

ПЕРСПЕКТИВЫ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования

Светлана Васильева

В статье анализируется правовая основа продвижения интересов коммерческих и некоммерческих организаций в деятельности органов власти. Рассматриваются политико-правовые традиции влияния организаций на власть и установленные в настоящее время механизмы лоббирования. Предлагается формировать лоббизм путем развития права на информацию, совершенствования общественной экспертизы и поощрения различных форм консультаций между властью и организациями. Обосновывается тезис о том, что лоббизм в России – это не средство, а следствие преодоления коррупции.

→ Лоббизм; право на информацию; экспертиза; открытое правительство; право на обращение; общественные обсуждения; оценка регулирующего воздействия; коррупция

1. Запрос на лоббизм в России

В настоящее время урегулированный лоббизм рассматривается российской властью как одно из средств противодействия коррупции. Президент РФ поручил Министерству экономического развития РФ совместно с Министерством юстиции РФ и другими федеральными государственными органами организовать обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в России института лоббизма. По результатам обсуждений и с учетом опыта других государств, а также рекомендаций международных организаций Министер-

ство экономического развития РФ должно до 1 декабря 2012 года внести в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции предложения по формированию в России института лоббизма¹. Конкретный запрос российской власти на регулирование лоббистской деятельности актуализирует проблему определения правовой природы лоббизма. Несмотря на это, она остается дискуссионной в юридической науке и на практике.

Исходя из опыта правового регулирования тех немногих стран, в которых приняты законы о лоббизме (США, Канада, Литва и др.)², его можно охарактеризовать, как специализированную процедуру продвижения интересов коммерческих и некоммерческих организаций в деятельности органов власти, определяющую статус уполномоченных должностных лиц и профессиональных посред-

* В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0024 «Бизнес и власть: конституционно-правовые формы взаимоотношений», реализованного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ в 2012–2013 годах».

ников между властью и обществом: лоббистов и лоббистских фирм. Основу регулирования составляют следующие механизмы: регистрация лоббистов, отчеты об их контактах, раскрытие информации органами власти, а также ответственность нарушителей за предписания закона.

Вопрос о необходимости формирования института лоббизма в России требует следующего уточнения: урегулировано ли продвижение интересов организаций в деятельности органов власти на сегодняшний день?

2. Действующие правовые формы влияния российского бизнеса на власть

Российское законодательство, которое может использоваться и уже используется на практике для продвижения интересов предпринимателей, достаточно обширно. Оно предусматривает возможность организаций влиять на власть, заложенную в советский период, но адаптированную к современным условиям развития России (например, обращения граждан), а также включает относительно новые механизмы участия в управлении делами государства (например, интернет-обсуждения проектов актов в рамках работы концепции «Открытое правительство»).

Для формирования лоббизма необходимы гарантии права граждан на информацию о проектах публично-властных решений. Требование о раскрытии этих сведений закреплено в Федеральном законе от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 11 июля 2011 года)³. Продвижение интересов организаций возможно через обращения в адрес органов и должностных лиц. Право на обращение предметно урегулировано в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27 июля 2010 года)⁴. В иных актах, включая регламенты органов исполнительной власти, устанавливаются обязанности данных структур раскрывать информацию об их деятельности, а также должным образом реагировать на обращения граждан.

Коммерческие и некоммерческие организации могут донести свои позиции до власти

в правотворческом процессе, прежде всего, посредством всенародных обсуждений⁵, публичных обсуждений⁶, публичных слушаний⁷, публичных консультаций⁸, проведения антикоррупционной экспертизы⁹.

Представители организаций также заявляют свои интересы в качестве членов экспертных, консультативных и общественных советов, созданных в большинстве органов публичной власти. Продвигать свои интересы организации также могут посредством участия в специализированных экспертизах, которые проводятся в связи с необходимостью гражданских оценок определенных видов деятельности. Примером может служить общественная экологическая экспертиза (ст. 20 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 25 июня 2012 года)¹⁰).

Предприниматели и их объединения доводят свои позиции до государства через механизм социального партнерства, основу регулирования которого составляет Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2012 года)¹¹.

Законодательство предоставляет отдельным субъектам бизнес-сообщества возможность отстаивать свое мнение во взаимоотношениях с органами власти, вносить предложения о принятии законов, участвовать в обсуждении проектов нормативных правовых актов (ст. 6 и 22 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 25 июня 2012 года)¹²; ст. 13 Федерального закона от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединении работодателей» (в ред. от 1 декабря 2007 года)¹³).

Быть может, рассмотренные механизмы влияния организаций на власть и есть лоббизм. Часть этих механизмов входит в состав института общественного контроля, в рамках которого, очевидно, также возможен лоббизм. В литературе к общественному контролю относят общественные обсуждения (слушания), создание консультативных органов, проведение общественной экспертизы, оценку различных программ, разработку проектов нормативных правовых актов, мониторинг реализации принятых органами публичной власти решений, обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами¹⁴.

3. Политико-правовые традиции лоббизма в России с учетом опыта других государств

Для понимания традиций лоббизма и оценки их влияния на формирование этого института важно обратиться к идеологическому основанию власти. В России к нему относится принцип народного суверенитета (ст. 3 Конституции РФ): осуществление власти гражданами непосредственно или через своих представителей. Нормативная модель участия в управлении делами государства исходит из того, что граждане сами реализуют публично-властные функции в ходе свободного и открытого обсуждения¹⁵. Юридическое и фактическое вырождение наказов депутатам и отчетов депутатов компенсировано в настоящее время более широкими формами общественных обсуждений, которые, во-первых, сопровождают деятельность не только представительных, но и исполнительных органов власти, а во-вторых, обеспечивают реализацию соответствующих субъективных прав различных лиц, в том числе граждан и их объединений. Конституционный Суд РФ не раз подчеркивал, что конституционные права распространяются на юридические лица в той степени, в которой эти права могут быть к ним применены¹⁶.

На международном семинаре, проведенном 8 июня 2012 года при Министерстве экономического развития РФ, Кеннет Келлнер, советник Офиса законодательных отношений Министерства юстиции США, акцентировал внимание на несколько ином аспекте идеологии властвования, которая позволяет укоренить лоббизм. Он отметил, что лоббизм является неотъемлемой частью политико-правовой культуры США. Власть осуществляется не гражданами, а государственными органами, но при этом она полностью подотчетна электорату. Власть может действовать в интересах узких групп населения, но только открыто¹⁷. Стоит предположить, что такая идеология стимулирует формирование не столько механизмов, нацеленных на осуществление власти гражданами (например, всенародные обсуждения), сколько механизмов ее максимальной публичности, необходимых для формирования собственно лоббизма (например, раскрытие информации о контактах предпринимателей и должностных лицах).

Несмотря на широкие формальные возможности организаций влиять на власть, в России не установлено специализированной процедуры лоббизма. Если же ее регулировать, то возникает вопрос, на какие субъекты общественных отношений она должна распространяться? Думается, что, прежде всего, на коммерческие, некоммерческие организации и лиц, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью. Например, на консалтинговые фирмы, адвокатов, сотрудников подразделений организаций по связям с государственными органами. Если устанавливать для этой группы лиц специализированную процедуру лоббирования, то не будет ли нарушен принцип равноправия при участии в управлении делами государства? Воспользоваться этой процедурой не смогут предпринимательские и профессиональные союзы, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом не гарантируется получение лоббистами желаемых правовых инструментов влияния на власть. Возможно, они попадут в очередную бюрократическую ловушку, когда уведомительная регистрация в качестве лоббиста на бумаге превратится в разрешительную на практике. Также представляется сомнительным, что специализированная процедура лоббизма позволит уравнивать мелкий, средний и крупный бизнес в их возможностях влиять на власть. Крупные предпринимательские союзы (Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ), Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «ОПОРА России», «Деловая Россия»), даже несмотря на отсутствие у них прямых формальных преференций продвижения интересов в деятельности органов власти, институционально всегда имеют больше возможностей вступать в контакты с должностными лицами. Если устанавливать специализированную процедуру лоббизма для всех субъектов гражданского общества, то также нет гарантий, что новый механизм влияния на власть, в отличие от всех уже установленных, но на практике плохо работающих по ряду системных причин, станет более эффективным.

Размышляя о политико-правовых традициях, стоит также отметить, что одной из причин характеристики лоббизма в России как коррупционного института является наличие формальных механизмов продвижения ин-

тересов организаций в деятельности органов власти. Любое лоббирование за рамками этих механизмов выбивается из правового поля, что зачастую и расценивается как коррупция. Кроме того, продвижение «частных» интересов не совсем согласуется с принципом народного суверенитета, даже несмотря на то, что в современной России идея народовластия постепенно трансформируется: оно перестает пониматься в абсолютном аспекте.

Практика российского лоббизма с 1990-х годов вошла в определенный конфликт с законодательным регулированием участия граждан в управлении делами государства. С одной стороны, в России как в современной демократии с рыночной экономикой, многопартийностью, политической конкуренцией неизбежно продвижение «частных» интересов, конечно, в формах, сообразных традициям и условиям развития общества и государства. Даже при отсутствии закона о лоббизме существуют определенная институциональная система и корпоративная политика давления бизнеса на государство¹⁸. С другой стороны, законодательство об участии граждан в управлении делами государства, частью которого и является лоббизм, чтобы быть действенным, не может (да и не должно) отрываться от политико-правовых традиций продвижения интересов организаций в деятельности органов власти.

Кстати, в США и Канаде, по оценкам экспертов из этих стран, есть много проблем в законодательной и практической области лоббирования, не позволяющих относиться к этому институту как к достаточно эффективному. В названных государствах обеспечена первичная площадка для выражения мнений граждан: право на защиту, на ознакомление с документами, на самостоятельное представление своих доказательств, равноправие и справедливость, Открытое правительство. При подготовке публично-правовых решений проводятся общественные экспертизы, по инициативе власти организуются встречи должностных лиц и предпринимателей. Но это лоббизмом не считается¹⁹. Специализированный же лоббизм можно признать следующим этапом обеспечения свободы выражения мнения. Он призван усилить узкокорпоративное давление. И с таким форматом общество согласно.

В России на законодательном и правоприменительном уровнях недостаточно обеспечена реализация установленных механизмов продвижения интересов организаций в деятельности органов власти. Что тут говорить о лоббизме! Именно в связи с неудовлетворенностью действующим законодательством возникает желание формировать новые институты, к которым и относится лоббизм. Если бы удалось повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства, то закон о лоббистской деятельности, возможно, не понадобился бы. По заявлению Яноша Бертока, советника отдела Директората по государственному управлению и территориальному развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), многие страны – члены ОЭСР не считают необходимым регулировать лоббизм как специализированную процедуру, поскольку признают достаточным действующие механизмы продвижения интересов организаций в деятельности органов власти²⁰.

4. Формирование лоббизма – одно из направлений политической, а не антикоррупционной реформы

Специфика лоббизма состоит в том, что его укоренение в государстве зависит от определенных условий работы всей системы власти. Имеются в виду, в частности: достаточный уровень открытости этой системы, достаточный уровень партийного строительства, а также весомое место парламента в законодательном процессе. Нужна даже институализированная оппозиция. Джозеф Уайлд, заместитель главы Государственной службы по вопросам структуры государственных органов Канады, на упомянутом семинаре 8 июня 2012 года в Министерстве экономического развития РФ отметил важность инициирования уполномоченным представителем оппозиционной партии расследования дела, связанного с нарушением законодательства о лоббизме. В российской литературе также признается, что формирование лоббизма возможно только наряду с совершенствованием иного законодательства: необходимо «легализовать лоббистскую деятельность, увязав ее с принятием системы нормативных правовых актов о депутатской (парламентской) этике и антикоррупционным законодательством».

вом, предусматривающими установление мер юридической ответственности»²¹.

Законодательная политика в сфере регулирования лоббизма неверно связывается с антикоррупционной реформой. Регулирование лоббизма и борьба с коррупцией — различные направления правового регулирования, которые лучше не связывать. Лоббизм сам по себе не порождает коррупцию. Попытки публичного интереса искушенными должностными лицами, служащими и лоббистами происходит не в связи с отсутствием закона о лоббизме. Преодоление коррупции — предмет законодательства о политических партиях, выборах, статусе органов и государственной службе. И если в рамках этого законодательства не удастся решить ее проблему, то в рамках регулирования лоббизма это сделать тем более не получится. Лоббизм — механизм выражения «частных» интересов в деятельности органов власти, и его регулирование подчиняется методологии реформы политической системы: развития свободы влияния на власть (провозглашение ее гарантий в соответствии с общественным запросом). Формирование лоббизма в качестве института преодоления коррупции поддерживает заблуждение в том, что он имеет с ней прямую связь. При таком подходе к регулированию лоббизма возникает опасность крена в сторону формализации процедурных моментов в деятельности органов власти. Хотя это тоже необходимо, но сейчас для улучшения механизма продвижения «частных» интересов в России такие изменения не являются первостепенными. Если и связывать регулирование лоббизма и антикоррупционную реформу, то только для четкого определения следующей позиции: любые не противоправные контакты организаций с представителями органов власти в целях оглашения «частного» интереса не являются коррупцией; должностные лица и служащие не должны бояться вступать в контакты с представителями организаций в публичных интересах.

5. Основные направления совершенствования российского законодательства

Следует выделить три основных направления формирования института российского лоббизма в том формате, который совместим с

действующим правовым регулированием: развитие права на информацию; совершенствование общественной экспертизы и поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок. Эти направления охватывают почти все действия российских лоббистов, которые они обозначают в качестве услуг по продвижению интересов организаций в деятельности органов власти²². Кроме того, эти направления отвечают интересам всех организаций: профессиональных лоббистов, предпринимательских союзов, социально ориентированных некоммерческих организаций и др. Ратуя за свободу влияния на власть, лоббисты вынуждены нести благородную миссию по формированию со своей стороны общественного запроса на оздоровление всей политической системы Российской Федерации.

5.1. Первое направление: обеспечение права на информацию как основы лоббизма

Право граждан на информацию о деятельности органов власти в качестве современной демократической ценности начинает развиваться в ходе «перестройки», в 1980-е годы. Это право умещалось в достаточно емком понятии «гласность», которая признавалась в тот период непреложной гарантией для укрепления власти, стимулирования политической активности и обеспечения должной осведомленности населения России в сфере политики. Гласность сопровождала особый тип отношений по информированию граждан органами публичной власти, когда первые становятся не просто адресатами информации, а союзниками органов власти в решении общих дел. Уже тогда в структуре информации предлагалось выделить такую ее часть, которая доводилась бы до населения в обязательном порядке (предстоящие заседания государственных органов, планы нормотворческой работы, выполнение планов экономического и социального развития). Перечень этих видов информации определялся как максимально широкий. «Мало фиксировать обязанность отчетов должностных лиц и ограничиваться нормами об информировании в ходе подготовки и проведения заседаний. В регламентах и инструкциях необходимы единые начала открытости органов, что подчеркивает

публичность системы и ее доступность во всех измерениях»²³.

Постепенно требования к публичной деятельности органов власти повышаются. Движение к информационному обществу предполагает расширение номенклатуры общедоступной информации, упрощение процедур доступа к ней, увеличение объемов информационных услуг. Происходит переоценка как прав, так и обязанностей органов власти и граждан в информационной сфере с ориентацией на интересы людей, на повышение качества жизни, обеспечение открытости информации²⁴.

В условиях снижения уровня доверия к политическим партиям и средствам массовой информации право граждан на информацию о деятельности органов власти становится особенно актуальным. Гарантии широкого доступа к этой информации являются своего рода страховкой от высокотехнологичных практик манипуляции общественным мнением, необходимым условием понимания гражданами современного устройства и функционирования государства и общества, в которых они существуют. Как верно отмечается в литературе, «институт доступа к официальной информации появился как ответ на критику современного национального государства и международных организаций за недостаток демократии. Доступ к информации является необходимой обеспечительной мерой при решении ряда макросоциальных задач. Во-первых, по обеспечению личной свободы, социальных и гражданских прав людей в условиях концентрации колоссальной власти и возможностей манипулировать общественным мнением у государственных структур и олигополий; во-вторых, по повышению социальной эффективности органов публичной власти и управления; в-третьих, по борьбе с коррупцией; и наконец, по установлению экологической ответственности государства и бизнеса»²⁵.

5.1.1. Обеспечение граждан информацией о деятельности органов – это функция или услуга?

При ответе на этот вопрос правильные акценты являются чрезвычайно важными. В российской литературе, например, в качестве государственной услуги предлагалось рассматривать информирование о правовых ак-

тах в области таможенного дела, консультирование по вопросам таможенного дела и иные вопросы, входящие в компетенцию соответствующих органов. При этом «консультирование представляет собой проведение таможенным органом по требованию заинтересованного лица комплекса мероприятий по предоставлению полной информации по всем вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию этих органов»²⁶.

Информирование о деятельности органов власти, включая сведения о проектах нормативных правовых актов – это только функция, качество реализации которой свидетельствует об уровне открытости власти обществу. «Это не услуга, не передача вещи, вытекающая из договора. Информационная функция детерминирована характером взаимоотношений власти с народом, осуществляется постоянно, безвозмездно, не требует специальных форм (соглашений, договоров), гарантируется мерами политической и государственно-правовой ответственности»²⁷.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении доступа к информации) включает в сферу своего регулирования вопросы открытости функционирования не только органов исполнительной власти, но и органов законодательной (представительной) власти. Стандарты же открытости работы судов установлены процессуальным и специальным законами.

Между тем развитие гарантий доступа к информации о партийном строительстве, работе парламента и законодательном процессе явно отстает от динамики обеспечения публичности исполнительной и судебной власти. Значимость права на информацию в связи с влиянием граждан на власть, исходя из текущего законодательства, явно недооценивается. В Регламенте Государственной Думы, например, положения Закона об обеспечении доступа к информации не находят должного развития. В Регламенте палаты содержатся нормы о доступности информации уполномоченным субъектам законодательного процесса. А это гарантирует доступность только лицам, имеющим формальный статус, а не гражданам и организациям в целом. Специ-

ального закона об открытости работы парламента и законодательного процесса нет.

5.1.2. Качество размещения органами информации о правотворчестве на своих сайтах

Поиск законопроектов на официальном сайте Государственной Думы²⁸ сейчас действительно упростился благодаря Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности: появились стенограммы пленарных заседаний (более того, есть возможность поиска позиций депутатов по конкретным вопросам); появилась возможность ознакомления со стандартной электронной карточкой законопроекта, в которой содержатся документы, поименованные в Регламенте палаты и принимаемые уполномоченными субъектами законодательного процесса. Однако стоит отметить, что результаты независимых экспертиз к законопроекту не прилагаются. Для пресечения «грязного» лоббирования можно было бы установить обязанность публичного размещения законопроекта за несколько дней до заседания палаты, на котором он будет приниматься, и невозможность в этот период внести какие-либо изменения в проект.

Колонка новостей на сайте Государственной Думы содержит непозволительно мало информации о состоявшихся событиях: стенограммы не всегда прилагаются, размещается самая общая информация о мероприятии. Анонсы мероприятий (как общепарламентских, так и комитетских), как правило, появляются за два—три дня до самого мероприятия. Это слишком маленький срок для привлечения общественности к обсуждению на круглых столах. Приоритет на главной странице сайта отдан информации об уже состоявшихся, а не планируемых мероприятиях.

В соответствии с подпунктами «а» и «б» пункта 1 статьи 13 Закона об обеспечении доступа к информации в Интернете размещается информация о нормотворческой деятельности органа, в частности принятые нормативные правовые акты с изменениями и дополнениями, а также проекты нормативных правовых актов, внесенных в представительные органы власти. Получается, что проекты актов, внесенные в органы исполнительной власти, обязательному размещению не подлежат. Учитывая пункт 2 статьи 13 это-

го Закона, органы государственной власти и местного самоуправления по своему усмотрению могут размещать в открытом доступе и иную информацию, не перечисленную в пункте 1 указанной статьи. Однако далеко не все органы исполнительной власти размещают на своих сайтах проекты разрабатываемых нормативных правовых актов. Одним из исключений является Министерство экономического развития РФ²⁹.

Право на информацию способно обеспечивать любую лоббистскую деятельность: обращения организаций в органы власти, предоставление экспертных мнений по законопроектам, участие во встречах с должностными лицами и др. В то же время в России право на обращение не находится в системной связи с правом на информацию. Об этом свидетельствует подпункт 2 пункта 5 статьи 2 Закона об обеспечении доступа к информации, в соответствии с которым данный Федеральный закон не распространяется на порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления. Это глубокое концептуальное нарушение взаимосвязи двух субъективных прав, так как реализовать право на петицию без предоставления органами необходимой информации невозможно.

5.2. Второе направление совершенствования законодательства о продвижении интересов организаций – экспертиза предпринимателями проектов нормативных правовых актов

Право на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений (право на экспертизу) не установлено конституционным законодательством. Нет и отдельного закона об экспертной деятельности, о работе экспертных советов при должностных лицах и органах власти. Право на экспертизу может быть косвенно выведено из части 1 статьи 32 Конституции РФ; пункта 2 статьи 4, пункта 1 статьи 5, пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подпункта «в» пункта 1 статьи 23 Регламента Государственной Думы и др. Можно ли считать приемлемым то, что огромный массив однородных общественных отношений (экспертная деятельность) регулирует-

ся хаотично через смежные институты? При этом совсем за пределами законодательного регулирования остается формирование и функционирование экспертных советов. Без ясного формального содержания права на экспертизу возникает парадоксальная ситуация: регулирование одного из важнейших для продвижения «частных» интересов права осуществляется, как правило, не через прямые гарантии организациям, а через определение процедурных моментов деятельности государственных органов (например, формирование рабочих групп по подготовке законопроектов), от потребностей которых в реальности и стал зависим институт общественной экспертизы.

5.2.1. Нормы или их отсутствие как препятствие развития независимой экспертизы

Отсутствие должного законодательного регулирования права на экспертизу может приводить к неоднозначным оценкам действующих положений. Ограничивающим это право можно признать подпункт 6 пункта 1 статьи 20 Закона об обеспечении доступа к информации, которым установлено, что информация о деятельности органов публичной власти не предоставляется в случае, если в запросе ставятся вопросы о правовой оценке принятых ими актов, о проведении анализа деятельности государственного органа либо подведомственных ему организаций, а также о проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя. Хорошая отписка для того, чтобы не реагировать на экспертные мнения организаций.

Участие организаций в экспертизе часто ограничивается недопустимыми административными барьерами. Одним из них является аккредитация независимых экспертов Министерством юстиции РФ (п. 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96³⁰). Любая аргументация такого ограничения права на экспертизу не укладывается в формат свободы влияния на власть.

Экспертным оценкам организаций также должен предшествовать равный доступ к про-

ектам нормативных правовых актов. Связь права на информацию с правом на экспертизу и гарантии для экспертов прослеживаются лишь в отдельных случаях: в отношении упомянутых публичных обсуждений, публичных слушаний и антикоррупционной экспертизы. За пределами регулирования этих видов экспертиз остается огромный массив проектов нормативных правовых актов, которые также требуют экспертных оценок организаций. Между тем ограничений права на экспертизу можно было бы избежать, установив общие нормы публичного размещения проектов актов всеми органами власти, участвующими в нормотворческом процессе (и не только в связи с антикоррупционной экспертизой³¹).

Отсутствие общих подходов к регулированию экспертной деятельности приводит к нежелательной конкуренции различных видов экспертиз. В этой связи возникает, например, вопрос, надо ли готовить отдельное заключение антикоррупционной экспертизы, если в ходе оценки регулирующего воздействия исследуются нормы на предмет их коррупционной составляющей? Дублирование одних и тех же вопросов в разных экспертизах одного и того же проекта нормативного правового акта отвлекает слишком много ресурсов. И совсем недопустимым представляется дублирование функций по оценке регулирующего воздействия между Министерством экономического развития РФ (соответствующим его департаментом) и Национальным советом по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности при Президенте РФ, который предлагается создать в рамках «Стратегии 2020»³². В идее образования Национального совета чувствуется конъюнктурный подход — затянуть под «сильного» Президента РФ стратегически важный институт. Но будет ли данный институт работать при отсутствии политической конкуренции? Как при этом компетенция Национального совета будет отделена от экспертных полномочий Министерства экономического развития РФ в той же сфере? Тем более, неприемлемо выглядит предлагаемая конструкция: орган при Президенте РФ не может иметь экспертных функций, так как сам Президент РФ их не имеет; вместе с тем орган при Президенте РФ способен влиять на федеральный законодательный процесс только через полномочия Пре-

зидента РФ. Очередные «деформации» системы разделения властей угрожают сбалансированности всего механизма государственной власти.

Обсуждения и экспертизы проектов нормативных правовых актов зачастую формируются не в качестве правовых институтов, а в качестве политических проектов. В основу их проведения может даже не закладываться законодательная база. В частности, не регулируется законом процедура обсуждения законопроектов на сайте «Открытое правительство — Система общественной экспертизы законопроектов»³³. Не дублирует ли она оценку регулирующего воздействия? Между тем, анализ материалов этого сайта, приводит к печальному выводу: в процедуре обсуждения слишком много внимания уделяется рейтингам экспертов и представленными ими авторских редакций законопроектов. При этом неясны правовые последствия общественного обсуждения и судьбы экспертного мнения, а изложение позиций органов — разработчиков проектов нормативных правовых актов представляют собой чрезмерно пространные размышления об обсуждаемой норме. Политические проекты общественных обсуждений не учитывают особенности разных форм участия граждан в управлении делами государства, в том числе народные обсуждения и экспертизу проектов публично-властных решений. Все это ведет не к профессионализации, а к маргинализации экспертной деятельности.

В Указе Президента РФ от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных и федеральных законов»³⁴ речь также идет не об экспертизе, а о трансформированном к российским условиям институте всенародных обсуждений. Президент РФ может назначить общественное обсуждение тех или иных проектов законов. Свобода усмотрения Президента РФ в данном вопросе типична для избирательного подхода к формированию института экспертизы в России. При этом удивительна реакция общества, которое, в частности, предлагает проводить независимую экспертизу по резонансным судебным делам в целях повышения доверия граждан к суду. Это показывает стремление граждан использовать собственный «капитал легитимности» для того, чтобы вернуть свой су-

веренитет: влиять, хотя бы таким образом, на управление делами государства³⁵.

5.2.2. Включение оценки регулирующего воздействия в законодательный процесс и раскрытие информации об экспертных советах

Практику публичных консультаций, проводимых Министерством экономического развития РФ можно в целом считать положительной, несмотря на некоторые ее недостатки. В частности, имеется в виду несогласованность методик оценки акта разными организациями и государственным органом; произвольность учета мнения определенных организаций в итоговом документе; неопределенность степени участия организаций в оценке (коль скоро заключение подписывается заместителем министра³⁶, то следует уточнить, в чьих интересах экспертиза проводится, — государства или бизнеса); неустойчивость формата процедуры публичных консультаций (анкетирование организаций, свободный опрос, заполнение таблиц). Вместе с тем перечисленные «минусы» не уменьшают потребности в расширении практики оценки регулирующего воздействия. Значение данной практики для формирования института лоббизма в России весьма велико. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 мая 2012 года № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования»³⁷ в процедуру оценки может быть включен более широкий круг проектов нормативных правовых актов (по конкретным сферам общественных отношений). Положительно следует оценивать и участие в ней органов — разработчиков проекта, обеспечивающих его рассмотрение, публичное обсуждение и экспертизу.

Вместе с тем оценка регулирующего воздействия, как прогноз выгод и издержек для общества и государства в связи с действием соответствующего акта, могла бы осуществляться в формате политической конкуренции. В данном аспекте нельзя признать достаточными доклады Министерства экономического развития РФ об оценке регулирующего воздействия на подготовленные ко второму чтению в Государственной Думе законо-

проекты³⁸. Необходимо наделение фракций (возможно, и непарламентских партий) полномочиями по представлению заключений на законопроекты об оценке регулирующего воздействия. Использование этого вида экспертизы в качестве средства стимулирования политической конкуренции позволило бы эффективнее выявлять действительно важные для профессиональной оценки законопроекты, привлекать ресурсы фракций (партий) для проведения экспертизы, повышать их роль в правотворческом процессе.

Качество экспертного влияния бизнеса в законодательном процессе может быть повышено также за счет обеспечения права на информацию. На сайтах комитетов Государственной Думы, например, размещаются непозволительно укороченные повестки и протоколы заседаний. В них, как правило, указываются только названия обсуждаемых законов и одно или нескольких ответственных лиц. Складывается впечатление, что полная информация скрывается или не хватает ресурсов для ее размещения. Известно, что основная работа по законопроекту проводится именно в комитетах, где принимаются принципиальные решения о его судьбе. По материалам работы комитета и рабочей группы можно уловить перспективы принятия законопроекта, увидеть вклад депутатов, сотрудников аппаратов и иных органов, экспертов в разработку его положений. Публичность работы над законопроектом на уровне комитетов также могла бы способствовать формированию института лоббизма в России. Поэтому на официальных сайтах органов власти хотелось бы видеть больше информации о порядке формирования, регламенте работы и составе экспертных советов и рабочих групп.

5.3. Третье направление совершенствования законодательства о продвижении интересов организаций – поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок

Помимо уже рассмотренных публичных обсуждений, экспертиз и экспертных советов, социального партнерства и влияния на власть саморегулируемых организаций, соучастие граждан и государственных органов в принятии публично-властных решений активно

развивается в рамках деятельности общественных советов при органах власти. Более того, в соответствии со статьей 15 Закона об обеспечении доступа к информации государственные органы должны обеспечивать возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений на своих коллегиальных заседаниях. В политических документах обосновывается новый уровень взаимодействия граждан и институтов публичной власти, который можно охарактеризовать как «взаимное проникновение». Имеется в виду функционирование данных институтов не только как индивидуальных или групповых субъектов, осуществляющих властные полномочия, но и как организованной и выстроенной сети отношений между государственными структурами и обществом³⁹.

Демократия соучастия является российской политико-правовой традицией. Еще в 1920-е годы в положениях об организации территориальных советов и исполкомов устанавливалось, что всякий гражданин, обладающий избирательным правом, может присутствовать на заседании пленума, секции. Советы и исполкомы могли приглашать на свои заседания сведущих лиц с предоставлением им права совещательного голоса. Восьмой Всероссийский съезд Советов 1920 года предписал Президиуму ВЦИК публиковать проекты декретов и постановлений по вопросам общеполитического и экономического значения. Признавалось правильным привлечение на заседания Советов как можно большего количества рабочих и крестьян, созыв заседаний в рабочих кварталах, на прикупных фабриках и заводах. Исполкомы должны были принимать меры для наиболее широкого осведомления рабоче-крестьянского населения обо всех мероприятиях Советской власти и регулярно отчитываться перед ними о своей работе⁴⁰.

Вместе с тем одним из принципиальных условий поощрения различных форм консультаций между властью и организациями является обеспечение принципа равноправия. Недопустимо формировать лоббизм в России избирательным путем, гарантируя влияние на власть только определенным субъектам. В частности, на практике бизнес ратовал за принятие Положения о порядке

проведения консультаций между Министерством экономического развития РФ и РСПП, ТПП РФ, «Деловой Россией» и «ОПОРОЙ России» при разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование внешнеэкономической деятельности⁴¹. При регулировании продвижения интересов организаций в деятельности государственных органов важно учитывать специфику тех или иных сфер общественных отношений и процедурные особенности соучастия, а не выделять преференции для одних субъектов перед другими. Правильно отмечается в литературе, что даже в результате «торга» за влияние на власть, легитимность достигается только в соответствии со справедливой политико-правовой процедурой, которая обеспечивает всем заинтересованным сторонам равные возможности оказывать давление друг на друга⁴².

В целях развития консультаций между властью и организациями можно предложить следующее: установить возможность встреч конкретных служащих аппарата органов власти с представителями организаций в рамках регламента, подумать о восприятии опыта зарубежных стран в сфере «прикомандирования» сотрудников организаций к органам публичной власти, допустить при определенных случаях инициирование парламентских слушаний общественностью.

6. Основные выводы

Правовой институт лоббизма в России встраивается в рамки уже установленных возможностей организаций влиять на власть. Только когда первичная площадка участия граждан в управлении делами государства будет обеспечена, возможно, появится потребность и будут созданы условия для специализированной процедуры, усиливающей давление на власть определенных организаций. Лоббизм для России — не средство, а следствие борьбы с коррупцией.

Понимая необходимость системного развития российского законодательства, а также учитывая недопустимость правовой инфляции, в ходе дискуссии о формировании института лоббизма в России стоило бы обсудить возможность поправок в следующие законы: о доступе к информации, об антикоррупционной экспертизе, о статусе депутата, о

государственной гражданской службе, о муниципальной службе, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, регламенты деятельности органов исполнительной власти. Следовало бы подумать и о необходимости принятия следующих законов: о нормативных правовых актах, о предпринимательских союзах и их отношениях с органами публичной власти, об экспертизе проектов нормативных правовых актов, об экспертных (консультативных, общественных) советах, о доступе к информации о работе парламента и о законодательном процессе.

Стоило бы стремиться к единообразию в порядке участия разных организаций в оценке проектов нормативных правовых актов настолько, насколько это возможно. В частности, подумать и об исключении особых порядков обсуждений, экспертиз и консультаций для объединений работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и др., если их цели могут быть достигнуты в уже установленных правовых процедурах.

Васильева Светлана Викторовна — доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», эксперт Института права и публичной политики, кандидат юридических наук.

masslo@yandex.ru

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 марта 2012 года № 297 «О национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1391.

² См.: *Ситникова А.В.* Конституционность законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в США // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 71–73; *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование лоббистской деятельности: канадские подходы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 74–81; *Богдановская И.Ю.* Лоббизм и право: опыт США // Современное право. 2007. № 2. С. 104–106; *Жуган И.Б.* Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Пред-

- ставительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 3 (63). С. 35–39, и др.
- ³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
- ⁴ Там же. 2006. № 19. Ст. 2060.
- ⁵ См. п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 13 апреля 2012 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
- ⁶ См.: п. 4 ст. 9 Федерального закона от 22 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 6 декабря 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.
- ⁷ См.: ст. 28 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.
- ⁸ См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 года № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 43.
- ⁹ См.: ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 21 ноября 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.
- ¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556.
- ¹¹ Там же. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
- ¹² Там же. 2007. № 49. Ст. 6076.
- ¹³ Там же. 2002 № 48. Ст. 4741.
- ¹⁴ См.: *Забралова О. С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9; *Липчанская М. А.* Участие граждан в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 15.
- ¹⁵ См.: *Очеретина М. А.* Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 8. Эта мысль была высказана М. А. Очеретиной применительно к публичным слушаниям, но может быть распространена и на все иные формы участия в управлении делами государства.
- ¹⁶ См.: п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 года № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.
- ¹⁷ См.: Информация о Международном семинаре по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregosregulirineconomy/doc20120613_09).
- ¹⁸ См.: *Белов Д. С.* Политические риски лоббистской деятельности крупных корпораций в федеральных органах государственной власти современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 4, 12.
- ¹⁹ См.: Информация о Международном семинаре по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregosregulirineconomy/doc20120613_09).
- ²⁰ См.: Там же.
- ²¹ См.: *Сиротенко С. П.* Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 7.
- ²² См.: http://www.lobbying.ru/content/sections/pageid_7.html; <http://www.rumyantsevconsulting.ru/services/>; <http://www.minchenko.ru/services/> и др.
- ²³ *Кряжков В. А.* Информация в советской представительной системе (правовые и организационные проблемы). Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1987. С. 32, 33, 59, 55, 75.
- ²⁴ См.: *Терещенко Л. К.* Правовой режим информации: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 5.
- ²⁵ *Афанасьева О., Афанасьев М.* Наш доступ к информации, которой владеет государство. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 14–16.
- ²⁶ *Антропова М. А.* Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 10, 14–15.
- ²⁷ *Кряжков В. А.* Указ. соч. С. 48–49.
- ²⁸ См.: <http://www.duma.gov.ru/>.

- ²⁹ См.: <http://www.economy.gov.ru/minec/documents/VostrebDocs>.
- ³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.
- ³¹ См.: п. 5 и 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.
- ³² См.: <http://2020strategy.ru/g4/news/32714926.html>.
- ³³ См.: <http://zakon.government.ru/laws/federalnyy-zakon-o/report/>.
- ³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 939.
- ³⁵ См.: *Беше-Головки К.* Россия: государство и суверенитет *versus* общество и легитимность // Сравнительное конституционное обозрение. № 3 (82). 2011. С. 134–149, 145–146.
- ³⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 года № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 32. Ст. 4834; п. 11 Приказа Министерства экономического развития РФ от 9 ноября 2011 года № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.
- ³⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 20. Ст. 2530.
- ³⁸ См., например: Доклад Министерства экономического развития РФ об оценке регулирующего воздействия на подготовленный ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120903_05).
- ³⁹ См.: *Берестовский А. В.* Информационно-коммуникационные технологии взаимодействия исполнительной власти РФ и общества: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 8–9.
- ⁴⁰ См.: *Безуглов А. А., Кряжков В. А.* Гласность работы Советов. М.: Юрид. лит., 1988. С. 47.
- ⁴¹ См.: *Шохин А. Н.* Тезисы выступления на конференции «От Таможенного союза к Единому экономическому пространству: интересы бизнеса» (<http://pcpp.pf/viewpoint/view/91>).
- ⁴² См.: *Гаджиалиев А. Б.* Политико-правовое представительство групп интересов во взаимодействии российской государственности и гражданского общества. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 9.