

С.В. Васильева

Доцент кафедры конституционного и муниципального права факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики, кандидат юридических наук

Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов

Вопрос о законодательном регулировании лоббизма в России вновь стал актуальным в середине 2008 г. Правотворческую активность 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. Представители исполнительной власти приступили к подготовке соответствующего законопроекта¹. Депутаты Государственной Думы расходятся во мнениях относительно необходимости принятия закона о лоббизме. Одни сетуют на отсутствие закона о лоббизме и заявляют, что это мешает работать им и их коллегам². Другие считают, что к принятию такого закона страна не готова. Пока нет ответа, каким образом описать отношения лоббизма, формализовать и легализовать их, какие институты создать, чтобы бизнес не прятался. Однако это не означает, что над законом не надо работать. Работа над ним позволит сформировать определенную культуру³.

Ученые — юристы, политологи — расходятся во мнениях относительно существования лоббистской деятельности и ее влияния на систему демократии государства. Некоторые авторы весьма настороженно воспринимают лоббизм в общественно-политической системе. По их мнению, он размывает народовластные устои общества и превращает демократические институты в инструменты влияния на власть отдельных групп интересов⁴. Лоббизму необходимо противодействовать как явлению, которое не должно сопутствовать народному представительству, поскольку противоречит его сути⁵. Ряд исследователей полагают, что российский механизм продвижения частных интересов фактически сросся с коррупцией, и предлагают рассматривать лоббизм как форму ее проявления⁶.

Несмотря на минусы, которые несет лоббирование для демократической системы государства, немало исследователей смотрит положительно на сущность этого

¹ См.: Чудакова А. Особенности национального лоббизма // Интерфакс. 2008. 4 авг.

² Цит. по: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 144.

³ Цит. по: Бондар О., Плюснина М., Беспалова Н. Лоббизм признают законным // Коммерсант. 2008. № 208/П (4025).

⁴ См.: Малько А.В. Политико-правовые проблемы лоббизма // Политология для юристов. М., 1999. С. 457.

⁵ См.: Садовникова Г.Д. Представительная демократия как конституционная ценность // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 117.

⁶ См.: Брянецев И.И., Баранова Л.К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3. С. 13.

процесса. Лоббизм признается инструментом отстаивания законных интересов и каналом выхода той общественной энергии, которую нельзя подавить и на пути которой нельзя поставить нормативные барьеры, запрещающие диалог граждан с властью⁷. Через лоббистскую деятельность можно выражать различные интересы, которые не дойдут до публично-властных решений иными путями и останутся нереализованными⁸. В зарубежной литературе довольно распространенным является мнение, что любая демократия нуждается в лоббизме⁹.

Законодательное регулирование лоббизма в зарубежных странах

Лоббизм представляет собой деятельность общественных институтов и представителей органов власти, предназначением которой является продвижение частных интересов в публично-властные решения. Это обеспечивает демократический характер государства и право на участие в управлении его делами.

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 союзы (ассоциации) коммерческих и некоммерческих организаций, саморегулируемые организации и другие общественные институты. Лоббистская процедура не интересна отдельному гражданину, который обладает политическими правами, позволяющими ему влиять на власть.

Эта процедура может быть востребована общественными институтами, которые нуждаются в особых правовых механизмах выражения их интересов, поскольку не могут выражать последние через институты традиционной демократии. Объект лоббистской деятельности — продвигаемый по каналам власти частный интерес или публично-властное решение, принятое с учетом этого интереса. Публично-властные решения могут оформляться в виде нормативных правовых актов и индивидуальных актов. Лоббизм направляется как на принятие публично-властных мер, так и на их непринятие.

В настоящее время несколько стран пошли по пути законодательного регулирования лоббизма и приняли соответствующие законы (США, Канада, Польша, Литва). В ряду иных механизмов влияния на власть и продвижения частных интересов в государственные решения лоббизм признается исключительным видом деятельности. Эта деятельность регулируется как специальным нормативным правовым актом, так и кодексами этики поведения должностных лиц законодательной и исполнительной властей, правилами и руководствами, резолюциями парламента, другими документами.

В США и Канаде правовое регулирование лоббизма распространяется на основной понятийный аппарат. Даются определения лоббистской деятельности, клиен-

⁷ См.: *Субочев В.В.* Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 390.

⁸ См.: *Любимов А.П.* Указ. соч. С. 15.

⁹ См.: *Leif T., Speth R.* Die funfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. CWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden, 2006. S. 53, 164.

тов (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 нарушителей¹⁰. 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.

В США в соответствии с Новым актом честного лидерства и открытой власти (The Honest Leadership and Open Government Act of 2007) увеличился срок до двух лет, в течение которого конгрессмен, покинувший свой пост, не имеет права заниматься лоббистской деятельностью (ранее этот срок составлял один год). Было приостановлено действие положения о возможности конгрессмена принимать подарки в размере 50 долл. США; ограничен круг лиц, которые могут финансировать их поездки. Увеличился размер штрафа для нарушителей правовых предписаний — до 200 тыс. долл. США (ранее — 50 тыс.), в качестве меры наказания был установлено лишение свободы сроком до 5 лет. Теперь лоббисты должны представлять отчеты ежеквартально (ранее — каждые полгода). Конгрессмены, осужденные в связи со взяточничеством, лжесвидетельством и другими преступлениями в сфере незаконного лоббирования, теряют право на пенсию. Были повышены требования к транспарентности информации, интересующей общество и лоббистов. Многие запреты распространились и на высокооплачиваемых сотрудников парламента, имеющих доход не менее 75% от оклада конгрессмена. Согласно Новому акту честного лидерства и открытой власти деятельность лоббистов и должностных лиц, которая осуществляется в противоречии с этикой поведения контактеров в публичной политике, подлежит пресечению.

Иные правовые и институциональные механизмы продвижения частных интересов. Такие механизмы установлены практически в любом демократическом государстве. Продвижение интересов бизнеса и некоммерческих неправительственных организаций (НКО) 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 продвижению частных интересов. Эти механизмы продвижения частных интересов аналогичны лоббизму по своей социально-правовой природе. 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.

В Германии развиты консультации власти с представителями крупных коммерческих организаций. «Классическими» лоббистами в ФРГ считаются союзы и

¹⁰ 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.

объединения (*Verbande und Vereine*)¹¹. На основании регламентов органов исполнительной власти и положений об их деятельности представители этих организаций на постоянной основе «прикомандированы» к министерствам и иным государственным структурам. По состоянию на 2006 г. более 100 немецких фирм, промышленных союзов и научных фондов имели около 300 «своих» сотрудников, участвующих в консультациях при принятии публично-властных решений, в том числе в работе над законопроектами почти во всех федеральных и земельных министерствах. При президенте Бундестага ведется открытый список регистрации союзов и объединений, желающих получать информацию и влиять на работу парламента. По состоянию на апрель 2008 г. в нем зарегистрировано более 2000 *Verbande und Vereine*¹². Депутаты Бундестага могут параллельно числиться в штате коммерческих организаций в качестве консультантов или юристов либо возглавлять отраслевые союзы и объединения, входить в советы директоров корпораций. О побочных деятельности и доходах депутаты обязаны сообщать палате. Если в ходе обсуждения законопроекта в парламентской комиссии возникает вопрос о конфликте интересов, заинтересованный депутат слагает полномочия на время обсуждения. Если парламентарий не сделает этого, он будет нести ответственность согласно положениям Регламента Бундестага вплоть до уголовного преследования¹³.

Литовский закон о лоббизме вступил в действие с 1 января 2001 г. С этого момента от всего количества потенциальных лоббистов регистрацию прошли едва ли половина из них. Ни одно уголовное дело в Литве против лоббистов с 2001 г. не возбуждалось, и ни разу лоббистская деятельность не прекращалась в связи с нарушениями закона, а только по собственному желанию. В Литве еще не сложилась культура лоббистской деятельности, нет привычки действовать по поводу принятия какого-либо закона только через лоббиста и никаким другим путем¹⁴.

В институциональной системе Европейского союза наибольшее распространение получили совещательные и консультативные институты и механизмы. В их числе — экспертные советы, которые привлекаются к разработке проектов актов и их согласованию, регулярные налаженные контакты еврочиновников с независимыми специалистами определенного профиля. В законотворческой работе Европарламента неофициально принимают участие интергруппы — специализированные объединения европарламентариев, которые имеют общие интересы в различных областях. Членами интергрупп могут быть представители и коммерческих, и некоммерческих структур. Основная работа Еврокомиссии проводится в экспертных консультативных комитетах, которые имеют разные названия и не обладают какими-либо официальными полномочиями и статусом. Комитеты могут иметь узкую специализацию и создаваться под конкретный проект акта. По предварительным оценкам при Еврокомиссии действуют около 1800 экспертных

¹¹ *Kleinfeld R., Zimmer A., Willems U.* Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. CWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden, 2007. S. 92, 93 usw.

¹² 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.stratagama.org/public/custom/file_cpw0k3030389413.pdf

¹³ См.: §1, 6, 8 Anlage 1. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§1, 6, 8 Приложение 1. Регламент Бундестага Германии) // http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/anlage1.html

¹⁴ См.: России нужен закон о лоббизме. ИА Альянс Медиа. 22 мая 2008 // <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=822678>

комитетов, в состав которых включено 80 тыс. человек. Наиболее легким доступом к Еврокомиссии обладают европейские федерации, объединяющие коммерческие организации по отраслям, на втором месте — европейские транснациональные корпорации, на третьем — национальные компании и ассоциации¹⁵.

Развивается «форумное сотрудничество», регулярные встречи еврочиновников и представителей бизнеса в рамках саммитов и круглых столов. Существует практика обращения заинтересованных в принятии наднациональных решений организаций к специализирующимся на вопросах лоббирования юридическим и консалтинговым фирмам. Наиболее крупные европейские и транснациональные корпорации организуют собственные постоянные представительства в Страсбурге или Брюсселе¹⁶. В настоящее время Европарламент и Еврокомиссия внедряют систему добровольной регистрации лоббистов, желающих продвигать интересы в деятельности общих органов. В качестве мер, поощряющих добровольную регистрацию, Еврокомиссия обязалась автоматически извещать лоббистов о проведении публичных консультаций в тех областях политики Европейского союза, которые они обозначат как сферу своих интересов. За предоставление неполной и (или) ложной информации нарушители будут исключаться из реестра. Представители некоммерческого сектора, неспособные в связи с недостатком организационных и финансовых ресурсов конкурировать с бизнес-структурами в сфере продвижения частных интересов, ратуют за введение процедуры регистрации лоббистов¹⁷.

В Великобритании нет закона о лоббизме. По сравнению с многими другими странами особое внимание уделяется обеспечению традиционных механизмов учета общественного мнения — например, праву на обращение, через которое по большому счету и могут продвигаться частные интересы. Формализация контактов общественных институтов и власти зиждется на правовых и этических требованиях к действиям (бездействию) должностных лиц, вступающим в контакты с общественными институтами, а также запретах ряда их деяний. Особое место в системе регулирования продвижения частных интересов занимают кодексы поведения членов парламента, министров, служащих и доклады Комитета по стандартам публичной жизни, формально входящему в структуру Администрации Кабинета министров¹⁸. Возможно, что институциональные условия работы органов, ориентированные на широкий диалог с обществом, правовые и этические требования к поведению должностных лиц, позволяют обходиться без формализации лоббизма. Кроме того, в Великобритании делается ставка на саморегулирование деятельности общественных институтов по продвижению интересов. Лоббисты объединены в ассоциации и альянсы политических консультантов, которые разрабатывают кодексы поведения для представителей их профессионального сообщества и пытаются самостоятельно осуществлять контроль в этой сфере.

¹⁵ См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе [Текст]. М., 2008. С. 35, 44–45.

¹⁶ См.: *Бордачев Т.В.* Пределы европеизации. Россия и Европейский Союз 1999–2007 гг.: теория и практика отношений. М., 2007. С. 169, 180–182.

¹⁷ См.: *Борев А.В.* Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе // Советник Президента. 2008. Март. С. 8, 9.

¹⁸ См.: *Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании.* 2-е изд., доп. и перераб. М., 2005. С. 23, 25, 29 и др.; *Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании* (пер. с англ. Е.А. Душиной, предисл. к публикации А.В. Оболонского) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 107, 110–111.

Стоит ли России принимать закон о лоббизме?

Первое. Многие сферы общественных отношений в области лоббирования не охватываются специальным регулированием. Как правило, определяется, какие контакты по характеру близки к лоббистским, однако с точки зрения права таковыми не являются. Речь, в частности, идет о деятельности СМИ, о позициях независимого эксперта, о свидетельских показаниях на заседаниях внутрипарламентских органов, о праве на обращение, о вливании финансовых средств в избирательные фонды кандидатов на выборные должности. Вместе с тем в ходе смежной с лоббизмом деятельности также может иметь место продвижение частных интересов. Специальное регулирование лоббизма не исключает иные правовые и институциональные механизмы продвижения частных интересов — право на обращение, влияние на общественно-политическую жизнь альтернативных организаций и движений. В частности, предложения альтернативных структур в США в адрес органов власти расширяют возможности эволюционирования общественной и государственной системы страны в целом¹⁹. В формировании политического курса США активное участие принимает множество полугосударственных (частных и общественных) организаций, представляющих интересы различных бизнес-групп, — Торговая палата, Национальная ассамблея промышленников, Совет бизнеса, Круглый стол бизнеса, Американский совет по развитию международного бизнеса²⁰.

Вместе с тем правовое регулирование близких к лоббизму контактов ориентируется на иные процедуры и не подчиняется тем же, что и в отношении лоббирования, формам контроля. Исключением является необходимость соблюдения требований к поведению должностных лиц и запретов определенных их деяний.

Существуют и «теневые» механизмы лоббирования, которые представляют собой отклонения реальной практики от нормативной или этической моделей поведения субъектов. В США «электронная» демократия используется как во благо — в целях распространения информации, необходимой для развития лоббистских контактов, — так и во вред — в целях информационного давления на должностных лиц²¹. Лоббистские фирмы создают профессиональные интернет-сайты, чаты, посредством которых можно в режиме реального времени обсуждать поправки к законопроектам²². Такие контакты лоббистов и должностных лиц, как правило, не подлежат контролю в установленном законом порядке. Посредством специальной процедуры невозможно урегулировать некоторые явления общественной практики, которые непосредственно сопряжены с лоббизмом — афиширование результатов общественных опросов, популяризация определенных позиций через СМИ, киноиндустрию и шоу-бизнес. Таким образом, периодические изменения и дополнения правовых актов США и Канады свидетельствуют о больших сложностях правового закрепления и практического воплощения лоббизма.

¹⁹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 1—2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С. 262—263.

²⁰ См.: Шамхалов Ф.И. Формы, особенности и механизмы взаимоотношений экономической и политической власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 16.

²¹ См.: Суднадтова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 48.

²² См.: Жуган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы / под общ. ред. А.П. Любимова. М., 2005. С. 39.

Второе. *Некоммерческие неправительственные организации традиционно имеют меньше возможностей продвижения частных интересов.* Речь прежде всего идет о небольших организациях, которые не располагают необходимыми для лоббирования организационными и финансовыми ресурсами. Поэтому НКО приветствуют любые меры в области формализации процедур влияния на публично-властные решения, которые позволили бы уравнивать их в статусе с бизнесом. Предлагается разводить процедуру лоббирования бизнес-структур и процедуру продвижения интересов НКО. Обосновывается специальное название последней — «advocacy»²³. Потенциал влияния НКО на публично-властные решения может быть реализован при модели системного регулирования продвижения интересов (благодаря прежде всего ее гибкости²⁴), например, в рамках работ общественных советов при органах публичной власти.

Третье. *Специальное правовое регулирование не может противостоять «международному лоббизму».* И в США, и в Канаде не подлежат регистрации в качестве лоббистов дипломаты, работники консульских служб, должностные лица международных организаций. Между тем на внешнем рынке государства и транснациональные корпорации являются субъектами экономической дипломатии. Они владеют и пользуются инструментами влияния на национальные правительства, попадающие в зону их интересов, и выступают ключевыми игроками лоббирования внешнеполитических и внешнеэкономических вопросов²⁵. По общему правилу внешнеполитические цели государства совпадают с целями крупного капитала (получение сверхприбылей за счет внешнего рынка). Экспансия государства согласуется с интересами и внешнеполитическими устремлениями «своего» бизнеса, и наоборот²⁶. Трудно представить себе включение в перечень лиц, формально не являющихся лоббистами, но обязанных предоставлять отчеты о продвижении частных интересов, субъектов, обладающих иммунитетом по международному праву. Навряд ли возможно и установление специальных ограничений для официальных лоббистов в связи с продвижением ими интересов иностранных правительств, «противоречащих» национальной государственной политике.

Четвертое. *Специальное правовое регулирование лоббизма не может противостоять протекционизму власти крупным национальным корпорациям, осуществляемому в рамках внутренней экономической политики.* Крупные корпорации играют существенную роль в экономике и политике значительного числа стран. Экономический вес и экономическая роль крупных корпораций предопределяет их включение в общественно-политическую систему²⁷. Интересы этих корпораций могут полностью совпадать с общими направлениям государственной политики. Когда та или иная корпорация получает преференции от государства — упрощенный доступ к кредитным ресурсам, право реализации государственных закупок, — речь,

²³ См.: *Какабадзе Ш.* Технологии продвижения интересов (advocacy) и лоббирования (lobbying) // <http://hse.ru/edu/courses/1201407.html>

²⁴ См.: *Стульников О.Б.* Институциональные основы и практика лоббистской деятельности общественных некоммерческих организаций в современной России: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2008.

²⁵ См.: *Клинова М.* Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // *Вопросы экономики.* 2008. № 8. С. 81.

²⁶ См.: *Марченко М.Н.* Проблема соотношения экономической власти бизнеса с политической властью государства в эпоху глобализации // *Журнал российского права.* 2008. № 1.

²⁷ См.: *Перегудов С.П.* Крупная корпорация как субъект публичной политики. М., 2006. С. 9, 26 и др.

очевидно, не должна идти о лоббировании. В данном случае уместно говорить о «большой» политике или о «теневой» экономике. Регулировать правовыми средствами контакты представителей власти и крупных корпораций, имеющих существенный вес в национальной экономике, практически невозможно.

Пятое. *Специальная процедура лоббирования испытывает на себе объективные пределы правового регулирования.* Лоббизм представляет собой сложное явление, «подчиняющееся» не только правовым нормам. Лоббистская деятельность развивается и на основе кодексов профессиональной этики лоббистов, и правил этики поведения должностных лиц в публичной политике. Многообразие лоббистских контактов и детали их содержательных сторон не вписываются в отдельный нормативный правовой акт. Переоценка роли законов в жизни общества, вера в их магическую силу соседствуют с правовым «нигилизмом»²⁸. Общенациональные интересы, общественное мнение, права третьих лиц требуют от должностных лиц морального поведения в публичной политике. Одной из нерешенных проблем американской демократии считается забвение этических норм. Политики в США становятся все более циничными и не гнушаются любых средств для достижения своих целей²⁹. То, что в США считается «забвением» этических норм в публичной политике, в России можно называть полным их отсутствием. Без дополнения правового регулирования лоббизма нормами этики он не может стать легальным.

Шестое. *Системные издержки, не позволяющие многим государствам воспринять лоббизм.* Установление специальной процедуры лоббирования предопределяется сложившимися институциональными условиями, заложенными в систему функционирования органов власти, а также зависит от состояния целого ряда иных правовых институтов — выборов, деятельности политических партий, политического плюрализма, законодательной процесса, основ государственной службы. Немалую роль играет и уровень правовой культуры граждан.

Важными для поддержания законного лоббизма являются правила финансирования избирательных фондов кандидатов, которые ограничивают анонимные финансовые вливания и устанавливают препятствия по объемам и кругу «жертвователей». В законодательстве не должны допускаться соглашения о сотрудничестве в законопроектной сфере между политическими партиями и бизнес-структурами, которые можно расценивать как плацдарм для лоббирования. Заключение таких соглашений способно нарушить принцип политической конкуренции и привести к сращиванию бизнеса и власти. Этот тезис особенно актуален для государства, в котором политическая партия, имеющая большинство мест в парламенте, создает совместно с представителями коммерческого сектора консультативные структуры за пределами парламента. На этот счет имеются российские примеры³⁰. Специальная лоббистская процедура, скорее всего, «приживается» при плюралистической политической системе, свойства которой распространяются на государственные и общественные институты³¹ (хотя и в США республиканцы, получившие в 1995 г. большинство мест в парламенте, пытались осуществлять контроль над всеми

²⁸ См.: *Кашанина Т.В.* Частное право: учебник. М., 2009. С. 96.

²⁹ См.: *Лафитский В.И.* Конституционный строй США. М., 2007. С. 203, 205.

³⁰ См.: *Латухина К., Костенко Н., Бараулина А.* Лоббизм по-крупному // *Ведомости*. 2008. 2 июля; *Костенко Н., Федорина Ю., Шмидт Ю., Темкин А.* Награда ответственным // *Ведомости*. 2008. 1 июля; *Вислогуз В.* Предпринимательские союзы не поделили рейдеров // *Коммерсантъ*. 2008. 25 июля.

³¹ См.: *Зяблук Н.Г.* Политический плюрализм: контуры американской модели // *США vs. Канада: экономика, политика, культура*. № 5. 1999.

лоббистскими фирмами в Вашингтоне). Последние вынуждены были принимать в штат сотрудников, принадлежащих к республиканской партии. Широкая огласка такой партийной политики не позволила партии завоевать симпатии электората на очередных выборах³².

Законодательная процедура должна препятствовать лоббистским атакам. В США новеллами 2007 г. установлено, что положения, не опубликованные за 48 часов до голосования конгрессменов, не могут попасть в окончательную версию законопроекта. В России же навряд ли будет введен запрет на изменение концепции законопроекта после первого чтения, а также на внесение поправок, противоречащих этой концепции и действующим нормам, и не содержащим указания на эти противоречия³³.

Для установления процедуры лоббирования необходимо развитое законодательство о государственной службе, не только содержащее соответствующее требования и запреты для чиновников, но и надлежащим образом применяющееся. Многие правовые и институциональные предпосылки закона о лоббизме в России отсутствуют. Смежные правовые институты (выборы, деятельность политических партий, политический плюрализм) в общественно-политической системе далеки от совершенства. Это не позволит «прижиться» в государстве новому механизму влияния на власть.

Что можно сделать в России для оптимизации взаимоотношений бизнеса, НКО и государства? Прежде всего не отступать от системного правового регулирования продвижения частных интересов. Гарантировать институт независимой общественной экспертизы, обеспечить заинтересованным лицам право доступа к проектам нормативных правовых актов. Последовательно проводить принцип равноправия в направлении участия бизнеса и НКО в деятельности общественных, консультативных и экспертных советов при органах публичной власти. Правовыми средствами стимулировать развитие саморегулирования в различных отраслях и сферах экономики. Разработать правовые формы учета интересов бизнеса и НКО в ходе проведения регулярных экономических и гражданских форумов, которые могут стать постоянной дискуссионной площадкой между обществом и властью. Обеспечить доступ к обсуждению и принятию решений в рамках социального партнерства представителям некоммерческого сектора³⁴.

³² См.: Выступление Т.Ремингтона на Шестом международном круглом столе законодателей 30 ноября 2007 г., Москва // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 (62). С. 152.

³³ См.: *Айбазов Р.У.* Борьба с коррупцией как ключевой элемент эффективной правовой политики и обеспечения законности в Российской Федерации // Российское правосудие. 2007. № 7 (15). С. 9.

³⁴ Автор благодарит *Андрея Румянцева*, научного сотрудника юридического факультета Университета Регенсбурга, Dr.jur., LL.M., за помощь в подборке правовых актов на немецком языке и *Антоня Лебедева*, студента 5-го курса факультета права ГУ ВШЭ, за помощь в подборке правовых актов на английском языке. Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».