защиту позиции той или иной бизнес-структуры, при разработке и реализации политики и нормативно-правовых актов руководствовался не узконаправленными, а системными интересами.

Коммерческое лоббирование – многомиллиардный бизнес. В 2010 г. сумма, израсходованная на лоббирование на федеральном уровне в США, достигла рекордного значения в 3,5 млрд долл. В 2013 г. число американских лоббистов на федеральном уровне составило 11455, в Канаде превысило 5000. В ЕС в 2013 г. было добровольно зарегистрировано более 6000 лоббистов¹. Ввиду, в том числе, увеличивающегося масштаба лоббистского сектора Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в качестве одного из направлений своей деятельности, в рамках работы Комитета по государственному управлению, занимается в последние годы проблемой анализа и совершенствования существующей в странах-членах организации системы лоббистской деятельности, будь то законодательно регулируемая практика или механизм саморегулирования.

В 2009 г. ОЭСР провело первое масштабное исследование практики механизмов государственного регулирования, существующего соответствующего законодательства и институтов саморегулирования лоббистов². Исходя из данных сравнительных обзоров и исследований по странам, а также аналитических данных, которые были одобрены на национальном уровне, ОЭСР разработала 10 руководящих принципов для стран, вставших на путь «осознанного регулирования» лоббистской деятельности³. Предложенными ОЭСР принципами являются следующие.

1. Обеспеченность равными условиями доступа к участию в разработке государственной политики всех заинтересованных лиц.

2. Правила и рекомендации по осуществлению лоббистской деятельности должны соотноситься с приоритетами управления, существующей практикой лоббирования, а также уважать общественно-политический и административный контекст.

¹ Transparency and Integrity in Lobbying. OECD, 2013.

² Lobbyists, Government and Public Trust. Vol. 1: Increasing Transparency through Legislation. OECD, 2009.

³ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD, 2013.

3. Правила и рекомендации по осуществлению лоббистской деятельности должны быть согласованы с направлениями политики и нормативно-правовыми базами.

4. Четкое определение терминов «лоббирование» и «лоббист» в процессе разработки правил и руководящих принципов, касающихся регулирования лоббистской деятельности.

5. Правительства стран должны обеспечить соответствующий уровень прозрачности, чтобы государственные должностные лица, граждане и предприятия могли получить необходимую информацию об осуществляемой лоббистской деятельности.

6. Правительства стран должны обеспечить заинтересованным сторонам, в том числе гражданскому сообществу, деловым кругам, средствам массовой информации и широкой общественности, возможность для внимательного изучения лоббистской деятельности.

7. Правительства стран должны воспитывать культуру целостности в государственных организациях и при принятии тех или иных решений, предоставляя четкие правила и руководящие принципы поведения для государственных служащих.

8. Лоббисты должны соответствовать стандартам профессионализма и прозрачности, а также брать на себя ответственность за пропаганду прозрачности и честности в процессе лоббирования.

9. Правительства стран должны вовлекать ключевых участников в процесс реализации стратегий и практик для достижения соответствия и целостности.

10. Правительства стран должны рассмотреть вопрос о функционировании существующих правил и руководящих принципов, касающихся лоббистской деятельности, и внести необходимые коррективы в свете уже накопленного опыта.

Предложенные ОЭСР принципы позволяют выбрать государствам наиболее соответствующий своим целям и уровню социально-экономического и общественно-политического развития вариант, будь то укрепление законодательства и государственного регулирования лоббистской деятельности или же поддержание и развитие системы саморегулирования. В качестве адресатов в данном процессе подразумеваются все лица, принимающие решения на различных уровнях управления, в том числе на национальном и субнациональном. Принципы также учитывают участие частного сектора и гражданского общества, что подчеркивается поощрением политиков в процессе законотворчества вести равный и беспристрастный диалог со всеми заинтересованными сторонами, а не только с финансово состоятельными группами, чьи интересы непосредственно затрагиваются. Принципы ОЭСР – это не инструмент борьбы с лоббированием, они являются необходимым этапом в стремлении сделать систему взаимодействия бизнеса и власти в

мире максимально прозрачной. Общей целью является улучшение практики лоббирования как важной составляющей механизма открытого управления и укрепления общественного доверия к процессам государственного управления.

Системы регулирования лоббистской деятельности в странах, которые уже ввели его в практику в том или ином виде, можно ранжировать достаточно условно по степени жесткости осуществляемого регулирования.

К нежесткому типу регулирования лоббистской деятельности могут быть отнесены системы, существующие на сегодняшний день в Германии, а также в структурах Европейского союза – в Европейской комиссии и Европейском парламенте. Данному типу регулирования свойственно следующее:

- существует система персональной регистрации лоббистов, однако информация, которая о них предоставляется, достаточно скудна;
- определение «лоббист» не охватывает тех, кто лоббирует интересы в исполнительной власти;
- отсутствуют требования к раскрытию информации об израсходованных в процессе лоббирования денежных средствах;
- онлайн регистрация развита слабо;
- в законодательстве не установлено, в течение какого срока бывший член исполнительной или законодательной власти не может быть зарегистрирован в качестве лоббиста⁴.

В Германии конституционные основы лоббистской деятельности зафиксированы в статье 17 Конституции ФРГ: «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент»⁵. В ФРГ не существует единого федерального закона о лоббистской деятельности, однако есть ряд документов, которые ее в той или иной степени регулируют.

Согласно Регламенту деятельности Бундестага от 1952 г., не запрещено участие экспертов из бизнес-ассоциаций в деятельности германского парламента⁶.

⁴ Chari R., Hogan J., Murphy G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, 2010.

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23.05.1949.

⁶ Регламент Германского Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). Официальный портал бундестага: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gobtg/anlagel.html> «§ 70. Открытые слушания».

Для получения информации по обсуждаемому вопросу комитет может на открытых заседаниях заслушивать экспертов, представителей заинтересованных лиц или организаций и других лиц, имеющих возможность представить информацию. По требованию четверти своих членов комитет, руководящий подготовкой конкретного законопроекта, обязан провести такое слушание в ходе обсуждения направленных в комитет проектов. При обсуждении согласно § 62 (абзац 1, предложение 3) других вопросов, не связанных

В соответствии с Кодексом поведения члена Бундестага депутаты обладают правом получать вознаграждение за то, что дополнительно занимаются той или иной выносимой на обсуждение в комитетах парламента проблемой⁷. При этом Кодекс обязывает каждого депутата незамедлительно разглашать информацию о том, с какими именно лоббистскими организациями он работает. Также немецкий Бундестаг является единственной палатой парламента среди парламентах стран ЕС, которая имеет правила осуществления лоббирования. Данные правила представительства интересов той или иной организации описаны в приложении к правилам работы Бундестага, в котором установлено, что все группы и организации, которые желают представить свои интересы в Бундестаге или в федеральном правительстве, должны быть зарегистрированы в регистре, публикуемом в Федеральном вестнике⁸. Важным актом является Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге. Этот документ легализует взаимодействие лоббистов с органами государственной власти, также он предусматривает публикацию лоббистского списка для свободного доступа⁹. В данный список включены все союзы, ассоциации и объединения, которые получили доступ к ведомствам федерального правительства и комитетам парламента. В 2013 г. в списке были зарегистрированы 2141 представитель коммерческих и некоммерческих организаций¹⁰.

В дополнение к теоретическим аспектам регулирования лоббизма в Германии необходимо сказать несколько слов о существующей практике. Согласно данным масштабного исследования, проведенного в 2013 г., включающего серию интервью, где респондентами выступили, в общей сложности, 600 человек, члены национальных и Европейского парламентах, а также старшие должностные лица

с переданными в комитет проектами, открытое заслушивание может иметь место, если комитет принимает об этом решение. Принятие такого решения допускается только в том случае, если соответствующее требование включено в повестку дня комитета.»

⁷ Verhaltenskodex für Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Diskussionsentwurf, Stand 15.03.2013.

⁸ Регистрация ассоциаций и их представителей в Бундестаге (Rules of Procedure of the German Bundestag).

Президент Бундестага ведет открытый список, в котором должны быть зарегистрированы все ассоциации торговли и промышленности, защищающие свои интересы в Бундестаге или Федеральном Правительстве.

Представители ассоциаций будут услышаны, только если они внесены в список, после того как указали следующую информацию: наименование и местонахождение объединения; состав управления и совета директоров; сферу интересов ассоциации; число членов ассоциации; адрес своего офиса в месте в Бундестаге и Федеральном Правительстве.

Президент Бундестага должен обеспечивать ежегодную публикацию списка лоббистов в Федеральном вестнике (Bundesanzeiger).

⁹ Rules of Procedure of the German Bundestag. Berlin: German Bundestag, 2013.

¹⁰ Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter.

национальных правительств и европейских институтов, представители Германии основной проблемой лоббирования видят присвоение неоправданно большей роли и приоритета в лоббировании материально более обеспеченным представителям власти (это подчеркнули 30% респондентов). Что касается профиля «лоббистов», немецкие политики и чиновники рассматривают торговые и бизнес-ассоциации в качестве основных лоббирующих сил (37% немецких респондентов, в то время как средний показатель среди европейских политиков при ответе на тот же вопрос в масштабах института ЕС – 66%), профессиональные организации (30% немецких респондентов, европейский средний показатель – 57%), и только 26% немцев воспринимают НКО в качестве лоббистов (около половины от среднеевропейского показателя – 51%). По критерию «прозрачности» оценка профессиональных организаций низка – только 19% немецких респондентов признают их деятельность транспарентной (среднеевропейский показатель – 60%). Что касается проблем лоббистской практики, по словам респондентов, неспособность понять и вникнуть в суть политического процесса, поверхностность и узконаправленность интересов являются наиболее распространенными недостатками среди лоббистов в Германии¹¹.

В Германии время от времени скандалы, связанные с лоббистской деятельностью и ее участниками, принимают значительный масштаб, особенно, когда в них фигурируют первые лица страны. Так, избирательная финансовая помощь государства банкам страны и отдельным фирмам свидетельствует о том, что канцлеру Ангеле Меркель не всегда удается соблюдать должную дистанцию между властью и бизнесом. В 2009 г. в ресторане руководство отраслевого объединения Dehoga¹² отметило с депутатами от «черно-желтой» коалиции планы правительства снизить НДС для отелей до 7%. Несколько месяцев спустя стало известно о миллионном финансировании, полученном СвДП¹³ и ХСС¹⁴ от крупнейших гостиничных сетей страны. Громким делом последних лет (февраль 2012 г.) стал коррупционный скандал, закончившийся отставкой бывшего президента ФРГ Кристиана Вульфа. Поводом стал факт, что Вульф в октябре 2008 г. взял ипотечный кредит по неоправданно заниженной ставке у жены своего друга, предпринимателя-миллионера Эгона Геэркенса. Помимо этого, всплыли доказательства того, что во время пребывания Вульфа на посту премьер-министра Нижней Саксонии кинопродюсер Давид Грёневольд оплачивал счета Вульфа, за что тот, как утверждается, продвигал интересы немецких компаний¹⁵.

¹¹ Effective Lobbying in Europe. 2013.

¹² Deutsche Hotel- und Gaststättenverband – «Объединение предприятий гостиничного бизнеса и общественного питания».

¹³ Свободная демократическая партия Германии (СвДП; нем. FDP, Freie Demokratische Partei).

¹⁴ Христианско-социальный союз в Баварии (ХСС; нем. CSU, Christlich-Soziale Union in Bayern).

¹⁵ Экс-президента Германии судят по делу о взяточничестве // BBC Russian. 2013.

Тем не менее план разработки конкретной продуманной стратегии в отношении дальнейшего регулирования лоббизма не фигурирует у Бундестага и правительства в списке приоритетных направлений, подлежащих корректировке и совершенствованию. В 2010 г. эксперты Lobbicontrol проанализировали избирательные программы партий и сделали следующие выводы¹⁶. Блок ХДС/ХСС не считает, что существует необходимость в ограничении деятельности лоббистов, повышении ее прозрачности; партия СДПГ¹⁷ готова ввести обязательную регистрацию лоббистских организаций и их представителей; СвДП выступает против правил прозрачности побочных доходов представителей власти; партия «зеленых»¹⁸ полагает, что регистрация лоббистов обязательна, как и отчетность депутатов и чиновников, а также поддерживает запрет политикам в первые три года после ухода с поста заниматься лоббистской деятельностью; Левая партия¹⁹ требует во все «изгнать» лоббизм из парламента и министерств. Несмотря на то, что анализу подлежали программы 2010 г., в большинстве своем, на текущий момент отношение партий к вопросу регулирования лоббистской деятельности не изменилось. Можно предполагать, что, учитывая столь разнообразные позиции, система лоббизма вряд ли в ближайшее время будет существенно реорганизована.

Нежестким регулированием лоббизма характеризуется формат, применяемый сегодня институтами Евросоюза – Европейским парламентом и Европейской комиссией. Данный тип регулирования основывается на добровольном соблюдении правил при осуществлении профессиональной лоббистской деятельности (т.е., фактически, функционирует система саморегулирования). Подобного рода принципы обычно прописаны в нормативных актах, но юридических обязанностей их соблюдения для лоббистов нет.

В ЕС идея регулирования лоббистской деятельности зародилась в 1989 г., когда по поручению законодателей бельгийский евродепутат-социалист М. Галле разработал основу кодекса поведения лоббистов и открытого регистра. Галле обозначил лоббиста как «выступающего по поручению третьей стороны в защиту интересов этой стороны», таким образом четко определив «коммерческих» лоббистов²⁰. Проект кодекса поведения лоббистов, который претворяется в жизнь на

¹⁶ Лоббизм в Германии // Независимый международный деловой журнал EXRUS.eu. 2010. № 68.

¹⁷ Социал-демократическая партия Германии (СДПГ; нем. SPD, Sozialdemokratische Partei Deutschlands).

¹⁸ «Союз 90/Зеленые» (нем. Bündnis 90/Die Grünen).

¹⁹ Левая социалистическая партия Германии (Линке, нем. Die Linke; иногда называется также Лево́й партией, нем. Linkspartei).

²⁰ Malone M.M. Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices. Institute of Public Administration, 2004.

основе добровольного саморегулирования, был утвержден Европейским парламентом в мае 1997 г.

Реестр лоббистов был впервые введен Европейским парламентом в Брюсселе в 1996 г., однако система регистрации никогда не считалась обязательной для соблюдения²¹. Зарегистрировавшимся лоббистам легче попасть в Европейский парламент – нет необходимости каждый раз оформлять одноразовый временной пропуск, но регистрация также означает, что лоббисты обязуются придерживаться кодекса парламентской этики.

Формат саморегулирования в ЕС был закреплен Еврокомиссией в 2007 г. в Зеленой книге под названием «Европейская инициатива по обеспечению прозрачности»²². Год спустя в действие был введен реестр лоббистов и лоббистских организаций и кодекс этического поведения. Саморегулирование – неоднозначный механизм. С одной стороны, благодаря саморегулированию, лоббисты, подписывающие добровольные кодексы поведения или регистрирующиеся в добровольных регистрах, тем самым демонстрируют намерения исполнять свою работу максимально прозрачно и честно. Также механизм саморегулирования, заменяющий обязательное регулирование лоббистской деятельности, сдерживает потенциальную бюрократизацию взаимодействия власти и бизнеса. С другой стороны, бесспорно, саморегулирование не может быть наиболее эффективным и рациональным механизмом в связи с тем, что не все лоббисты проходят процедуры добровольной регистрации, не все соблюдают базовые принципы должного поведения лоббистов, о чем свидетельствуют возникающие время от времени скандалы с участием лоббистов и чиновников. Принципы регулирования опираются на целесообразность добровольной регистрации, что позволяет поддерживать профессиональный уровень членов лоббистской корпорации, а также обеспечивает лоббистов информацией и доступом к обсуждению решений, которые проходят стадию экспертизы. Однако пока членство в СРО лоббистов не является обязательным, то в полном объеме указанные преимущества саморегулирования реализовать не представляется возможным.

Саморегулирование лоббистской деятельности может быть рассмотрено не только в качестве неизбежной рациональной альтернативы законодательному регулированию, но и как ее дополнение, или даже первый этап в процессе формирования законодательного регулирования института лоббизма. Как, например, в Канаде, где давно существует законодательное регулирование, так и в Евросоюзе, где система регистрации добровольная, зарождение и развитие бизнес-ассоциаций

²¹ Rules of Procedure of the European Parliament [Регламент Европейского парламента]. 16th ed. February 2008. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/>

²² European Transparency Initiative. A Green Paper. Brussels, 2006.

происходило одновременно с разработкой законодательства о регулировании лоббистской деятельности.

Необходимо отметить, что инициирование создания и последующее развитие механизма саморегулирования лоббизма Еврокомиссией говорит о поиске более предпочтительных и потенциально более результативных по отношению к законодательному регулированию вариантов управления лоббистской деятельностью²³. Для этого есть основания – установление жесткой процедуры регистрации и отчетности может привести к укреплению преференций для зарегистрированных профессионалов и барьеров для незарегистрированных лоббистов. В этой связи отсутствие четких правил можно рассматривать в качестве гарантии одинаковой открытости Европарламента или Еврокомиссии для всех групп интересов.

Кодексы лоббистской этики и поведения могут быть значимым инструментом в системе профессионального лоббирования, этот механизм получает все большее доверие со стороны общественности. Кодексы этики устанавливают основные правила поведения для лоббистов в их отношениях с государственными должностными лицами, клиентами, общественностью и даже другими лоббистами. При этом профессиональные кодексы поведения – достаточно мягкое средство регуляции поведения лоббистов. Однако ассоциации лоббистов все чаще обращаются к данному инструменту, так как он помогает повысить профессиональный статус лоббистского сообщества. Большинство кодексов поведения выделяют четыре общих направления обязанностей – профессиональные обязанности, обязанности по отношению к клиентам, обязанности по отношению к СМИ и общественному мнению, а также обязанности по отношению к коллегам.

Ассоциации лоббистов, дорожащие своим престижем и именем, стремятся внедрять кодексы в свою практику и следить за соблюдением правил членами ассоциаций. Так, крупная европейская лоббистская организация Society of European Affairs Professionals (SEAP) создала свой Кодекс поведения уже в 1996 г., в год основания организации²⁴. Последующие изменения вносились в Кодекс по мере необходимости, в том числе были введены санкции для тех, кто не соблюдал кодекс поведения. Наиболее злостных нарушителей сегодня изгоняют из SEAP с вынесением соответствующей информации на веб-сайт, свободный для публичного доступа. Кроме того, SEAP требует, чтобы все члены ассоциации прослушали 90-минутный семинар о Кодексе и его правилах.

²³ European Commission. Green Paper European Transparency Initiative. Brussels: European Commission, 2006.

²⁴ SEAP. SEAP Code of Conduct – FAQ. Brussels, 2007. Available at: www.seap.eu.org/link-docs/code_faq.pdf

Однако, насколько эффективны подобные кодексы на практике, однозначно сказать нельзя. По ежегодным опросам членов Шведской ассоциации по связям с общественностью можно проследить отношение профессионалов к кодексу поведения, утвержденному в организации. Опрос 2007 г. показал, что чуть более половины членов ассоциации (57%) были, как минимум, в курсе о наличии профессионального кодекса поведения. Также большинство респондентов отметили, что в большей или меньшей степени чувствуют пользу от его соблюдения в ежедневной практике. Однако только 16% тех, кто знает о существовании кодекса, могут утверждать, что соблюдение принципов – крайне полезная и важная составляющая в их повседневной работе, 67% респондентов считают, что кодекс полезен, но незначительно, и 17% отметили, что он бессмысленен²⁵.

Существуют правила поведения и для представителей административного аппарата. Так, пункт 9 (1) Приложения 1 к Правилам работы Европарламента предусматривает кодекс поведения для членов Европарламента. Все депутаты Европарламента должны подробно декларировать результаты своей профессиональной деятельности, а также докладывать о любом влиянии со стороны третьих лиц. Информация должна быть введена в государственный реестр, который ведет Коллегия Квесторов. Прописано, что депутаты Европарламента обязаны воздерживаться от принятия любого подарка при исполнении своих обязанностей (статья 2 Приложения IX)²⁶.

Важной чертой лоббирования в ЕС является то, что оно носит долгосрочный и, в большинстве случаев, неагрессивный характер. Именно структурированные и качественные взаимодействия евролоббистов с властью позволяют наиболее эффективно влиять на законотворческий процесс. Успешное лоббирование на уровне ЕС возможно не с помощью политического патронажа или финансирования той или иной компании, а благодаря информационному и экспертному влиянию²⁷. Такое лоббирование обеспечивается за счет доверительных и честных отношений с представителями европейских властей, хорошей репутации компании и представительности. Доверительные отношения подразумевают надежность, ценность предоставляемых сведений, соблюдение договоренностей, предсказуемость и ожидание длительных партнерских отношений между властью и бизнесом. Также представители бизнеса могут повысить уровень доверия с помощью аргументации к представляемым сведениям, направленным на отражение не только собственной выгоды компании, но и возможное достижение общественного блага.

²⁵ Swedish Public Relations Association. Info 2007: Member Survey. Stockholm, 2007.

²⁶ Rules of Procedure of the European Parliament [Регламент Европейского Парламента]. 16th ed. February 2008. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/>

²⁷ Broscheid A., Coen D. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics // European Union Politics. 2003. June. Vol. 4 (2). P. 170.

Объективно успех или влияние лоббирования на уровне ЕС измерить трудно. В исследованиях последних лет, в основном, с той или иной точки зрения рассматриваются определенные области политики или роль конкретных групп интересов, но общих доступных эмпирических данных немного, что влияет на сложность проведения анализа и, возможно, несхожесть итогов и результатов. Так, например, в исследовании Бунеа²⁸, где использованы кейсы по различным законопроектам, выявлено, что крупные бизнес-ассоциации, представляющие интересы делового сообщества в целом, были более успешными, чем группы, представляющие «частные интересы» (конкретные компании, экологические НКО, местные органы власти). Исследования же Клувер²⁹, основанные на количественном анализе и данных о консультациях, которые проводит Европейская комиссия, позволяют полагать, что нет зависимости между типом определенной группы интересов (бизнес-ассоциации, НКО) и успехом лоббирования и соответствующего принятия политического решения³⁰.

В то же время конкретные количественные данные, раскрываемые Европейской комиссией³¹, позволяют делать предположения о расстановке лоббистских сил в институте ЕС. Так, в общей сложности финансовая отрасль тратит более 120 млн евро в год на лоббирование в Брюсселе, где работает более 700 финансовых лоббистских организаций (1700 финансовых лоббистов), в то время как силы НКО, профсоюзов и потребителей сосредоточены в рамках 150 объединений, и за 2013 г. они потратили около 4 млн евро. То есть траты на лоббистские услуги финансистов и НКО, профсоюзов и т.д. находятся в соотношении примерно 30 : 1. Поэтому, учитывая мощность, количественное превосходство финансового лобби, неудивительно, что на протяжении многих лет эта группа интересов смогла в значительной мере определять повестку дня для реформы финансового регулирования в Европейском союзе³².

В контексте рассматриваемого вопроса о коммерческом лоббизме в ЕС интерес представляет уже упомянутое масштабное исследование, где респондентами были члены национальных парламентов и члены Европейского парламента, а также старшие должностные лица из национальных правительств и европейских институтов. Результаты исследования позволяют в определенной степени оценить

²⁸ Bunea A. Issues, Preferences and Ties: Determinants of EU Interest Groups' Preference Attainment in the Environmental Policy Area // *Journal of European Public Policy*. 2013. 20(4).

²⁹ Klüver H. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

³⁰ Zibold F. *Lobbying the EU Institutions*. Library of the European Parliament, 2013.

³¹ Available at: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>

³² *The Fire Power of the Financial Lobby. A Survey of the Size of the Financial Lobby at the EU Level* Published by Corporate Europe Observatory (CEO), The Austrian Federal Chamber of Labour (Arbeiterkammer) and The Austrian Trade Union Federation (ÖGB), April 2014.

эффективность, характерные положительные аспекты и проблемы лоббистской деятельности (как на уровне ЕС, так и на национальных уровнях) с точки зрения лоббируемой стороны³³.

Вопрос о степени прозрачности лоббистской деятельности стал одним из наиболее острых. Называя самую негативную из семи предложенных характерную черту лоббизма, более 26% всех опрошенных заявили, что отсутствие прозрачности (которое, в свою очередь, возникает из-за несовершенства системы регулирования) – самый негативный аспект в существующей практике лоббирования. Осуществление неправомерного влияния на элиты и обеспеченных людей (24%) и отказ предоставлять необходимую информацию (23%) – следующие проблемные аспекты. 89% от всего числа респондентов согласны с утверждением, что «этичное и прозрачное лоббирование помогает развитию политической деятельности». Торговые ассоциации, профессиональные организации, компании, профсоюзы и НКО – пять групп, которые воспринимаются политиками в качестве основных лоббистов. Отвечая на вопрос об эффективности лоббистской деятельности, респонденты, как правило, отдавали приоритет торговым объединениям и бизнес-ассоциациям как наиболее эффективным (62%), профессиональные лоббистские организации (51%) и НКО (46%) занимают следующие позиции. Исключением стали немецкие респонденты, которые назвали НКО (78%) наиболее эффективными лоббистами. Говоря о представляемых интересах, организации, защищающие предпочтения бизнеса в сферах энергетики и здравоохранения, были отмечены как наиболее эффективные лоббисты (68 и 60% соответственно), далее – секторы финансовых услуг (53%) и сельского хозяйства (52%). Что касается НКО, лоббисты, чья деятельность причислена к наиболее результативной, – те, которые занимаются вопросами, связанными с окружающей средой (52%) и правами человека (49%)³⁴.

Большее число опрошенных полагает, что лоббирование регулируется в необходимом объеме (48%), лишь (34%) думает иначе. Ожидания респондентов относительно дальнейшего регулирования лоббистской деятельности на уровне институтов Европейского союза в ближайшие три года также разделились: 38% ожидают совершенствования механизма регулирования, 35% не ожидают, 27% не могут дать конкретного ответа.

Исследование позволяет предположить, что значительное число европейских лоббистов, как корпоративных (37%), так и из некоммерческого сектора (39%), имеют трудности с политическим и законодательным процессами. Около трети респондентов заявили, что каждый сектор вступает в процесс слишком поздно или слишком рано (32% для лоббистов корпоративного сектора, 37% НКО).

³³ Effective Lobbying in Europe. Burson-Marsteller, 2013.

³⁴ Ibid.

Коммерческих лоббистов чаще критикуют за то, что их действия и истинные интересы недостаточно прозрачны (так считают 48% респондентов). Отсутствие прозрачности среди данного типа лоббистов не кажется существенной проблемой в Эстонии, Латвии, Норвегии, Нидерландах, Великобритании и Дании, но является основной проблемой, согласно мнению респондентов – представителей стран, в Чешской Республике (71%), Греции (61%), Франции (60%). В качестве основной проблемы лоббистских структур НКО называется руководство в действиях, основанное, в большей степени, «на эмоциях», чем на конкретных фактах (56% от всего числа респондентов).

Несмотря на перечисленные проблемы, 37% опрошенных считают, что положительным аспектом лоббирования является способность посредством данного института обеспечить участие социальных и экономических субъектов и граждан в политическом процессе. Предоставление полезной и своевременной информации отметили 28% респондентов. 48% респондентов в Брюсселе согласились с тем, что лоббирование способствует принятию рациональных политических решений, при условии, что оно этически урегулировано и прозрачно (57% отметили, что отдают предпочтение зарегистрированным лоббистам).

Необходимо отметить, что в 2014 г. ЕС вновь вернулся к вопросу изменений в регулировании лоббизма. Европейский парламент (646 из 667 членов европейского парламента проголосовали «за») одобрил инициативу по ужесточению правил, регулирующих лоббистскую деятельность, и призывает комиссию ЕС сделать регистрацию лоббистов обязательной к 2017 г. Планируется ввести новый набор правил, способствующих стимулированию добровольной регистрации представителями интересов, среди которых: ограничение доступа в парламент для незарегистрированных организаций; стимулирование представителей власти к склонению лоббистов вносить свои данные в регистр; облегчение доступа к информации для зарегистрированных лоббистов, что позволит им инициировать и проводить совместные мероприятия в парламенте, участвовать в общественных слушаниях.

Несмотря на то, что Европейская комиссия не спешит поддерживать данную инициативу, депутаты Европарламента призывают комиссию подготовить свое предложение к концу 2016 г., позволяющее сделать регистрацию лоббистов обязательной. Если государства – члены ЕС не поддержат данные меры единогласно (необходимое условие изменений в законодательстве института ЕС) и регистрация не станет обязательной с 2017 г., то в 2017 г. будет проведен полный пересмотр поправок³⁵.

Данная инициатива Европарламента не встретила положительного отклика у крупных и авторитетных лоббистских организаций. Так, вице-президент Society

³⁵ Report on the modification of EU Parliament rules on the transparency register, as adopted in constitutional affairs committee.

of European Affairs Professionals (SEAP) Филипп Шеппард заявил, что организация по-прежнему против введения обязательной регистрации. «Это не должно быть принуждением... Кроме того, в этой старой дискуссии мы не раз слышали об отсутствии правовых оснований и негативных последствиях обязательной регистрации, ограничивающей свободу доступа к политикам»³⁶.

Как отмечалось ранее, во Франции законодательное регулирование лоббистской деятельности не развито в полной мере – закрепленного законом процесса доступа к органам власти не существует. В 2009 г. Национальное собрание и Сенат утвердили правила о контроле деятельности профессиональных лоббистов. Лоббисты обязаны при регистрации указывать свое имя, адрес и компанию, которую они представляют – только в этом случае они могут получить доступ в Парламент. Также с 2009 г. лоббисты обязаны соблюдать кодекс поведения, который оговаривает правила прозрачности, этики, справедливости. Реестр лоббистов является добровольным и привязан непосредственно к пропускной системе для доступа в Palais Bourbon – здание Национального собрания. Только физические лица могут быть занесены в реестр, для чего должны зарегистрироваться, приложить свое фото и идентифицировать своих клиентов. Раскрытие финансовой информации не требуется³⁷.

В соответствии со статьей 26(1) Общих директив бюро Национального собрания, лица, получившие особые приглашения от Президента или от квесторов, могут иметь доступ в Salon de la Paix (палата, где регулярно проходят дебаты с членами и приглашенными гостями по актуальным вопросам)³⁸. Также представители интересов той или иной группы или организации могут иметь доступ к Национальной ассамблее по приглашению одного или нескольких депутатов. Лоббисты или лоббистские организации, желающие получить право на проход в Сенат, должны сначала обратиться в его Президиум. Затем запрос обрабатывается Генеральным секретариатом Президента, который может разрешить доступ в Palais, а также доступ в коридоры Salle des Séances, если профессиональная группа поднимает достаточно важный вопрос (частыми гостями являются Barreau de Paris, Chambre des notaires, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Electricité de France, Gaz de France (объединившаяся в 2008 г. с Suez)).

Важным институтом, учрежденным в соответствии со статьей 69 Конституции 1958 г. Франции, является Социально-экономический совет Франции³⁹. Это

³⁶ EU Lobbyist Register to Become Mandatory by 2017. Available at: <http://www.euractiv.com/sections/public-affairs/eu-lobbyist-register-become-mandatory-2017-301581>

³⁷ Lobbyists, Government and Public Trust. Vol. 2: Promoting Integrity by Self-regulation. OECD, 2012.

³⁸ Le Règlement de l'Assemblée nationale. 1959.

³⁹ Constitution de la République française. 4 octobre 1958.

организация, состоящая из представителей различных профессиональных групп и призванная давать правительству заключения по всем законопроектам, которые затрагивают экономическую или социальную сферы, т.е. является своего рода «лоббистским парламентом».

Ведущей бизнес-ассоциацией, представляющей интересы малого, среднего и крупного бизнеса страны, посредством которой и осуществляется диалог предпринимательского сообщества с государством, сегодня во Франции является *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*⁴⁰. Организация объединяет 800 тыс. французских предприятий, представителей всех отраслей и различных размеров. MEDEF занимается лоббированием интересов членов ассоциации на местном, региональном, национальном и общеевропейском уровнях и является давно признанным, полноценным и незаменимым партнером правительства, участвующим в переговорах по социальным, экономическим вопросам.

Если вновь обратиться к результатам проанализированного ранее исследования о лоббировании в Европейском союзе⁴¹, показательно, что две трети французских респондентов считают, что лоббирование в их стране регулируется плохо (67%), 57% отметили, что обязательная регистрация будет крайне уместной и, с их точки зрения, эффективной. 38% респондентов отмечают, что наиболее положительный аспект функционирования института лоббизма во Франции заключается в его способности обеспечить участие социальных и экономических субъектов и граждан в политическом процессе (чему во многом способствует Социально-экономический совет). Упомянутые негативные аспекты включают в себя пре-

Статьи из Конституции Франции о Социально-экономическом совете Франции (Titre XI – Le conseil économique, social et environnemental).

Статья 69. Социально-экономический Совет, представляющий Правительство, дает свое заключение по проектам законов, распоряжений и постановлений, а также законодательным предложениям. Члены Совета могут участвовать в обсуждении парламентской ассамблеей проектов законов. Совет может направить свои заключения по ходатайству в соответствии с условиями, установленными Конституцией. После рассмотрения этого заявления оно должно проинформировать Правительство и Парламент о том, какие действия он предлагает предпринять.

Статья 70. Совет может консультировать Правительство и Парламент по проблемам экономического, социального или экологического характера. Правительство может также запрашивать консультации по проекту закона, определяющего долгосрочные руководящие принципы в отношении государственных финансов. Любой план или проект закона в экономической, социальной и экологической сферах представляется в Совет на рассмотрение.

Статья 71. Количество членов Совета не может превышать двести тридцать три человека, правила его функционирования определяются основным законом (Конституцией).

⁴⁰ Официальный сайт MEDEF [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.medef-international.fr/>

⁴¹ Effective Lobbying in Europe. Burson-Marsteller, 2013.

доставление необъективной информации и отсутствие прозрачности в деятельности (26%).

Если далее ранжировать системы регулирования лоббистской деятельности, то к системе со средней жесткостью может быть отнесена Австралия. Данному типу свойственно:

- существуют правила регистрации лоббистов (важно, что лоббист обязан представить информацию о сфере своих интересов, лоббируемых им НПА и институтах власти);
- определение «лоббист» охватывает и тех, кто оказывает влияние на законодательную власть, и тех, кто лоббирует власть исполнительную;
- регулирование предусматривает раскрытие информации об израсходованных средствах (однако в законе Австралии от 2008 г. раскрытие информации о персональных расходах не предусмотрено);
- функционирует система онлайн регистрации лоббистов;
- регистр лоббистов находится в общем доступе и обновляется постоянно, однако при этом информация о расходах в свободном доступе не представлена;
- существует временной период, в течение которого бывший представитель власти не может стать коммерческим лоббистом⁴².

Правительственное регулирование деятельности лоббистов в Австралии осуществляется с 1983 г., с момента введения Lobbyists registration scheme и Ministerial code of conduct.

Lobbyists registration scheme (1983–1996 гг.) – документ, который определил субъекты и объекты лоббизма, а также саму лоббистскую деятельность. Согласно данному документу, лоббистская деятельность, подлежащая обязательной регистрации, подразумевала: «Влияние на законодательство Австралии и ее штатов, за исключением штата Северная территория; создание или изменение руководящих правительственных документов или норм; влияние на правительственные решения при заключении контрактов и тендеров или назначений на публичную должность; другая существенная деятельность, определяемая министром». Важным принципом, закрепленным в Ministerial code of conduct (1983 г.), был запрет для государственных служащих на взаимодействие с незарегистрированными лоббистами⁴³.

Standards of ministerial ethics (2010 г.) – регламент, который в настоящее время регулирует права и обязанности министров и парламентских секретарей в процессе выполнения ими своих рабочих обязанностей⁴⁴. В пунктах 8.2–8.7 дан-

⁴² Chari R., Hogan J., Murphy G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, 2010.

⁴³ Warhurst J. *Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia*. Oxford University Press, 1998.

⁴⁴ *Standards of Ministerial Ethics*. Australian Government, 2010.

ного документа регулируется взаимодействие министров и парламентских секретарей с лоббистами. В пункте 8.3 акта установлена обязательная регистрация лоббистов⁴⁵. В соответствии с пунктами восьмой статьи данного документа министрам и парламентским секретарям необходимо следить за тем, чтобы взаимодействие с коммерческими лоббистами не приводило к конфликту между выполняемым ими общественным долгом и частным интересом. Упомянутый в документе Кодекс поведения лоббистов (Lobbying code of conduct, 2008 г.) – это НПА, который сегодня закрепляет понятия «лоббист», «клиент», «представитель государства». В специальном реестре The Register of Lobbyists содержится перечень зарегистрированных лоббистов и лоббистских организаций (все необходимые регистрационные данные: название компании, владельцы, партнеры, список лоббистов, имена клиентов).

Наконец, наиболее жесткое регулирование лоббистской деятельности существует в США, Канаде. Особенности данного формата:

- сложные правила персональной регистрации лоббистов (лоббист обязан раскрывать сферу своих интересов, лоббируемый им институт власти, своего нанимателя, также лоббист должен незамедлительно оповещать о каких-либо изменениях регистрационной информации);

⁴⁵ Стандарты поведения министров при взаимодействии с лоббистами в Австралии (Standards of Ministerial Ethics, 2010).

8. Связь с лоббистами.

8.1. К министрам будут обращаться частные лица и организации, действующие от своего имени или от имени других лиц, целью которых является оказание влияния (лоббизм) на правительство по целому ряду вопросов.

8.2. Министры должны обеспечивать осуществление взаимодействия с лоббистами в соответствии с Кодексом поведения лоббистов с целью избежания конфликтов между исполнением общественного долга и частным интересом.

8.3. Кодекс поведения лоббистов, который стал действовать с 1 июля 2008 г., установил реестр лоббистов, содержащий информацию о лоббистских компаниях, именах тех лиц, которые осуществляют лоббистскую деятельность, а также имена их клиентов. Список зарегистрированных лоббистов доступен по ссылке: <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/>. Дополнительная информация о Кодексе также доступна на этом сайте.

8.4. Взаимодействуя с лоббистом, который действует от имени третьей стороны, необходимо установить, чьи интересы лоббист представляет, так как определенные обоснованные предположения могут быть сделаны после получения данной информации.

8.5. Министры должны удостовериться, что лоббисты, с которыми они имеют деловые отношения, зарегистрированы должным образом, и должны сообщать о любых случаях несоблюдения требований лоббистами.

8.6. Кроме того, министры обязуются, что в течение восемнадцати месяцев после ухода с должности они не будут заниматься лоббистской деятельностью или проводить деловые встречи с членами правительства, парламента, государственной службы или сил обороны по любым вопросам, к которым они, будучи министрами, имели официальное отношение в течение последних восемнадцати месяцев исполнения полномочий.

- определение «лоббист» относится и к тем, кто лоббирует исполнительную власть;
- обязательным является детальное раскрытие информации о персональных расходах (в том числе заработная плата, пожертвования, оглашение лиц, на которых были потрачены средства);
- функционирует система онлайн регистрации;
- регистр находится в свободном доступе, в том числе и информация об израсходованных денежных средствах;
- существует временной период, в течение которого бывший представитель власти не может стать коммерческим лоббистом⁴⁶.

Можно полагать, что в США лоббизм возник одновременно с самим государством, где демократическая система управления способствовала его быстрому становлению. К примеру, частые выборы укрепляли зависимость политиков от общественного мнения, а функционирующая система сдержек и противовесов диктовала необходимость поддержки постоянного взаимодействия различных ветвей власти. В стране, таким образом, возник особый слой профессиональных политиков, которым было необходимо быть в курсе потребностей своих избирателей, и, соответственно, способы оказания воздействия на своих коллег в рамках закона. К другому фактору, который поспособствовал быстрому развитию лоббизма, можно отнести возникновение в США могущественных корпораций. Крупный бизнес сразу занял активную позицию, и наряду с легальными методами оказания влияния (спонсирование политиков, СМИ и общественных организаций) не стеснялся применять незаконные методы, такие как, например, обычный подкуп. Конгрессмены, сенаторы, судьи – все, кто обладал властью, к началу XX в. были опутаны лоббистскими сетями.

В 1876 г. в США был принят первый закон о лоббизме, который гласил, что осуществляющие лоббистскую деятельность лица должны пройти процедуру официальной регистрации в нижней палате парламента у клерка. Специальный Федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности, который устанавливал обязательную регистрацию для всех профессиональных лоббистов, был принят в США в 1946 г.⁴⁷ В статье §266 закона было установлено, что его действие распространяется на любое лицо, «которое непосредственно либо через своих представителей, служащих или иных лиц собирает или получает денежные средства или иные ценности с целью использования главным образом для достижения одной из нижеследующих задач:

⁴⁶ Chari R., Hogan J., Murphy G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, 2010.

⁴⁷ Federal Regulation of Lobbying Act of 1946. U.S.

– принятия или отклонения конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта;

– воздействия прямо или косвенно на принятие или отклонение конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта».

Отметим, что Закон распространялся только на лоббистов, которые реализовывали свою деятельность в конгрессе США.

В статье §267 закона подробно регламентирована процедура регистрации лоббистов в секретариате сената. Лоббист под присягой в письменном виде был обязан оставить заявление, где информирует об имени и адресе учреждения регистрируемого лица, имени лица его клиента, в чьих интересах выступает лоббист, сроках найма, своей заработной плате, сумме и целях выделенных на расходы средств и т.д. В статье §269 закона были установлены правовые ограничения лоббизма – запрещены взятки, подкуп, например, членов палаты представителей и сената.

В 1995 г. президент США Билл Клинтон утвердил новый, более жесткий, закон о раскрытии лоббистской деятельности – Lobbying Disclosure Act (известный как LDA). Действие данного закона теперь распространилось на лоббирование как конгресса, так и исполнительных органов власти⁴⁸. Порядок регистрации и отчетности прописаны подробно, также установлено, что каждые полгода лоббисты должны посылать подробный отчет о своей деятельности в офис по общественным записям (The Office of Public Records).

Регулирование лоббизма в США основано на идее посредничества: законодательные ограничения не позволяют группам интересов напрямую участвовать в политической жизни. Ряд запретов не позволяют бизнесу и иным группам интересов взаимодействовать с целью продвижения своих интересов с законодателями и должностными лицами напрямую – это трактуется как серьезное нарушение этики взаимодействия власти и гражданского общества, что влечет за собой обвинения в коррупции и применение соответствующих санкций. Поэтому им необходимо обращаться к услугам профессиональных лоббистов – специальных посредников, чья деятельность подлежит жесткому и многостороннему государственному контролю. Таким образом, лоббист – узаконенный, но тщательно контролируемый и управляемый посредник между групповыми интересами и государством.

Сегодня контролем над лоббистскими компаниями и агентами в США занимается ряд организаций, среди которых Центр ответственной политики (Center for Responsive Politics), Общественный наблюдатель (Public Citizen), Защитники потребителей (Consumer Watchdog). Согласно данным Center for Responsive Politics, основанным, в свою очередь, на официальной информации Конгресса, число

⁴⁸ The Lobbying and Disclosure Act of 1995. U.S.

зарегистрированных лоббистов в 2013 г. в Вашингтоне (1455) ниже, чем в 2012 г., когда в столице действовало 12426 субъектов лоббистской деятельности, максимальная отметка количества зарегистрированных «агентов влияния» была достигнута в 2006 г. – почти 15 тысяч⁴⁹.

Если сравнить динамику расходов на лоббистскую деятельность в США, можно отметить тенденцию увеличения затрат в годы, когда проводятся выборы президента или промежуточные выборы в Конгресс. В 2012 г., в году переизбрания Барака Обамы, официальная сумма, потраченная на услуги лоббистов, составила 3,31 млрд долл., в то время как в 2013 г. было зафиксировано в два раза меньше затрат – 1,62 млрд долл. С 1998 по 2010 гг. общая выручка лоббистов выросла в полтора раза – с 1,4 до 3,55 млрд долл., что интересно, одновременно имело место снижение прибыли ряда крупных лоббистских компаний. В частности, фирма Barbour, Griffith & Rogers, основанная бывшим главой Республиканского национального комитета Хейли Барбуром (Haley Barbour), за шесть лет отметила снижение выручки на 38,1% – с 22,3 млн долл. в 2007 г. до 13,8 млн долл. в 2012 г. Другая крупная лоббистская компания QGR с 2008 по 2012 гг. понесла более значимые финансовые потери в размере более половины выручки. Согласно данным The Washington Post, в 2013 г. общая выручка десятка самых прибыльных лоббистских организаций в США значительно снизилась – с 173,6 млн долл. до 168,3 млн долл., т.е. больше чем на 3%. Если делать предположения о политической составляющей, то потери индустрии можно связать с неутраченным противостоянием республиканцев и демократов, которое только затрудняет и затормаживает процесс принятия законов.

Лидирующими по затрачиваемым суммам клиентами лоббистов являются крупнейшие американские корпорации и коммерческие объединения. В 2013 г. Торговая палата США, крупнейшее бизнес-лобби, на «проталкивание» своих интересов потратила больше 39 млн долл., промышленный конгломерат General Electric – свыше 16 млн долл.⁵⁰ На основе данных Конгресса ресурс Consumer Watchdog подсчитал, что первое место по тратам на лоббистов среди компьютерных компаний в 2013 г. занял Google, который затратил на продвижение своих интересов 3,4 млн долл. Расходы Microsoft также внушительны – 2,2 млн долл., Facebook потратил на лоббистов 1,4 млн долл., Apple – 960 тыс. долл. За последние годы эти компании значительно увеличили расходы на представление и отстаивание своих интересов в правительстве, парламенте и судах с помощью профессиональных лоббистов.

⁴⁹ Электронный ресурс: <http://www.opensecrets.org/news/2014/03/waning-influence-part-1-tracking-the-unlobbyist/>

⁵⁰ Электронный ресурс: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000000125&year=2013>

Особенности влияния продвигаемых компанией интересов на законотворческий процесс можно подтвердить одним из нашумевших в последнее время примером – случаем с законопроектом SOPA (Stop Online Piracy Act), который изначально был направлен на прекращение распространения пиратского контента в Интернете. К моменту первого обсуждения в Конгрессе законопроект был поддержан как демократами, так и республиканцами. Законодатели отмечали, что в случае принятия данного закона он может стать своего рода базой для последующего двухпартийного сотрудничества, и этот фактор только способствовал его потенциальному общему одобрению и принятию. Сторонниками SOPA в бизнес-среде выступали такие гиганты коммерческой индустрии, как Disney, Mastercard, Visa, Торговая палата США и ряд других могущественных компаний и организаций. Против данного законопроекта выступил ряд компьютерных компаний – Google, Yahoo, Twitter, Facebook. Нанятые компаниями коммерческие лоббисты вели массовую информационную работу, нацеленную на убеждение общественности в том, что SOPA нарушает права не только компьютерных компаний, но также ограничит свободы самих американцев, спровоцирует негативное влияние на интернет-индустрию в целом. Спустя всего несколько месяцев Конгресс отказался от дальнейшего рассмотрения SOPA⁵¹.

Борьба, в результате которой, казалось бы, уже принятое решение Конгресса было изменено в противоположную сторону, демонстрирует характерные черты индустрии коммерческого лоббизма. Оплачиваемые лоббисты, отстаивающие интересы конкретных организаций, успех своей деятельности отождествляют с интересами нанимателей, которые могут не совпадать с публичным интересом. На власть они оказывают влияние в соответствии с целями своих клиентов, вопрос только в правильности подобранных инструментов. В каждом конкретном случае коммерческий лоббист должен искать (порой выдумывать) аргументы, которые смогут убедить политиков и население, что принимаемый закон или новое ограничение в первую очередь служит всеобщему благу, а не интересам конкретного субъекта рыночных отношений. Можно предполагать, что в ближайшее время основными клиентами лоббистов будут предприятия медицинской сферы, принимая во внимание инициативу демократов провести в стране масштабную реформу здравоохранения.

Возвращаясь к вопросу регулирования лоббизма в Соединенных Штатах, интересно отметить предположение, выдвинутое газетой «The Nation» о том, что снижение количества зарегистрированных лоббистов, происходящее с 2002 г., не говорит о снижении лоббистской деятельности – она, наоборот, возрастает, при этом «уходя в “underground”». Иными словами, лоббисты умело обходят законо-

⁵¹ Электронный ресурс: <http://lenta.ru/articles/2013/10/24/lobbying>

дательное регулирование, используют все более изощренные схемы для сокрытия своей деятельности. Согласно расчетам аналитика Джеймса Тербера, фактическое число действующих лоббистов близко к 100 тыс., а отрасль приносит 9 млрд долл. ежегодно. Если данные предположения действительно имеют под собой основания, можно полагать, что регистрация лоббистов в США, регулируемая LDA, не предназначена для покрытия так называемого «внешнего лоббирования». Существующая система не направлена и на регулирование «поддельных групп интересов», используемых политиками в определенных ситуациях, чтобы привлечь общественную поддержку для реализации определенных законодательных кампаний. Также многие лоббистские компании предлагают клиенту широкий спектр возможностей, которые не попадают под определение лоббирования LDA⁵².

Система коммерческого лоббизма благоприятствует нескрываемому патронажу и взаимной поддержке политиков и частного сектора в лице крупных компаний. Корпорации, которые занимаются предоставлением услуг и товаров преимущественно правительству, как правило, являются наиболее активными лоббистами. Например, производитель самолетов Boeing, заключивший с государством крупный оборонный контракт, тратит «миллионы на лоббирование» и является одной из ведущих компаний, оказывающих влияние на Конгресс. В период с января по сентябрь 2011 г. Boeing потратил в общей сложности 12 млн долл. на лоббирование, по данным исследований Center for Responsive Politics. Кроме того, Boeing имеет свой собственный комитет политических действий, который пожертвовал более 2,2 млн долл. федеральным кандидатам во время выборов 2010 г., половина суммы была направлена на поддержку демократов⁵³.

Крупнейшими лоббистами в США (группы, обладающие наибольшим влиянием) являются: комитеты политического действия, крупные корпорации, занимающиеся отраслевым лоббизмом, бизнес-ассоциации, ведущие юридические фирмы, специализирующиеся на лоббизме, группы конкретных интересов. Согласно данным Harris Interactive, наибольшим лоббистским влиянием в США обладают «комитеты политических действий» (Political Actions Committee, обычно используется аббревиатура PAC)⁵⁴. Существование PAC обусловлено во многом особенностями политической системы США, где основой политики являются взаимоотношения между «группами особых интересов» (формальных или неформальных групп людей или организаций, которые объединены одной идеей). После комитетов большим влиянием на американскую политику обладают крупнейшие

⁵² Fang L. Where Have All the Lobbyists Gone? On paper, the influence-peddling business is drying up. But lobbying money is flooding into Washington, DC, like never before. What's going on? // The Nation. 2014.

⁵³ Sweet L. (November 21, 2011). Chicago based Boeing flexing lobbying, political muscle // Chicago Sun-Times. Retrieved 2012-01-13.

⁵⁴ Сайт компании: <http://www.harrisinteractive.com/>

коммерческие компании и ассоциации бизнеса (мнение 84% опрошенных в ходе исследования), профессиональные лоббисты (79%), СМИ (71%).

В 1947 г. Конгресс США запретил профсоюзам и корпорациям финансировать кандидатов или партии с целью оказания в дальнейшем влияния на федеральных выборах. В ответ на эти ограничения Конгресс промышленных организаций создал отдельный политический фонд, который стал называться комитетом политических действий и положил начало развитию данного инструмента лоббирования интересов той или иной группы. В 1971 г. Конгресс США принял Закон о федеральных избирательных кампаниях Federal Election Campaign Act (FECA), в который в 1974 г. были внесены поправки, легализовав и узаконив деятельность комитетов политических действий. Также была создана Федеральная избирательная комиссия Federal Election Commission (FEC) для разработки и введения законов о финансировании предвыборных кампаний. Поправки в Законе 1974 г. также ограничили количество денег, которое могло быть передано в Конгресс кампаниями с целью поддержки своего кандидата. Физические лица вправе, жертвовать комитетам не более 5 тыс. долл., но пожертвование может быть большим, если комитет включает несколько групп общественных интересов. На поддержку избирательной кампании отдельного кандидата комитеты могут жертвовать не более 5 тыс. долл. и не более 15 тыс. долл. для оказания поддержки определенной политической партии. К концу 1990 г. комитетов политического действия насчитывалось более 4 тыс., вложивших, в общей сложности, более 150 млн долл. в избирательные кампании. Общественность и сами конгрессмены становились все более недовольны таким явным финансовым манипулированием и «проталкиванием» своих интересов. Это привело к резкому изменению Конгрессом условий о том, что его члены могут принимать от спонсоров комитетов политических действий⁵⁵.

Последние десятилетия установилась практика, когда средства комитетов являлись главным источником финансирования американских конгрессменов и сенаторов.

Данные о тратах комитета на лоббистскую деятельность публикуются в открытых источниках, что позволяет получить информацию о перемещении денег в политике, а также сделать предположения о влиятельной силе того или иного РАС. В соответствии с информацией, предоставленной обширной базой данных OpenSecrets.org, созданной «Центром за ответственную политику» для анализа степени влияния различных групп интересов на конгрессменов и законотворческий процесс в целом⁵⁶, на сегодняшний день «успешность» комитетов политических действий можно проанализировать и представить в следующей таблице.

⁵⁵ Krieger J. The Oxford Companion to the Politics of the World. Oxford University Press, 2012.

⁵⁶ Электронный ресурс: <http://www.opensecrets.org>

Т а б л и ц а

№	Комитет политического действия	Род деятельности	Затраты на лоббистскую деятельность, млн долл.	Поддержка партий (% финансирования)	Число принятых законодательных актов
1	National Association of Realtors	Национальная ассоциация риэлторов, являющаяся одной из крупнейших торговых ассоциаций и мощнейших лоббистских групп	3,960282	Демократическая партия – 44% Республиканская партия – 55%	30
2	American Bankers Association	Профессиональная ассоциация, представляющая американские банки	2,736150	Демократическая партия – 20% Республиканская партия – 80%	24
3	Credit Union National Association	Национальная торговая ассоциация кредитных союзов США. Предоставляет услуги по лоббированию, правовому регулированию, управленческие услуги	2,487600	Демократическая партия – 47% Республиканская партия – 52%	14
4	AT&T Inc	Телекоммуникационная корпорация; крупнейший поставщик мобильной связи. Один из главных источников финансирования политических кампаний	2,543000	Демократическая партия – 35% Республиканская партия – 65%	4

Продолжение табл.

№	Комитет политическо-го действия	Род деятельности	Затраты на лоббист-скую деятельность, млн долл.	Поддержка партий (% финанси-рования)	Число принятых законода-тельных актов
5	National Beer Wholesalers Association	Ассоциация, представляющая интересы 3 тыс. производителей и поставщиков пива. Комитет общественного действия ассоциации – крупнейший в отрасли алкогольных напитков	3,388500	Демократиче-ская партия – 41% Республикан-ская партия – 59%	2
6	Honeywell International	Крупная корпорация, производящая электронные системы управления и автоматизации. Самое масштабное направление – поставка авиационных двигателей и оборудования, разработка различных систем для транспортной, местной, гражданской и военной авиации и услуг по их техобслуживанию	3,193024	Демократиче-ская партия – 41% Республикан-ская партия – 59%	2
7	International Brotherhood of Electrical Workers	Международный профсоюз, представляющий трудящихся в электроэнергетической промышленности в США, Канаде, Панаме, государствах Карибского бассейна	2,853000	Демократиче-ская партия – 97% Республикан-ская партия – 2%	2
8	Operating Engineers Union	Профсоюз, представляющий интересы механиков и инженеров-операторов тяжелого оборудования	3,186387	Демократиче-ская партия – 84% Республикан-ская партия – 15%	1

Окончание табл.

№	Комитет политическо-го действия	Род деятельности	Затраты на лоббистскую деятельность, млн долл.	Поддержка партий (% финансирования)	Число принятых законодательных актов
9	National Automobile Dealers Association	Национальная ассоциация автодилеров. Защищает интересы членов в отношениях с производителями, Конгрессом, СМИ, общественностью	3,074000	Демократическая партия – 28% Республиканская партия – 72%	1
10	American Association for Justice	Объединение адвокатов, клиенты которых пострадали в результате нарушения трудового законодательства, халатности. Предоставляет членам информационную, правовую поддержку	2,512500	Демократическая партия – 96% Республиканская партия – 3%	1

Несмотря на то, что некоторое время Конгресс старался сдерживать деятельность политических комитетов, механизм масштабного финансирования выборов через систему формально независимых комитетов был легализован решением Верховного Суда США по делу «Citizens United», выступивших против Федеральной избирательной комиссии США» от 21 января 2010 г. и решением апелляционного суда округа Колумбия «SpeechNOW.org против Федеральной избирательной комиссии США» от 27 мая 2010 г.⁵⁷ Верховный Суд США разрешил финансирование в неограниченном количестве избирательных кампаний кандидатов/объединений частными лицами и корпорациями. Комитеты, при этом, должны декларировать только крупных спонсоров, что придает их деятельности практически бесконтрольность.

Помимо того, что комитеты фактически оказывают определяющее влияние на волеизъявление избирателей, подобная система финансирования избирательных кампаний скорее отрицательно сказывается на влиянии партийных аппаратов на

⁵⁷ Электронный ресурс: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>; <http://www.fec.gov/law/litigation/speechnow.shtml>

избирательные процессы. Например, согласно данным пресс-службы Майкла Блумберга, целью его Независимого комитета политических действий является поддержка кандидатов на выборах любого уровня и вне зависимости от их партийной принадлежности. Однако условиями щедрого финансирования общей суммой от 10 до 15 млн долл. является активная поддержка личной программы Майкла Блумберга, основывающейся на трех инициативах: легализации однополых браков, ужесточении политики в отношении огнестрельного оружия, а также изменении общеобразовательных программ.

Таким образом, формальная свобода в деятельности комитетов, финансовых источников кандидатов, фактически является не подтверждением приоритетности института свободной конкуренции, а превращает процесс выборов в законное состязание крупнейших лоббистов, в итоге определяющих исход выборов. Неудивительно, что отношение к данному типу лоббистам у абсолютного числа американцев негативно: согласно опросам общественного мнения, 70% сторонников демократов, 55% сторонников республиканцев и 80% политически нейтральных избирателей предпочли бы признание деятельности комитетов незаконными и наложение полного запрета на подобного рода финансирование избирательных кампаний с приоритетом интересов спонсоров⁵⁸.

В Канаде Федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности (Lobbyists Registration Act) от 1989 г. несколько раз претерпевал изменения и в 2008 г. был переименован в Lobbying Act⁵⁹. В соответствии с законом лоббисты делятся на лоббистов-консультантов (*consultant lobbyists*), корпоративных «встроенных лоббистов» (*in-house lobbyists – corporate*) и «встроенных лоббистов» от организации (*in-house lobbyists – organizations*). Отчет о зарегистрированных лоббистах каждый год публикуется Центральным бюро регистрации Канады (Registrar General of Canada). Закон не распространяется на лиц, действующих строго в рамках своих компетенций, т.е. на членов законодательных или исполнительных органов власти провинций, работников дипломатических миссий, членов ООН и других международных организаций.

В системах, где развит коммерческий регулируемый лоббизм, представители интересов обладают возможностью представлять уровень конкуренции и знать своих коллег в лицо. Для представителей той или иной фирмы жесткое регулирование ценно с точки зрения получения информации о своих коллегах и конкурентах, так как становится возможным проследить их взаимодействие с теми

⁵⁸ Итоговый отчет о результатах дистанционного мониторинга выборов президента США 6 ноября 2012 года. М.: РОИИП, 2012.

⁵⁹ Chari R., Hogan J., Murphy G. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union // *The Political Quarterly*. 2007. Vol. 78. № 3. P. 422–438.

или иными представителями власти, суммы потраченных денежных средств. Компаниям, которые нанимают профессиональных лоббистов, легче проследить за их действиями, оценить эффективность проделанной работы, издержки и выгоды. В случае с жестким регулированием лоббистской деятельности общество также с большим доверием начинает относиться к сфере взаимодействия бизнеса и власти в целом, так как обладает возможностью получить информацию о данном типе взаимоотношений. Для представителей власти процесс взаимодействия с лоббистами также становится более «безболезненным» и открытым в случае «игры по правилам». В политических системах, где не существует строгих нормативно-правовых актов о регулировании лоббизма, как уже было отмечено ранее, функционирование института взаимодействия власти и бизнеса происходит, в том числе, посредством саморегулирования. В соответствии с подобной практикой представители бизнес-сообщества добровольно обязуются соблюдать определенные правила, которые чаще всего разрабатываются той или иной профессиональной ассоциацией лоббистов и являются внутренними актами, не закрепленными в законе или ином нормативно-правовом акте.

Попытки законодательного регулирования лоббистской деятельности в России

Сегодня принципиальной разницей между Россией и Западной Европой, США, рядом других стран в вопросе функционирования института лоббизма является то, что в этих странах лоббисты действуют легально, являясь членами зарегистрированных профессиональных организаций, и деятельность их регулируется законодательством или кодексами этики, основана на принципах саморегулирования. Отношение российской общественности к лоббистам двоякое. Кто-то считает, что в случае узаконения лоббизма руки многих нечестных представителей политических институтов и частного сектора будут развязаны, что только увеличит количество коррупционных отношений. Другие склонны полагать, что установление правовых рамок для данного вида деятельности повлияет на усиление роли общественных интересов и принесет немало пользы обществу в целом. Оценить масштабы этой индустрии в России без официальной статистики крайне сложно: ни количество лоббистов, ни «цены решения вопросов» подсчетам не поддаются, определить примерное число операций и сделок между чиновниками и представителями групповых интересов не представляется возможным. Попытки придать лоббистской деятельности законный статус предпринимались в органах исполнительной власти России не раз. Если обратиться к хронологии законотворческой работы, то история растягивается более чем на двадцать лет.

Вопрос о подготовке и принятии закона, регулирующего лоббистскую деятельность, впервые стал обсуждаться с начала 1990-х годов в Государственной Думе нового созыва. Тогда первостепенными задачами были анализ лоббизма как явления⁶⁰ и непосредственно подготовка законопроекта о его регулировании⁶¹ специально созданными для этого Рабочими группами нескольких комитетов Государственной Думы⁶². В 1995 г. проект федерального закона № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был внесен в Государственную Думу руководителем рабочей группы Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы В.А. Лепехиным, однако при рассмотрении в первом чтении он не собрал необходимого для принятия числа голосов депутатов. Но даже после отклонения законопроекта дальнейшая работа над ним не прекратилась. В течение двух лет проводились круглые столы, консультации и общественные слушания с профсоюзами, правозащитными, некоммерческими организациями, общественными объединениями. Все участники высказывались в пользу принятия закона, регулирующего лоббистскую деятельность, представляя свои рекомендации по совершенствованию законопроекта. Например, обращалось внимание на нормы законопроекта, допускающие толкование положения таким образом, что лоббистская деятельность могла осуществляться в судах, что, безусловно, было бы недопустимо, так как неизбежно приводило бы к давлению на судей, что противоречит федеральному процессуальному законодательству⁶³. Однако реальных шагов в направлении совершенствования законопроекта с его последующим принятием в последующие годы сделано так и не было⁶⁴.

Одним из основных аргументов Правительства РФ против законопроекта было то, что регулирование лоббизма принадлежало к системе юридически не закреплённого антикоррупционного законодательства. Соответственно законопроект «О правовых основах лоббистской деятельности» не мог быть принят до вступления в силу закона «О коррупции», регулирующего коррупцию не только как криминальное, но и как социальное явление⁶⁵. Однако парадокс ситуации заключался

⁶⁰ Зяблук Н. Лобби – слово не ругательное // Торгово-промышленные ведомости. 1992. № 8. С. 11.

⁶¹ Монтиджелли А.А. О проекте федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 76–80.

⁶² Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и Российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

⁶³ Автономов А.С. «Круглый стол» по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995. С. 12.

⁶⁴ Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия, 2005.

⁶⁵ Перегудов С.П. Группы интересов и российское государство. М., 1999.

ся и в том, что принятие федерального закона «О коррупции» задерживалось усилиями самих правительственных чиновников. Некоторые из них были склонны считать коррупцию явлением исключительно криминального характера и признавали единственной мерой борьбы с коррупцией Уголовный кодекс РФ, содержащий статьи 290 и 291 («получение взятки» и «дача взятки» соответственно). Также представители левой оппозиции в Государственной Думе акцентировали внимание на том, что в России не решены социальные проблемы, а лоббистская деятельность преследует узкие, частные интересы крупных капиталов, а сам законопроект игнорирует интересы общественных организаций и объединений⁶⁶.

Если обращаться к содержанию законопроекта, то к существенным недочетам можно отнести, прежде всего, отсутствие в нем важных положений об осуществлении лоббистской деятельности в законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в то время как требование об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, зафиксировано в Конституции Российской Федерации⁶⁷. Законопроектом предполагалось установление принципов регистрации лоббистской деятельности (в Министерстве юстиции России, также подразумевалась аккредитация в соответствующих федеральных органах государственной власти), в то время как первостепенный вопрос – непосредственное регулирование лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти – оставался незатронутым. Под лоббистской деятельностью в данном законопроекте понималось «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти 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». Соответственно, лоббистами являлись только те физические и юридические лица, которые зарегистрированы в качестве таковых. Таким образом, закон распространялся бы не на всех лоббистов, а только на тех, кто прошел в установленном законом порядке процесс регистрации и получил лицензию на право занятия данной деятельностью.

Отметим другой недочет данного законопроекта: разработчики не учли в осуществлении потенциальной лоббистской деятельности того факта, что к органам исполнительной власти принадлежат и правоохранительные органы со спец-

⁶⁶ Автономов А.С. Круглый стол по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995.

⁶⁷ Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

службами, из чего вытекает, что лоббисты могли бы с выгодой вмешиваться в их деятельность, преследуя свои коммерческие интересы. Последствия такого «вмешательства» достаточно предсказуемы.

Материалы общественных обсуждений, проводимых с целью доработки предложенного законопроекта, позволяют выделить несколько основных точек зрения. Ряд экспертов настаивал на том, что закон не должен содержать строгих запретительных норм, так как в этом случае их будет легче обходить. Основная идея закона должна была сводиться к официальной легализации лоббистской деятельности, придании ей гласности и открытости для общественности. То есть будущий закон должен был быть посвящен формальному определению статуса лоббистов, установлению порядка и правил их регистрации, наделению их правами и обязанностями. К правам предлагалось отнести право на доступ к профильной информации, право на участие в работе правительства или парламента, однако для этого необходимо было бы получить еще одно специальное разрешение на аккредитацию при одной из ветвей власти. Также представители данной концепции не поддерживали идею включения в законопроект положения, которое содержало бы прямой запрет теневого лоббирования. Можно предположить, что этот факт свидетельствует о том, что ряд участников лоббистской деятельности имел подобного рода практику, накопил свои налаженные каналы и механизмы влияния на представителей законодательного органа власти, с которыми расставаться не стремился. Эксперты, поддерживающие другую концепцию, полагали, что законодательное регулирование, прежде всего, должно быть направлено на прекращение и ограничение потенциальных возможностей осуществления теневого и нелегального лоббирования. Предлагалось придать лоббистской деятельности во властных структурах большую восприимчивость к общественному влиянию, сделать закон более регулятивно направленным.

В апреле 1997 г. состоялось рассмотрение доработанного законопроекта на Круглом столе в Торгово-промышленной палате России, по результатам заседания было объявлено о готовности законопроекта к рассмотрению в первом чтении в Государственной Думе. Однако представление данного варианта закона в процессе работы нижней палаты парламента второго созыва не было осуществлено. Это было, в том числе, спровоцировано тем, что разработчики, анализируя накопленный мировой опыт, столкнулись с проблемой выбора между двумя конкретными моделями регулирования данного типа отношений – американской и европейской, которые в существенной степени различны. Также, согласно концепциям законопроекта, феномен лоббизма рассматривался как атрибут политической системы западного образца, а сама проблема российского своеобразия лоббизма, существовавшего вдобавок ко всему в годы трансформации политической системы, не рассматривалась разработчиками на должном уровне. В итоге основным

камнем преткновения можно считать невозможность определить нужный в те годы вариант регулирования лоббизма – жесткий или разрешительный, мягкий или уведомительный, а также неспособность разработать некий оптимальный симбиоз известных законодательных практик с учетом российской специфики.

У законопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», инициированного депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым и представленного в 1997 г., история схожа. Совет Государственной Думы вернулся к нему в апреле 2004 г., однако результатом рассмотрения стало снятие законопроекта с повестки в связи с отзывом права законодательной инициативы.

В соответствии с предлагаемым проектом, лоббистом признавался гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное (гонорар) или иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц⁶⁸. То есть лоббистом могло быть исключительно физическое лицо, а непосредственное взаимодействие с государственными органами и их представителями осуществлялось бы в соответствии с договором с клиентом об оказании лоббистских услуг и свидетельством о регистрации, выданным Министерством юстиции РФ. Под лоббистской деятельностью предлагалось рассматривать «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».

Данный закон о лоббизме был, прежде всего, призван открыть процесс продвижения своих интересов корпоративными группами давления, что, по задумке, предполагало соответствующее уменьшение коррумпированности власти, усиление гласности и легитимности принимаемых решений, обеспечение процесса взаимодействия общества и власти максимально цивилизованным и законным способом. Помимо регламентирования процедуры взаимодействия власти и общества, инициаторы и разработчики законопроекта в качестве одной из приоритетных задач рассматривали ограничение потенциального иностранного влияния на принятие политических решений органами власти. С данной целью в законопроекте было указано, что зарубежные предприятия и организации могут осуществлять лоббистскую деятельность на территории Российской Федерации только в случае, если это происходит через российских граждан, которые зарегистрированы в качестве лоббистов в законном порядке. Законопроект предусматривал правила и процедуры лицензирования лоббистской деятельности и аккредитации лоб-

⁶⁸ Проект федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ).

бистов в федеральных органах государственной власти. Однако в законопроекте отсутствовали непосредственные лицензионные требования к лоббистам, также были пропущены и основные положения по аккредитации. Конечно, часть требований можно проследить в определении статуса лоббистов: требования к возрасту, гражданству, судимости (ее отсутствие) и образованию (наличие высшего образования).

Предлагаемые методы осуществления лоббистской деятельности, упомянутые в законопроекте, неоднозначны. Были учтены следующие вопросы: 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 средствах массовой информации в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов. При этом предлагалось разрешить «иные способы взаимодействия с органами власти, которые не запрещены законом», что, можно полагать, в одностороннем порядке попытка придать процессу прозрачность и регламентированность.

С точки зрения гражданского законодательства законопроект предполагал, что лоббистская деятельность – услуга, которая предоставляется на основании договора на возмездной или безвозмездной основе. Соответственно, как и любая другая услуга, данный вид деятельности подразумевал достижение определенного запланированного результата. В случае возмездных договоров, которые, скорее всего, были бы наиболее распространены, лоббист, профессионально занимающийся данной деятельностью и получающий таким образом доход, может использовать незаконные методы давления на органы власти. Особенно эта проблема актуальна в связи с тем, что сами методы осуществления лоббистской деятельности в законопроекте слишком расплывчаты – не определены полномочия лоббистов при работе в комитетах и комиссиях, не обозначена обязательность лоббистских экспертиз проектов законов, также отсутствуют ограничения для выступлений в средствах массовой информации.

Третью попытку узаконить лоббистскую деятельность предприняли депутаты Б.Б. Надеждин, И.М. Хакамада, Б.Е. Немцов в 2003 г. Однако их законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» также был снят Государственной Думой с рассмотрения в феврале 2005 г. Основными характерными чертами данного законопроекта можно обозначить следующие:

– предлагалось создание специальных организаций, официально заявляющих лоббизм в качестве своей основной деятельности;

– подчеркивалась принципиально новая идея учреждения в России института, который бы служил посредником между государством и бизнесом;

– закон о лоббизме подразумевал изменения в законе о статусе депутатов, которые были бы обязаны открыто оглашать, чьи интересы они представляют⁶⁹.

Авторы данного законопроекта 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 допускал, что лоббистом могло быть не только стороннее физическое лицо, но также и сотрудник фирмы-клиента, который работает на основании трудового договора. В определении статуса лоббиста в данном законопроекте опущена такая усложненная конструкция, как предоставление статуса лоббиста только физическим лицам, гражданам Российской Федерации. Круг вопросов, потенциально подлежащих лоббированию, определен не был, собственно, как и ни в одном из ранее предлагаемых проектов. Единственное связанное с этим ограничение сводилось к тому, что деятельность лоббистов была ограничена федеральными органами власти, и влияние могло быть оказано только на решения соответствующего масштаба. Совет Думы не допустил проект к рассмотрению из-за отсутствия заключения правительства и финансово-экономического обоснования⁷⁰.

Таким образом, в течение 1990–2000-х годов предпринималось несколько попыток урегулировать лоббистские отношения посредством специального закона, приравнивающего лоббизм к профессиональной деятельности по аналогии с практикой США. Все три вышеупомянутых законопроекта пытались ограничить стихийную, неупорядоченную лоббистскую деятельность посредством лицензирования или аккредитации, создания профессионального рынка лоббистских услуг в органах власти, а также его контроля уполномоченными государственными органами. Несмотря на то, что основной официальной причиной отклонения рассматриваемых законопроектов была недоработанность представленных документов, можно предполагать наличие и иных оснований. К одной из завуалированных причин можно отнести то, что в составах Дум первых четырех созывов соотношение партийных и индивидуальных депутатов было практически в равном предста-

⁶⁹ Текст проекта ФЗ № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

⁷⁰ Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия, 2005.

вительстве. Индивидуальные депутаты выступали в качестве основных проводников интересов частных компаний, т.е. лоббистская деятельность если и не была источником их доходов, то могла быть «благодарностью за финансирование их избирательных кампаний». Предлагаемая регламентация лоббизма, в случае его законодательного закрепления, потенциально существенно ухудшала их положение, поэтому можно полагать, что данные законопроекты отклонялись, в том числе и ввиду данной причины⁷¹.

17 декабря 2013 г. к вопросу о законодательном регулировании лоббизма вновь вернулись представители законодательной власти. Вице-спикер Госдумы Николай Левичев, представляющий партию «Справедливая Россия», представил нижней палате законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления»⁷², призванный, согласно пояснительной записке, урегулировать общественные отношения, устанавливая определенные правила продвижения интересов коммерческих структур в органах власти. Комментируя представленный законопроект, Левичев подчеркнул, что в процессе подготовки законопроекта использовался опыт государств с разными историями демократических традиций: США, Канады, Великобритании, Германии, Польши, Литвы, Перу⁷³.

Опыт регулирования лоббизма в США, Канаде, Великобритании, Германии, как было показано ранее, достаточно неоднозначен с точки зрения одновременного сочетания принципов регулирования разной степени жесткости. Практика Литвы, где закон «О лоббистской деятельности» вступил в силу с 1 января 2001 г., в свою очередь, может показать, что формальное введение законодательного регулирования лоббизма не гарантирует улучшения отношений в данной сфере, снижения числа коррупционных скандалов. Наоборот, согласно исследованию 2013 г. об уровне коррупции в странах Европейского союза, 95% жителей Литвы считают, что коррупция в стране распространена и по-прежнему является актуальной проблемой. Данный показатель один из самых больших, Литву опередили только Греция и Италия. Сегодня 63% жителей Литвы считают, что институты власти действуют, в первую очередь, в интересах не населения, а крупных групп⁷⁴, при этом в конце XX в. потребность придания лоббизму официаль-

⁷¹ Васильева С.В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2.

⁷² Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». Режим доступа: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_181213.pdf

⁷³ Эсер Левичев внес в Госдуму законопроект о лоббизме. РИА Новости. 17.12.2013.

⁷⁴ Corruption. Report. Requested by the European Commission. Special Eurobarometer 397 / Wave EB79.1 – TNS Opinion & Social. Fieldwork: February – March 2013 Publication: February 2014.

ного статуса, соответствующих регулятивных рамок в Литве возникла как раз из-за чрезмерной непрозрачности этого процесса и нарастающего общественного недовольства все учащающимися коррупционными скандалами. Служба специальных расследований Литвы в отчетах докладывала, что большинство коррупционных дел были связаны с незаконными действиями парламентариев и депутатов местного самоуправления. Основными поводами служили случаи незаконного влияния на законотворческий процесс, незаконного финансирования политических партий⁷⁵. Несмотря на то, что закон регламентирует основные аспекты функционирования института лоббизма, показательно, что, с 2001 по 2009 гг. в Литве не было возбуждено ни одного уголовного дела против лоббистов⁷⁶. Маловероятно, что с введением закона их деятельность моментально стала цивилизованной, прозрачной и исключительно правильной. Скорее всего, введение закона установило те конкретные рамки и те конкретные «можно/нельзя», которые лоббистам стало легче обходить, ввиду их закрепления. За время существования закона экспертами была отмечена его невысокая эффективность, ввиду чего Служба специальных расследований инициировала внесение изменений в закон. В 2006 г. был разработан новый законопроект о лоббизме, однако дальнейших действий, дающих ему ход, парламентом предпринято не было.

Согласно законопроекту Левичева, под лоббизмом понимается «Продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления – устное или письменное взаимодействие представителя интересов с должностным лицом органа госвласти или местного самоуправления в предусмотренном настоящим федеральным законом 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»⁷⁷. При этом лоббистам планируется предоставить право отстаивать интересы лишь коммерческих структур.

Некоторые требования для занятия должности лоббиста неприязнательны: лоббистом может стать любой совершеннолетний гражданин Российской Феде-

⁷⁵ По материалам выступления начальника отдела по предотвращению коррупции Службы специальных расследований Литвы, эксперта Совета Европы Витаса Ринкуса в Государственной Думе в 2008 г.

⁷⁶ Васильева С.В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2.

⁷⁷ Статья 3 пояснительной записки к законопроекту «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления».

рации, не судимый, не являющийся действующим или только что уволившимся чиновником любого уровня, экспертом или консультантом, работающим на власть. Также любой потенциальный лоббист обязан зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя. Однако существует и специфическое требование: лоббист обязан быть действительным членом саморегулируемой организации (СРО) лоббистов, что подразумевает оплату членских взносов, подчинение внутренним профессиональным и этическим стандартам СРО. При этом каждая СРО должна состоять не менее чем из 300 участников и должна быть включена в специальный реестр (подразумевается, что реестр будет вести уполномоченный госорган, контролирующий, в том числе, соответствие лоббистских СРО нормам федерального закона).

Также в соответствии с законопроектом клиент и профессиональный лоббист заключают письменный договор, в котором устанавливаются все обязанности и обязательства сторон, в том числе размер гонорара, с какими госструктурами и госчиновниками представитель интересов будет входить в контакт. Подразумевается обязательное уведомление лоббистом своей СРО обо всех договорах и будущих собеседниках (помимо предоставления отчета о своей деятельности дважды в год). Каждое СРО должно будет на регулярной основе отчитываться перед надзирающим госорганом. Интересно отметить то, что законопроект допускает продвижение интересов клиента через президента, председателя правительства, его заместителей, руководителей министерств и ведомств и их замов, через депутатов Госдумы, членов Совета Федерации, губернаторов, региональных и муниципальных депутатов, глав муниципалитетов. При этом перечисленные органы государственной власти, должностные лица обязаны будут предоставлять профессиональному лоббисту доступ ко всем сведениям и документам, кроме секретных, связанным с делом представляемого клиента, в том числе позволять участвовать в публичных слушаниях, их организовывать. Также для представителей государства предусмотрена ответственность за неисполнение данных обязательств. Решением Совета Государственной Думы в процессе предварительного рассмотрения законопроекта возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы. Получится ли ввести такого рода практику и сделать ее прозрачной и эффективной – большой вопрос. И скорее всего риторический.

Однако вопрос об урегулировании лоббизма на этот раз был поднят не только депутатами, на высшем уровне также обозначили курс на присвоение институту официального статуса. В соответствии с поручением Правительства РФ «Об обеспечении реализации Указа Президента России «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» в Правительство РФ до 1 декабря 2014 г. от Минэкономразвития, Минэнерго, Минтранса, Минпромторга, Минсель-

хоза, Минфина, ЦБ РФ, Росфинмониторинга, ФАС и министерства по вопросам Открытого правительства должны поступить предложения об учреждении института лоббизма в Российской Федерации⁷⁸. Об этом говорится в поручении Председателя Правительства Дмитрия Медведева по обеспечению реализации указа Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». Сам доклад о результатах исполнения поручения кабинет министров должен представить Президенту РФ до 1 марта 2015 г.⁷⁹

Согласно указу Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы», «...В целях решения названных задач, организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460:

2. Правительству Российской Федерации:

Доклад о результатах исполнения настоящего подпункта представить до 1 октября 2015 г.;

г) внести предложения:

– о расширении круга юридических лиц, информация о бенефициарных владельцах которых должна быть раскрыта. Доклад о результатах исполнения представить до 15 февраля 2015 г.;

– о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы. Доклад о результатах исполнения представить до 1 марта 2015 г.»

С актуализацией вопроса о регулировании лоббизма в России насущной стала и тема введения мер наказания за осуществление влияния на представителей органов власти. Генпрокуратура предлагает внести в Уголовный кодекс новый состав преступления – злоупотребление влиянием, который любую деятельность по продвижению интересов бизнеса в органах власти вынесет, в том числе участие в комиссиях при правительстве, в сферу незаконных действий. Под данную поправку попадет незаконная передача физическому лицу денег, имущества, ока-

⁷⁸ Российская газета. 2014. 20 мая.

⁷⁹ Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы».

зание услуг, предоставление прав и «иных неправомерных преимуществ для него или других лиц» с целью оказания влияния на решения чиновников. Данные действия предлагается наказывать двумя годами лишения свободы, при этом «согласие физического лица использовать свое влияние на принятие решения должностным лицом» также будет наказуемо тремя годами лишения свободы.

Представители бизнес-сообщества подчеркивают, что данный законопроект необходимо переработать, так как введение нового предложенного состава преступления фактически криминализирует любое влияние, в том числе осуществляемое на законных основаниях, любую деятельность по продвижению интересов в органах власти. Если буквально читать эти нормы, то фактически уголовно наказуемым деянием признается любой лоббизм, осуществляемый на возмездной основе. Разумеется, бизнес-объединения, работая за счет членских взносов, тоже влияют на власть, а по этой норме к уголовной ответственности можно привлечь любого, кто ведет диалог с властью. Например, участвует в консультативных и совещательных органах при правительстве⁸⁰.

Сделать взаимодействие более цивилизованным, безусловно, необходимо. Но решить задачу только введением закона получится вряд ли. Крайне важно менять отношение общества к процессу лоббирования. Сейчас отраслевые «лоббисты», предприниматели, ученые, работают активно и открыто, и их роль в законотворческой деятельности возрастает с каждым годом. Прямое лоббирование интересов отдельных компаний – вопрос неоднозначный, спорный, в первую очередь потому, что по закону органы власти должны обеспечивать права и интересы всех граждан и компаний, а не рассматривать предпочтения и предложения отдельных представителей.

Преобладающей позицией бизнес-сообщества является мнение о том, что вводить сегодня в России институт профессиональных лоббистов преждевременно. Его формальное закрепление и жесткая регламентация работы лоббистов маловероятно будут способствовать исчезновению негативных проявлений лоббизма. К основным недостаткам идеи о создании реестра лоббистов, как за рубежом, так и в России, противники инициативы относят то, что подавляющая часть рынка лоббистских услуг по-прежнему останется в тени. Зарегистрированные лоббисты будут обязаны объявлять о своих встречах с министрами и другими высокопоставленными чиновниками, однако большинство дел по-прежнему будет решаться на более низком «незарегистрированном» уровне, что только укажет на неэффективность законодательного регулирования лоббизма. Представители НКО-сектора, бизнес-ассоциаций указывают на прямую угрозу демократии, свободе

⁸⁰ РСПП боится уголовной ответственности за лоббизм // РБК. 2014. 16 июля. Режим доступа: <http://rbcdaily.ru/economy/562949991903942>

слова и механизму публичных обсуждений, которая может возникнуть в результате принятия закона, поскольку любой из представителей теперь рискует понести незаслуженное наказание за то или иное высказывание, которое можно будет рассматривать как часть избирательной кампании.

Одним из решений видится придание взаимодействию госслужащих и бизнеса максимально цивилизованного и прозрачного формата с использованием правовых и институциональных механизмов продвижения частных интересов. Продвижение интересов бизнеса и других общественных организаций должно базироваться на основе существующих нормативно-правовых актов, которые допускают использование права на обращение в органы власти для продвижения частного (корпоративного) интереса.

Инструменты влияния общества на власть в России на сегодняшний день формализованы в виде: 1) консультаций между представителями власти и общественными институтами; 2) функционирования экспертных советов при органах власти; 3) организаций общественных экспертиз на широкой социальной основе; 4) адаптации права на обращение и принципа транспарентности власти к собственно продвижению частных интересов. Эти механизмы продвижения частных интересов по социально-правовой природе подобны лоббизму, а подобного рода система и соответствующее системное регулирование диалогов между бизнесом, НКО и государством подразумевает плюрализм механизмов «лоббирования», где ни один из них не считается исключительным, каждый желающий оказать влияние на принимаемое властью решение вправе выбирать наиболее рациональный в каждом конкретном случае инструмент взаимодействия. Включение представителей делового сообщества в состав общественных и экспертных советов позволяет получать необходимую информацию о государственной политике в той или иной отрасли, потенциальных изменениях, а также, что наиболее важно, позволяет бизнесу на легальной основе влиять на выработку и принятие решений, которые будут более рациональными и взвешенными после их рассмотрения с точек зрения каждого участника рыночных отношений. Если статус уже функционирующего цивилизованного альтернативного механизма взаимодействия – публичных площадок будет закреплён на уровне законодательства, закон о лоббизме будет не нужен ввиду значительного потенциала используемого инструмента, благодаря которому бизнес может представлять перед органами власти свое консолидированное мнение по тому или иному вопросу. Однако для этого объединениям бизнеса, таким как РСПП, ТПП, Опора России, «Деловая Россия», необходимы те же права, которые есть у Общественной палаты, заключение которой по соответствующим законопроектам и постановлениям правительства является обязательным. В случае использования подобного рода «лоббизма», не коммерческого, урегулированного с точки зрения законодательства, но все же узконаправленного, а от-

крытого для общественного участия и цивилизованного, положительные результаты лоббистской деятельности будут распространяться на все общество.

Если принятие закона о лоббизме все же будет «пролоббировано», то проведенный анализ зарубежной практики показывает, что наиболее рациональным является путь постепенного «ужесточения» регулирования лоббистской деятельности. Показателен опыт Великобритании, где до настоящего времени лоббизм не был выведен в сферу, напрямую регулируемую законодательством. Сегодня от используемого на протяжении долгого времени «мягкого» регулирования лоббизма посредством ограничения деятельности госслужащих правительство постепенно продвигается к следующему этапу законодательного регулирования лоббизма. Намечен курс на создание реестра лоббистов, которые, в случае его введения, будут обязаны отчитываться о своих контактах с министрами правительства и другими госслужащими, о том, чьи интересы они представляют, способе получения вознаграждения. Закон также должен внести изменения в правила финансирования избирательных кампаний, порядка контроля деятельности профсоюзов, которые в Великобритании принимают активное участие в выборах. При этом разработанный правительством Дэвида Кэмерона законопроект о лоббировании, названный противниками регулирования как «закон, затыкающий рот» (*gagging bill*) и представленный в палату лордов, вызвал негативную реакцию у представителей гражданского общества – общественные организации выразили свое разочарование и опасения, так как он может ограничить им свободу слова и деятельности. Один из ярких представителей лейбористов Анжела Игл назвала проект «худшим законодательным документом, который она видела за последние много лет». Однако представители палаты лордов не согласны с тем, что требования будут чрезмерно «обременительными». Правительство утверждает, что под закон, в случае его принятия, попадет немного общественных организаций⁸¹.

В современных условиях принятие жесткого закона о лоббизме в Российской Федерации, который вступил бы в силу в полном объеме с момента его официального опубликования, способно чрезвычайно усложнить и, возможно, ухудшить существующую практику взаимодействия бизнеса и государства. Важно постепенно прививать культуру коммерческого лоббизма, а в контексте его законодательного регулирования – сначала внедрять практику «мягкого» регулирования. Сразу прибегать к опыту США – нерационально, вековая история лоббизма в Штатах показывает, что соответствующее законодательство не возникло в один момент, а являлось результатом длительной многоэтапной эволюции американской политической системы и гражданского общества. Поэтому наиболее рациональным представляется пройти путь от «мягкого» регулирования, как в Ве-

⁸¹ Lobbying Bill Passes Through House of Lords // Theguardian.com. 2014. 28 January.

ликобритании, к регулированию «средней» жесткости, применяемом в Австралии, после чего, когда законодательство «приживется», «притрется» с лоббирующими институтами, докажет свою необходимость, к более «жесткой» практике, используемой в США. При подобного рода поэтапном введении норм, тем или иным образом регулирующих лоббистскую деятельность, заинтересованные стороны смогут постепенно адаптироваться к новым правилам, что будет способствовать повышению эффективности взаимодействия государства и бизнеса в целом.

Будет ли принят закон, регулирующий лоббирование, дадут ли инициативы положительный результат, покажет время. Сегодня можно только делать предположения о рациональности внедрения новшеств: закон всегда означает установление определенных рамок, и необходимо трижды продумать, какие именно рамки будут эффективны в контексте российской действительности.

Сведения об авторах



Шохин Александр Николаевич – д.э.н., профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), заведующий кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, Президент НИУ ВШЭ, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей



Кириллина Валентина Николаевна – д.ф.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти, директор Института коммуникационного менеджмента НИУ ВШЭ, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации



Борисов Сергей Ренатович – к.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, Председатель Попечительского совета Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»



Глухова Мария Николаевна – к.э.н., управляющий директор Российского союза промышленников и предпринимателей по экономической политике и конкурентоспособности, заслуженный экономист Российской Федерации



Иванов Вадим Витальевич – профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета менеджмента НИУ ВШЭ (Нижний Новгород), заместитель Губернатора Нижегородской области – Постоянный Представитель Правительства Нижегородской области при Правительстве Российской Федерации



Кисель Кирилл Юрьевич – к.пол.н., начальник Управления по сотрудничеству со странами СНГ и Балтии НИУ ВШЭ



Котелевская Ирина Васильевна – к.ю.н., доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики Российского союза промышленников и предпринимателей, заслуженный юрист Российской Федерации



Крылова Дина Владимировна – Президент Межрегионального общественного Фонда «Деловая Перспектива», общественный омбудсмен в сфере противодействия коррупции, ответственный секретарь Экспертного совета при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей



Ларионова Марина Владимировна – д.пол.н., Управляющий директор по международному сотрудничеству Российского союза промышленников и предпринимателей; профессор Департамента мировой экономики Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; главный редактор журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика»; директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ



Максимов Денис Анатольевич – выпускник НИУ ВШЭ, эксперт Евразийского института



Навроцкая Жанна Ивановна – к.ф.н., заместитель Исполнительного директора Некоммерческого партнерства «Объединение предпринимательских организаций России» («ОПОРА»)



Озерянская Марина Николаевна – советник Центра корпоративной социальной ответственности и нефинансовой отчетности Российского союза промышленников и предпринимателей



Починок Александр Петрович – к.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ



Прохорова Алиса Андреевна – магистр государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



Распопов Николай Петрович – к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета менеджмента НИУ ВШЭ (Нижний Новгород)



Рахмангулов Марк Ринадович – заместитель директора Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ, директор Центра многостороннего сотрудничества Управления международного сотрудничества Российского союза промышленников и предпринимателей



Сахаров Андрей Геннадиевич – Советник Управления международного сотрудничества Российского союза промышленников и предпринимателей, младший научный сотрудник Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ



Царьков Александр Сергеевич – к.т.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета менеджмента НИУ ВШЭ (Нижний Новгород)



Шелепов Андрей Владимирович – Советник Управления международного сотрудничества Российского союза промышленников и предпринимателей, младший научный сотрудник Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ



Юргелас Мария Владимировна – к.пол.н., доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ



Юргенс Игорь Юрьевич – к.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, Президент Всероссийского союза страховщиков, председатель правления Института современного развития (ИНСОР)

Бизнес и власть в России: формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата [Текст] : монография / науч. ред. и рук. авт. колл. А. Н. Шохин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 461, [3] с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-1256-2 (в пер.).

Предлагаемая вниманию коллективная монография дает представление о влиянии институтов и механизмов взаимодействия бизнеса и власти на инвестиционную политику России в контексте политических, экономических, социальных вызовов, с которыми сегодня приходится сталкиваться субъектам предпринимательской деятельности. Монография состоит из четырех основных разделов, в которых последовательно рассматриваются институты и механизмы продвижения интересов бизнеса в системе взаимодействия с властью, направления сотрудничества государства и предпринимательского сообщества при формировании благоприятного инвестиционного климата, международная практика подобного взаимодействия, а также соответствующие процессу политико-правовые аспекты, направления социальной политики, репутационные и политические риски. В основе монографии – практические наработки профессорско-преподавательского состава кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ, материалы мастер-классов ведущих представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти, стенограммы круглых столов, проведенных кафедрой в рамках Апрельских конференций НИУ ВШЭ.

Монография будет востребована как специалистами, так и студентами экономических, политических, менеджериальных специальностей.

УДК 338.22
ББК 65.012.1

Business and Government in Russia: The Formation of a Favorable Investment and Business Climate [Text] : monograph / Scientific editor and Head of the group of authors, A. N. Shokhin ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow : HSE Publishing House, 2015. — 461, [3] p. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-1256-2 (hardcover).

This collection provides insight into the influence of institutions and mechanisms of interaction between business and government on Russia's investment policy in the context of the political, economic and social challenges currently faced by entrepreneurs. The book consists of four main sections that successively address the institutions and mechanisms to promote the interests of business in interaction with government, directions of cooperation between the state and the business community in forming a favorable investment climate, the international practice of such interaction, as well as the political and legal aspects, directions of social policy, and reputational and political risks that correspond with this process. At the heart of the book is practical work by faculty members from the HSE Department of Theory and Practice of Business-Government Interaction, materials from workshops held by leading representatives of the business community and public authorities, and transcripts of roundtables conducted by the department as part of the April Conference at HSE.

This book will be of interest to specialists and students of economics, political science, and management.

Научное издание

**Бизнес и власть в России:
формирование благоприятного инвестиционного
и предпринимательского климата**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *О.В. Осипова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *Л.А. Моисеенко*
Корректор *О.В. Осипова*

Подписано в печать 18.06.2015. Формат 70×100 1/16
Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 37,7. Уч.-изд. л. 28,5.
Тираж 600 экз. Изд. № 1840

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»»
121099, Москва, Шубинский пер., 6