

Васильева С.В.
к.ю.н., доцент кафедры конституционного и
муниципального права Государственного университета –
Высшей школы экономики

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 закона страна не готова. Пока нет ответа, каким образом описать отношения лоббизма, формализовать и легализовать их, какие институты создать, чтобы при этом бизнес не прятался. Однако это не означает, что над законом не надо работать. Работа над ним позволит сформировать определенную культуру³.

Ученые – юристы, политологи и др. расходятся во мнениях относительно существования лоббистской деятельности и ее влиянии 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

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

² Драганов В. Цит. по: Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С.144.

³ Плескачевский В. Цит. по: Бондар О, Плюснина М., Беспалова Н. Лоббизм признают законным // Коммерсант. 17 нояб. 2008. № 208/П(4025).

групп интересов⁴. Лоббизму необходимо противодействовать как явлению, которое не должно сопутствовать народному представительству, поскольку противоречит его сути⁵. Ряд исследователей полагает, 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 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 о том, 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.

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

⁷ См.: *Субочев В.В.* Законные интересы / *В.В. Субочев*; под. ред. *А.В. Малько*. – М.: НОРМА 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.

Правое содержание лоббизма. 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 являются, с одной стороны, 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 каждому 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. Объектом лоббистской деятельности можно считать 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. Например, это 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, принятыми резолюциями парламента, и другими документами.

В США и Канаде 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 и др.). Устанавливаются права и обязанности субъектов лоббистской деятельности, публичная система контроля над ней, виды незаконного лоббизма, основания и меры ответственности нарушителей и др.¹⁰. 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 1 год). Было приостановлено положение о возможности конгрессмена принимать подарки в размере 50 долларов США и был ограничен круг лиц, которые могут финансировать их поездки. Увеличился штраф для нарушителей правовых предписаний до 200.000 долларов США (ранее он составлял 50.000), а также в качестве меры наказания был установлено лишение свободы сроком до 5 лет. Теперь лоббисты должны представлять отчеты ежеквартально (ранее – каждые полгода), а конгрессмены, осужденные в связи со взяточничеством, лжесвидетельством и др. преступлениями в сфере незаконного лоббирования, теряют право на пенсию. Были повышены требования к транспарентности информации, интересующей общество и лоббистов. Многие запреты получили

¹⁰ См.: *Богдановская И.* 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.

распространение и на высокооплаченных 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 противоречие с этикой поведения контактеров в публичной политике, подлежит пресечению.

Иные правовые и институциональные механизмы продвижения частных интересов. Эти механизмы установлены практически в любом демократическом государстве. При этом продвижение интересов бизнеса и некоммерческих неправительственных организаций (НКО) осуществляется на основе ряда нормативных правовых актов и по различным каналам влияния на принятие публично-властных решений. Эти каналы формализуются в виде: 1) налаженных 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 и др. Эти механизмы продвижения частных интересов аналогичны лоббизму по 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, а также 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 объединения (*Verbande und Vereine*)¹¹. На основании регламентов органов исполнительной власти и положений об их деятельности представители этих организаций на постоянной основе «прикомандированы»

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

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 т.ч. 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, например, 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 встанет 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 года. 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 года 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

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.stratagema.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

привычки действовать по поводу принятия какого-либо закона только через лоббиста и никаким другим путем¹⁴.

В институциональной системе Европейского союза наибольшее распространение получают 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 и др. В законотворческой работе Европарламента неофициально принимают участие интергруппы. Они являются специализированными объединениям европарламентариев, которые имеют общие интересы в различных областях. Членами интергрупп могут быть и представители 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 комитетов, в состав которых включено 80 тыс. человек. Наиболее легким доступом к Еврокомиссии обладают европейские федерации, объединяющие коммерческие организации по отраслям, на втором месте оказываются 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

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

¹⁵ См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе [Текст]./ *А.Н. Шохин, Е.А. Королев*; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. С.35, 44-45.

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 «лоббистов»¹⁷.

В Великобритании нет закона о лоббизме. По сравнению со многими другими странами в ней 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 зажжется 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

¹⁶ См.: *Бордачев Т.В.*. Пределы европеизации. Россия и Европейский Союз 1991 – 2007 гг.: теория и практика отношений / *Т.В. Бордачев*; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С.169, 180-182.

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

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

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.

Так 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 и т.д. 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, таких, как Торговая палата, Национальная ассамблея

¹⁹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство Бек, 1995. С.262-263.

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.

Кроме того, существуют «теневые» механизмы лоббирования, которые представляют собой отклонения реальной практики от нормативной или этической моделей поведения субъектов. В США «электронная» демократия используется как на 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, популяризации определенных позиций через СМИ, кино-индустрию и шоу-бизнес и др. Таким образом, периодические изменения и дополнения правовых актов США и Канады свидетельствует о больших сложностях правового закрепления и практического воплощения лоббизма.

Второе. Некоммерческие неправительственные организации традиционно имеют меньше возможностей продвижения частных

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.

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 и др. 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). Таким образом, экспансия государства согласуется с интересами и внешнеполитическими устремлениями "своего" бизнеса. И наоборот²⁶. Трудно представить себе включение в перечень лиц, формально не

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... к.полит.н. – 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.

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 система²⁷. 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 и т.д., речь, 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. Все многообразие лоббистских контактов и детали их содержательных сторон не вписываются в отдельный нормативный

²⁷ См.: Перегудов С.П. Крупная корпорация как субъект публичной политики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. с.9, 26 и др.

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. Между тем одной из нерешенных проблем американской демократии считается забвение этических норм. Политики в США становятся все более циничными и не гнушаются любых средств для достижения их 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 возможным.

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 и т.д. 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 может нарушать принцип политической конкуренции и приводит к сращиванию бизнеса и власти. Этот тезис особенно актуален для государства, в котором политическая партия, имеющая большинство мест в парламенте, создает

²⁸ См.: Кашанина Т.В. Частное право: учебник / Т.В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2009. С.96.

²⁹ См.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения. 2007. С.203, 205.

совместно с представителями коммерческого сектора консультативные структуры за пределами парламента. На этот счет имеются российские примеры³⁰. Поэтому 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 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 парламентариев, 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 ей и действующим нормам, и не содержащим указания на эти противоречия³³.

Для установления процедуры лоббирования необходимо развитое законодательство о государственной службе, не только содержащее соответствующие 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,

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. См.: *Вислогузов В.* Предпринимательские союзы не поделили рейдеров // *Коммерсантъ*. 2008. 25 июля.

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

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 // *Российской правосудие*. 2007. № 7 (15). С. 9.

деятельность политических партий, политический плюрализм и др.) в общественно-политической системе далеки от совершенства. Это не позволит «прижиться» в государстве новому механизму влияния на власть.

Что же можно сделать в России для оптимизации взаимоотношений бизнеса, НКО и государства? Прежде всего не отступать от системного правового регулирования продвижения частных интересов. А также: 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.

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