

Васильева С.В.
Доцент кафедры конституционного и
Муниципального права
Государственного университета –
Высшей школы экономики
masslo@yandex.ru

Семь политических мифов о лоббизме, которые право должно развеять

Первый миф. *Лоббистами являются депутаты, иные должностные лица, а также государственные и муниципальные служащие. Эта позиция встречается в литературе¹. Должностные лица часто называют себя лоббистами частных интересов, которые они сами разделяют².*

Между тем с правовой точки зрения недопустимо признавать лоббистами выборных должностных лиц и чиновников. Этим субъектам запрещено продвигать частные интересы практически во всех государствах мира. Осуществление публичной власти базируется на принципах беспристрастности и независимости должностных лиц. При принятии публично-властных решений они должны руководствоваться государственными, национальными и иными общезначимыми интересами. Эта позиция подкрепляется нормами российских законов, устанавливающих требования и запреты в отношении деятельности должностных лиц и служащих. Они не вправе совмещать службу с рядом иных видов профессиональной деятельности, обязаны предоставлять финансовые отчеты о своем благосостоянии, должны передавать на время занятия должности в доверительное управление находящиеся в их собственности доли (пакеты акций), не вправе после увольнения в течение определенного времени переходить на работу в конкретную коммерческую организацию и т.д.

Рассматривать депутата в качестве лоббиста – значит подменять понятие «народного представительства» понятием «лоббирование частных интересов». Лоббирование представляет собой специальный механизм в системе демократии. По сути – это деятельность общественных институтов

¹ См.: Толстых П.А. GR. Практикум по лоббизму в России. М. Альпина Бизнес Букс, 2007. С.36.

² См.: Драганов В. Цит. по: Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.115.

(прежде всего бизнес-структур и НКО) и представителей органов власти, предназначением которой является продвижение частных интересов в публично-властные решения. Избиратели наделяют депутатским мандатом лицо, от которого, безусловно, ожидают выражения их интересов в деятельности парламента. Избиратели «выпадают» из отношений лоббизма, поскольку, *во-первых*, уже наделены рядом конституционно-правовых возможностей влияния на власть, а, *во-вторых*, не располагают необходимыми ресурсами для лоббирования. Кроме того, с правовой точки зрения действия выборного должностного лица и чиновника, которые продвигают интересы коммерческих структур могут характеризоваться как коррупция, и(или) как преступление. О специализированной процедуре лоббирования здесь не может идти и речи.

Второй миф. *Лоббирование частных интересов осуществляется в судах.* Эту позицию поддерживают некоторые политологи³.

Судопроизводству свойственна состязательность спорящих сторон, которые пытаются воздействовать на судью как нейтрального в споре арбитра. Цель такого воздействия – доказать свою правоту и добиться принятия судебного решения в свою пользу. Однако с правовой точки зрения недопустимо воспринимать суды в качестве институциональной среды, в которой лоббируются частные интересы. *Во-первых*, потому что иначе под сомнение может быть поставлена презумпция независимости судебной власти. Какое бы влияние стороны не оказывали на арбитра, их доводы и само судебное решение преломляются через нормы права. Оказание же давления на судью признается противоправным деянием, а не легальным лоббированием интересов. Равно, как и оказание судьей явных преимуществ конкретной стороне спора может расцениваться в качестве злоупотребления служебными полномочиями. *Во-вторых*, при осуществлении правосудия нет необходимости в собственно лоббизме. Сущность принципа

³ *Е.Махортов.* Косвенный лоббизм и особенности его использования в органах судебной власти // http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2360_linkid_74.html

состязательности судебного процесса как раз и состоит в том, что стороны продвигают свои частные интересы в установленных процессуальных формах. Поэтому нет нужды подменять традиционное понятие «состязательность» понятием «лоббизм».

Третий миф. *Действия субъектов законодательного процесса являются технологиями лоббирования.* Речь, например, идет о продвижении частных интересов посредством параллельного внесения «удобного» законопроекта, использования открытого и закрытого голосования, воздействия партийной дисциплины на принятие «нужного» публично-властного решения, передачи депутатами карточек для голосования своим коллегам и т.д.⁴

В ходе законодательного процесса выявляются, сталкиваются и согласуются публичные и частные интересы. Депутаты, как носители различных интересов, призваны в установленных процессуальных формах вырабатывать публично-властные решения. В этом и заключается сущность деятельности парламента как выборного и коллегиального органа. Вместе с тем депутат – не лоббист, а, интересы которые он выражает можно считать общезначимыми только в том случае, если они «искренне» разделяются самим парламентарием. Таким образом, с правовой точки зрения лоббирование осуществляется в ходе законодательного процесса. Однако оно не является самым законодательным процессом. Лоббизм представляет собой специальную процедуру доведения бизнес-структурами и НКО до сведения парламентариев частных интересов. Эта процедура осуществляется параллельно собственно законодательному процессу.

Четвертый миф. *Механизмы взаимодействия органов в системе власти могут расцениваться как лоббирование.* Речь, например, идет о продвижении позиции представителя одного органа публичной власти в другом органе при обсуждении вопросов их компетенции – выступление

⁴ См.: Толстых П.А. Указ. соч. С.169-180; Законодательный лоббизм // http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2673_linkid_42.html

представителя Президента РФ по законопроекту в Государственной Думе, поддержка конкретным министерством принятия законопроекта т.д.⁵.

С правовой точки зрения недопустимо рассматривать в качестве субъекта лоббирования органы публичной власти. *Во-первых*, потому что органы как неодушевленные образования не могут иметь своих интересов. За конкретными интересами стоят люди, организованные в бизнес-структуры, НКО, группы давления и др. *Во-вторых*, потому что иначе будет выхолащиваться сущность лоббизма как политического права и канала «обратной связи». Лоббизм как институт коммуникативной демократии не может быть технологией работы органов публичной власти, которые, по сути, призваны использовать механизмы давления и принуждения для реализации государственной политики. *В-третьих*, потому что для характеристики взаимоотношений органов, «продвигающих» при принятии публично-властных решений согласованные на уровне руководства интересы, уже предусмотрены иные правовые категории – «механизм сдержек и противовесов», оглашение финансовых заключений Правительства РФ на заседаниях палаты, выступление субъекта законодательной инициативы при обсуждении законопроекта и т.д.

Пятый миф. *Лоббизм представляет собой протекционизм органов власти крупным национальным корпорациям в рамках внутренней экономической политики.* Речь идет о случаях, когда та или иная корпорация, являющаяся «стрезнем» национальной экономики (например, Газпром, Лукойл, Норильский никель), получает преференции от государства – упрощенный доступ к кредитным ресурсам, право реализации государственных закупок, монопольные права на определенные виды деятельности.

Крупные корпорации играют существенную роль в экономике и политике значительного числа стран. Экономический вес и экономическая роль крупных корпораций предопределяет их включение в общественно-

⁵ См.: Толстых П.А. Указ.соч. С.85.

политическую систему⁶. Интересы этих корпораций могут полностью совпадать с общими направлениям государственной политики. Поэтому в данном случае уместно говорить не о лоббировании, а о «большой» политике или о «теневой» экономике. Регулировать правовыми средствами контакты представителей власти и крупных корпораций, имеющих существенный вес в национальной экономике, практически невозможно.

Шестой миф. *Лоббизмом можно называть любую деятельность по продвижению частных интересов.* В качестве лоббирования рассматриваются пожертвования в избирательные фонды кандидатов, деятельность независимых экспертов, афиширование результатов общественных опросов, популяризация определенных позиций через СМИ, кино-индустрию и шоу-бизнес и т.д. Некоторые авторы делают даже выводы о том, что лоббизм является формой проявления коррупции⁷.

Разнообразная практика продвижения частных интересов не может быть облечена в правовую форму. Многие контакты субъектов общественных отношений представляют собой неподдающиеся правовому регулированию технологии межличностной коммуникации. «Свободные» от действия позитивного права механизмы давления на власть характеризуются случайностью в отношении того, что начатый процесс будет развиваться по направлению к намеченной цели. Частные лица не в состоянии воспользоваться описанными механизмами представительства интересов на равной основе. Доступность власти в данном случае предопределяется личным контактом с чиновником или персональным умением выстроить общественную коммуникативную цепочку продвижения частного интереса в публично-властное решение. Тем более, недопустимо считать лоббизмом противоправную по своей сути деятельность.

⁶ См.: *Перегудов С.П.* Крупная корпорация как субъект публичной политики. М., 2006. С. 9, 26 и др.

⁷ См.: *Брянцев И.И., Баранова Л.К.* Коррупция как форма теневого лоббизма // *Власть.* 2008. № 3. С.13.

Правое содержание лоббизма состоит в следующем. Каждому заинтересованному субъекту должна быть предоставлена возможность выражения его интереса путем личного доступа его или его представителя на заседания подразделений органов публичной власти, а равно путем личного общения с перечисленными в законе должностными лицами. В этом выражается суть прав и обязанностей сторон лоббистской деятельности. Субъектами этих правоотношений, с одной стороны, выступают парламентарии и иные должностные лица, принимающие публично-властные решения или способные повлиять на их принятие. С другой стороны, субъектами являются прежде всего бизнес-структуры и НКО. Правовое регулирование лоббизма распространяется на основной понятийный аппарат. Даются определения лоббистской деятельности, клиентов (заказчиков), исполнителей (лоббистов, лоббистских фирм), перечисляются должностные лица, уполномоченные на контакты с лоббистами). Устанавливаются права и обязанности субъектов лоббистской деятельности, публичная система контроля над ней, виды незаконного лоббизма, основания и меры ответственности нарушителей⁸.

Седьмой миф. *Закон о лоббизме спасет российскую демократию и позволит минимизировать коррупционные проявления*⁹. Правотворческую активность в этом направлении подхлестнуло принятие Указа Президента РФ от 31 июля 2008 г., утвердившего Национальный план противодействия коррупции. В нем предлагается рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

⁸ См.: Богдановская И.Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. 2007. № 2. С. 104-106; Пчелинцев С.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности: канадские подходы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 74-81.

⁹ См.: Информационная подборка материалов к «круглому столу» на тему «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации». 22 мая 2008. Государственная Дума (Парламентская библиотека). www.stratagema.org/public/custom/file_cpw0k3030389413.pdf/

Представители исполнительной власти приступили к подготовке законопроекта¹⁰.

Однако в настоящее время всего несколько стран идут по пути законодательного регулирования лоббизма (США, Канада, Польша, Литва). В этих государствах лоббизм признается исключительным видом деятельности в ряду иных механизмов влияния на власть и продвижения частных интересов в публично-властные решения. Лоббирование регулируется как специальным нормативным правовым актом, так и кодексами этики поведения должностных лиц законодательной и исполнительной властей, правилами и руководствами, резолюциями парламента, другими документами. После 2000 г. в США и Канаде были ужесточены контрольные механизмы в отношении субъектов, вовлеченных в лоббистскую деятельность, и приняты меры, направленные на перекрытие каналов «грязного» продвижения частных интересов. Это свидетельствует о больших сложностях правового закрепления и практического воплощения лоббизма и заставляет учитывать издержки его правового регулирования в российской системе демократии. Кроме того, лоббизм не позволяет преодолевать коррупцию. Несмотря на наличие специального правового регулирования, он зачастую «срастается» с ней.

В Германии, Франции, России и др. государствах установлены иные механизмы продвижения частных интересов, близкие лоббизму по социально-правовой природе. Продвижение интересов бизнес-структур и НКО здесь осуществляется на основе нормативных правовых актов и по различным каналам влияния на принятие публично-властных решений. Эти каналы формализуются в виде: 1) регулярных консультаций между представителями власти и общественными институтами; 2) функционирования экспертных советов при органах; 3) организации общественных экспертиз на широкой социальной основе; 4) адаптации права на обращение и принципа транспарентности власти к собственно

¹⁰ См.: Чудакова А. Особенности национального лоббизма // Интерфакс. 2008. 4 авг.

продвижению частных интересов. Системное регулирование диалога бизнеса, НКО и государства означает, что установлено несколько различных механизмов «лоббирования» и ни один из них не считается исключительным. Системное регулирование предоставляет субъектам возможность выбирать каналы влияния на публично-властные решения, задает гибкость и потенциал развития правовых механизмов продвижения частных интересов.