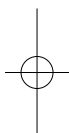




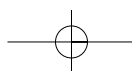
Фонд «Либеральная миссия»

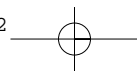
А. П. Любимов

ИСТОРИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ



Москва 2005



**Рецензенты:**

Михайленко А.Н., доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений РАГС при Президенте РФ

Щитова Н.Г., член экспертного совета журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы»

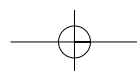
Любимов А.П. История лоббизма в России. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. — 208 с.

Автор, доктор юридических наук, профессор ГУ — ВШЭ, Московского гуманитарного университета, предлагает вниманию читателей научное исследование, посвященное истории формирования и развития лоббизма в России. Сегодня российское общество переживает очередной кризис, выразившийся в противостоянии бизнеса и власти. Обострение взаимоотношений между ними как отражение извечного конфликта бюрократии и бизнеса поставило деловое сообщество перед необходимостью поиска компромиссных решений, легитимных путей отстаивания своих интересов во властных структурах. Путь к решению этой проблемы лежит через налаживание в стране демократических процедур, позволяющих бизнесу на законных основаниях, открыто и финансово прозрачно влиять на общество через легальные лоббистские структуры. Для формирования в стране института цивилизованного лоббизма необходимо сделать первый шаг — определить правовую базу существования легального лоббизма, разработать и принять закон о правовом регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти.

Настоящее издание является научной попыткой системно исследовать глубинные причины противостояния общества и власти, исторические пути развития лоббизма и обосновать необходимость законодательного урегулирования правовых основ лоббистской деятельности в России. В книге развиваются и уточняются идеи и предложения автора, изложенные в его предыдущих книгах: «О критериях свободных и справедливых выборов» (1994), «Законодательный процесс в России: граждане и власть» (1996), «Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии» (1998), «Профессиональный лоббизм. Технологии лоббирования» (1998), «Лоббизм как конституционально-правовой институт» (1998), «Парламентское право России. Основные источники» (1997, 1999, 2002), «Политическое право и практика лоббизма» (2001), а также в других работах, статьях и докладах на научных конференциях.

© Любимов А.П., 2005

© Фонд «Либеральная миссия», 2005



СОДЕРЖАНИЕ

<i>Е.Г. Ясин. Вместо предисловия, или Почему Фонд «Либеральная миссия» издает книгу о лоббизме.....</i>	<i>5</i>
Введение.....	8
Глава 1. Исторические этапы и характеристика лоббизма.....	11
§ 1. Характеристика и понятийный аппарат лоббистской деятельности	11
§ 2. История лоббистской деятельности в России	15
Лоббистская деятельность в России до Февральской революции 1917 года	15
Лоббистская деятельность в годы советской власти.....	19
Лоббистская деятельность во времена перестройки, в Верховном Совете РСФСР и РФ.....	21
Лоббистская деятельность с 1994 по 2004 год.....	25
Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества.....	44
§ 1. Хронологическая история подготовки законопроектов о регулировании лоббистской деятельности в России	45
Законотворческая деятельность Верховного Совета РФ.....	48
Примеры лоббизма в регионах России	49
Государственная Дума первого созыва.....	49
Государственная Дума второго созыва.....	52
Государственная Дума третьего созыва.....	53
Государственная Дума четвертого созыва.....	56
§ 2. Регулирование лоббистской деятельности за рубежом	56
Модель правового регулирования лоббистской деятельности в США, Канаде, Великобритании	57
Модель правового регулирования лоббистской деятельности в Германии.....	67
Французская модель регулирования лоббизма.....	69
Регулирование лоббистской деятельности в Европейском союзе.....	71
§ 3. Общие институциональные подходы к законодательству о лоббистской деятельности	74
§ 4. Основные концепции российских законопроектов о лоббизме: ретроспективный анализ	79
Глава 3. Поиски путей согласования интересов бизнеса, общества и власти.....	90
§ 1. Осознание взаимных интересов	90
§ 2. Причины и основные силы, противодействующие принятию закона, регламентирующего лоббистскую деятельность	92

§ 3. Сторонники закона о регулировании лоббистской деятельности	98
§ 4. Предпосылки и возможности принятия закона «О регулировании лоббистской деятельности»	101
Заключение	105
«Бизнес и власть: нужен ли закон о лоббизме?» (Материалы научного семинара, 27 апреля 2005 г., Москва)	106
Литература по теме	130
Приложения	137
Приложение 1. Список представительских организаций российских предпринимателей (на начало XX века)	137
Приложение 2. Сравнительная таблица действующих документов, регулирующих лоббистскую деятельность (на примере США, Канады, Германии и Евросоюза)	140
Приложение 3. Проект федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»	141
Приложение 4. Проект федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»	150
Приложение 5. Рейтинг лоббистов (по состоянию на июль 2004 года)	155
Приложение 6. Положение о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей)	158
План работы Совета законодателей и президиума Совета законодателей (на второе полугодие 2004 года)	162
Решения Совета законодателей	163
Приложение 7. Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	165
Приложение 8. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»	170
Устав Международного союза общественных объединений «Союзная общественная палата»	187
Молодежная общественная палата (Оренбургская область)	197
Об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации	201

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ, ИЛИ ПОЧЕМУ ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ» ИЗДАЕТ КНИГУ О ЛОББИЗМЕ

Начиная с 2003 года власть и бизнес в России живут в состоянии серьезного конфликта. Не то чтобы бизнес открыто сопротивляется попыткам государства поставить его под свой контроль, заставить аккуратно платить налоги, быть законопослушным и прозрачным. Он не может сопротивляться, поскольку сила (представленная правоохранительными органами, службами безопасности, прокуратурой, судом, судебными приставами) не на его стороне. Он тем более не может сопротивляться тогда, когда органы государственной власти, уполномоченные на применение средств законного принуждения и насилия, не в состоянии собрать необходимые доказательства предъявленных обвинений и, вынужденные выполнять поставленные перед ними политические задачи, сами нарушают закон. Реакция бизнеса на подобное давление власти выливается в тихий саботаж, в уход в тень, в отток капитала из страны, в конечном счете — в снижение деловой активности и темпов роста экономики. Это крайне опасная тенденция, ибо бизнес в условиях рыночной экономики — главный двигатель экономического развития, и угнетение его неизбежно ведет к упадку страны либо к замещению частной инициативы государственным вмешательством в экономику и, соответственно, к снижению ее эффективности.

Но было бы неправильно недооценивать и другую опасность: бизнес, не регламентированный узаконенными правилами, действующий по закону джунглей или, как у нас говорят, «по понятиям», также способен разрушить общество или нанести тяжелый урон интересам различных групп населения, в том числе социально уязвимых, а также интересам общества в целом. Начальный период развития нового российского капитализма дает тому массу подтверждений. К счастью, рыночная экономика так устроена, что со временем она формирует спрос на публичные институты защиты частной собственности, исполнения обязательств по контрактам, соблюдения норм социальной ответственности. Тогда-то и создается необходимое законодательство и эффективные инструменты для его исполнения. Я думаю, что именно сейчас наступает такое время, когда спрос на закон начинает превалировать над спросом на беззаконие. Возможности ловли рыбки в мутной воде все больше исчерпывают себя, а тот, кто уже наловил, хочет защитить улов. Это и есть тот самый общественный спрос на законность, появление которого вселяет надежду на то, что попытки бороться со злом могут увенчаться успехом. Если же, повторим, со стороны достаточно внушительной части общества нет интереса подчиняться закону, то закон превращается в способ заработка для его блюстителей.

Тем более что само государство стало использовать силу не закона, а «понятия». А что еще можно сказать, кроме того, что «сила есть, ума не надо»,

История лоббизма в России

когда видишь цифры налоговых претензий, предъявленных ЮКОСу, и суд, который признает их буквально за день?

Авторы «Либеральной миссии» немало выступали, выступают и будут выступать в защиту бизнеса, против злоупотреблений власти. Но мы хорошо понимаем, что и бизнес у нас далек от совершенства, что и сегодня, даже в запущенном состоянии, он все равно норовит подкупить нужных чиновников и использовать органы власти в конкурентной борьбе. Он препятствовал и препятствует принятию нужных законов. Ходорковского обвиняли в том, что он препятствовал прохождению в парламенте закона о недрах и повышению изъятия природной ренты, и это так, хотя на самом деле препятствовал не он один, а вместе еще с тремя крупнейшими российскими нефтяными компаниями. Пивной бизнес проиграл водочному в борьбе за запрет рекламы пива, может быть, потому, что за владельцами современных российских пивоварен стоят большей частью цивилизованные международные компании, а водку лоббируют отечественные государственные предприятия.

Одним из вопиющих примеров противодействия принятию нужного закона со стороны чиновников, но на деле в первую очередь со стороны бизнеса, активно зарабатывающего на связях с госаппаратом, является как раз закон о лоббизме. Работать над ним начали еще в 1992 году, а может и раньше. Значит, уже 12 лет этот законопроект прокручивается в думских комитетах, в правительстве, и всякий раз его принятие проваливается. Почему? Ведь будь он принят хотя бы пять лет назад, то же правительство, президент, правоохранительные органы имели бы мощное международно признанное орудие борьбы с искателями ренты, легких денег, зарабатываемых с помощью коррумпированных чиновников. Но очень многим этот закон был явно невыгоден.

Я не идеалист. Наверное, пять лет назад еще было рано. Но сейчас, я думаю, ситуация изменилась, особенно после акции против ЮКОСа, ареста Ходорковского и тягостно затянувшейся игры в правосудие против опального «олигарха». На мой взгляд, проблема в том, что до сих пор конфликт между бизнесом и властью идет в стиле разборки. А в таком конфликте проигрывают все: и власть, и бизнес, и общество. Надо решиться сделать принципиально важный шаг: отказаться от «понятий», попытаться жить согласно законам и правилам публичного демократического согласования интересов. Бизнес при этом первым делом должен согласиться на сильный закон, регламентирующий лоббистскую деятельность, но, разумеется, не только на это. Власти придется труднее, она должна согласиться и со свободой печати, и со свободными выборами без административного ресурса, и с независимостью суда, и с реальным федерализмом, хотя можно договориться — не сразу, шаг за шагом, чтобы уступки преподнести как победу. И если обе стороны решатся сделать эти шаги навстречу друг другу, то у всех нас появится надежда, что российскую

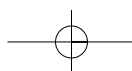
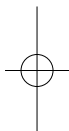


Вместо предисловия, или Почему Фонд «Либеральная миссия» издает книгу о лоббизме

экономику и общество в целом больше не будут сотрясать конфликты, подобные «делу ЮКОСа».

Выпуская книгу А.П. Любимова, одного из наиболее крупных специалистов по проблемам лоббизма, «Либеральная миссия» надеется внести свой вклад в это важное дело. Мы не за бизнес как таковой, мы не против государства, о чем свидетельствует, в частности, эта книга, — мы за законность, свободу и демократию, за процветающую Россию. А ей, простым ее гражданам, которым опротивели разборки наверху, закон о лоббизме нужен.

Евгений Ясин,
Президент Фонда «Либеральная миссия»



ВВЕДЕНИЕ

С принятием новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года и обновлением на ее основе российского законодательства вступили в силу новые политические институты, которые хорошо развиты, изучены и имеют большую практику в странах Западной Европы и США. К их числу следует отнести выборы, парламентаризм, институты уполномоченных представителей власти, уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и другие.

В результате резкой трансформации основ государства и общества возникли уникальные условия для создания многомиллионных состояний. Именно в этих условиях активизировались лоббисты нового образца, которые посредством давления на власть стали участвовать в распределении высокорентабельных ресурсов — путем получения экспортных сырьевых лицензий, участия в чековой приватизации, в залоговых аукционах и т. п.

В результате жесткого лоббирования интересов в период перехода экономики на новые рыночные отношения было создано большинство сегодняшних российских состояний.

Процесс формирования олигархического капитала в России и его сращивание с властью на определенной стадии своего развития привел к неизбежному противостоянию между бюрократически организованной властью и крупным бизнесом. Провозглашенная в стартовый период перестройки свобода индивида в экономике и во всех других сферах человеческой деятельности реализовывалась при отсутствии установленных государством правил игры, в атмосфере всевластия денег и практически неограниченного чиновничьего и бандитского произвола. Это привело к установлению нелегитимных форм отстаивания интересов крупного бизнеса во власти. В то же время усиление государственной власти, опирающейся в первую очередь на административный ресурс, обострило конфликты между бизнесом и властью. Единственная возможность рассудить эти конфликты — создать легитимный механизм их разрешения, определить правила игры. Одним из важных шагов в этом направлении должно быть принятие закона о правовом регулировании лоббистской деятельности в России.

В настоящее время сложные отношения (в ряде случаев конфликт) между властью и бизнесом, при доминирующем положении государства, приобретают затяжной характер. Бизнесмены, обладающие большими капиталами, способны и имеют некоторые рычаги влияния на принятие решений во властных структурах. До недавнего времени крупному бизнесу в России было выгодно играть без правил, по установившимся в определенных кругах приемам теневого лоббирования. Олигархи, обладая внушительными материальными ресурсами, использовали свои возможности для создания собственных политичес-

ких платформ и могли корректировать правила, установленные властью. Однако политическая борьба — не удел бизнеса, так как она связана с неуправляемым риском. Крупный бизнес самой логикой своего развития заинтересован в прозрачном некоррупцированном государстве, политической стабильности, неизменяющихся нормах и правилах государственного регулирования экономики страны, бесконфликтном сосуществовании различных слоев общества.

Однако отказаться от возможности решать свои проблемы на «особых» условиях, прибегая к методам теневого лоббирования, представителям крупного бизнеса непросто. Работать по узаконенным правилам и иметь равные шансы при отстаивании своих интересов во власти означает для многих олигархических структур потерю сверхдоходных позиций в бизнесе. Этим и объясняется непопулярность среди большинства крупных бизнесменов идеи законодательного урегулирования лоббизма. Аналогичным образом, и властные структуры, повинувшись собственной бюрократической природе, не спешат ввести в законные рамки свои отношения с бизнесом. Однако правила цивилизованного развития общества диктуют необходимость ответственной политики во взаимоотношениях власти, бизнеса и общества. В пакте между государством, бизнесом и обществом должны быть очерчены ясные и четкие взаимные обязательства, солидарная и персональная ответственность за принятие и реализацию определенных решений, легитимные способы и методы достижения поставленных задач. Разрешению конфликта во взаимоотношениях бизнеса и власти призван послужить, в частности, закон о правовом регулировании лоббистских отношений в России.

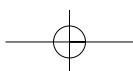
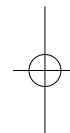
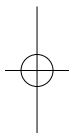
Решение этой проблемы приобрело долговременный характер, что тормозит подъем экономики страны и ограничивает свободу развивающегося бизнеса. Время игры без правил прошло. Мы вступили в новую фазу формирования гражданского общества, провозглашен курс на равноудаленность крупного бизнеса от власти и политики, идет борьба с коррупцией во властных структурах. Теневые способы и методы лоббирования изживают себя. Нужны новые подходы к формированию взаимоотношений бизнеса и власти. И от того, насколько продуманно и взвешенно подойдут представители власти и деловых кругов к этой проблеме, отбросив иллюзии и прошлые обиды, зависит выбор пути развития государства. Этот путь может быть эволюционным, через становление цивилизованного рынка и демократического государства, или силовым, с пересмотром итогов приватизации, переделом собственности, усилением роли силовых структур, свертыванием деятельности общественных институтов защиты интересов, гражданских свобод и т. д. В обществе растет спрос на законность, приходит понимание того, что нельзя жить по-старому, «по понятиям». Законодательное определение допустимых форм и методов лоббистской деятельности в органах государственной власти может явиться крае-



История лоббизма в России

угольным камнем легитимных основ формирования новых взаимоотношений власти и общества, отправной точкой компромиссного решения назревшего конфликта.

Данная работа призвана охарактеризовать основные исторические этапы развития лоббизма в России, а также этапы разработки и попытки принятия законопроекта о регулировании лоббистской деятельности в России, выявить силы, противодействующие принятию данного закона, проанализировать складывающуюся ситуацию и тенденции институционализации этих отношений через систему правовых норм. Представляется также полезным показать опыт решения данной проблемы за рубежом.



ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ И ХАРАКТЕРИСТИКА ЛОББИЗМА

§ 1. Характеристика и понятийный аппарат лоббистской деятельности

Чтобы уяснить, что такое лоббистская деятельность, важно дать характеристику лоббизма, проанализировать его понятийный аппарат и содержание самого термина «лоббизм».

Термин «лобби» пришел в английский язык из средневековой латыни и первоначально обозначал крытую площадку для прогулок, коридор. С 1553 года так стала называться прогулочная площадка в монастыре, столетие спустя — помещение для прогулок в палате общин Англии. Политический же оттенок это слово приобрело еще через два столетия, в Америке, когда им начали называть покупку голосов за деньги в коридорах конгресса. Достоверно известно, что традиции лоббизма уходят своими корнями в годы президентства У.С. Гранта (1869–1877), генерала, снискавшего славу во время гражданской войны в Соединенных Штатах Америки в 1861–1865 годах. Вечерами 18-й американский президент и его команда после «трудо праведных» имели привычку отдыхать в одной из гостиниц, точнее, в ее вестибюле, который назывался «лобби». Там министры, а также сенаторы встречались с разными людьми, выслушивали их просьбы и давали слово — зачастую не бескорыстно, а за звонкую монету, — выполнить их¹. Остается сказать, что годы президентства Гранта ознаменовались огромным ростом коррупции, хищения государственных средств и спекуляции.

А еще лоббистами в XIX веке называли просителей, приходивших в государственные учреждения. Тогда считалось, что допускать таких людей в залы заседаний — туда, где принимаются законы, нельзя, поэтому они не могли пройти дальше холлов и приемных, т. е. кулуаров (*lobby* в переводе с англ. — кулуары).

Если заглянуть в англо-русский словарь², то там слово «lobby» трактуется как: «1. Прихожая, вестибюль; парламентские кулуары. 2. Обращаться к членам парламента, конгресса с целью принятия того или иного закона». У советских энциклопедий иной взгляд на это явление: лоббизм «органически присущ капиталистическому строю», это «скрытое или явное стремление буржуазии оказывать влияние на власть с целью принятия антинародных, отражающих только ее интересы решений».

Понятийный аппарат, относящийся к лоббистской деятельности, можно условно разбить на две группы. К первой следует отнести понятия, связанные

¹ Более подробно см.: Малько А.В. Лоббизм и право. М., 1995.

² The Oxford Russian Dictionary. 1999. Oxford–Moscow. P. 352.

История лоббизма в России

с профессиональными лоббистами и лоббистской деятельностью, ко второй — понятия, относящиеся к непрофессиональным лоббистам.

Понятия «лоббист», «лобби», «лоббизм», «лоббистская деятельность» пришли к нам из Англии и Америки. В российских научных и иных источниках, а также в зарубежной литературе существуют и другие определения данного явления, в частности, говорят о «группах давления», «группах по интересам» и т. д.

Согласно Краткому политическому словарю: «Лобби, лоббисты — система контор и агентств крупных монополий или организованных групп при законодательных органах США, оказывающих давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников, с целью принятия решений (определенных законопроектов, получения правительственных заказов, субсидий) в интересах представляемых ими организаций»³.

В Политологическом словаре 1994 года издания лоббизм понимается как «деятельность социальных групп, отстаивающих свои особые политические интересы; группы давления на органы законодательной и исполнительной власти. К лоббистам в первую очередь относятся представители профсоюзов, деловых клубов и ассоциаций, общественно-политические объединения, различные комитеты, комиссии, советы, фонды и пр.»⁴.

В российской научной литературе имеются различные трактовки понятий «лобби», «лоббизм».

В работе «Лоббизм в России: этапы большого пути»⁵ под лоббизмом понимается «система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов».

Один из специалистов в области лоббизма, а также автор первого законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» Владимир Лепехин в книге «Лоббизм» приводит такое определение: «Лоббизм — есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»⁶, имея в виду, что самой мощной группой давления является сама государственная власть. Эта фактическая власть не просто оказывает влияние, но и контролирует финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т. д., в отличие от власти формальной — политических институтов в их традиционном понимании. Функционеры формальной власти лишь

³ Краткий политический словарь. М.: Политиздат. 1983. С. 205.

⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук; Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник. 1997. С. 126.

⁵ Нецадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г., Кашин В.К., Малютин М.В. Лоббизм в России: этапы большого пути / Экспертный институт. Избранные доклады (1992–1997). М.: 2002. С. 406.

⁶ Лепехин В.А. Лоббизм. М.: Фонд «IQ», 1995. С. 14.

представляют (в лучшем случае олицетворяют) власть, совершают формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью решений, обеспечивают их юридическое закрепление и легитимацию.

В книге «Правовая онтология политики» А.С. Автономов предлагает четко определить лоббизм, как «действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями»⁷. Понимать под лоббизмом определенные взаимоотношения ветвей власти и зачислять в лоббисты «партийные фракции», «депутатские группы», государственных должностных лиц и т. п. ученый считает некорректным. По его мнению, такое безграничное расширение участников лоббистской деятельности лишает институт лоббизма специфически присущего ему содержания и превращает термин «лоббизм» в синоним всякого взаимодействия, одним из участников которого выступает государственный орган.

Другой автор считает, что до сих пор в российской бизнес-среде лоббизм представляется как процесс открывания лбом дверей в кабинеты начальников⁸. В данном случае лоббизм понимается как способность брать штурмом любые двери, и такое понимание, безусловно, надо отнести к пережиткам «советской эпохи».

В западной научной литературе (прежде всего в английской и американской) термин «лоббизм» трактуется несколько иначе.

Американские юристы считают, что лоббисты — это люди, занимающиеся бизнесом (следовательно, лоббизм — это вид бизнеса) и убеждающие законодателей принимать законы, которые являются желанными, и отклонять те из них, которые желанными не являются⁹. Такие люди действуют в своих интересах или в интересах своих клиентов. Показательно определение, выработанное Американской лигой лоббистов: «Лоббисты являются прежде всего экспертами в вопросах государственного управления — его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Лоббисты обеспечивают информацией, отстаивают политические позиции и защищают экономические, социальные и специальные "философии". Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей»¹⁰.

⁷ Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: ООО «ИНФОГРАФ», 1999. С. 244.

⁸ Лепехин В.А. Лоббизм // Бизнес и политика. 1995. № 1.

⁹ Law Dictionary Third Edition by Steven H. Gifis Associate Professor of Law Rutgers. The State University of New Jersey. School of Law Newark // Copyright 1991 by Barron's Education Series. Inc. P. 282.

¹⁰ См.: Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1(301).

История лоббизма в России

Британский эксперт К. Кумс считает, что в западной литературе чаще всего употребляются два определения лоббизма¹¹. Первое: лоббизм — это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству. Второе: лоббизм — это профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики.

Правовое регулирование деятельности лоббистов определяется законодательством в правовых системах многих стран. По мнению В.Г. Вишнякова¹², лоббизм в том виде, в каком он существует в США, Германии, Великобритании и других странах, характеризуется двумя основными чертами:

- кулуарной деятельностью разного рода контор и агентств монополий, прежде всего при законодательных органах;
- прямым или косвенным воздействием со стороны этих организаций и лиц на процесс подготовки и принятия законов в частных интересах отдельных монополий, корпораций, фирм; при этом лоббизм всегда был неразрывно связан с корпорацией, охватывая органы власти, полицию, суды, бизнес и средства массовой информации.

При анализе лоббистской деятельности, на наш взгляд, можно выделить еще несколько общих характеристик.

Наличествуют субъекты и объекты воздействия. Объектами воздействия, как правило, выступают законодательные, исполнительные органы власти и их должностные лица, работники аппаратов органов власти и т. д.

Лоббистская деятельность ведется в чьих-либо интересах.

Лоббисты выполняют функции посредников между влиятельными заинтересованными группами, финансовыми корпорациями, коммерческими организациями, политическими партиями, общественными объединениями (блоками), гражданами и государственными органами (законодательными и исполнительными органами власти).

Лоббизм допускает возможность отстаивания интересов отдельных лиц, групп граждан, организаций и объединений. При этом у определенных граждан, их групп или организаций (объединений) могут быть как общие интересы, так и совершенно противоположные, как свои личные, так и представляемые.

Лоббизм предоставляет отдельным гражданам и группам граждан возможность косвенно участвовать в создании и подготовке правовых и поли-

¹¹ См.: Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34.

¹² См.: Вишняков В.Г. Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3 (5). С. 62.

тических решений, и это очень важно, поскольку большинство этих групп может не иметь отстаивающих их интересы представителей в парламенте и/или в органах исполнительной власти.

Таким образом, через лоббистскую деятельность возможно выразить различные интересы, которые в ином случае могли бы остаться нереализованными. Однако идеалистическое представление о лоббистской деятельности исчезает, когда мы узнаем о таких крупных международных скандалах, как «Уотергейт», «Ирангейт», дело «Локхид», в которые были вовлечены определенные лоббистские организации и влиятельные должностные лица. Об этом многократно писалось¹³.

Механизм взаимодействия российских групп давления, предпринимателей, олигархов, коммерческих, общественных объединений и организаций, граждан, а также иностранных фирм и органов власти сегодня все более закулисен и в ряде случаев, возможно, коррумпирован. В этих условиях существенными преимуществами во взаимодействии с органами власти обладают более организованные группы давления и сильные общественные объединения, имеющие финансовые ресурсы, связи в федеральном руководстве, в то время как простые граждане и большинство общественных объединений не имеют возможности воздействовать на процесс принятия решений. Показательными и всем известными примерами активной борьбы за сферы влияния могут служить продажа пакета акций АО «Связьинвест», «Роснефть», выборы и назначения на руководящие посты в РАО «ЕЭС» и др.

§ 2. История лоббистской деятельности в России

В истории развития лоббистской деятельности в России прослеживаются четыре основных этапа: лоббизм в царский период (вторая половина XIX века — 1917 год), в годы советской власти, во времена перестройки, в Верховном Совете РСФСР, РФ — до 1994 года и в 1994–2004 годах.

Лоббистская деятельность в России до Февральской революции 1917 года

При анализе современного состояния взаимоотношений общества и государства многие политические деятели и даже видные ученые заявляют, что российское общество еще не готово к этому институту, который скорее характерен для стран с развитой системой парламентаризма, гражданского общества и т. п. Одним из аргументов противников регулирования лоббистской дея-

¹³ Chisolm L.B. Exempt organization advocacy: matching the rules to the rationales // Indiana law j. Bloomington, 1987/88. Vol. 63. № 2. P. 201–299.

История лоббизма в России

тельности является тот, что лоббизм — совершенно новое и ранее невиданное в нашей стране явление. Однако, внимательно проанализировав характер взаимоотношений власти с бизнесом и обществом в царской дореволюционной России, автор данного исследования пришел к выводу, что у лоббизма в России есть вполне определенные корни.

На рубеже XIX–XX веков можно выделить ряд институтов, через которые осуществлялось взаимодействие власти и общества. Основные из них — это торговые съезды, предпринимательские союзы, совещательные организации (советы), биржи. Рассмотрим каждый из институтов более детально.

Торговые съезды. Всероссийские торговые съезды были одним из первых опытов единения предпринимателей в России. Несмотря на то, что собирались такие съезды нерегулярно, как правило один-два раза в год, они внесли заметный вклад в представительство капиталистического движения. Как пишет И.Н. Шапкин¹⁴, «их (съезды. — А.Л.) надо рассматривать как одну из разновидностей совещательных объединений торгово-промышленной буржуазии, призванных обозначить, а не лечить "болевые точки" экономики». Другой важной функцией съездов было согласование мнений различных групп буржуазии, примирение противоречий и выработка общей позиции для отстаивания ее перед правительством¹⁵.

Первый торгово-промышленный Всероссийский съезд фабрикантов, заводчиков и лиц, интересующихся отечественной промышленностью, проходил в Петербурге с 18 мая по 16 июня 1870 года. Участниками съезда стали 428 человек. В его работе наряду с представителями бизнеса приняли участие и члены правительства¹⁶. Таким образом, представители буржуазии могли напрямую доводить свою точку зрения до государственных деятелей. По итогам работы съезда были приняты резолюции по изучению рабочего вопроса, определению прав артелей, организации торгово-промышленного представительства.

Предпринимательские союзы. Основной целью создания предпринимательских союзов было содействие развитию определенной отрасли промышленности, торговли или отдельного региона. Все они были легализованы правительством. Сферой деятельности этих организаций была область экономики отраслей, финансовых и торгово-промышленных сделок.

Наиболее влиятельными союзами России на рубеже XIX и XX веков были Общество содействия развитию промышленности и торговли, Императорское русское техническое общество, Общество за экономическое возрождение России, Всероссийский союз торговли и промышленности. Рассмотрим основные отличительные черты каждого из них.

¹⁴ Более подробно см.: Шапкин И.Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во 2-й половине 19 – начале 20-го века. М.: 1999.

¹⁵ См.: Изгаршев В.В. Методы и формы представительной деятельности организаций крупной буржуазии в начале 20 века // Представительная власть. 1997. № 4 (21).

¹⁶ Там же.

Общество содействия развитию промышленности и торговли было образовано в 1867 году предпринимателями Санкт-Петербурга. Оно выросло из деловых встреч, проходивших на квартире лесопромышленника В.Ф. Громова и смогло объединить в своих рядах промышленников, крупных торговцев и чиновников разных рангов, известных русских ученых и профессуру, представителей инженерно-технической интеллигенции и сановной аристократии, пополнявших доходы предпринимательской деятельностью, а также дворян-предпринимателей¹⁷. В разное время в Общество входили нефтепромышленники Нобели, владельцы столичных магазинов Елисеевы, владельцы петербургских писчебумажных фабрик Варгунины. Почетными членами Общества были Д.И. Менделеев, С.Ю. Витте, а с 1884 года ему стали покровительствовать члены царской фамилии. В 1890 году Общество состояло из 1500 человек и имело свои представительства в Риге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Казани, Астрахани, Ташкенте и других городах¹⁸.

Императорское русское техническое общество, учрежденное 22 апреля 1866 года, — один из старейших представительских союзов в истории России. Целью создания Общества, согласно уставу, было «содействие развитию техники и технической промышленности в России»¹⁹. Основные направления его деятельности: проведение просветительских лекций, организация выставок и библиотек, технических лабораторий, помощь в развитии технического образования. Главным методом продвижения интересов, согласно уставу, было «ходатайство перед правительством о принятии мер, могущих иметь полезное влияние на развитие технической промышленности в России». К 1893 году в Обществе, которое имело 13 отделений по всей России, состояли 1627 человек²⁰.

Инициатором создания Общества за экономическое возрождение России был А.И. Путилин. В Общество, имевшее в своем составе 269 отделений, входили банкиры и промышленники Петрограда²¹.

Во Всероссийский союз торговли и промышленности, созданный по инициативе П.П. Рябушинского, входили около 500 различных объединений предпринимателей. Одной из своих главных задач Союз считал проведение своих ставленников в Пятую Государственную думу, а после Февральской революции — в Учредительное собрание. Этот факт наглядно показывает близкую связь экономики и политики²².

Совещательные организации (советы). Особенностью совещательных организаций, отличавшей их от предпринимательских союзов, которые любыми

¹⁷ См.: Шаткин И.Н. Из истории лоббизма в России.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

²¹ См.: Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм. М.: Экономика, 2002.

²² Более подробно см.: Лавричев В.Я. Всероссийский союз торговли и промышленности // Исторические записки. М., 1961. С. 52–55.

История лоббизма в России

методами стремились к лоббированию нужных им решений, был ограниченный совещательный характер. Расцвет этой формы лоббистской деятельности приходится на период военного и экономического кризиса 1915–1916 годов, и основной своей целью советы считали организацию помощи государству в поиске выхода из создавшегося крайне тяжелого экономического положения.

Наиболее влиятельным советом был Центральный военно-промышленный комитет, созданный по инициативе крупного предпринимателя А.И. Гучкова. Этот комитет, распределявший военные заказы между крупными предпринимателями, имел вес и авторитет в политике и действовал практически как параллельное правительство.

Биржи. Биржи были самой значительной по численности группой представительных организаций (более 100 к 1913 году). Первая биржа появилась в 1703 году по распоряжению Петра I. Первоначально они создавались только для торговой деятельности, но постепенно приобрели представительные функции, длительное время оставаясь единственной формой представительства капитала во власти. Реализация функций представительства и защиты интересов торгового и промышленного капитала перед «имперской» и местными властями, а также перед обществом является особенностью российских бирж в отличие от западных, где функции представительства предпринимательских интересов выполняли специально созданные органы — торговые и промышленные палаты. Эта особенность объясняется тем, что с момента своего возникновения российские биржи были тесно связаны с государственной властью.

Большим событием в развитии представительского движения в России стало появление специальных законодательных норм, которые давали биржам право на осуществление представительных функций. Помимо этого, российское правительство выпустило указ, дающий право на создание так называемых биржевых обществ. Стоит отметить, что эти биржевые общества не только ставили перед собой узкокорпоративные задачи, но и заботились о решении экономических проблем на той административной территории, где они осуществляли свою деятельность. В частности, биржевые общества разрабатывали детальные предложения по развитию отдельных отраслей промышленности и торговли.

Наиболее влиятельными биржами, годовые бюджеты которых составляли от 50 до 200 тысяч рублей, были Московская, Либавская, Николаевская, Нижегородская ярмарочная, Калашниковская хлебная и др.

Можно выделить еще несколько форм организаций, посредством которых представители бизнеса оказывали лоббистское давление на органы власти. Это всевозможные союзы работодателей (Московское общество фабрикантов парфюмерного производства, Союз петербургских владельцев типографий и др.), национальные и религиозные деловые союзы (Общество еврейских купцов в Варшаве, Общество виленских христианских купцов и промышленников), научные общества, региональные ассоциации и многие другие. Список

организаций российских предпринимателей (на начало XX века) см. в приложении 1 к данной книге.

Таким образом, на рубеже XIX–XX веков в России сложился цивилизованный механизм взаимодействия бизнеса и государства. Предпринимательские представительные институты заняли прочное место в жизни российского общества. Процесс продвижения бизнес-интересов был регламентирован, и можно с уверенностью сказать, что эти интересы учитывались при принятии правительственных решений. Л.Е. Ильичева в книге «Лоббизм и корпоративизм» даже сравнивает влияние бизнеса на законотворческий процесс с настоящим «преддумьем»: «...не было практически ни одного законопроекта, имевшего даже косвенное отношение к интересам буржуазии, который бы не передавался на предварительное обсуждение с участием предпринимательских организаций».

Лоббистская деятельность в годы советской власти

До 80-х годов XX века было принято полагать, что лобби, лоббизма, лоббистских отношений в нашей стране нет и не может быть. Сами эти слова считались вульгарными и даже ругательными. Однако порожденная тоталитарным прошлым СССР догма находилась в противоречии с действительностью. В действительности лоббизм существовал во все годы существования советской власти. Потребности определения общегосударственных целей и распределения приоритетов невольно подтолкнули систему к созданию довольно мощных лоббистских структур как в правительстве, так и в самом ЦК КПСС и Политбюро, просто формы и методы лоббирования партийных и иных интересов были весьма завуалированными. Именно из того времени вышли «три источника, три составные части» нынешнего российского лоббизма: военно-промышленный, топливно-энергетический и агропромышленный²³. Тем не менее систему «двойного стандарта» по отношению к лоббизму отдельные деятели пытаются сохранить и сегодня.

Историю лоббистской деятельности в СССР целесообразно анализировать, предварительно разделив ее на два этапа: с февраля 1917 до 1985 года и с 1985 до 1991 года.

Одними из первых ученых, изучавших возможности влияния групповых профессиональных интересов в различных отраслях народного хозяйства на плановое управление в Советском Союзе, были В. Найшуль и В. Константинов. В 1986 году вышла в свет их книга «Технология планового управления», где авторы обосновывали «матрично-иерархичную» концепцию планового управления в Советском Союзе²⁴. Основной смысл концепции сводился к то-

²³ Подробнее см.: Нецадин А.А. и др. Лоббизм в России... С. 411–422.

²⁴ См.: Константинов В., Найшуль В. Технология планового управления. М., 1986. С. 9–10.

История лоббизма в России

му, что главную роль в процессе разработки планов играла сложная процедура согласований ведомственных и отраслевых интересов. Эта концепция позже получила название «экономики согласований» и ставилась в противовес административно-командной системе.

К 1970–1980-м годам в Советском Союзе сформировались группы давления, которые не только осознали себя организованной силой, но и активно отстаивали свои интересы. Это прежде всего отраслевые группы и региональная элита.

Наибольшим влиянием отраслевые группы давления в Советском Союзе наделяет Владимир Лепехин. По его мнению, «государственная политика проводилась в интересах отраслевых кланов, ряд которых к концу 70-х годов был неподконтролен Политбюро»²⁵, а «к 80-м годам именно они были основными субъектами власти, которые фактически подмяли под себя партийные органы»²⁶. Эффективность лоббирования отраслевых интересов в СССР определялась прежде всего степенью важности той или иной производственной отрасли. С этой точки зрения самыми сильными лоббистами были предприятия ВПК, космической и тяжелой промышленности.

С целью эффективного согласования интересов отраслей, ведомств и местных властей были созданы специальные институты — комиссии по решению тех или иных вопросов: Комиссия по оперативным вопросам, Комиссия по объектам группы 100, Комиссия по военно-промышленному комплексу и др. Как правило, они создавались по решению Совета министров СССР, ЦК КПСС или совместными решениями.

Эффективность регионального лоббизма определялась численностью региона, наличием в нем структурообразующих предприятий и некоторыми другими характеристиками. С точки зрения численности вне конкуренции были «города-миллионники», среди которых выделялись Москва и Ленинград. По наличию в регионе структурообразующих предприятий лидировала Свердловская область (военная и тяжелая промышленность), в аутсайдерах находились регионы с большой концентрацией предприятий пищевой и легкой промышленности — Ивановская и Вологодская области.

Региональные лидеры регионов, где располагались места отдыха партийной элиты (Крым, Ставропольский, Краснодарский край и др.), также имели уникальную возможность донести потребности своих территорий до представителей центральной власти.

При региональном лоббизме важны были и земляческие связи с регионами, где происходило политическое становление партийных лидеров. Это актуально и сегодня, когда питерскому лоббизму отводят чуть ли не магическую роль.

²⁵ Лепехин В.А. Лоббизм // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 39–40.

²⁶ Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М., 1994. С. 38.

**Лоббистская деятельность во времена перестройки,
в Верховном Совете РСФСР и РФ**

Стремительное развитие экономики и ее социальная реструктуризация, начавшиеся в период так называемой перестройки, сопровождались ломкой всей системы существовавших до этого общественных отношений и принципов развития экономики страны, разрушением советских законодательных основ правовых отношений власти и предпринимателей.

Основной постулат провозглашенной свободы предпринимательства сводился к понятию «все разрешено, что не запрещено законом». А так как к тому времени действовавшее законодательство объективно устарело, а новое еще не появилось, то свобода бизнеса практически ограничивалась лишь отсутствием стартового капитала, бандитским произволом и коррупционностью государственных чиновников. Первоначально лоббистские отношения между бизнесом и государственными органами определялись исключительно материальными возможностями бизнесменов и близостью их к власти и не нуждались, по обоюдному молчаливому согласию сторон, в законодательном регулировании. Начавшиеся в стране либеральные реформы, затрагивающие все сегменты российского общества, привели к формированию зачатков среднего класса и других важных общественных субъектов гражданского общества, причем характер и структура их интересов были различны. Их взаимоотношения с властью стали ускоренно развиваться, что потребовало незамедлительного законодательного оформления.

В 1990-х годах в Верховном Совете РСФСР наблюдается законодательная активность по многим направлениям. Появляется множество новых законов, за которыми стоят конкретные организации, должностные лица и их интересы.

Принятие законов «О кооперации» и «О государственном предприятии» изменили сформировавшуюся в брежневский период систему лоббирования интересов. Предприятия, получившие относительную свободу деятельности, были крайне заинтересованы в том, чтобы освободиться от контроля со стороны вышестоящих организаций. Это позволило бы перейти на долгожданный хозрасчет и оставлять прибыль на предприятии (до 95% прибыли до этого фактически забиралось в бюджет). Однако не только это обстоятельство оказалось важным. Большое значение имел состав субъектов права законодательной инициативы.

В Верховном Совете РСФСР и РФ состав субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, был достаточно широк: отдельные депутаты, структуры Верховного Совета, такие как президиум, палаты, комитеты и комиссии, президент, правительство (с конца 1992 года), Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, генеральный прокурор, республики в составе Российской Федерации в лице их высших органов государ-

ственной власти, края, области, автономные образования в лице соответствующих Советов народных депутатов, общественные организации, имеющие республиканский статус. Несмотря на внушительный список субъектов законодательной инициативы, большинство законопроектов вносилось либо президентом, либо Верховным Советом.

Юрий Федоров в исследовании «Парламент в трансформационном процессе в России»²⁷, говоря о связи групп интересов с различными политическими течениями в Верховном Совете СССР, выделяет несколько групп депутатов.

Первая группа — либеральная, депутаты ориентированы на построение в России «открытого общества», форсирование рыночных преобразований и т. п. В сотрудничестве с этой группой были заинтересованы отрасли, возникшие в результате реформ, — банковский сектор, экспортно-импортные компании и пр. Группа насчитывала порядка 250 народных депутатов.

Вторая группа представляла интересы отраслевых групп. К этой группе относились прежде всего фракции «Промышленный союз», «Рабочий союз — реформы без шока», «Смена — новая политика», «Родина», «Свободная Россия», «Суверенитет и равенство». Группа насчитывала порядка 300 народных депутатов. По данным С. Конюшко, именно через депутатов, связанных с коалицией «Гражданский союз», «Смена — новая политика», «Свободная Россия», лоббировали свои интересы руководители предприятий ВПК, ориентированные на создание крупных финансово-промышленных групп²⁸.

Третья группа — «непримиримая оппозиция», в которую входили многочисленные некоммунистические и националистические депутаты. Политической опорой данной группы был парламентский блок «Российское единство». Группа насчитывала 300–350 народных депутатов. Руководители предприятий ВПК, пишет в том же исследовании С. Конюшко, сильно зависимых от государства и в наименьшей степени способных переориентироваться с административного на рыночный режим хозяйствования, не заинтересованные в изменении хозяйственно-экономической политики страны и не согласные с курсом правительства, в структурах Верховного Совета действовали главным образом через фракции «Коммунисты России», «Отечество» и «Россия»²⁹.

Основными участниками лоббистского процесса в Верховном Совете выступали: государственные ведомства, отдельные инициативные депутаты, профсоюзы и ряд других профессиональных организаций.

²⁷ Федоров Ю.Е. Парламент в трансформационном процессе в России // Россия политическая / Московский центр Карнеги. М.: 1998.

²⁸ См.: Конюшко С. Группы давления в российском парламенте // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода) / Московский общ. науч. фонд. М.: 1997.

²⁹ Там же.

Государственные ведомства инициировали законопроекты либо через президентские и правительственные структуры, либо непосредственно через институты Верховного Совета. С возникновением конфронтации между Верховным Советом и президентскими структурами проводить законопроекты непосредственно через институты Верховного Совета стало проще, не говоря уже о том, что при согласовании законопроекта в структурах исполнительной власти могли быть заблокированы важные для ведомств положения. В результате связь между ведомствами, комитетами и комиссиями Верховного Совета только укреплялась. Связано это было не только с общностью интересов или с тем, что в профильных комитетах и ведомствах работали люди из одной профессиональной среды, но и с тем, что парламентарии при неустойчивой политической обстановке либо в случае структурных изменений планировали перейти в соответствующую их статусу и профессиональным предпочтениям ведомственную структуру³⁰. Результатом такого сотрудничества стал целый ряд законопроектов, инициированных ведомствами в Верховном Совете: Закон о недрах, Основы лесного законодательства, Закон о нефти и газе и т. д.

Реальной группой инициаторов и разработчиков законопроектов были отдельные инициативные депутаты и работники Аппарата Верховного Совета, которые достаточно быстро поняли, какие дивиденды можно получить от своей парламентской деятельности в условиях изменяющейся экономической и политической обстановки. Именно в это время разработка и инициирование тех или иных законопроектов становится определенным, лоббистским видом сотрудничества власти и бизнеса, как, кстати, и инициирование законопроектов, ущемляющих интересы конкурирующих отраслей (чуть позже — бизнес-групп). В дальнейшем этот процесс принимает институциональные формы — выстраиваются интересы под определенных депутатов, клиентелы и пр.

Заметными игроками в Верховном Совете были профсоюзы, имевшие собственную депутатскую группу. К самым влиятельным из них можно отнести Федерацию независимых профсоюзов России (ФНПР). ФНПР была образована на базе Всесоюзного Центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС). Данный профсоюз лоббировал принятие Закона о социальном страховании. На выборах в Государственную Думу в 1995 году на базе ФНПР был создан избирательный блок «Профсоюзы и промышленники России — Союз Труда», который не смог преодолеть пятипроцентного барьера.

Соцпроф (лидеры — С. Храмов, Л. Воловик) — альтернативный профсоюз, поддерживавший линию экономических преобразований Президента России, — инициировал постановление об изменении системы управления фондом социального страхования, новый проект КЗОТ РФ. Профсоюз имел сильные позиции в комиссии по социальной политике.

³⁰ Подробнее см.: *Нещадин А.А. и др. Лоббизм в России...* С. 22–23.

История лоббизма в России

Независимый профсоюз горняков (НПГ) — первый независимый от государства профсоюз шахтеров. Профсоюз имел сильные позиции в Комитете Верховного совета по экономической реформе, секретарем которого был президент НПГ народный депутат Виктор Уткин. Данный профсоюз лоббировал приостановление принятия Закона о недрах, активно занимался коммерцией, в частности являлся учредителем Росдомбанка.

Можно выделить еще ряд организаций, оказывавших заметное влияние на законодательный процесс: Союз СТК, Ассоциация товаропроизводителей, некоторые предпринимательские союзы, а также формировавшиеся в это время финансовые холдинги («Мост», «Гермес», «Менатеп» и другие)³¹.

Говоря о лоббизме начала 1990-х, нельзя не сказать об отраслевом лоббизме. Структурные изменения, произошедшие в стране в 1991–1993 годах, разделили общество. На этой основе появляются лоббисты, представляющие определенные группы интересов. Это прежде всего военное лобби, которое менее всего поддается рыночной трансформации. В политическом плане оно было представлено Гражданским союзом, объединившим «партию генерала Руцкого», Российский союз промышленников и предпринимателей (А. Вольский) и Демократическую партию России. Из высших государственных деятелей к отраслевым промышленным лобби были близки секретарь Совета безопасности Ю. Скоков, руководитель Администрации Президента Ю. Петров, вице-премьер Г. Хижа и ряд других высокопоставленных деятелей. Важно отметить, что данные лобби вовсе не были в жесткой, «непримиримой» оппозиции к президенту Б. Ельцину, а скорее пытались заставить его изменить экономическую стратегию, поскольку рыночные преобразования, формирование рынка, прекращение конфронтации с внешним миром поставили их в крайне тяжелое положение.

Анализируя лоббистскую деятельность в Верховном Совете, в первую очередь следует отметить неразвитость института лоббизма, что, на наш взгляд, можно объяснить отсутствием законодательных основ и спроса на цивилизованный лоббизм среди предпринимателей в законодательных верхах власти — каналы эффективного взаимодействия только выстраивались. Как верно подмечено в исследовании «Лоббизм в России: этапы большого пути», «простора для деятельности (прежде всего бизнеса. — А.Л.) было достаточно и места на новопровозглашенном рынке хватало всем», «апофеозом стала экспортно-импортная деятельность, когда каждая организация мечтала зарегистрироваться как участник внешнеэкономической деятельности и получить лицензию и квоту на экспорт хоть чего-нибудь»³².

³¹ См.: *Нещадин А.А. и др. Лоббизм в России...*

³² Там же. С. 18–19.

Лоббистская деятельность с 1994 по 2004 год

Период 1994-2004 годов характеризуется тем, что в это время действует новая Конституция РФ (1993 года) и появилась новая конфигурация федеральной власти. Власть, чиновники, олигархи активизируются. Лоббистская деятельность ведется на разных уровнях: федеральная исполнительная и законодательная власть, региональная исполнительная и законодательная власть, муниципальная власть (префектуры, муниципалитеты) и пр. Выбор объекта лоббирования зависит от множества факторов: кто лоббирует, какие цели и задачи ставятся и т. п.

Обостряется кризис между развивающимся бизнесом (вкуче с распространением в обществе либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы слова, значимости индивида как основы гражданского общества и правового государства) и бюрократизированной властью — они вынуждены сотрудничать и одновременно противостоять друг другу. Делаются попытки достичь социального консенсуса, строятся институты защиты прав собственности и личной свободы человека. При этом экономика страны продолжает развиваться по преимуществу в теневом секторе, значительная часть представителей бизнеса уклоняется от уплаты налогов, демонстрирует неуважение к законам, крупные предприниматели получают преференции путем теневого лоббирования своих интересов. Попытки государства побороть коррупционные взаимоотношения бизнеса и власти, привлекая Генпрокуратуру, носят выборочный характер, по большей части демонстративны и малоэффективны.

Лоббизм крупного бизнеса приобретает политическую окраску и начинается уже на этапе избирательной кампании, когда борьба идет за возможность влиять на структуры Государственной Думы и Совета Федерации.

Из лоббистов в избирательной кампании 1993 года по максимуму выступили аграрии. На съезде депутатов «старой модели» это была самая большая фракция — более 130 депутатов, 12% от общего состава. Более 30 депутатов избраны по мажоритарным округам. В верхней палате у АПР всего несколько человек. Хотя по численности аграрии стали только четвертой фракцией Думы (после «Выбора России», «Новой региональной политики» и ЛДПР), по уровню групповой сплоченности они уступали разве что КПРФ, а по умению лоббировать стояли на первом месте, по крайней мере по формальному критерию — в смысле успеха в проведении своих решений³³. Разновидность лоббизма, которую применяли аграрии и которая выражалась в основном в выбивании кредитов для отраслей и регионов, может быть названа *традиционной*: аграрии являются корпорацией, претерпевшей с советских времен наименьшие изменения.

Довольно удачно провел избирательную кампанию — 93 депутата — и топливно-энергетический комплекс (ТЭК). В.С. Черномырдин благоволил в ос-

³³ См.: Нецадин А., Блохин А., Верещагин В. и др. Лоббизм сегодня // Власть. 1995. № 3. С. 43.

История лоббизма в России

новном Партии единства и согласия (лидер — С. Шахрай), но речь для него шла не о «большинстве в парламенте» и тем более не об утверждении в нем своего правительства. Первоочередной целью было поражение конкурента — Е. Гайдара, который как раз ставил перед собой подобные амбициозные цели и использовал совершенно неадекватные средства.

В целом о ТЭК (шире — о «правительстве сырьевых экспортеров» 1993 года) можно сказать следующее: «позитивно» лоббировать через парламент они то ли не умели, то ли не хотели, хотя в Совете Федерации их позиции были прочнее, чем в Государственной Думе. Но вот блокировать любые враждебные поправки, в том числе используя парламент как щит, они научились неплохо. Такой вид лоббизма можно назвать *защитно-негативным*. Пока В.С. Черномырдин являлся премьером, позиции группы ТЭК были довольно прочны.

Финансово-торговое лобби, часть которого пошла ва-банк, интенсивно финансируя избирательную кампанию целого ряда либеральных блоков и рассчитывая получить весь политический капитал сразу, потерпело чувствительную неудачу на выборах 1993 года. Хотя резкое ослабление его позиций во властных структурах, подспудно назревавшее уже летом 1994-го, реально началось год спустя, после того как был дан старт гонке за мандатами, оно было связано с парламентскими осложнениями. Свою лепту внесли и внутренние разногласия.

При всем шоке от бюджетной и законотворческой неудачливости, при всем несомненном утопизме лоббизма предпринимательства можно в принципе говорить о лоббизме как о реальности Государственной Думы второго созыва.

В 1995 году социологическая служба «Кассандра» (В.Н. Лашинский, Ю.В. Окуньков) провела исследование, в котором определялась значимость того или иного института для эффективного лоббирования, и получила следующие результаты: 76% лоббистов приходится на органы исполнительной власти, более двух третей опрошенных назвали исполнительную власть (прежде всего правительство и Администрацию Президента) главной площадкой для эффективного продвижения интересов.

По мнению профессора С.П. Перегудова³⁴, наличие хороших контактов в Администрации Президента позволило в свое время ряду компаний, в частности «Сибнефти» и банковской группе «МДМ», осуществить вторжение в металлургическую, энергетическую, машиностроительную и некоторые другие отрасли экономики. За короткое время на базе банка «МДМ», возглавляемого А. Мамутом, была создана мощная финансово-промышленная группа, которую с полным правом можно включить в «большую десятку» интегрированных бизнес-групп (по классификации Я.Ш. Паппе³⁵). Что же касается «империи» Березовского — Абрамовича, то ее экспансия настолько широко освещалась

³⁴ См.: Перегудов С.П. Крупная Российская Корпорация в системе власти // Полис. 2001. № 3.

³⁵ См.: Паппе Я.Ш. Олигархи. Экономическая хроника 1992–2000. М., 2000.

СМИ, что стала притчей во языцех. Как писала одна (правда, склонная к преувеличениям) газета, «в скором времени 50% российской промышленности могут оказаться в руках одной группы — Абрамовича и Мамута»³⁶.

Дальнейшее развитие экономического кризиса привело к ужесточению борьбы за прибыли и денежные средства. Началось образование крупных корпоративных структур, борьба между которыми охватывает ныне все стороны российской жизни. Сегодня источниками финансовых ресурсов являются экспортно-импортные операции, которые пока еще приносят значительную прибыль, банковско-финансовые операции, прямые бюджетные дотации и льготные кредиты, налоговые льготы, льготные экспортно-импортные тарифы, приватизация государственной собственности. Данный перечень диктует направления и методы лоббирования отраслевых группировок. В условиях государственного устройства нынешней России существуют четыре основных направления лоббирования: Аппарат Президента РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), регион (субъекты Российской Федерации, местные органы власти).

Если ранее спорные вопросы решались на уровне ЦК КПСС, то сегодня, из-за отсутствия подобного органа с широкими полномочиями, они решаются чисто силовыми методами практически на всех уровнях одновременно³⁷.

В. Лепехин называл правительство «вотчиной лоббистов», которое «фактически ими приватизировано»: «...все чиновники представляют различные группы давления»³⁸. Действительно, огромную роль в лоббистском процессе в нашей стране играют интересы Администрации Президента и Правительства РФ, которые необходимо учитывать всем политическим игрокам на этом поле. Однако, несмотря на приведенные выше данные, нельзя не согласиться с представителем Президента России в Государственной Думе А.С. Косопкиным, который в книге «Психологические особенности парламентской деятельности» отмечает, что в международной практике под термином «лоббизм» понимается прежде всего деятельность на законодательном уровне.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ с самого момента своего образования предполагала ряд отличий по структуре и составу от Верховных Советов СССР и РСФСР, не говоря уже об условиях зарождения данного института. Все это определило и характер лоббирования. Основными отличиями были: кадровый состав депутатского корпуса, усиление роли и ответственности партий, изменение роли законодательного (представительного) органа в диалоге с исполнительной властью и другими важными органами³⁹.

Говоря о лоббировании интересов через Государственную Думу, надо чет-

³⁶ Страна на двоих. // Новая газета. 2002. 21 дек.

³⁷ См.: Нецадин А., Блохин А., Верещагин В. и др. Лоббизм сегодня. С. 51.

³⁸ Толстых П. Закат Государственной Думы // Компания. 2004. 23 марта.

³⁹ Подробнее см.: Нецадин А.А. и др. Лоббизм в России... С. 40–41.

История лоббизма в России

ко представлять себе объекты и технологии продвижения интересов через этот институт.

К эффективным объектам лоббирования в Государственной Думе, на наш взгляд, стоит отнести Совет Государственной Думы, депутатские объединения Государственной Думы (фракции и депутатские группы), межфракционные депутатские объединения (МДО), комитеты и комиссии Государственной Думы, авторитетных депутатов и Аппарат Государственной Думы.

Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — орган нижней палаты российского парламента, созданный по инициативе депутатов и действующий на основании Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации⁴⁰ с целью координации законотворческого процесса для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В состав Совета входят: Председатель Государственной Думы, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса (Регламент Государственной Думы, ст. 13, п. 2), заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов с правом совещательного голоса.

О лоббистских возможностях Совета Государственной Думы хорошо сказал Владимир Семаго в «Независимой газете»: «Вот они-то (Совет ГД) и являются верхушкой Думы. Они собираются и решают, когда внести законопроект на рассмотрение рядовых думцев. Процедура эта очень быстрая. Впрочем, когда появляется желание "сбить" побольше денег, она — процедура — может очень сильно растянуться...»⁴¹ Рассмотрим возможности Совета более детально.

Совет принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы (ст. 14, п. 1, подп. «б» Регламента). Фактически это означает, что при неодобрении Советом того или иного законопроекта, последний может быть вообще не включен в программу законопроектной работы.

Совет назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта (ст. 14, п. 1, подп. «е» Регламента). Назначение головного комитета — важнейшее решение, за которое борются и внешние, и думские лоббисты, так как роль комитета при принятии или непринятии нужного законопроекта очень велика (особенно она усиливается ко второму чтению). Стоит добавить, что поправки, не одобренные головным комитетом, практически не имеют шансов быть принятыми.

⁴⁰ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по состоянию на 2004 г.) / Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД.

⁴¹ Копылов С., Щуплов А. Интервью бывшего депутата Владимира Семаго // Независимая газета. 2000. 16 марта.

Совет принимает решение о проведении парламентских слушаний (ст. 14, п. 1, подп. «и» Регламента). За период с января 1994 года по декабрь 1996 года по инициативе Совета было проведено более 200 парламентских слушаний по самым разнообразным вопросам — от судьбы российской собственности за рубежом и реформы местных финансов до проблем, связанных с развитием федеративных отношений, решением чеченского конфликта и реформой Вооруженных Сил.

Совет Государственной Думы решает иные вопросы организации работы Государственной Думы в соответствии с Регламентом (ст. 14, п. 1, подп. «м» Регламента). Интерес в данной случае представляет также п. 5 ст. 26 Регламента Государственной Думы, который касается выделения дополнительных финансовых средств на организацию конференций, круглых столов (в том числе региональных) комитетам и комиссиям Государственной Думы. Решение о проведении указанных мероприятий, требующих дополнительных финансовых средств, принимает Совет Государственной Думы.

Все вышеперечисленные полномочия обеспечивают Совету реальные возможности по акцентированному управлению лоббистским потенциалом депутатов.

Депутатские объединения (депутатские фракции, депутатские группы) имеют особые возможности лоббирования интересов в Государственной Думе. Они активно участвуют в формировании руководящих органов Думы и ее Аппарата, в подготовке и организации законодательной работы, контроле за выполнением принятых федеральных законов, в отслеживании и оценке поведения как политических оппонентов, так и союзников, поддержании правил политической игры, а в некоторых случаях и интриги⁴². Для уяснения этих возможностей имеет смысл познакомиться со статусом депутатских объединений, который регулируется Регламентом Государственной Думы. Депутатскими объединениями, согласно Регламенту, являются фракции и депутатские группы. Фракции и депутатские группы обладают равными правами, однако между ними существуют и отличия.

Депутатская фракция — это депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения (блока). По итогам работы Государственной Думы первого, второго и третьего созывов можно уверенно говорить о доминирующем влиянии партий на принятие ключевых решений в законодательной сфере. Партии фактически получили монопольное право определять структуру Государственной Думы и распоряжались этим правом в своих целях. Получается, что партии, обладая чуть более чем половиной мандатов, по сути, присвоили право говорить от имени всего депутатского корпуса, отодвинув на задний план парламентариев, особенно представителей регионов, не

⁴² См.: Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма / Издание Государственной Думы. М., 2001. С. 55.

История лоббизма в России

входивших в партийные фракции, и независимых депутатов⁴³. В Государственной Думе четвертого созыва за все взяла ответственность партия парламентского большинства «Единая Россия».

По мнению депутата второго созыва Владимира Семаго, в каждой фракции есть человек, который занимается хозяйственно-материальными вопросами. Именно с ним и ведутся переговоры о том, какой законопроект должна поддержать фракция.

Депутатская группа — депутатское объединение, численностью от 55 человек (до 2004 года — от 35 человек), образованное депутатами, не вошедшими во фракции. Обычно они формируются депутатами-одномандатниками и в основном занимаются ярко выраженным региональным лоббизмом — защитой интересов того или иного региона или даже избирательного округа⁴⁴. Общие лоббистские интересы с депутатами-одномандатниками, как правило, имеют губернаторы и представители Президента Российской Федерации в данном регионе⁴⁵. Наиболее активные представители данной группы — регионы-доноры, национальные республики и субъекты Российской Федерации со сложной социально-политической обстановкой (Москва, Петербург, Татария, Башкирия, Самарская область, Свердловская область, Кемеровская область, Московская область, Ингушетия и т. д.). В Государственной Думе четвертого созыва депутатских групп нет. Частично это объясняется тем, что высокую планку численности никто не преодолел.

Межфракционные депутатские объединения (МДО) являются основной организационной формой лоббизма — более половины депутатов входят в то или иное образование. МДО — это объединения депутатов по интересам, причем одни и те же депутаты могут быть членами многих объединений. Существуют различные виды МДО.

Комитеты и комиссии Государственной Думы образуются с целью предварительного рассмотрения и подготовки заключений к законопроектам, поступивших на рассмотрение в Думу⁴⁶. Комитеты осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Думой по вопросам их ведения, организуют парламентские слушания. С точки зрения технологии лоббизма важное значение имеет, во-первых, круг полномочий и специализаций комитета, а во-вторых, приоритет интересов его руководителя.

Контроль над комитетом очень важен. Он осуществляется прежде всего через председателя комитета и его заместителей (именно поэтому в начале каж-

⁴³ См.: *Любимов А.П.* Политическое право и практика лоббизма. С. 53.

⁴⁴ См.: *Косопкин А.С., Нефедова Т.И.* Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Верста, 2002.

⁴⁵ См.: *Ильичева Л.Е.* Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти. М.: ООО «Альянс правового сотрудничества», 2001.

⁴⁶ См. Регламент Государственной Думы, ст. 19, п. 2.

дого депутатского созыва идет ожесточенная борьба за эти назначения). Председатель комитета определяет порядок его работы, расходование денежных средств, штат сотрудников, состав рабочих и экспертных групп⁴⁷.

Наиболее интересны комитеты, в которых, помимо законотворчества, происходит распределение бюджетных средств. К таким комитетам относятся бюджетный комитет, комитет по энергетике и транспорту, по здравоохранению и т. д. Этот факт является принципиальным в работе лоббиста и определяет его связи, клиентов, вопросы согласования и пр.

Самыми привлекательными комитетами, по мнению председателя бюджетного комитета в Государственной Думе третьего созыва Александра Жукова, являются комитет по бюджету и налогам и комитет по энергетике, транспорту и связи. По мнению бывшего депутата Владимира Семаго, бюджетный комитет — это главная кормушка, там ведется так называемая «борьба за строчку. И подсчитать, сколько лоббисты в состоянии заплатить в борьбе за бюджетные деньги и льготы, просто невозможно. Но это большие деньги. Бюджетный комитет — самый профессиональный экономический лоббист»⁴⁸.

Авторитетные депутаты Государственной Думы. В Думе сложилась группа депутатов из 40–50 человек, которые работают не первый срок и досконально изучили деятельность законодательного органа. Это люди уровня Георгия Бооса, Михаила Задорнова, Геннадия Кулика, Юрия Маслюкова, Сергея Кириенко, Александра Шохина, Александра Жукова. Каждый из них или занимал высокие должности в прошлом, или занимает высокие посты в настоящее время. Они хорошо знают друг друга, имеют широкие связи. Именно через них ведется основная лоббистская работа⁴⁹.

Аппараты палат федерального парламента. От сотрудников, работающих в Аппарате Государственной Думы, зависит немало: скорость проработки законопроектов, процедурные и технические нюансы, содержательная проработанность заключений и т. д.⁵⁰. Известны случаи, когда они принимают участие в лоббировании тех или иных интересов.

Разделяют эту точку зрения и авторы исследования «Психология парламентаризма» Международной академии акмеологических наук: «...чиновничий аппарат, несомненно, следует считать одним из самостоятельных субъектов лоббистской деятельности в Государственной Думе»⁵¹. По данным, приводимым Глебом Григором, около половины думских чиновников занимаются лоббированием⁵².

⁴⁷ См.: Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. М., 1999.

⁴⁸ Независимая газета. 2000. 16 марта.

⁴⁹ См. цикл статей Г. Григора в газете «Ведомости» от 18 февраля, 4 и 11 марта 2002 г.

⁵⁰ См.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 84.

⁵¹ Герасимов В.М., Деркач Л.А., Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Психология парламентаризма. М., 1999.

⁵² См. вышеуказанные статьи Г. Григора в газете «Ведомости».

В составе Аппарата Государственной Думы до 2004 года было более десяти структурных подразделений — управлений: Административное управление, Аналитическое управление, Организационное управление, Правовое управление, Пресс-служба Государственной Думы, Управление документационного обеспечения и архива, Управление информационно-технологического обеспечения, Управление кадров, Управление межпарламентских связей, Парламентская библиотека, Приемная, Управление делами и др. Среди них наиболее важное значение имеют Административное управление, Аналитическое управление, Организационное управление, Правовое управление, Пресс-служба. Их значимость определялась задачами, которые они выполняли. Однако со стороны нового руководства Государственной Думы четвертого созыва появилось желание существенно реформировать Аппарат. Это можно объяснить разными причинами. Если говорить об Аппарате Совета Федерации, то до его кадрового реформирования в 2000 году он оказывал большое влияние на принятие важных решений. До этого года верхняя палата Федерального Собрания состояла из глав исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, заседала несколько дней в месяц и рассматривала большое количество вопросов, поэтому практически все важные политико-правовые решения, принимаемые Советом Федерации, по сути, были подготовлены его Аппаратом⁵³.

Органы государственной власти и иные организации. В настоящее время федеральные органы власти активно используют институт представителей, статс-секретарей органов федеральной исполнительной власти в Государственной Думе. Основная функция этих представителей — активное отстаивание интересов органов исполнительной власти в нижней палате Федерального Собрания. По мнению многих экспертов, исполнительная власть в лице Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации является одним из самых сильных лоббистов на российской политической сцене. По мнению одного из разработчиков законопроекта, «ведомственное» лоббирование государственных чиновников даже преобладает над коммерческим лоббированием. Правительство почти 70 человек уполномочило на то, чтобы они выполняли как бы роль комиссаров в Федеральном Собрании⁵⁴. Соответственно, роль посредников между исполнительной и законодательной властью заключается в постоянных согласованиях тех или иных позиций, и, бесспорно, она очень велика.

К числу основных представителей исполнительной власти в Государственной Думе следует отнести: уполномоченного представителя Президента Рос-

⁵³ Более подробно об этом см.: Коновалова Т.И. Совет Федерации Федерального Собрания РФ как субъект принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 1999.

⁵⁴ См.: Думский вестник / Издание Государственной Думы. № 10 (25). М., 1995. С. 23.

сийской Федерации в палатах Федерального Собрания, уполномоченного представителя Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания и статс-секретарей ключевых министерств и ведомств. О реальной силе таких «назначенных» посредников можно говорить лишь условно, но стоит предположить, что роль их не номинальна.

Государственная Дума первого созыва (1993–1995 годы)

Явных, «анкетных» предпринимателей в Государственной Думе первого созыва — 68 человек, т. е. 15%. Больше всего бизнесменов было во фракции ЛДПР — 23 из 57 депутатов фракции. Заметная черта Думы первого созыва — слабая внутренняя дисциплина во фракциях.

Одним из первых о конкретных способах лоббирования депутатов рассказал журналисту «Общей газеты» председатель подкомитета комитета Государственной Думы по экономической безопасности Евгений Федоров. По его словам, тысячи компаний и не менее сотни банков материально подпитывают многих депутатов. Тем не менее основными каналами лоббирования являются не отдельные парламентарии, а общественные объединения, политические партии, фракции, группы. Огромные суммы перечисляются на партийные счета. Е.А. Федоров заявил, что его подкомитет имеет конкретную информацию о том, кто кого поддерживает и кому сколько платят. Так же обеспечивают себе режим наибольшего благоприятствования целые отрасли: в первом варианте проекта закона «О федеральном бюджете», поступившем в Государственную Думу за подписью Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина, значилось, что фактическая собираемость налогов по нефтяной отрасли — 30%, по газовой — 35%. По утверждению Е.А. Федорова, именно на этом уровне было запланировано собирать налоги с топливных отраслей в 1996 году. Иными словами, парламент узаконил недоплату налогов. «70 процентов несобранных налогов по нефти и газу, — говорит Федоров, — это как минимум еще один бюджет». Он пытался поднять шум, но ему не дали выступить на пленарном заседании Государственной Думы. Депутат убежден, что нефтяники щедро расплатились с парламентариями, голосовавшими за закон о бюджете⁵⁵.

В 1991–1995 годах первоначальное накопление капитала происходило в значительной степени в результате экспортно-импортных операций, поэтому лоббизм на уровне исполнительной власти играл в то время определяющее значение. Одним из самых мощных лоббистов в этой сфере был Национальный фонд спорта (НФС), который, благодаря близости руководителя фонда к Президенту РФ Борису Ельцину, получил беспрецедентные льготы на экс-

⁵⁵ Подробнее интервью с Федоровым Е.А. см.: Общая газета. 1995. 23–29 марта.

История лоббизма в России

портно-импортные операции. В 1993–1995 годах именно НДС являлся главным импортером алкоголя и сигарет. В 1994 году под давлением Мирового банка и Международного валютного фонда экспортно-импортные льготы были отменены. Льготы для НДС должны были перестать действовать 6 марта 1994 года, однако НДС удалось мобилизовать своих лоббистов в Государственной Думе, и действие льгот продлили до 15 мая. А в июле 1995 года Анатолий Чубайс, тогда первый заместитель Председателя Правительства РФ, утверждает закрытый порядок компенсации отмененных льгот в пользу НДС, выпустив документ «Порядок компенсации потерь, возникших при отмене льгот по таможенным платежам при проведении внешнеторговых операций по контрактам спортивных организаций»⁵⁶.

Сумма компенсаций НДС наглядно демонстрирует тогдашнюю мощь этой организации. Только за 1994 год бюджетные выплаты составили около одного миллиарда долларов США (75% выплаченных пошлин за продовольствие и автомобили и 95% — за сигареты), или около 40 триллионов рублей⁵⁷. Окончательно тарифные льготы для НДС были отменены лишь в конце 1995 года.

Государственная Дума второго созыва (1995–1999 годы)

Формирование думских комитетов было одним из основных процессов, отражавшихся на лоббистских возможностях фракций и депутатских групп в Государственной Думе второго созыва. Распределение руководящих постов в комитетах предполагает долгий процесс согласований, а также возможность создания неформальных союзов. Еще до начала работы Думы основные оппозиционная (КПРФ) и проправительственная («Наш Дом — Россия») фракции договорились о согласованных действиях, что вызвало открытый протест со стороны руководства группы «Регионы России», которая фактически была отстранена от переговоров⁵⁸.

Государственная Дума третьего созыва (1999–2003 годы)

В третьей Государственной Думе, по мнению политологов, Кремль имел неустойчивое центристское большинство. Для того чтобы проводить нужную ему политику, он должен был договариваться с депутатскими объединениями, которые не входили в центристскую четверку, в противном случае судьба голосований зависела бы от нескольких депутатов-одномандатников из «Регио-

⁵⁶ Мухин А.А., Козлов П.А. Семейные тайны, или неофициальный лоббизм в России. М., 2003.

⁵⁷ См.: Парламентская газета. 1999. 13 марта.

⁵⁸ Более подробно о распределении и представительстве фракций и депутатских групп в комитетах Государственной Думы второго созыва см. в кн.: Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма. М., 2001.

нов России», у которых были собственные амбиции, а сама группа не отличалась высокой дисциплиной голосования. Поэтому для Кремля были важны позиции либералов из СПС и «Яблока», а само пропрезидентское большинство обычно также стояло на правоцентристских позициях, и только по отдельным вопросам (об альтернативной службе, законе о гражданстве и др.) у власти и либералов были разногласия идеологического порядка.

В прежней Госдуме существовал негласный принцип — экономические вопросы не должны носить политического характера. Это означало, что Кремль требовал безусловной лояльности лишь по ограниченному кругу тем, таких, например, как война в Чечне. По всем остальным вопросам можно было дискутировать. Так, вопросы налогообложения ТЭК не требовали единодушной поддержки депутатов от власти.

Как показали результаты выборов 1999 года, ни левая, ни правая часть Думы не получила блокирующего пакета мандатов и не могла навязывать удобные (выгодные) им решения. В таких условиях большое значение имел появившийся в Думе влиятельный центр, представленный блоком «Отечество — Вся Россия» и независимыми депутатами.

Несомненным политическим влиянием в третьей Думе обладали представители бизнес-элиты, ставшие политическими деятелями. Но, как отмечал Рой Медведев, российская буржуазия еще не сложилась как класс, разные группы в ней вели борьбу друг против друга, и ее общее влияние на государственную власть не являлось преобладающим⁵⁹.

Одной из отличительных особенностей Государственной Думы третьего созыва стало усиление влияния межфракционных депутатских групп (МДО), число которых превысило 30. Значительная часть депутатского корпуса входила в то или иное образование. Эти своеобразные клубы по интересам порой объединяли непримиримых в других условиях депутатов. Как правило, депутаты являлись членами многих объединений — МДО. В одни они записались по дружбе, в другие — из личного интереса или престижа, в третьи — по принципу землячества, в ряде случаев — по отраслевому или профессиональному признаку и т.д. Все это бурно растущее множество можно подразделить на несколько четко выраженных направлений⁶⁰:

- 1) МДО, выразившие хозяйственно-экономические интересы («Энергия России», «Товаропроизводители России», «Депутатский Продовольственный совет», «Деловая Россия», «Российские инвестиции» и др.) и работавшие наиболее активно;
- 2) наиболее многочисленные МДО, объединенные по «географическому признаку» и представлявшие интересы регионов («Сибирское соглаше-

⁵⁹ См.: *Медведев Р.* Новая Дума — новые и старые черты // Российская газета. 2000, 10 янв.

⁶⁰ См.: *Михайлова Е.* «Теневые структуры» Думы. // Независимая газета. 2001. 13 сент.

История лоббизма в России

- ние», «Волга–Урал» — Сергей Кириенко; «Север России», «Юг России», «Центр России» — Георгий Полтавченко, «Подмосковье» и др.);
- 3) МДО, связанные с профессиональными интересами граждан («Юристы России», «Правопорядок», «Честь, Долг, Отечество — кадровые военные», «Граница России», «Союз труда», «Стратегия будущего» и др.) и по большей части занимавшиеся решением проблем военнослужащих;
 - 4) МДО, объединенные идеей о роли и месте России в современном мире («Зубр», «Евразия», «Европейский клуб», «Русь», «Вектор развития», «Дружба народов — единство России» и др.).

Депутатские объединения могут в самых разнообразных формах, разными методами и с использованием немалых возможностей представлять и отстаивать свои интересы в Думе, а соответственно и лоббировать необходимые гражданам и государству решения. В то же время надо иметь в виду, что есть лоббизм как законное, бескорыстное отстаивание интересов избирателей или отдельных отраслей и лоббизм как сознательное проталкивание законов, выгодных той или иной группе. Слово одно, а смысл в него закладывается разный.

Однако, как мы полагаем, нельзя сводить проблему лоббизма только к взяточничеству и коррупции. Например, депутат Госдумы третьего созыва К. Зайцев не скрывал, что будет лоббировать интересы своих избирателей. У него в округе — Иркутской области — множество градообразующих предприятий: в Шелехове, Байкальске, Усолье-Сибирском, Ангарске. Все города в тяжелом положении, нуждаются в помощи, но нет законодательной базы, чтобы помочь им.

«— Моя задача — постараться сделать все возможное. Чтобы крупные предприятия были обеспечены заказами, — поясняет свою позицию депутат.

— А вот когда придет время рассматривать новый бюджет-2001, будете «свои строчки» лоббировать?

— Обязательно!»⁶¹

И этот депутат был не одинок. Многие с гордостью говорили о том, что лоббируют интересы, к примеру, военно-промышленного или топливно-энергетического комплекса.

По единодушному мнению парламентских обозревателей, наиболее сильное лобби в Государственной Думе третьего созыва было у аграриев. Второе место занимали представители ТЭК. Созданное ими межфракционное объединение «Голос России» расценивалось всеми именно как лоббистское.

Особенно показательна в этом отношении судьба Закона о разделе продукции, который устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на территории России. Несколько лет этот закон гулял между двумя палатами парламента — Государственной Думой и Советом Фе-

⁶¹ Козырева А. Цена нужной кнопки // Российская газета. 2000. 8 апр.

дерации (депутатские объединения то поддерживали закон, то, критикуя, отправляли на доработку), пока наконец не был принят.

«Нужен закон "О лоббизме" с подробным перечнем, что считать нормой, а что отклонением от нее, и с перечнем уголовно наказуемых деяний. Пока же закона нет. Кому это выгодно? Наверное, тем, кто лоббирует интересы узких групп в их широких, далеко распространяющихся интересах»⁶², — считает А. Козырева из «Российской газеты», и к ее мнению присоединяются многие депутаты, аналитики и ученые.

Охарактеризуем основные межфракционные депутатские объединения в Государственной Думе третьего созыва.

«Энергия России». Дата основания — 22 февраля 2000 года. Группа создана по инициативе В.С. Черномырдина. Сфера интересов — ТЭК. Количество депутатов — около 134, среди них Владимир Катренко (председатель МДО «Энергия» и председатель думского комитета по энергетике, транспорту и связи), Владимир Медведев (первый зампред, «Регионы России»), Валерий Язев (зампред по газовому комплексу, «Единство»), Ярослав Швыряев (зампред по энергетическому комплексу, «Регионы России»), Сергей Генералов (зампред по инвестиционной политике и налогам, СПС), Рэм Храмов (зампред по нефтяному комплексу, «Единство»), Иван Ивлев (зампред по угольному комплексу, «Единство»), Юрий Тен (зампред по угольному комплексу, «Народный депутат»), а также Жорес Алферов, Владимир Пехтин, Егор Лигачев. В СМИ об «Энергии России» писали так: «Можно констатировать — в новой Госдуме сформировано мощнейшее нефтегазовое лобби, которое даже и не снилось Думе прежнего созыва. Более того, за всю историю нового российского парламентаризма такой внушительной лоббистской структуры еще не было ни у кого — даже у известных своей агрессивностью, пробивной силой и мощной политической базой аграриев. Межфракционный характер "Энергии России" и ее огромная "живая масса" фактически превращают это объединение в некий суперкомитет, практически гарантирующий прохождение в Думе того или иного "нужного для дела" вопроса»⁶³.

«Сибирское соглашение». Дата основания — 2000 год. Председатель — А. Фомин. В 2000 году подписан договор с фракцией «Союз правых сил» о сотрудничестве «в целях укрепления и развития единого правового пространства, создания условий для социально-экономического развития регионов». Сфера интересов — сопровождение законодательных инициатив субъектов Федерации Сибирского региона и отстаивание интересов межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в комитетах, фракциях и депутатских группах.

⁶³ Козырева А. Цена нужной кнопки.

⁶⁴ В Думе сформировалось нефтегазовое лобби // Звезда (Пермь). 2000. 7 марта.

История лоббизма в России

«Товаропроизводители России». Дата основания — декабрь 2000 года. Количество депутатов — 107. Председатель — Н.И. Рыжков.

«ЗУБР» («За союз Украины, Белоруссии и России»). Количество депутатов — 142. Группа организована в целях создания объединенного парламента трех славянских государств.

Самые заметные лоббистские кампании в третьей Думе действовали в процессе принятия законов об обязательном страховании гражданской ответственности автовладельцев (организована страховым лобби), о ввозе в Россию отработанного атомного топлива (организована атомным лобби), о повышении пошлин на иномарки (организована группой владельцев российских автозаводов — Дерипаска, Мордашев) и некоторых других. Остановимся подробнее на самой заметной и самой профессионально поведенной кампании — по подготовке Федерального закона «Об обязательном страховании ответственности автовладельцев».

Принятие этого закона, вступившего в силу 1 июля 2003 года, лоббировали российские страховые компании и ассоциации. Работа над законом началась еще в 1992 году. Главными инициаторами выступили генеральный директор страховой компании «Согласие» Игорь Жук и глава Российской ассоциации страховщиков ответственности владельцев транспортных средств Андрей Слепнев. После принятия законопроекта в первом чтении к лоббированию его успешного дальнейшего прохождения подключился Всероссийский союз страховщиков (ВСС) с его лидером Александром Ковалем.

Если верить страховщикам, принятие «автогражданки» обошлось их сообществу в \$ 5 млн. Последний транш в размере \$ 1 млн был проведен уже в начале 2002 года — эти деньги помогли законопроекту гладко пройти через второе и третье чтения в Думе и Совете Федерации⁶⁴. Конечно, речь идет не о банальных взятках — квалифицированное сопровождение любого серьезного законопроекта обходится недешево. Так, по словам бывшего президента Всероссийского союза страховщиков Игоря Юргенса, в случае с «автогражданкой» нанимались первоклассные юристы, проводились многочисленные парламентские слушания и конференции.

Однако самым трудным оказалось преодолеть сопротивление Администрации Президента РФ. Там, по мнению страховщиков, работало встречное лобби — иностранных страховых компаний. Им во что бы то ни стало надо было оттянуть принятие закона до вступления России в ВТО, ведь только после этого иностранцам откроется доступ к обязательным видам страхования и тогда российским страховщикам будет не под силу тягаться с ними. По заявлению самих страховщиков, представителем страхового лобби в Государственной Думе был Владислав Резник. На экспертном совете по вопросам страхования,

⁶⁴ См.: Голикова Л., Гришин Т. Ходоки на гонораре // Коммерсантъ-Деньги. 2002. 17 сент.

где рассматривались вопросы доступа к российскому рынку западных страховых компаний, он выступал за скорейшее открытие рынка. Аналогичная позиция проводилась и через Министерство экономического развития и торговли, и через Правительство РФ.

Усилия страховщиков оказались не напрасными. По итогам семи месяцев после принятия закона, когда еще не все застраховались, сумма сборов уже составила 24 миллиарда рублей.

Государственная Дума четвертого созыва

Говорить о каких-либо существенных изменениях в лоббистской работе в четвертой Думе пока рано — на момент написания данной работы она проработала всего чуть более года, однако выделить определенные тенденции уже можно.

Для того чтобы понять, как изменился характер лоббирования интересов, надо сравнить основные объекты лоббирования в Госдуме предыдущих и настоящего созывов.

Совет Государственной Думы, в который по регламенту прошлых созывов входили представители депутатских объединений, был важным центром принятия всех законодательных решений, именно здесь решались все организационные вопросы законотворчества⁶⁵.

В Государственной Думе нового созыва Совет создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности обеих палат Думы, большинство в которой принадлежит «Единой России». Поменяв некоторые положения регламента Государственной Думы, «Единая Россия» фактически скорректировала деятельность Совета. Как институт воздействия, когда можно играть на противоречиях входящих в Совет руководителей депутатских объединений, фракций и депутатских групп, он перестал быть лоббистам столь интересен, как раньше.

Через *комитеты Государственной Думы*, большинство из которых организованы по отраслевому принципу, ведется вся законодательная работа депутатов: именно здесь вносятся поправки и «нужные» изменения. Как уже отмечалось, в этом смысле «важными» комитетами всегда считались Комитет по бюджету и налогам, Комитет по энергетике, транспорту и связи, Комитет по природным ресурсам и природопользованию⁶⁶. Поменяв положения регламента Государственной Думы о пропорциональном представительстве депутатских объединений в руководстве комитетов, «Единая Россия» поставила всю

⁶⁵ Более подробно об этом см.: *Любимов А.П.* Парламентское право России: Учебное пособие. М., 2002. С. 118.

⁶⁶ См., например: *Козырева А.* Миллион на все // Деловая хроника. 2002. 18 апр.

История лоббизма в России

законотворческую работу под контроль парламентского большинства, а по принципиальным вопросам, по сути, под контроль Администрации Президента РФ. Данную ситуацию Владимир Лепехин (в устной беседе) охарактеризовал так: «Это просто немыслимо для цивилизованного демократического общества. Простой пример — парламентская республика Германия. Правящая партия везде подчеркивает, что уважает права оппозиции, которые закреплены законодательно: комитет по бюджету в бундестаге обязательно возглавляет представитель оппозиционной партии; оппозиция имеет право на альтернативный содоклад по любому законопроекту, более того, оппозиционная партия имеет больше времени для такого содоклада, оппозиционные фракции почти во всех землях получают большее финансирование. И это нормальная человеческая логика: победившая партия получает бóльшие возможности в исполнительной власти, в компенсацию этого оппозиционная партия получает большее финансирование. У нас даже никто об этом не задумался!»

Депутатские группы, которые, как правило, формировались депутатами-одномандатниками, были крайне привлекательны для лоббистов, так как в их рамках можно было не таясь заниматься исключительно лоббированием — как отраслевым, так и территориальным, защищая интересы того или иного региона или даже избирательного округа. В этом отношении в Государственной Думе четвертого созыва произошли принципиальные изменения — в ней депутатских групп нет. Абсолютное большинство депутатов вошло в состав фракции «Единой России». Основной вывод, который можно сделать, внимательно проанализировав изменения и дополнения в регламенте Думы и законопроекты, внесенные правительством и принятые Думой в первую весеннюю сессию, таков: образование депутатских групп, этого важного, на наш взгляд, парламентского института, усложнено. И вот на чем основан этот вывод.

Во-первых, в результате последних изменений регламента Государственной Думы количество депутатов, требуемое для регистрации депутатской группы, увеличилось с 35 до 55 человек. Необходимое число депутатов активно обсуждалось в Думе первого созыва, и тогда предлагались самые различные варианты: 12, 35 и 55 человек. Депутаты остановились на 35, и это требование продержалось 10 лет, вплоть до 2004 года. Очевидно, что повышение регистрационного барьера делает практически невозможным создание «центра силы», который мог бы реально влиять на решения Думы, а следовательно на законотворческий процесс.

Во-вторых, известно, что наиболее активными представителями депутатских групп до определенного времени были регионы-доноры, национальные республики и субъекты Российской Федерации со сложной социально-политической обстановкой. Можно перечислить самые заметные из них: Москва, Санкт-Петербург, Татария, Башкирия, Самарская, Свердловская, Кемеровская, Московская области, Ингушетия и некоторые другие. Независимость ли-

дерев данных субъектов Федерации постоянно раздражала исполнительную власть, которая вынуждена была идти на те или иные уступки им при проведении внутренней политики, предвыборных кампаний, принятии бюджета. Как известно, укрепление вертикали власти началось с реформы Совета Федерации. Что касается Государственной Думы, то принятые в первую весеннюю сессию поправки в законодательство о перераспределении полномочий между центром и регионами окончательно ослабят лоббистские ресурсы регионов. Результатом этих поправок станет: 1) возможность введения центром временной финансовой администрации в субъектах-должниках, 2) перевод региональных и местных бюджетов на обслуживание в Федеральное казначейство.

И, наконец, в-третьих, 31 августа 2004 года Центральная избирательная комиссия России предложила проект изменений избирательного законодательства. Уже 19 октября в Думе прошли парламентские слушания по данному вопросу. Согласно одному из положений, должен быть осуществлен переход на пропорциональную систему выборов. Эта новация не только еще более негативно скажется на формировании депутатских групп как парламентского института, но и сделает полностью подконтрольным процесс рекрутирования региональных представителей в предвыборные списки партии. Обсуждая данную тему среди депутатов Государственной Думы четвертого созыва, автор данного исследования был проинформирован, что реальность принятия нового избирательного законодательства депутатами вовсе не исключается.

Прошли те времена, когда Кремль вынужден был договариваться с депутатскими группами. В новой Думе абсолютное большинство депутатов вошло в состав «Единой России», что, по мнению многих экспертов, делает положение в «партии власти» неустойчивым. Депутаты, поддержанные административным ресурсом, а также финансовыми и бюрократическими группами, имеют определенные обязательства, которые вынуждены будут отработать. Однако в данном случае возможностей для лоббистского маневра практически нет. Результаты возникшего противоречия мы сможем увидеть уже в недалеком будущем.

Что касается *межфракционных депутатских групп* как эффективной организационной формы продвижения отраслевых интересов, то в новой Думе о них можно просто забыть. По мнению авторитетного депутата, представителя ассоциации страховщиков Александра Коваля, «сегодня вообще не имеет смысла говорить об МДО, в связи с тем, что в Думе всего четыре фракции, одна из которых предопределяет принятие всех решений»⁶⁷. Как видно, это форма лоббизма также скоро перестанет интересовать лоббистов. Если в новой Думе МДО и будут создаваться, то эффективность продвижения через них своих интересов будет зависеть только от позиции «Единой России».

⁶⁷ Закат Государственной Думы // Компания. 2004. 23 марта.

История лоббизма в России

Аппарат Государственной Думы начиная с 2004 года также подвергся серьезным кадровым изменениям. Из порядка 1850 человек его сотрудников была сокращена почти треть. Серьезной трансформации подверглись следующие подразделения: Административное управление ликвидировано, Информационно-аналитическое управление ликвидировано, Организационное управление переименовано и частично сокращено, Правовое управление частично сокращено и добавлены два отдела, в Пресс-службу (переименована в Управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ) вошла Приемная Государственной Думы, Управление документационного обеспечения и архива переименовано и частично сокращено, Управление информационно-технологического обеспечения ликвидировано, Управление кадров переименовано в Управление государственной службы и кадров, Управление межпарламентских связей частично сокращено, Парламентская библиотека переименована, Управление делами частично сокращено.

В результате реформы (которая в настоящий момент продолжается) заменено почти все руководство Аппарата Государственной Думы, из вышеперечисленных структурных подразделений остались или возникли следующие управления и отделы: Правовое управление, Управление государственной службы и кадров, Управление делами Государственной Думы, Управление документационного и информационного обеспечения, Управление межпарламентских связей, Управление по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы, Управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ, Отдел по защите государственной тайны, Управление по обеспечению библиотечными ресурсами (Парламентская библиотека).

В настоящее время мы возвращаемся к той системе лоббирования интересов, которая была распространена до перестройки, во времена Верховного Совета СССР, когда лоббизм был сосредоточен в рамках административного слоя и осуществлялся по принципам «толкачества» и «выбивания». В Верховном Совете все решения принимались на уровне Политбюро или Президиума, а депутаты лишь «штамповали» их. С ужесточением законодательства о выборах и поднятием проходного барьера для партий снижается уровень доступности, а следовательно и представительства в законодательном органе. Можно с достаточной уверенностью предположить, что ни одна сила в современной России не сможет в ближайшем будущем провести в Государственную Думу организованных представителей, не посоветовавшись с Администрацией Президента РФ. Более того, сейчас мы приходим к тому, что любой вопрос, который не согласуется с позицией Администрации, возможно, не будет даже рассматриваться в Думе.

Как уже отмечалось, по результатам работы Государственной Думы четвертого созыва пока сложно привести сколько-нибудь показательные примеры серьезных депутатских лоббистских кампаний, но появились примеры про-

давления законопроектов со стороны исполнительной власти в период «горячей» в этом плане осенней сессии 2004 года. Пока же, на основании анализа работы комитетов, а также неформального общения автора исследования с депутатами и журналистами, можно сделать вывод, что будет идти стандартная работа по согласованию интересов, поиску потенциальных заказчиков, переговоры с ними и т.д.

Однако отдельные примеры лоббистской деятельности (из печати) можно привести уже сейчас. Так, 16 апреля 2004 года в газете «Ведомости» была напечатана статья под громким названием «Арена лоббистов. Бизнесмены начали бои в Госдуме»⁶⁸. В статье шла речь о парламентском запросе, подготовленном Комитетом Государственной Думы по промышленности (председатель комитета Мартин Шаккум), на имя Председателя Правительства РФ Михаила Фрадкова. Депутаты обращали внимание Председателя Правительства на «странный», по их мнению, рост цен на продукцию черной металлургии. По мнению авторов статьи, этот запрос было инициирован лобби потребителей металлопродукции в лице Объединения автопроизводителей России (ВАЗ, КамАЗ, «РуспромАвто», «Северсталь-Авто» и др.) и ряда других организаций. Как отмечается в статье, «налицо первая после избрания новой Думы масштабная лоббистская акция», и по ее результатам мы уже в ближайшее время сможем сделать вывод о позициях данного лобби в стенах Государственной Думы четвертого созыва.

Теневые формы политического лоббирования, процветающие сейчас в стране, определяются прежде всего недостатками действующего законодательства. Положение Закона «О выборах депутатов», ограничивающее размер избирательных фондов, обуславливает непрозрачность финансирования предвыборных кампаний, действующих партий и независимых депутатов, что является благодатной почвой для развития нелегитимного лоббирования на коррупционной основе. Открытое нежелание большинства политических деятелей принимать закон о правовом регулировании лоббистской деятельности еще раз подтверждает неготовность власть предержащих работать по принципам цивилизованного и развитого гражданского общества, правового государства.

⁶⁸ Воронина А., Иванов В. Арена лоббистов. Бизнесмены начали бои в Госдуме // Ведомости. 2004. 16 апр.

ГЛАВА 2. ПОПЫТКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И ОПЫТ СТРАН МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

Противостояние бизнеса, заинтересованного в том, чтобы рамки регулирования рыночной экономики были как можно более свободными, и государственной власти, опирающейся на право узаконенного насилия с целью поддержания стабильного социального общества, — это противостояние неизбежно. Однако бизнес, в силу самой логики своего развития, заинтересован в политически стабильном, некоррупцированном государстве с четкими неизменяющимися законодательными нормами регулирования экономики и общественных отношений. Что касается государственных мужей, то они, со своей стороны, тоже понимают, что без свободно развивающегося бизнеса экономику страны не поднять, а значит, не добиться социальной стабильности в обществе, не построить сильное государство. Это понимание своей взаимозависимости в интересах всего общества неизбежно ведет к осознанию необходимости легитимного сотрудничества на равных, в рамках закона. В зависимости от выбранной государством политической платформы видоизменяются и пути достижения компромисса между бизнесом и властью. Если отстаивание интересов субъектов права во властных структурах видится идеологам государственного развития с позиций становления цивилизованного рынка и демократических норм, то путь к достижению этой цели лежит только через развитие институтов гражданского общества, формирование основ правового государства. Если построение государства базируется на силовых решениях, то понятно, что для достижения социального консенсуса необходима иная тактика властных структур (она остается за рамками данной книги).

Цивилизованное отстаивание интересов различных слоев общества во властных структурах рождает спрос на законность. Дискуссии о необходимости и путях легитимизации лоббистской деятельности, уровне жесткости контроля за лоббистскими отношениями и их финансированием, возможных формах организации и открытости лоббистов ведутся давно. Большинство развитых стран с богатым опытом демократических преобразований идут по пути законодательного оформления легитимных способов представления и отстаивания интересов широкого круга субъектов права во властных структурах. По этому пути пытаются идти и Россия. Этапы законотворческой работы по урегулированию лоббистской деятельности в Российской Федерации, а также в некоторых зарубежных странах описаны ниже.

§ 1. Хронологическая история подготовки законопроектов о регулировании лоббистской деятельности в России

В начале 1990-х годов, на первом этапе обсуждения вопроса о своевременности и необходимости правового регулирования лоббизма в России, ставились задачи проанализировать проблему лоббизма⁶⁹ в целом и подготовить законопроект о лоббистской деятельности⁷⁰. Обе задачи прорабатывались параллельно.

Практическая работа над законопроектом «О регулировании лоббистской деятельности» началась еще в 1992–1993 годах в Верховном Совете Российской Федерации и проводилась силами аналитиков специально создаваемых для этого рабочих групп.

За время работы над законопроектом его разработчики провели четыре научно-практические конференции, пять семинаров-совещаний с экспертами и представителями федеральных и региональных органов государственной власти, трижды — общественные слушания и дважды — парламентские слушания⁷¹. Законопроект был также представлен на заседаниях Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ и Президиума Международной конференции профсоюзов, передан в Федерацию независимых профсоюзов России, в различные общественные объединения, союзы промышленников и предпринимателей и в средства массовой информации⁷².

Значительным событием стала международная конференция на тему «Лоббизм как средство влияния на политику», прошедшая в мае 1993 года в Москве. Она была проведена в связи с необходимостью упорядочения законодательного регулирования механизма взаимодействия органов государственной власти и

⁶⁹ См.: *Зяблюк Н.* Лобби — слово не ругательное // *Торгово-промышленные ведомости.* 1992. № 8. С. 11.; *Зяблюк Н.* Лоббизм на весах демократии: зло или благо? // *Российское обозрение.* 1992. № 45. С. 1–3.; *Нещадин А., Блохин А., Верещагин В. и др.* Лоббизм в России. Подражание худшему или переход к лучшему? // *Безопасность.* 1995. № 5–6. С. 78–98.; *Радкевич С.* О деятельности предпринимателей в сфере лоббизма / *Парламентский центр Российской Федерации.* М., 1993.; *Сахаров Н.* Лоббизм как фактор политической жизни // *Бизнес и политика.* 1994. № 1. С. 30–33.; *Скорин В.* Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // *Бизнес и политика.* 1995. № 3(4). С. 35–38.

⁷⁰ См.: *Лапаева В.В.* О концепции проекта закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // *Законодательство и экономика.* М., 1995. Вып. 7/8. С. 5–7.; *Монтиджелли А.А.* О проекте федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» // *Представительная власть: мониторинг, анализ, информация.* 1995. № 3. С. 76–80.

⁷¹ Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // *Думский вестник.* 1995. № 5. С. 20–24; О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: [Сокр. стеногр. парламент. слушаний от 17 дек. 1996 г., провед. Ком. Гос. Думы по делам обществ. объединений и религиоз. организаций] // *Думский вестник.* 1996. № 10. С. 137–148.

⁷² *Вяткин К.* Лоббизм. Поддается ли он контролю? // *Российская газета* 1993. 14 янв.; *Советский лоббизм жив* // *Российские вести.* 1995. 6 мая; *Нещадин А., Блохин А., Верещагин В. и др.* Лоббизм в России. Подражание худшему или переход к лучшему?; Лоббизм в России: этапы большого пути // *Общество и экономика.* 1995. № 4. С. 55–75.

История лоббизма в России

управления и общества и в соответствии с пожеланиями, высказанными на сессиях Верховного Совета Российской Федерации и на первом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ в городе Бишкеке Советом Республики Верховного Совета Российской Федерации и Советом депутатских фракций. Конференция прошла под эгидой Верховного Совета Российской Федерации. По вопросу ее организации было принято распоряжение заместителя Председателя Верховного Совета⁷³. Однако следует констатировать, что материалы этой международной конференции остались недоступны для широкой общественности, в том числе для специалистов и научных работников. Этот факт лишний раз подтверждает, что даже в начале 1990-х годов еще сохранялся стереотип, согласно которому тема лоббизма не была предназначена для открытого обсуждения. Затем, в январе 1995 года, в Фонде развития парламентаризма в России состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Обсуждался законопроект, который был внесен депутатом нижней палаты в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу. В круглом столе приняли участие эксперты указанного фонда, представители Института государства и права РАН, Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей, Института США и Канады РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, фонда «Реформа», Центра волонтеров, Американской ассоциации юристов, сотрудники Аппарата Государственной Думы, Министерства юстиции Российской Федерации и других организаций. При обсуждении законопроекта участниками круглого стола были внесены предложения по совершенствованию концепции данного проекта закона. В частности, подверглись критике те нормы законопроекта, которые допускали возможность толкования данного законопроекта таким образом, что лоббистская деятельность может осуществляться в судебных органах⁷⁴. Такое двусмысленное толкование было единодушно отвергнуто участниками обсуждения, так как на практике могло привести к давлению на судей, что противоречило бы федеральному процессуальному законодательству, и с этим, безусловно, необходимо согласиться. На наш взгляд, данное положение (норму) следует особо выделить и предусмотреть отдельной статьей в будущем федеральном законе о регулировании лоббистской деятельности.

В 1995 году прошло еще несколько крупных мероприятий, посвященных обсуждению проблем законодательного регулирования лоббистской деятельности. К их числу можно отнести круглые столы, организованные Торгово-

⁷³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 244.

⁷⁴ См.: Автономов А.С. «Круглый стол» по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». М.: Фонд развития парламентаризма в России. 1995. С. 12.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

промышленной палатой Российской Федерации⁷⁵. Большой интерес у специалистов вызвала конференция на тему «Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования», организованная Государственной Думой и Фондом развития парламентаризма в России. В центре ее внимания оказались проблемы, вызванные несовершенством технологии принятия государственных решений, особенно так называемых закрытых, известных лишь ограниченному кругу лиц. Это приводит к непониманию законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

Важными этапами в работе по введению лоббизма в русло закона являются парламентские слушания, организованные в Государственной Думе по проекту федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти», которые прошли в 1995 году и в декабре 1996 года⁷⁶. Предложенный на обсуждение проект федерального закона стал результатом длительной подготовительной работы, начатой в Верховном Совете Российской Федерации в 1993 году. При подготовке законопроекта отрабатывались и обсуждались различные концепции закона, предлагались и альтернативные варианты законопроектов.

В последнее время внимание к проблеме лоббизма не снизилось, а, наоборот, возросло. Об этом свидетельствуют различные публикации в средствах массовой информации⁷⁷, в общественно-политической и научной периодике⁷⁸. По вопросам лоббистской деятельности в России и за рубежом изданы книги, брошюры, опубликовано значительное количество статей и интервью в российских и зарубежных средствах массовой информации⁷⁹. В Москве проводились выставки печатных работ, посвященных проблеме лоббизма.

В настоящее время в Государственной Думе четвертого созыва судьба законопроекта о лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти неясна. В Комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций предложений для внесения на рассмотрение Государственной Думой данного вопроса нет. При этом 19 апреля 2004 года состоялось рассмотрение Советом Государственной Думы зако-

⁷⁵ См.: Материалы «круглого стола» «Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции» // Бизнес и политика. 1996. № 5–6, С. 4–10; Автономов А.С. «Круглый стол» по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»; Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: Материалы круглого стола // Государство и право. 1998. № 1. С. 100–106.

⁷⁶ См.: Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. 1995. № 5(10). С. 20–24.

⁷⁷ См.: Послесловие к дискуссии о лоббизме // Торгово-промышленные ведомости. 1995. № 2. С. 2.

⁷⁸ См.: Скорин В. Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С. 35–38; Шуровский М. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С. 40–42.

⁷⁹ Более подробно см. раздел «Литература по теме».

История лоббизма в России

нопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленного депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым еще 2 июня 1997 года и представленного ответственным комитетом. Результатом рассмотрения явилось снятие законопроекта с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Еще позже снят с рассмотрения законопроект, внесенный фракцией СПС.

Если обратиться к хронологии законотворческой работы, направленной на урегулирование лоббистских отношений, то выяснится, что она растянулась более чем на 10 лет.

Законотворческая деятельность Верховного Совета РФ

В начале 1990-х годов созданы первые рабочие группы по подготовке законопроекта, который распространялся только на одну из возможных сфер лоббирования — на высший законодательный орган страны. Руководителями рабочей группы были Н.Г. Зяблюк, В.И. Жигулин, В.И. Новиков⁸⁰.

Май 1993 года. Состоялась международная конференция «Лоббизм как средство влияния на политику». Формально данная конференция, как следует из распоряжения заместителя Председателя Верховного Совета РФ Н.Т. Рябова, была запланирована «в связи с необходимостью упорядочения законодательного регулирования механизма взаимодействия органов государственной власти, управления и общества в соответствии с пожеланиями, высказанными на сессиях Верховного Совета Российской Федерации и первом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ в городе Бишкеке». Однако фактически основная идея этой конференции была в другом — обладая преимуществом над президентскими структурами на правовом поле, Руслан Хасбулатов и лидеры парламентского большинства стремились к наращиванию своего влияния.

На пленарных заседаниях и круглых столах конференции обсуждались следующие основные темы:

- контуры новой политической системы в России, проблемы становления и перспективы развития;
- лоббизм как явление политической жизни демократических обществ: правовые аспекты, методы лоббизма, категории лоббистов, стоимость лоббизма;
- лоббизм и оборона;

⁸⁰ См.: Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и Российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

- лоббизм и коррупция;
- лоббизм и политика;
- лоббизм и профсоюзное движение;
- правовые и этические аспекты деятельности лоббистов;
- опыт лоббизма в странах Европы;
- опыт лоббизма в США;
- особенности лоббирования коммерческих проектов;
- специфика иностранного лоббизма в законодательных органах России;
- лоббизм и организованная преступность.

Как отмечалось, материалы этой международной конференции остались недоступны для депутатов, широкой общественности, в том числе лоббистов, специалистов и научных работников.

Примеры лоббизма в регионах России

15 декабря 1992 года состоялась первая попытка законодательного оформления института лоббизма. В этот день в Иркутской области Малый совет Иркутского областного совета народных депутатов своим решением № 14/6-МС принимает нормативный правовой акт «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области», седьмая глава которого прямо посвящена регулированию лоббизма в правотворчестве области.

26 мая 1995 года Законодательным собранием Краснодарского края был принят Закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», глава седьмая которого называлась «Лоббизм в правотворчестве края». В ней подробно описывалось понятие лоббизма, порядок аккредитации официального представителя, его права и обязанности, порядок осуществления лоббистской деятельности и т. д.

Государственная Дума первого созыва

Разработка законопроекта, регламентирующего лоббистскую деятельность, велась в рамках Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций. Отличительной чертой нового законопроекта по сравнению с вариантами, разрабатываемыми в Верховном Совете, было то, что разработчики распространили его действие на все три ветви власти. Авторами проекта федерального закона являлись сотрудники Института США и Канады, а также Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова Владимир Клименко, Николай Сахаров, Николай Зяблюк, Виктор Даниленко, Вячеслав Маклаков, Марина Штатина, консультант Государственной Думы Мария Иванян и депутат Владимир Лепехин (руководитель рабочей группы).

6 июня 1994 года. Вопрос о подготовке проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был заслушан в Совете Государственной Думы.

17 января 1995 года. В российском Фонде развития парламентаризма состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проекта закона. В обсуждении, как отмечалось выше, приняли участие эксперты фонда, представители Института государства и права РАН, Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей, Института США и Канады РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, фонда «Реформа», Центра волонтеров, Американской ассоциации юристов, а также сотрудники Аппарата Государственной Думы, Министерства юстиции и других государственных организаций⁸¹.

26 января 1995 года проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был повторно внесен на рассмотрение в Совет Государственной Думы. Совет принимает решение направить проект закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссии, депутатские объединения Государственной Думы, в Правительство Российской Федерации для подготовки замечаний и предложений.

30 января 1995 года состоялся круглый стол в Торгово-промышленной палате России, посвященный обсуждению законопроекта.

6 февраля 1995 года Совет Госдумы принимает решение о проведении 7 марта 1995 года парламентских слушаний на тему «Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

11 февраля 1995 года в Президент-отеле прошла научно-практическая конференция «Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования», организованная Государственной Думой (совместно с Фондом развития парламентаризма) с участием руководителя Администрации Президента Российской Федерации Сергея Филатова, министра экономики Евгения Ясина, заместителей председателей палат Федерального Собрания Валерьяна Викторова и Михаила Митюкова, представителя Президента Российской Федерации в Федеральном Собрании Алексея Яковлева, первого заместителя руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Андрея Себенцова, руководителей аналитических центров Администрации Президента Российской Федерации, Правительства и Федерального Собрания России, председателей комитетов Государственной Думы, депутатов, руководителей объединений предпринимателей (Аркадий Вольский, Иван Кивелиди, Сергей Егоров и др.), лидеров партий, общественных движений и пр.

Практически все участники отмечали, что, хотя политическая и экономическая элита в России еще не сложилась, процесс ее оформления идет полным ходом, как формально, так и неформально. Политические партии, нуждаясь в под-

⁸¹ См.: Автономов А.С. «Круглый стол» по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

держке, охотно идут на сотрудничество с крупным бизнесом. Было выявлено и то, что лоббистскому давлению подвергается, наряду с законодательной, и исполнительная власть. Среди методов этого давления присутствуют прямые денежные вознаграждения, ценные подарки и т.д.

Важная оценка лоббизма со стороны федеральной исполнительной власти прозвучала на конференции из уст тогдашнего министра экономики Е.Г. Ясина, который посетовал на отсутствие каких-либо правовых норм, регламентирующих лоббистскую деятельность. Он отметил, что его ведомство постоянно находится под жестким прессингом всевозможных лоббистов, заинтересованных в получении инвестиций, дотаций и пр.

7 марта 1995 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»⁸².

20 марта 1995 года Совет Государственной Думы принял решение о проведении парламентских слушаний по проекту закона 19 апреля 1995 года.

17 апреля 1995 года Совет Государственной Думы принял решение о переносе парламентских слушаний с 19 апреля 1995 года на июнь 1995 года.

11 мая 1995 года проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» был по просьбе парламентариев ряда государств представлен участникам Межпарламентской ассамблеи СНГ.

28 июня 1995 года состоялись первые парламентские слушания по проекту закона.

16 июля 1995 года Совет Государственной Думы рекомендовал рассмотреть проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» в первом чтении.

Ноябрь 1995 года. Законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» вносится на обсуждение депутатов в первом чтении. С учетом того, что едва набралось 226 человек, необходимых для кворума, шансы на принятие проекта федерального закона, тем более такого неоднозначного, нового и сложного, были, конечно, минимальными. В результате «за» проголосовали 117 депутатов, «против» — 8, воздержались — 5, не участвовали в голосовании или отсутствовали в зале после регистрации — 96 (!) депутатов.

Последняя цифра — фактически тоже голоса тех, кто по тем или иным причинам «провалил» проект федерального закона. Поддержали его фракции ПРЕС, АПР, КПРФ, не поддержали — представители ЛДПР. Такой результат вполне понятен: проблема законодательного регулирования лоббизма слишком нова, чтобы у парламентского большинства сложилось однозначное отношение к ней.

⁸² См.: Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. 1995. № 5(10). С. 20–24.

Государственная Дума второго созыва

Во второй Думе в отношении проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» были осуществлены все те же парламентские процедуры, что и в предыдущей: законопроект был внесен в Совет Государственной Думы.

Существенным отличием стало появление альтернативной рабочей группы, близкой к представителям крупного бизнеса и Администрации Президента РФ, которая разработала свой проект закона, взяв за основу законопроект рабочей группы Владимира Лепехина. Альтернативный законопроект носил явно заказной характер. Самым заметным новшеством стали правила регистрации лоббистов в специальном органе, создаваемом Администрацией Президента. В результате давления со стороны Управления внутренней политики Администрации Президента РФ было принято решение о совместной работе двух групп. В итоге проект федерального закона стал сильно отличаться от того, что вносился в Государственную Думу первого созыва.

Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был включен в план законопроектных работ и принят к разработке Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций.

Ноябрь 1996 года. Повторное утверждение концепции проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

17 декабря 1996 года в Думе состоялись парламентские слушания по законопроекту⁸³, на которых выступил представитель Администрации Президента, были также приглашены все инициаторы проектов федерального закона.

18 апреля 1997 года в Торгово-промышленной палате состоялся круглый стол по вопросам лоббизма, одним из ведущих был автор проекта В.А. Лепехин. На круглом столе отсутствовали представители крупного бизнеса, что было весьма показательным. Участники ограничились констатацией факта, что вопросам лоббизма уделяется недостаточное внимание со стороны государственных структур, и довели свое мнение до Президента РФ в виде обращения.

19 мая 1997 года в Московской высшей школе социальных и экономических наук (МВШСЭН) состоялся круглый стол на тему «Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России». Среди присутствовавших были разработчики проекта федерального закона В.А. Лепехин и А.С. Автономов.

⁸³ См.: Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти. С. 20–24.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Май 1997 года. Совет Государственной Думы принял решение направить законопроект в комитеты, комиссии Государственной Думы, депутатские объединения, Правительство Российской Федерации для подготовки замечаний и предложений.

3 июля 1997 года Совет Государственной думы рекомендовал повторно рассмотреть проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» в первом чтении.

Март 1998 года. Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций принял решение просить Совет Государственной Думы включить рассмотрение законопроекта в повестку дня пленарного заседания.

23–24 ноября 1998 года в соответствии с программой международных связей Государственной Думы на 1998 год в Думе прошел российско-германский семинар на тему «Проблемы лоббизма и его законодательное регулирование». С докладом о правовых основах регулирования лоббистской деятельности выступил А.П. Любимов.

Государственная Дума третьего созыва

В третьей Думе в отношении проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был осуществлен ряд необходимых парламентских процедур для его внесения на рассмотрение. В итоге законопроект был направлен для официального заключения в Правительство РФ, но получить это заключение так и не удалось. Дважды инициаторы разработки проекта федерального закона получали из правительства неформальные отзывы. Первый раз — за подписью Ильи Клебанова, второй (после того, как в правительство с просьбой предоставить официальное заключение обратилась группа депутатов) — от Валентины Матвиенко. И в том и в другом отзыве говорилось: «...считаем принятие закона о лоббизме преждевременным и нецелесообразным».

После этих негативных отзывов и фактического игнорирования требований депутатов о предоставлении официального отзыва правительства рабочая группа приняла решение изменить название законопроекта, смягчить его, чтобы не вызывать особого раздражения у противодействующих групп давления и чиновников из правительства. Теперь он назывался так: «О правовых основах регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Изменив название, сам текст поменяли минимально. Итак, по процедуре было сделано следующее: 1) старый проект федерального закона, который еще вносился в Государственную Думу первого созыва, был снят с рассмотрения, 2) изменено название, 3) тот же самый проект федерального закона был внесен в Думу еще раз. Именно этот проект федерального закона оказался в Государственной Думе четвертого созыва

(текст проекта федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесенный на рассмотрение Государственной Думы 26 декабря 2002 года, см. в приложении 3).

4 марта 2000 года в Экспоцентре на Красной Пресне состоялась конференция «Лоббизм в России: 10 лет теории и практики», организованная Ассоциацией российских лоббистов (генеральный директор — Константин Токарев). В конференции приняли участие директор правового отдела Фонда развития парламентаризма Алексей Автономов, председатель думского Комитета по экономической политике и предпринимательству Сергей Глазьев, директор Института проблем глобализации Михаил Делягин, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций Владимир Кульчицкий, президент Круглого стола бизнеса России Петр Мостовой, исполнительный директор Ассоциации российских банков Александр Загрядский.

13 апреля 2000 года в гостинице «Редиссон-Славянская» состоялась конференция «Формы и методы цивилизованного лоббизма в промышленности». Организатор — Национальный инвестиционный совет (НИС). Цель — обсуждение вопросов, связанных с проблемами взаимоотношений бизнеса, правительственных и государственных структур, разработкой и соблюдением правил этих взаимоотношений, выбором стратегии взаимоотношений бизнеса и власти, соблюдением международных норм и принципов. Среди участников конференции были видные ученые, такие как Е.Г. Ясин — директор Экспертного института, академик РАН В.Н. Михайлов — директор Института стратегической стабильности, В.О. Чукасели — директор Института прокризисных исследований, академик РАН А.Д. Некипелов — председатель совета директоров НПО «Экономика», директор Института международных экономических и политических исследований РАН.

На конференции выступили председатель правления Национального инвестиционного совета А.Е. Лебедев, член парламента Великобритании, представитель Либерально-демократической партии Пол Китч, депутат Государственной Думы, президент Фонда развития федерализма В.А. Рыжков, генеральный директор Legem Perferre Consulting Н. Моторина, начальник отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы А.П. Любимов, основатель и директор UK Defence Forum и член комитета Северной Оборонной Инициативы Робин Ашби, директор Shandwick Public Affairs Алан Батлер, глава представительства FATA Group д-р Микеле Тринча, заместитель председателя депутатской группы «Регионы России» А.А. Пискунов.

26 декабря 2000 года новый законопроект о регулировании лоббизма внесен в Государственную Думу.

27 июня – 27 августа 2002 года Торгово-промышленная палата России организовала интернет-форум на тему «Цивилизованный лоббизм в России: миф или реальность? Как регулировать лоббистскую деятельность?». Интерес к форуму проявили свыше полутора тысяч человек.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

27 мая 2003 года Международный клуб Pг-управляющих «Профессионал» и ООО «Филипп Моррис Сэйлз энд маркетинг» провели научно-практическую конференцию «Проблемы взаимодействия государства и бизнеса (перспективы развития лоббистской деятельности в России)», которая прошла в гостинице Sheraton Palace. В конференции приняли участие: А.С. Косопкин (начальник Главного управления внутренней политики Администрации Президента РФ), В.В. Лозбинец (заместитель начальника Главного управления внутренней политики Администрации Президента РФ), И.М. Хакамада (сопредседатель СПС), С.В. Литовченко (исполнительный директор Ассоциации российских менеджеров), А.И. Борисов (генеральный директор Московской международной бизнес-ассоциации), Я.Н. Засурский (декан факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова) и др.

24 ноября 2003 года фракция СПС вносит в Государственную Думу свой проект федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Авторы законопроекта: Борис Надеждин, Борис Немцов, Ирина Хакамада. Основные отличительные черты нового проекта федерального закона, регулирующего лоббистскую деятельность, следующие:

- 1) должны быть созданы специальные организации, официально заявляющие о своих лоббистских интересах (типа РСПП);
- 2) «принципиальным является создание в стране института, который был бы некоторым посредником между бизнесом и партиями»;
- 3) «закон о лоббизме потребует внести изменения в закон о статусе депутата. Депутат, лоббируя в Думе тот или иной законопроект, будет обязан открыто заявить, с чьего голоса он поет о снижении, например, НДС».

(Текст проекта федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» см. в приложении 4.)

25 ноября 2003 года состоялся семинар «Лоббизм против криминала», организованный Аналитическим управлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Международным университетом в Москве. Среди участников: А. Берлин (первый проректор Международного университета), П. Медведев (заместитель председателя Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам), П. Меркулов (член Комитета Совета Федерации по социальной политике), А. Данилов-Данильян (начальник Экономического управления Администрации Президента РФ), М. Делягин (научный руководитель Института проблем глобализации), А. Корабельщиков (генеральный директор группы «Военно-страховая компания»).

Государственная Дума четвертого созыва

19 апреля 2004 года состоялось рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленного депутатами

История лоббизма в России

В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым еще 2 июня 1997 года и представленного ответственным комитетом. Результат рассмотрения: снять законопроект с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

17 сентября 2004 года газета The Moscow Times проводит публичную конференцию на тему «Взаимодействие корпораций и госструктур». В ней участвуют известные специалисты, в том числе из Государственной Думы.

23 декабря 2004 года Совет Государственной Думы рассмотрел законопроект о лоббизме, внесенный СПС, и назначил ответственный комитет.

8 февраля 2005 года данный законопроект СПС снят с рассмотрения Государственной Думой.

§ 2. Регулирование лоббистской деятельности за рубежом

При рассмотрении института лоббизма в России невозможно обойти вниманием иностранное законодательство и опыт других стран⁸⁴. Следует сразу отметить, что, несмотря на широкое распространение лоббизма, мировая практика его правового регулирования весьма ограничена. В одних странах он считается формой коррупции (Индия), в других — не признается вообще или же не подлежит законодательному регулированию (Италия). В России, Австралии и Бразилии подготовлены законопроекты, касающиеся лоббизма. В США, Великобритании, Германии, Канаде и ряде других стран приняты и действуют законы и иные документы, регулирующие лоббистскую деятельность в соответствии с действующим в этих странах конституциями.

Рассмотрим подробнее законодательную базу регулирования лоббистских отношений в некоторых зарубежных странах.

Модель правового регулирования лоббистской деятельности в США, Канаде, Великобритании

Соединенные Штаты Америки

Анализируя практику лоббизма в США, нельзя не согласиться с одним из первых исследователей данного явления Н. Зяблюком, который приписывает американской политической системе «неоспоримое первенство» в развитии института лоббизма. В США, пишет ученый, «в силу исключительно благо-

⁸⁴ Иностранному законодательству о лоббизме посвящено много работ, подробнее см. в разделе «Литература по теме».

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

приятных для лоббизма особенностей его развития он достиг уровня относительно самостоятельного политического института, представляющего собой мощный механизм влияния на процесс принятия решений органами государственной власти США по вопросам внутренней и внешней политики»⁸⁵. Но прежде чем стать влиятельным политическим институтом, закрепленным в различных правовых актах, лоббизм в США прошел долгий путь становления.

В Соединенных Штатах лоббизм осуществляется в соответствии с принятой в 1789 году Первой поправкой к Конституции, гарантирующей, в частности, право граждан обращаться в официальные органы с петициями (жалобами).

В 1876 году был принят закон, согласно которому все осуществляющие лоббистскую деятельность обязаны были заявить о себе и официально зарегистрироваться у клерка нижней палаты парламента (the clerk of the House)⁸⁶.

В 1979 году была создана профессиональная ассоциация лоббистов — Американская лига лоббистов. Организация издавала ежемесячный бюллетень, пропагандируя особую роль профессии лоббиста, подчеркивая ее значимость в объективном принятии государственных решений⁸⁷.

В США выделяют следующие формы лоббистской деятельности:

- 1) выступление на слушаниях в комитетах конгресса с изложением позиций заинтересованных сторон;
- 2) составление проектов законов и предложение о внесении их на обсуждение парламента;
- 3) организация пропагандистских кампаний в пользу или против готовящегося решения и кампаний «давления с мест» (потоки писем, телеграмм, телефонных звонков в адрес законодателей, личные визиты влиятельных местных избирателей к своим депутатам) и т. п.

Закон о регулировании лоббизма. В 1946 году в США приняли специальный закон о регулировании лоббизма, с требованием необходимой регистрации всех профессиональных лоббистов. Однако, по мнению самих американцев, официальные списки лоббистов в конгрессе США являлись лишь частью профессионального лобби, поскольку многие лоббисты уклонялись от регистрации и, соответственно, уплаты налогов и взносов. При этом их можно было разделить на несколько категорий⁸⁸:

- профессиональные лоббисты, которые регистрировались в конгрессе США;

⁸⁵ Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1 (301).

⁸⁶ Подробнее см. на сайте сената США:
http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

⁸⁷ См.: Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт.

⁸⁸ Hillson, B. 1994. The Library of Congress. Congressional Research Service. Lobbyists and Interest Groups: A List of Information Sources. Washington. P. 4.

История лоббизма в России

- профессиональные лоббисты, которые занимались этой деятельностью без регистрации;
- профессиональные лоббисты, которые работали без регистрации, но имели официальное представительство — например, отдел по связи с конгрессом США и т. д.;
- профессиональные лоббисты из числа должностных лиц, обладающих большими связями и влиянием;
- непрофессиональные лоббисты, обладающие также связями и влиянием и привлекающиеся к этой работе эпизодически или по совместительству.

При всех своих недостатках этот закон продержался до 1996 года.

Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (*Lobbying Disclosure Act*). В декабре 1995 года президент Клинтон подписал одобренный конгрессом новый закон «О раскрытии лоббистской деятельности»⁸⁹, который вступил в действие с января 1996 года. Его принятию предшествовала большая работа в комитетах сената. Например, в одном из докладов Комитета по правительственным делам в 1993 году были определены цель будущего закона, история законодательства по данному вопросу, потребность в новом правовом регулировании, основные проблемы, которые закон будет решать, расходы, связанные с принятием закона, изменения, которые необходимо внести в действующее законодательство, и т. д.⁹⁰

Согласно докладу, цель нового закона — обеспечить эффективную открытость усилий, предпринимаемых платными лоббистами для того, чтобы влиять на деятельность должностных лиц законодательной или исполнительной ветви федерального правительства, дав при этом народу США самую полную возможность осуществлять его конституционное право обращаться к своему правительству с петициями об исправлении несправедливости, свободно выражать свое мнение и предоставлять правительству информацию⁹¹.

В новом законе прописаны и установлены:

- понятийный аппарат, который состоит из почти двух десятков терминов и определений;
- перечень сведений, который должен отразить лоббист в регистрационном документе;
- сроки отчетов зарегистрированных лоббистов;
- сведения, которые должны содержаться в отчетах;

⁸⁹ См.: Зяблук Н.Г. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3. С. 43–48.

⁹⁰ См.: Конгресс США 103-го созыва. Сенат. Первая сессия. Закон 1993 года о раскрытии лоббистской деятельности: Докл. Комитета сената США по правительственным делам, сопровождающий законопроект S.349 об обеспечении открытости лоббистской деятельности с целью оказания влияния на федеральное правительство и с иными целями / Дж. Гленн. Вашингтон, 1993.

⁹¹ См. там же. С. 1.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

- обязанности зарегистрированного лоббиста или лоббистской организации;
- обязанности секретаря сената и клерка палаты представителей;
- размеры штрафа за нарушение норм лоббистской деятельности и т. д.

При этом указано, что действие данного закона распространяется на лоббистскую деятельность как в конгрессе США, так и в исполнительных органах власти.

Судя по названию закона, законодатели США, пойдя по пути раскрытия лоббистской деятельности, были озабочены еще большим усилением правового регулирования данной проблемы. В частности, в законе более детально описан понятийный аппарат, требования к лоббисту и его регистрационным документам, обязанности секретаря сената и клерка палаты представителей.

Немаловажное значение имеет определение круга лиц, которые могут быть лоббистами. По новому закону лоббистом считается человек, который тратит не менее 20% своего времени на лоббистскую деятельность, имеет многочисленные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти и получает за свои услуги от клиентов не менее 5 тысяч долларов в течение 6 месяцев.

В § 266 сказано, что действие данного закона распространяется на любое лицо, «которое непосредственно либо через своих представителей, служащих или иных лиц собирает или получает денежные средства или иные ценности с целью использования главным образом для достижения одной из нижеследующих задач:

- а) принятия или отклонения конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта;
- б) воздействия прямо или косвенно на принятие или отклонение конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта».

Не менее важным является определение в законе легитимной сферы приложения лоббистских усилий: закон распространяется только на лоббистов, осуществляющих свою деятельность в конгрессе США.

Наиболее подробно в законе прописан порядок регистрации лоббистов (§ 267).

Согласно закону, лоббист представляет под присягой в письменном виде заявление, в котором приводятся:

- 1) имя и адрес учреждения регистрируемого лица;
- 2) имя и адрес лица, которое нанимает регистрируемое лицо и в интересах которого регистрируемое лицо выступает;
- 3) сроки найма, сумма вознаграждения;
- 4) сумма выделенных на расходы средств и цели, на которые эти средства выделены;
- 5) подробные отчеты, в которых приводятся все средства, полученные и израсходованные на указанные цели в предшествующем квартале;

История лоббизма в России

- б) лица, которым были выплачены какие-либо суммы, а также цели произведенных выплат;
- 7) наименование документов, периодических изданий, журналов и иных публикаций, в которых по инициативе регистрируемого лица были помещены статьи или материалы по законопроектам, которым регистрируемое лицо, согласно договору о найме, должно препятствовать либо оказывать поддержку.

Лоббисты и лоббистские фирмы обязаны зарегистрироваться у секретаря Офиса сената по общественным записям (Senate Office of Public Records), который доводит всю информацию о лоббисте до общественной инспекции (Public Inspection). Существуют две формы для регистрации: LD-1 — для тех, кто регистрируется впервые, и LD-2 — для тех, кто уже был зарегистрирован ранее.

Каждые полгода (не позднее 14 августа и 14 февраля или на следующий рабочий день, если на эти дни приходятся праздники или выходные) лоббисты и лоббистские фирмы обязаны послать детальный отчет о своей деятельности (согласно запросам в указанных формах) в Офис по общественным записям. При этом допускается два варианта заполнения отчета: бумажное (paper filing) и электронное (electronic filing), которое потом может быть отправлено по электронной почте.

При бумажном заполнении требуемые формы отсылаются через почту Соединенных Штатов, службу Federal Express (FedEx) или UPS. Отчеты, доставленные в Офис по общественным записям, на которых стоит почтовый штемпель с датой не позднее 14 августа или 14 февраля (или на следующий рабочий день, если на эти дни приходятся праздники или выходные), считаются пришедшими вовремя. Для ручной доставки документов можно использовать только правительственных курьеров со специальным удостоверением личности, разрешенным федеральным правительством.

При электронном заполнении лоббисту присваивается регистрационный номер и пароль, после чего он может заполнить требуемую форму с помощью специальной программы.

Закон о регистрации агентов, действующих в интересах иностранцев (FARA). Самым ранним случаем иностранного лоббизма в США считается наем в XIX веке правительством России американского экс-сенатора за колоссальную по тем временам сумму в 30 тысяч долларов для лоббирования покупки Аляски правительством США, что и было успешно осуществлено⁹².

Долгое время под иностранным лоббизмом в США понималось лоббирование прежде всего определенных внешнеполитических интересов, и именно этот смысл был вложен в закон 1938 года о регистрации иностранных агентов

⁹² См.: Hrebennar, R.J. 1997. Interest Group Politics in America. N.Y., p. 273.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

(FARA), обязывавший их регистрироваться и отчитываться о своей деятельности. Хотя этот закон относится к иностранным лоббистам, его нормы могут применяться, если одна из сторон действует от имени иностранного правительства, иностранной политической партии, самостоятельного субъекта или другого так называемого иностранного принципала, который занимается лоббистской деятельностью или является частью представительства иностранного клиента. Интересно, что данный закон был принят в качестве меры по предотвращению нацистской пропаганды в США. Только в 1966 году в него были внесены поправки, сместившие акцент с пропагандистской на политическую и экономическую деятельность⁹³.

FARA предусматривает, что представители (агенты) «иностранного принципала» должны подать регистрационное заявление генеральному адвокату, представить детальную финансовую и бизнес-информацию, перечислить и обозначить все виды политической пропаганды, а также предоставлять доступ к книгам и записям для инспекции государственных служащих.

Интересен понятийный аппарат этого закона. «Агентом» является тот, кто действует «по приказу, запросу или под управлением, контролем иностранного принципала или физического лица, деятельностью которого является прямой или косвенный контроль, руководство, направление, финансирование или субсидирование целиком или частично...» (22 U.S.C. § 611 (c)(1)).

Виды деятельности, которыми от имени «иностранного принципала» может заниматься агент в соответствии с законом, включают «политическую активность», действия в качестве международного консула, публичного агента или политического консультанта, сбор или уплату контрибуций «иностранному принципалу», представление интересов «иностранного принципала» перед любыми органами или должностными лицами Правительства Соединенных Штатов и др. Некоторые виды «политической деятельности» могут быть в общем охарактеризованы как «лоббистская деятельность».

Термин «политическая активность» означает распространение политической пропаганды и любую другую деятельность, в ходе которой лицо, занимающееся ею, навязывает свою волю или намеривается это сделать, уговаривает, внедряет в сознание, заставляет изменить мнение, оказывает влияние, убеждает или любыми другими способами влияет на любого представителя или должностное лицо Правительства США или на любую часть общества США в связи с формулированием, одобрением или изменением внутренней или внешней политики США.

Термин «политическая пропаганда» определяется как деятельность, которая шире традиционной лоббистской деятельности, но, однако, включает распространение материалов с целью оказать влияние на других лиц отно-

⁹³ См.: Росс У. Лоббисты в Конгрессе.

История лоббизма в России

сительно правительственной политики. «Политическая пропаганда» — это любая устная, зрительная, графическая, письменная, пиктографическая пропаганда или другой вид предоставления (передачи) информации, с помощью которой распространяющее лицо навязывает свою волю или намеривается это сделать, уговаривает, внедряет в сознание, заставляет изменить мнение, оказывает влияние, убеждает или любыми другими способами влияет на человека, часть общества внутри США в связи с политическими, общественными интересами правительства иностранного государства или в связи с внешней политикой США. Кроме того, следует отметить, что в законе имеется несколько исключений, касающихся регистрации. Исключения относятся к официальной деятельности дипломатов и консульских работников, некоторых официальных лиц иностранных правительств, лиц, занимающихся только «частной и неполитической деятельностью, связанной с bona fide (по доброй воле) торговлей или с коммерцией», юридических представительств «иностранного принципала» через адвокатов (пока такое юридическое представительство не включает лоббистских видов деятельности).

Правовые ограничения лоббизма. В § 269 закона «О раскрытии лоббистской деятельности» указаны правовые ограничения этой деятельности. Взятки и откровенный подкуп, например членов палаты представителей и сената, запрещены. Меры ответственности установлены следующие: штраф до 5000 долларов, либо тюремное заключение на срок не более 12 месяцев, или то и другое одновременно, в качестве дополнительной меры — лишение права заниматься лоббистской деятельностью в течение трех лет.

Мощное наступление на лоббизм в США было предпринято в 70-е годы прошлого столетия. Именно в это время принимаются нормы, косвенно регулирующие деятельность лоббистов, хотя потребность в новом законе для многих уже тогда была очевидной.

В 1971 году вступил в силу Закон о федеральных избирательных кампаниях, гарантировавший государственное финансирование кандидатов в президенты от двух основных партий и нацеленный на ограничение влияния групп, желающих провести своего кандидата к власти. Известно, что за каждым из первых лиц на выборах президента США стояли, как правило, определенные силы влияния: за Эйзенхауэром — военное лобби, за Джонсоном — нефтяники Техаса, за Рейганом — «Калифорнийская группа», за Джорджем Бушем-младшим — компания «Халибертон» и т. д.

В 1974 году принимается поправка, ограничивающая суммы взносов частных лиц и комитетов политического действия, через которые шли деньги лоббистов. По замыслу, эти комитеты должны были аккумулировать средства граждан, групп, объединений и внести в порядок сбора средств на выборы в конгресс некоторое единообразие. Но поправка не привела к желаемым ре-

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

зультатам, так как на практике крупная корпорация имеет не один комитет политического действия, а столько, сколько потребуется, чтобы рассредоточить нужную сумму⁹⁴.

В законе «О раскрытии лоббистской деятельности» перечислены 19 видов действий, не подпадающих под понятие «лоббизм». Штрафы за нарушение закона увеличены в пять раз, но тюремное заключение нарушителям не грозит. В новом законе также появилось положение о том, что все иностранные лоббисты, представляющие коммерческие интересы, регистрируются наравне со своими американскими коллегами, а иностранными агентами, подпадающими под действие этого закона, считаются агенты влияния иностранного государства в целом (работники посольств, межгосударственных организаций и т. д.). Произошло это в связи с глобализацией бизнеса, в результате чего в США усилилось влияние иностранного лобби. Необходимость принятия нового закона также объяснялась тем, что только один из пяти лоббистов регистрировался, а остальные предпочитали не афишировать свою деятельность и выдавали себя за экспертов, консультантов, информаторов и т. п.

Согласно федеральным правилам, существуют общие ограничения на использование федеральных фондов для лоббистской деятельности. Должностные лица и служащие федерального правительства не могут использовать средства, отпущенные для их агентств, с целью лоббистской деятельности, направленной на конгресс США. Кроме того, создаются различные дополнения к ежегодным постановлениям об ассигнованиях — это в основном касается грантополучателей. Подрядчикам и получателям грантов федерального правительства могут быть не возмещены средства, израсходованные из денег, полученных по федеральным контрактам и грантам, на их лоббистскую деятельность, если на то нет полномочий от конгресса в соответствии с положениями Федеральных правил (приобретения, получения грантов) циркуляра Министерства управления и бюджета.

Также, в соответствии с основными положениями принятых поправок, известных как «Поправки Бэрда», обладателям федеральных грантов, федеральным подрядчикам, получателям федеральных ссуд или аналогичным лицам, имеющим совместные соглашения (соглашения о сотрудничестве) с федеральным правительством, запрещено законом использовать федеральные деньги для лоббирования в конгрессе и федеральных агентствах. Кроме того, эти лица должны предоставлять информацию о лоббистских расходах из нефедеральных источников, которые они понесли с целью получить указанные деньги по федеральным программам, а также заключить контракты⁹⁵.

⁹⁴ См.: Иванов Н. Лоббизм в политической культуре США // Власть. 1998. № 5.

⁹⁵ See common agency regulations implementing «Byrd Amendment» at 55 F.R. 6735–6756 (February 26, 1990).

Наконец, следует отметить, что, хотя частные организации могут всегда использовать свои собственные частные фонды и ресурсы для лоббистской деятельности, благотворительные организации (организации милосердия), которые освобождены от налогообложения в соответствии с разделом 501(c)(3) Кодекса Департамента налогов и сборов (т.е. такие организации, пожертвования которым могут выводиться из-под налогообложения для пожертвователя), ограничены в объеме (количестве) лоббирования, если желают уберечь (сохранить) этот льготный (предпочтительный) статус освобождения от налогообложения от федерального правительства⁹⁶. Вместе с тем Верховный суд поддержал утрату особой привилегии, связанной с освобождением от налогов для «существенной» лоббистской деятельности, мотивировав это тем, что, хотя лоббистская деятельность представляет собой «защищенное право», она не является одной из обдуманных «освободительных функций» для благотворительных и образовательных организаций (т. е. функций, для осуществления которых они получили льготный налоговый статус), и конгресс США не должен субсидировать лоббистскую деятельность частных организаций посредством льготного налогового статуса.

В дополнение к опубликованным законам, применяемым к лоббистам и лоббистской деятельности в конгрессе США, существуют парламентские правила как в палате представителей, так и в сенате, которые прямо применимы к частным лицам, лоббирующим конгресс, и могут серьезно повлиять на их деятельность. Эти правила устанавливают этические нормы и правила поведения для депутатов и служащих конгресса. Кроме того, имеются этические и профессиональные нормы для лоббистов, установленные добровольными организациями профессиональных лоббистов.

Информация о лоббистах. В США выходит несколько информационных бюллетеней, посвященных вопросам лоббизма. Самыми авторитетными из них являются сборник «Вашингтонские представители» и «О'Двайерс Вашингтон рипорт».

Справочник «Вашингтонские представители» объемом около 1000 страниц и стоимостью порядка 100 долларов выходит ежегодно и содержит данные о годовой деятельности лоббистов, будь то юридические консультанты или сотрудники различных учреждений со штаб-квартирой по связям с органами государственной власти в Вашингтоне. В справочнике 1993 года было официально зарегистрировано 15 тысяч лоббистов⁹⁷.

Бюллетень «О'Двайерс Вашингтон рипорт» издается с 1992 года. Сначала он выходил ежемесячно, а затем — из-за большого количества информации —

⁹⁶ 26 U.S.C. § 501 (c)(3), § 501 (h), 4911, 6033; see IRS Regulation at 55 F.R.35579–35620 (August 31, 1990), effecting 26 C.F.R. Parts 1, 7, 20, 25, 53, 56 и 602.

⁹⁷ См.: Росс У. Лоббисты в Конгрессе.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

два раза в месяц. Стоимость подписки на год — 95 долларов. Бюллетень в основном предназначен для лоббистов, представляющих иностранные компании и государства в США, и содержит информацию о различных контактах иностранных лоббистов, их целях и гонорарах за предоставленные услуги⁹⁸.

Все недостатки, связанные с лоббизмом, американским политикам, юристам и политологам хорошо известны. Но лоббистов принято сравнивать с комаром, вьющимся над быком (конгрессом) и заставляющим его энергично пахать, или с дыханием, которое необходимо организму, независимо от того, чистое оно или нет. Никому и в голову не придет запретить лоббизм или поставить лоббистов в чрезвычайно жесткие рамки, что объясняется тем положительным потенциалом, который свойствен цивилизованному лоббизму.

Канада

В Канаде имеется закон о регистрации лоббистов, принятый сравнительно недавно, в 1988 году⁹⁹. В этом законе сделан акцент на том, что регистрация не должна препятствовать свободному и открытому доступу к правительству. Предусмотрены две категории лоббистов: профессиональные и иные. Для регистрации лоббистов предусматривается должность специального регистратора при федеральной службе регистрации актов гражданского состояния Канады, который по результатам своей работы готовит и направляет доклад о лоббистах в каждую палату парламента.

Практикуется внесение частных законопроектов по любым вопросам. Лицо или компания, заинтересованные в принятии такого билля, должны уплачивать особую пошлину при их внесении и на каждой стадии прохождения. В зависимости от стадии пошлина составляет от 100 до 800 долларов. В палате общин частные законопроекты, как правило, не вызывают особого интереса, поэтому дебаты практически не проводятся.

Великобритания

Эта страна отличается одним из самых оригинальных подходов к лоббизму. Недаром исследователь Сэм Блэк, анализируя опыт работы консалтинговых фирм в области связей с общественностью в Великобритании, отмечает особую полезность лоббирования для ускорения или, наоборот, противодействия процессам принятия решений парламентом¹⁰⁰.

⁹⁸ См.: Там же.

⁹⁹ См.: Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 79–84.

¹⁰⁰ См.: Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? М., 1992.

История лоббизма в России

В законодательстве Великобритании предусмотрена ежегодная финансовая поддержка партий из государственных фондов, которая оказывается только тем партиям, от которых по крайней мере два кандидата были избраны на предыдущих всеобщих выборах или избран один кандидат, но за него проголосовали минимум 150 тысяч избирателей. Каждое полученное место в парламенте оценивается в 3743 фунта стерлингов плюс 7,48 фунта стерлингов на каждые 200 поданных голосов¹⁰¹.

В палате общин и палате лордов парламента Великобритании ведется подробный реестр финансовых интересов членов парламента, который содержит подробные сведения о всех договорах, заключенных с консультантами, представителями юридических фирм и лоббистских организаций. Ответственным за ведение этого реестра является парламентский уполномоченный по стандартизации сэр Гордон Доуни. Помимо этого, в его обязанности входит консультирование членов парламента по вопросам этики поведения, разъяснение положений Этического кодекса членов парламента, а также всевозможные расследования неподобающего поведения парламентариев.

Члены палаты общин и палаты лордов, имеющие финансовую заинтересованность в предстоящих дебатах по тому или иному вопросу, должны заявить об этом. Если рассматриваемый вопрос носит явный, непосредственный и личный характер, член парламента не имеет права голосовать по нему.

Работа обеих палат британского парламента, за редким исключением, проходит открыто. Заинтересованные лица имеют доступ в здание и могут наблюдать за повседневной деятельностью парламента с галерей, имеющихся в помещениях обеих палат. Свободный доступ заинтересованных лиц предусмотрен также в архив палаты лордов, где можно получить архивные документы начиная с 1497 года, и палаты общин — здесь хранятся документы с 1547 года¹⁰².

«Хансард» (Hansard) — официальный отчет о дебатах в парламенте, названный так по имени Люка Хансарда (1752–1828), который первым стал печатать такие отчеты, выходит ежедневно, в нем содержатся протоколы заседаний и речи членов парламента, а также ответы на парламентские запросы. Этот ежедневный информационный бюллетень, а также отчеты специальных парламентских комитетов и судебные решения палаты лордов можно найти на сайте парламента Великобритании (www.parliament.uk).

В Великобритании действует закон, согласно которому член парламента может официально выступать представителем коммерческих интересов одной из сторон при заключении сделки. Известны случаи, когда Маргарет

¹⁰¹ См.: Система государственного управления в Великобритании. Министерство иностранных дел по делам содружества. М., 2002.

¹⁰² См. там же.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Тэтчер представляла интересы British Petroleum. «Если это делается официально и с этого платятся налоги, то ничего дурного в том нет, напротив, одно хорошее», — полагает представитель российского депутатского корпуса¹⁰³.

Годовой оборот лоббистских фирм в Великобритании составляет более 500 млн фунтов стерлингов. Услугами самой крупной в Великобритании лоббистской компании «Чайм коммьюникейшенз» пользовалась не только Маргарет Тэтчер, но и крупные газетные и промышленные магнаты, а также иностранные лоббисты — бывшее политическое руководство ЮАР и султан Брунея¹⁰⁴.

В последние два года правления консервативной партии в Великобритании стали известны случаи теневого лоббирования политиками интересов некоторых фирм. Скандал вызвали прежде всего сообщения о том, что бывший депутат Нил Гамилтон в обмен на солидную плату заботился о процветании знаменитой сети магазинов «Харродс»¹⁰⁵.

Модель правового регулирования лоббистской деятельности в Германии

Конституционные основы лоббистской деятельности в Германии закреплены в статье 17 Конституции, которая гласит: «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент».

В Германии нет единого федерального закона о лоббистской деятельности, однако имеется целый ряд документов, такую деятельность регулирующих. Это, в первую очередь, Единое положение о федеральных министерствах, Регламент деятельности бундестага, Кодекс поведения члена бундестага, Положение о регистрации союзов и их представителей при бундестаге. Рассмотрим подробнее каждый из этих документов.

Единое положение о федеральных министерствах. Согласно положению, эксперты из заинтересованных профессиональных союзов и ассоциаций могут участвовать в разработке законопроектов в федеральных министерствах. Таким образом, в Германии предусмотрен лоббизм на уровне исполнительной власти.

Регламент деятельности бундестага. Регламент разрешает участвовать в деятельности германского парламента экспертам из заинтересованных профессиональных союзов и ассоциаций.

¹⁰³ См. статью «Государственная Дума намерена узаконить взятки, получаемые депутатами» на www.sobkor.ru.

¹⁰⁴ См.: *Польских И.* О лоббировании в Великобритании // Бюллетень ИТАР-ТАСС. 1997. 13 янв.

¹⁰⁵ См.: *Щербинин И.* Британские парламентарии могут лишиться иммунитета // Интерфакс-АиФ. 1997. № 25(103).

Кодекс поведения члена бундестага был принят в 1972 году. Он предоставляет депутатам право заниматься за вознаграждение проблемами, выносимыми на обсуждение комитетов парламента, однако перед началом слушаний в комитете они обязаны «объявить о своей заинтересованности». Кодекс также обязывает каждого депутата обнародовать в установленном порядке информацию о том, с какими лоббистскими организациями данный депутат в настоящее время взаимодействует. Но, по общему мнению, эти сведения практически не доходят до широкой общественности.

Положение о регистрации союзов и их представителей при бундестаге, принятое в 1972 году, считается основным подзаконным актом, регулирующим лоббистскую деятельность в Германии, и преследует ту же цель, что и американский закон, — легализацию контактов субъектов лоббизма с органами государственной власти. Положение предусматривает открытую публикацию лоббистского списка, в котором указываются все союзы, ассоциации и объединения, получившие официальный доступ к ведомствам федерального правительства и комитетам парламента. Однако, несмотря на общую цель, американский и немецкий нормативные акты существенно отличаются друг от друга. Если американский закон распространяется на юридических и физических лиц, то Положение о регистрации союзов и их представителей при бундестаге — только на юридических. В соответствии с его условиями не требуется указывать получаемые и расходуемые денежные средства, так как при свободной регистрации нет оснований доверять таким данным¹⁰⁶.

При регистрации германский лоббист должен представить следующие сведения: название и адрес союза (в немецком языке «союз» эквивалентен «группе интересов»), состав его правления, область интересов, количество членов, имя представителя союза и адрес представительства при бундестаге и федеральном правительстве¹⁰⁷. На основании сведений о руководстве, количестве членов и области интересов союза германский депутат может судить об авторитетности и репрезентативности зарегистрированного лоббиста.

Основными нормами Положения являются:

- ведение президентом бундестага списков всех союзов;
- заслушивание представителей союзов при условии регистрации их в списках президента бундестага;
- возможность получения пропуска в здание бундестага при сообщении требуемых сведений для регистрации в списках;
- ежегодная публикация списков союзов в Федеральном списке¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Более подробно см.: Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1.

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ См.: Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства в современной России: Дис. ... канд. полит. наук / РАГС. М., 1997. С. 171.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Как показывает практика, число зарегистрированных союзов каждый год растет, по состоянию на 1994 год их было уже 1573¹⁰⁹.

К недостаткам германской практики регулирования лоббизма можно отнести произвол германских чиновников при отборе групп интересов, участвующих в разработке законопроектов в министерствах, и отсутствие гласности на стадии обсуждения законопроектов в государственных органах.

Французская модель регулирования лоббизма

Практика лоббистских отношений во Франции имеет свою специфику, выраженную в воздействии «групп интересов (давления)», представленных предпринимательскими кругами, общественно-политическими организациями (прежде всего профсоюзами) и другими объединениями, на курс, проводимый законодательной и исполнительной властью, а также ведущими политическими партиями.

Особенность лоббирования по-французски связана со значительно большей в сравнении с другими развитыми странами Европы ролью государства в регулировании экономических отношений и высокой степенью централизации принятия решений. На действии механизма лоббирования сказываются и исторически сложившиеся традиции функционирования законодательной власти.

Во Франции лоббистская деятельность долгое время была вне закона, поскольку считалось, что правительство должно отстаивать только общенациональные интересы. Только с начала 1980-х годов к легитимному лоббированию интересов среди законодателей появляется интерес. Однако, как верно пишет Л.Ю. Лебедева в книге «Искусство оболыщения. Паблик рилейшн по-французски», не стоит думать, что лоббизм не процветал во Франции, где «политика влиятельных друзей» всегда являлась существенным фактором в решении дел¹¹⁰.

Лоббистская деятельность в стенах французского парламента формально запрещена, но фактически она осуществляется в обеих палатах высшего законодательного органа страны членами более 170 так называемых содружеств и исследовательских групп, специализирующихся на разработке конкретных проблем и идей с целью последующего их продвижения в качестве законодательных инициатив, поправок к правовым нормам и т. д.¹¹¹ Считается, что основными мотивами деятельности этих групп являются стремление к поддержа-

¹⁰⁹ См.: Кучеров А.Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / РАГС. М., 1998. С. 86.

¹¹⁰ См.: Лебедева Л.Ю. Искусство оболыщения. Паблик рилейшн по-французски. Концепции. Практика. М., 1996.

¹¹¹ См.: Прохода Н. Лоббизм по-французски // Деловой мир. 1994. 2 июня.

История лоббизма в России

нию живой связи с потенциальными избирателями, а также возможность получения от коммерческих структур финансовых средств для проведения избирательных кампаний и пополнения партийных касс.

Корпоративные группировки и отдельные крупные фирмы, располагая внушительными финансовыми средствами, как правило, имеют своих неофициальных представителей в различных звеньях исполнительной власти: министерствах, ведомствах и других государственных учреждениях. Промышленные и банковские гиганты обычно тесно координируют свою деятельность с лоббистскими группами в выборных органах, проталкивая соответствующие проекты, добиваясь льготных кредитов, бюджетной поддержки, государственного страхования и т. д.

Своеобразным мостом, соединяющим государственный и частный секторы при защите корпоративных интересов, служит практика перехода высококвалифицированных государственных служащих в чисто коммерческие структуры¹¹².

Хотя иностранного лоббизма как такового во Франции официально не существует, роль структур давления выполняют так называемые группы дружбы, действующие в национальном собрании (например, франко-израильская, франко-вьетнамская и т. д.). На протяжении последних 10–15 лет особенно активны местные этнические китайцы (хуацяо), всеми доступными средствами помогающие своей прародине в налаживании сотрудничества с французскими деловыми и научно-техническими кругами. В Париже, к примеру, на легальной основе действует Китайский центр, координирующий всю работу в этом направлении. Его деятельность в основном финансируется непосредственно из Пекина¹¹³.

В январе 1991 года во Франции была создана Ассоциация советов, выполняющая фактически лоббирование целей и задач групп по интересам и призванная отрегулировать систему отношений государства и представителей заинтересованных групп.

На основании Конституции 1958 года во Франции действует Социально-экономический совет. Этот орган состоит из представителей профессиональных групп и призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера. Таким образом, он выполняет роль своеобразного экспертного органа парламента, который также подвержен влиянию лоббистов (подобные органы действуют еще в Австрии и Голландии¹¹⁴).

Недостатками французского подхода к лоббированию являются в первую очередь его запрет в органах законодательной власти и проблемы, связанные

¹¹² См. там же.

¹¹³ См. там же.

¹¹⁴ См.: *Смирнов В.В., Зотов С.В.* Лоббизм в России и за рубежом...

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

с формированием Социально-экономического совета, обеспечением в нем равномерного представительства различных профессиональных групп.

Однако существующие ограничения не мешают специально созданным организациям выступать посредниками при продвижении различных интересов в органах государственной власти, причем это касается «заказов» как для внутреннего, так и для внешнего рынка. Показателен в данной связи документ, который приводит в своей книге руководитель ведущей консалтинговой фирмы в PR-сфере Жан-Пьер Бодуан¹¹⁵. В этом документе называются конкретные виды услуг, которые оказывают консалтинговые фирмы в области взаимодействия с органами государственной власти. Среди этих услуг можно выделить продвижение идей заинтересованной стороны в органах власти, теоретическую разработку и практическое применение коммуникационных стратегий по отношению к органам законодательной и исполнительной власти для принятия или изменения решения, внесение нужных изменений в законодательство и т. п. Приводится также классический набор услуг для продвижения интересов внешнего заказчика при взаимоотношениях с органами государственной власти Франции. Это прежде всего консультирование и содействие иностранным государствам, иностранным компаниям, государственным или негосударственным организациям.

Регулирование лоббистской деятельности в Европейском союзе

Считается, что впервые вопрос о регулировании лоббистской деятельности был поднят в 1989 году¹¹⁶ представителем Дании, который внес в Европарламент предложение о его рассмотрении. По поручению депутатов разработкой кодекса поведения лоббистов и их открытой регистрации занялся депутат из Бельгии М. Гале. Он подготовил доклад, в котором были закреплены основные понятийные вопросы лоббистского процесса, порядок регистрации и отчетности. Согласно докладу Гале, под лоббистом понимается «лицо, выступающее по поручению третьей стороны в защиту интересов этой стороны». Основным выводом, который был сделан на основании доклада, — необходимо разработать саморегулирующуюся модель управления организованными интересами, в том числе путем стимулирования их самоорганизации.

Первой попыткой такого стимулирования стал Кодекс поведения лоббистов, разработанный группой консалтинговых фирм. После долгих проволочек он был принят практически в первоначальном виде (не прошло только предложение об обязательной ежегодной отчетности лоббистов о своей деятельности) на пленарном заседании Европарламента в 1997 году.

¹¹⁵ См.: Бодуан Ж.-П. Управление имиджем компании. Паблик рилейшнз: предмет и мастерство. М., 2001. С. 174.

¹¹⁶ См.: Более подробно о регулировании лоббистской деятельности в Европейском союзе см.: Перегудов С.П., Латына Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и Российское государство.

История лоббизма в России

Дальнейшее регулирование лоббистской деятельности связано с одобрением двух докладов, разработанных по поручению Европарламента Фордом (Великобритания) и Норманном (Франция). Разработчики предлагали ввести специальную регистрацию лоббистов, причем была обозначена определенная система стимулов, например право свободного доступа в здание, где расположены институты Европейского союза, и т. д. По примеру американского законодательства о лоббистской деятельности, особое внимание в докладах уделялось вопросам декларации чиновниками полученных подарков и услуг, предполагалось, что такое же обязательство должны взять на себя и депутаты¹¹⁷.

В ЕС существует список рекомендаций, которого должны придерживаться все члены Содружества. В основном эти рекомендации направлены на то, чтобы создаваемые в отдельных государствах системы регулирования лоббистской деятельности не были чрезмерно строгими и громоздкими.

По мнению одного из британских экспертов, основные требования, предъявляемые к лоббистской деятельности в Европе, таковы¹¹⁸.

1. Не скрывать коммерческих отношений между политиками и частными структурами, профсоюзами и групповыми лоббистами, в том числе факты подношения подарков политикам.
2. Списки лоббистов необходимо регистрировать и предоставлять общественности и средствам массовой информации.
3. Система регистрации лоббистов должна включать предоставление списков с названием организации, именами оплачиваемого персонала и руководителей организаций, а также законодателей, с которыми имеются коммерческие отношения. При этом фирмам, консультирующим по проблемам лоббизма, следует регистрировать своих клиентов (допустимо отсутствие конкретной информации о вопросах, по которым ведется лоббирование).
4. Нельзя считать лоббистом того, кто пытается воздействовать на политический курс исключительно посредством связи с общественностью через СМИ или привлекая своих сторонников к составлению и отправке писем в адрес парламентария или государственного чиновника.
5. Регистрацию лоббистов необходимо стимулировать путем выдачи им пропусков в здания и помещения парламента.
6. Необходимо постоянно обновлять списки лоббистов.
7. Систему регистрации необходимо регулярно совершенствовать.
8. Во избежание дополнительных расходов и бумажной волокиты публи-

¹¹⁷ См.: *Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С.* Группы интересов и Российское государство.

¹¹⁸ См.: *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // *Бизнес и политика*. 1994. № 1. С. 36.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

ковать списки лоббистов для общественности один раз в год (за исключением списков для служебного пользования).

9. Для частичного покрытия расходов по управлению лоббистской деятельностью ввести регистрационный сбор, но его размер должен быть довольно скромным, чтобы стимулировать участие небогатых организаций.

Особую роль в межгосударственных отношениях играет политический лоббизм. Его активизация в ЕС проявляется прежде всего в распространении практики создания в Европарламенте рабочих групп по отдельным вопросам внутри политических партий или нескольких идеологически близких политических групп разных партий. Отказ от прежнего правила, согласно которому член Европарламента должен был первоначально стать депутатом национального парламента, привел к тому, что появились политики-европеисты, специализирующиеся по делам сообществ, а затем и Европейского союза. Это способствовало растущей активности политического лобби в Европарламенте, усилению внимания к его деятельности со стороны не только политических кругов, но и большого бизнеса.

В последнее время появились и повышают свою активность лоббистские группы, нацеленные на продвижение тех или иных решений в Европарламенте, многие из действующих в нем профессиональных лоббистов официально зарегистрированы в таком качестве. Легитимизированная работа профессиональных лоббистов должна обеспечиваться надежным механизмом соблюдения прозрачности источников финансирования. Таким механизмом должен стать, в частности, Регламент (ЕС) № 2004/2003 Европейского парламента и Совета Евросоюза от 4 ноября 2003 года, который в полном объеме начал действовать после очередных выборов в Европарламент, состоявшихся в июне 2004 года. В Регламенте содержатся нормы-дефиниции (определения) и условия признания политической партии действующей на европейском уровне (статьи 2 и 3), вопросы финансирования из бюджета ЕС (статьи 4–10) и др.

Сейчас в Евросоюзе идет создание Русской партии, призванной защищать интересы русских в единой Европе. Представители организаций русскоязычного населения Эстонии, Латвии, Литвы, Чехии, Норвегии и Кипра подписали 4 июня 2004 года в Праге декларацию о создании Русской партии Европейского союза, а также манифест «За единство русских в единой Европе»; состоялся первый, учредительный съезд нового политического объединения. Русские европейцы претендуют на роль посредников между Евросоюзом и Россией, лоббистов экономических интересов России. Такая оценка ситуации подтверждается недавними высказываниями Андерса Ослунда, директора программы для России и Восточной Европы Фонда Карнеги, заявившего следующее: «Может, это вас и шокирует, но у постсоветских стран более эффективная экономическая модель, чем у центрально-европейских, поскольку она

История лоббизма в России

не несет на себе груза вредных влияний ЕС. Новые «тигры» — это Россия, Украина и Казахстан, а не Польша, Вена или Чехия»¹¹⁹.

Таким образом, из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что законодатели большинства зарубежных стран стремятся к легитимизации и регламентации института лоббизма и лоббистской деятельности. Данный подход представляется достаточно обоснованным. Это обусловливается важностью предмета регулирования, поскольку участие в управлении делами государства посредством легитимного профессионального лоббизма, равно как и законодательных предложений граждан, — это важнейшее конституционное право гражданина. Кроме того, законодательный акт представляет собой ясный, легитимный и проработанный механизм регулирования общественных правоотношений. Подобной точки зрения придерживается, в частности, известный специалист в области сравнительного права Р. Давид. «Закон в силу самой природы строгости его изложения, — пишет он, — представляется лучшим техническим способом установления четких норм в эпоху, когда сложность общественных отношений выдвигает на первый план среди всех аспектов правильного решения его точность и ясность»¹²⁰.

В России — иная ситуация, иные традиции, и у нас отсутствуют нормативные акты, которые могли бы регулировать лоббистскую деятельность. Возникают закономерные вопросы: нужен ли специальный закон о лоббистской деятельности в России, какие параметры следует заложить в законопроектную базу, какова должна быть степень жесткости контроля за деятельностью лоббистов и т.д. Все это предстоит учесть при разработке соответствующего законодательства о лоббизме в России, уяснении его роли в законодательном процессе и деятельности органов исполнительной власти. Проведенный автором последовательный анализ ситуации, связанной с лоббистской деятельностью в России, позволяет ответить на ряд концептуальных вопросов о необходимости принятия закона о регулировании лоббизма.

§ 3. Общие институциональные подходы к законодательству о лоббистской деятельности

Принятие в 1993 году новой Конституции Российской Федерации положило начало обновлению на ее основе всего российского законодательства. Стали формироваться новые для России политические и конституционно-правовые институты, которые хорошо развиты, известны и имеют

¹¹⁹ Будет ли в ЕС Русская партия? // Россия. 2004. № 20 (20/872). С. 12.

¹²⁰ Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 109.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

большой опыт работы в других странах. К их числу следует отнести выборы — на альтернативной и партийной основах, а также на основе сочетания пропорциональной и мажоритарной избирательных систем; парламентаризм — двухпалатное Федеральное Собрание и деятельность Государственной Думы на партийной (фракционной) основе; институт уполномоченных представителей власти (статс-секретари министерств и других органов власти); институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и др.

В этих условиях резко активизировались лоббисты и лоббизм в различных отраслях (сферах) и органах законодательной и исполнительной власти. Лоббизм становится многогранным, его можно классифицировать по следующим видам: политический, гражданский, профессиональный, региональный, иностранный.

Законодательное закрепление и развитие демократических институтов закономерно сопровождается активным формированием различных гражданских, политических и иных позиций и интересов. Разница в сферах и направленности интересов и борьба за право их отстаивания, особенно в области политики, неизбежно должны были породить такое явление, как лоббизм.

В мировой научной теории можно выделить два основных подхода к определению концептуальной сущности лоббистской деятельности: теория лоббистского плюрализма (плюралистический тип представительства интересов) и теория лоббистского корпоративизма (корпоративистский тип представительства интересов).

Теория лоббистского плюрализма говорит о том, что группы давления образуются спонтанно, они многочисленны, имеют различные интересы, которые конкурируют между собой за право получения того или иного ресурса. Эти группы давления образованы и действуют вне зависимости от государства, они самостоятельно определяют свои интересы, выбирают лидеров и т. д. Ни одна из таких групп не обладает исключительным правом (монополией) на представительство интересов социальных групп, а характер влияния на государство определяется в результате жесткой конкурентной борьбы¹²¹.

От этой теории коренным образом отличается теория лоббистского корпоративизма, получившая интеллектуальную обработку в научных трудах С. Рокана, Ф. Шмиттера, Г. Лембруха и др. Вот как описал в 1974 году Ф. Шмиттер явление корпоративистского представительства: «Неокорпоративизм есть система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющих их моно-

¹²¹ См.: Нецадин А.А. и др. Лоббизм в России... С. 406.

История лоббизма в России

полным правом на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором и артикуляцией требований и приверженностей»¹²².

В связи с этим можно выделить ключевые черты лоббистского корпоративизма¹²³. Во-первых, корпоративистские организации по своей сути монопольны. Источник поддержания монополистского статуса — государство. Именно оно признает за той или иной группой исключительное право на представительство определенного интереса в обмен на право определенным образом влиять на определение этого интереса, отбор лидеров и т. п.¹²⁴ Во-вторых, корпоративистские организации сочетают в себе функции представительства и функции управления. В-третьих, в теории лоббистского корпоративизма государство рассматривается как главный инструмент выявления интересов и сплочения вокруг них значимых общественных групп. Государство само отбирает и наделяет монопольным правом представительства определенную, идеологически надежную группу. После этого говорить о конкуренции не приходится, конкуренты либо ликвидировались, либо присоединялись к уже отобранной искусственно сформированной группе.

Анализируя характер взаимоотношений государства и общества в нашей стране, можно сделать вывод об однозначном превалировании теории корпоративистского продвижения интересов: так было в монархической России, так было в Советском Союзе (показателен пример образования и функционирования Союза советских писателей), так есть и сейчас (вспомним контролируемое образование партий в конце 1980-х — начале 1990-х годов, а также созданные «сверху», с участием представителей Кремля, образования наподобие Гражданского форума, союзы «ОПОРА» или «Деловая Россия»).

В России легитимный процесс формирования лоббизма находится в стадии становления и характеризуется деятельностью различных групп, связанных общими интересами, оказывающих влияние на законодательную и исполнительную ветви власти и действующих в (при) государственных органах, внутри и вне их (см. схему на с. 77). Как видим, таких групп интересов четыре. Граждане представляют личные и общественные интересы; партийные фракции и депутатские группы, общественные объединения и политические партии (движения и блоки) могут представлять общественные и государственные интересы; группы, союзы, ассоциации промышленников, аграриев, военных, профессиональных союзов и пр. — групповые производственные. Государственные должностные лица представляют государственные интересы. Из этой примерной классификации видно, что различные групповые интересы могут пересекаться. Провести четкую грань в конкретных вопросах, лоббируемых ими, подчас бывает трудно.

¹²² Schmitter, P. 1974. Still the century of corporatism? The Review of Politics.

¹²³ Более подробно о корпоративизме см.: Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм.

¹²⁴ См.: Нецадин А.А. и др. Лоббизм в России... С. 11.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Примерная классификация лоббистских интересов по субъектам (группам давления)



Однако не стоит думать, что корпоративистское представительство имеет место только в странах с неразвитой системой представительства и неразвитым гражданским обществом. Часто корпоративистская модель является единственной формой организации взаимоотношений общества и государства, при которой возможно принятие эффективных политических решений. Государство априори не может учитывать интересы всех групп давления и вынуждено взаимодействовать и сотрудничать только с теми общественными партнерами, которые обладают реальным весом в обществе, располагают соответствующими ресурсами, в состоянии мобилизовать и контролировать значительные группы населения. Нельзя не согласиться с немецким ученым Э. Френкелем, который сказал, что «плюралистским является не то государство, которое только плюралистично, а то государство, которое еще и плюралистично»¹²⁵.

¹²⁵ См.: Нецадин А.А. и др. Лоббизм в России... С. 12.

История лоббизма в России

В литературе в настоящее время различают так называемый прямой лоббизм (когда проводится целенаправленная работа с представителями соответствующего государственного органа, чтобы добиться принятия вполне конкретного решения, отвечающего конкретным интересам), косвенный лоббизм (когда в целях оказания давления организуются кампании, в основном проходящие за пределами государственных органов, в поддержку того или иного решения, но зачастую без указания конкретного адресата), внутренний лоббизм (когда какая-либо группировка внутри соответствующего органа добивается различными путями принятия определенного решения). Разнообразный спектр точек зрения свидетельствует о том, что лоббизм — понятие не только сложное и емкое, но и достаточно широкое. Однако при этом существуют объективные правила формирования лоббистских отношений.

Нам представляется, что примерный процесс их формирования (и стадии лоббизма) с учетом индивидуального (частного), общественного, группового и государственного интересов может выглядеть следующим образом:

- формирование конкретного интереса;
- определение лоббистской цели;
- организационное оформление субъекта, осуществляющего лоббистскую деятельность;
- определение органа, структуры, лица давления — субъекта (групп субъектов), осуществляющего лоббистскую деятельность;
- организация лоббистского давления;
- определение форм, методов и способов осуществления лоббистской деятельности;
- выявление адресата давления — объекта лоббистской деятельности;
- результат лоббистской деятельности — решение, действие (бездействие), отклонение и блокирование чьей-либо инициативы;
- последствия принятия / непринятия и исполнения решения.

На основе анализа проблемы представляется возможным и целесообразным дать определение понятию «лоббизм» в широком, а также в правовом смысле.

На наш взгляд, лоббизм в широком смысле — это деятельность граждан, групп, организаций, предприятий и других субъектов правоотношений по отстаиванию своих активных интересов. Данное определение нуждается в правовом урегулировании, поэтому предлагается следующее, авторское¹²⁶, определение лоббизма в правовом смысле, которое можно было бы принять за основу при подготовке федерального закона о лоббистской деятельности.

Итак, лоббизм в правовом смысле — это совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, органи-

¹²⁶ См.: Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 14.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

заций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений и для активного отстаивания своих интересов¹²⁷.

§ 4. Основные концепции российских законопроектов о лоббизме: ретроспективный анализ

В России продолжается конституционная реформа, начатая в 90-х годах прошлого столетия. За это время изменилась политическая система, федеративное устройство государства, образовался двухпалатный парламент, созданы институты президентства, уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации. Активно, но не без проблем, предпринимались и предпринимаются попытки политической и экономической модернизации страны. Главная задача — приобщение России к достижениям, накопленным мировым сообществом за время самоизоляции нашей страны. Имеются в виду прежде всего различные политико-правовые институты, такие, например, как лоббизм, обращения граждан, суд присяжных и судебные приставы, уполномоченный по правам человека и т. д. Девяностые годы отличались бескомпромиссностью, революционностью и сопровождались острой политической борьбой, различными политическими программными требованиями, достаточно вспомнить требования экономического ускорения, перестройки, приватизации, гласности, политического плюрализма и другие. Одни из этих требований осуществлялись порой путем военного разбирательства внутри страны, другие — с помощью различных форм и способов давления.

Обустройство правового государства требует детального изучения всех современных институтов демократии и овладения механизмами их деятельности. Это связано с тем, что демократия, с одной стороны, может рассматриваться как совокупность принципов организации гражданского общества, государства и их структур, а с другой — как система определенных правовых процедур, которые обеспечивают практическую реализацию этих принципов.

Основным элементом демократической системы является гарантия со стороны правового государства своим гражданам равного и свободного права на участие в принятии решений или в системе легитимного выбора и распределения власти. С этой точки зрения каждый гражданин должен иметь реальную возможность участвовать в политическом процессе. Это участие может быть разным: от пассивного созерцания до высокой политической и экономической

¹²⁷ См.: Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе: Антикоррупционный проект / Издание Государственной Думы. М.: 2000. С. 11.

История лоббизма в России

активности. Очевидно, что политическое обновление гражданского общества должно идти по пути либерализации — предоставления гражданам больших прав, свобод и возможностей законным образом влиять на принятие государственных решений, контролировать власть и иметь возможность участвовать в управлении делами государства, республики, края, области, региона, города, района и т.д.

Общеизвестно, что большинство государственных решений могут затрагивать в той или иной мере интересы как отдельных граждан, так и различных слоев населения (пенсионеров, бюджетников), а равно и регулировать отдельные виды деятельности. В связи с этим у отдельных граждан, политических организаций, должностных лиц и иных субъектов правоотношений объективно возникает определенная заинтересованность в принятии решений, отвечающих их интересам. В ходе политического процесса интересы этих субъектов начинают оказывать давление на структуры власти, должностных лиц и общественное мнение. В этих условиях политическая и экономическая реформы сталкиваются с формированием нового для России политико-правового института лоббизма.

В 1985 году впервые прозвучали призывы к перестройке, демократизации общества и правовой реформе, и в этом направлении сделано многое. На конституционном уровне и на практике проведены в жизнь принципы разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также принципы соблюдения прав и свобод граждан, парламентской демократии, судебной защиты и многие другие. Перечисленные достижения в основном касаются конституционного права и самой Конституции РФ. Вместе с тем в области развития конституционного права еще многое необходимо сделать — в частности, в соответствии с нормами Конституции сформировать легитимный правовой институт лоббизма и, как одну из основных его составляющих, порядок обращений граждан.

Полагаем, что для формирования института лоббизма законодателю необходимо определиться с его правовым понятием, а кроме того, со всем комплексом понятийного аппарата, который относится как к профессиональным, так и к непрофессиональным лоббистам, а также учесть уже сложившийся понятийный аппарат из других, смежных законов, имеющих отношение к данным вопросам.

Проблема лоббизма касается различных институтов политической системы, любой главы Конституции РФ: права, свободы человека и гражданина, федеративное устройство, Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, судебная система, местное самоуправление... Данная проблема имеет отношение ко многим субъектам правоотношений, и в первую очередь к федеральным органам власти (должностным лицам) и гражданам, организациям, активно заинтересованным в решении какого-либо вопроса.

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Мы уже говорили о том, что во времена однопартийной системы в России считалось, что лоббизма у нас нет и не может быть, однако на самом деле, как и в других странах, лоббизм в России существовал всегда, только он либо был монополизирован КПСС или ее структурами, либо находился в тени и преподносился по-другому: например, говорили, что «есть мнение» принять, снять, отклонить и т.д. Главными партийными интересами являлись: удержание власти на верхних государственных этажах и на местах; расстановка членов партии на руководящих постах на всех уровнях хозяйственного управления; развитие системы привилегий и льгот для руководящего состава партии; партийный контроль за всеми сферами деятельности общества и жизни страны. Лоббировать было можно — нельзя было говорить об этом, употребляя соответствующие термины.

В настоящее время лоббизм все больше понимается как необходимый, естественный и правовой инструмент взаимоотношений власти (должностных лиц, чиновников) и общества (граждан). Этой теме посвящено огромное количество работ, проводятся специальные обсуждения. Возникла настоятельная необходимость в специальном правовом регулировании этого института, поскольку уже не подвергается сомнению тот факт, что лоббизм может нести в себе здравый смысл и позитивный потенциал. Работа над законопроектом, который регулировал бы общественные отношения в области взаимоотношений власти и общества (граждан), началась в 1990-х годах в недрах Верховного Совета Российской Федерации. Одновременно ставилась задача широко обсудить проблему, фактически обе задачи решались параллельно. Однако ни специального федерального законодательства, ни иных подзаконных актов о регулировании лоббистской деятельности до сих пор нет.

И это при том, что сегодня профессиональные лоббисты присутствуют во всех органах федеральной и местной власти (термин «профессиональный лоббист» мы употребляем условно, так как законодательно он еще не закреплен). Кроме «профессионалов», значительную часть лоббистов составляют граждане, которые обращаются в органы федеральной и местной власти с конкретными законодательными предложениями, заявлениями и жалобами. Некоторые делают это так настойчиво и многократно, что в результате их деятельность приобретает лоббистский характер. Все эти гражданские инициативы принято называть обращениями. Они исчисляются сотнями тысяч, и по ним можно судить о степени развития народной инициативы и настроениях, царящих в широких массах населения. Но, как уже отмечено, проблема — в правовом вакууме.

Сегодня в России на федеральном уровне нет специальных нормативных правовых актов, которые непосредственно регулировали бы лоббистскую деятельность. Однако это обстоятельство не означает, что в российском законодательстве нет отдельных норм и положений, посвященных прямо или косвенно данной проблематике.

История лоббизма в России

К числу основных нормативных правовых актов, которые имеются в настоящее время в Российской Федерации и содержат нормы, регулирующие исходные лоббистские начала и взаимодействие субъектов лоббистских правоотношений, являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, регламенты Совета Федерации, Государственной Думы и иные акты палат, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации (см. схему на с. 83). Однако этого сегодня уже недостаточно. Необходимы специальные федеральные законы, федеральные ведомственные акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые регулировали бы лоббистскую деятельность более полно.

Если говорить о предмете и месте лоббизма в системе российского законодательства, то федеральное законодательство по регулированию лоббистской деятельности можно отнести к группе законов об обществе и власти и, соответственно, к конституционному праву. Фактически это законодательство о взаимоотношениях между гражданским обществом и государственной властью, основным предметом которого является взаимодействие различных граждан (групп граждан), групп давления, общественных объединений, предприятий, иных негосударственных организаций с различными как федеральными, так и региональными органами государственной власти. Принятие специального федерального законодательства о регулировании лоббистской деятельности является развитием части 2 статьи 3 Конституции, в которой установлено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления»¹²⁸. Далее, в части 1 статьи 32 еще более усиливается гражданское участие, в частности, говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей»¹²⁹. И наконец, в статье 33 Конституции прямо указано: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»¹³⁰. Развитие конституционных положений о праве граждан России участвовать в управлении делами государства позволит восполнить, дополнить и развить конституционно-правовой институт лоббизма. Кроме специального закона о лоббистской деятельности, необходим также специальный федеральный закон «Об обращениях граждан», который входил бы в группу законов об обществе и власти и имел бы, таким образом, прямое отношение к лоббистской деятельности граждан, осуществляемой путем их обращений в органы власти с законодательными предложениями.

¹²⁸ Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.

¹²⁹ Там же.

¹³⁰ Там же.

Иерархия и система нормативных правовых актов, регулирующих лоббистскую деятельность (в том числе косвенно) в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации

Федеральные конституционные законы

О Правительстве Российской Федерации
Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации

Федеральные законы

О политических партиях
Об общественных объединениях
О выборах депутатов Государственной Думы
О порядке формирования Совета Федерации
О статусе депутата Государственной Думы и статусе члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Об Общественной палате Российской Федерации
и другие

Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации

Регламент Совета Федерации
Регламент Государственной Думы
О постоянном представителе Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации
Постановления, заявления, обращения палат Федерального Собрания
и другие

Указы Президента Российской Федерации

О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации
и другие

Постановления Правительства Российской Федерации

О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации
и другие

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Помимо уже узаконенных способов и каналов воздействия на власть — через общественные организации и объединения, политические партии (их участие в выборах и последующую работу в палатах российского парламента) — граждане Российской Федерации, их объединения и предприятия используют в процессе воздействия на власть различные формы, способы и методы прямого, непосредственного давления, а также давления косвенного — от одиночного обращения гражданина до массовых забастовок и профессионального лоббизма. Способы и методы прямого и косвенного давления, которые принято называть лоббизмом, также нуждаются в правовом регулировании.

В настоящее время в федеральных законах о политических партиях и общественных объединениях прямо не говорится об их лоббистской деятельности. Вместе с этим законодатель внес соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общественных объединениях», указав, что «организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения)». При этом политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Политическим общественным объединением не может быть признано: объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством России в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности; объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций; объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам); объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям; объединение, преследующее цели извлечения прибыли посредством осуществления предприниматель-

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

кой деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями; объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов; объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе.

В настоящий период механизм взаимодействия гражданского общества (граждан) и органов государственной власти (должностных лиц) находится в тени и, возможно, коррумпирован. В этих условиях преимуществами во взаимодействии с государственными органами власти обладают группы давления, бывшие должностные лица, проработавшие на различных высоких государственных должностях, представители крупных монополий. В то же время отдельные граждане, группы граждан и целый ряд общественных организаций и объединений не имеют доступа к принятию решений даже в том случае, когда в процессе принятия решений государственными органами власти затрагиваются их политические, экономические и социальные интересы.

Таким образом, федеральное законодательство о лоббизме призвано, во-первых, сделать процесс лоббирования своих интересов различными организациями и корпоративными «группами давления» прозрачным и тем самым предотвратить расширение коррупции во власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений, придав процессу взаимодействия общества (граждан) и власти организованный и законный характер.

Во-вторых, федеральное законодательство о лоббизме призвано создать механизмы, условия и предоставить возможности воздействия на власть различным группам, гражданам и их общественным организациям и объединениям и т. д.

В-третьих, федеральное законодательство разовьет и восполнит пробел в регулировании взаимоотношений гражданского общества (граждан) и власти, тем самым укрепит конституционно-правовой институт лоббизма.

В-четвертых, в развитие законодательства о лоббизме необходимо подготовить также ряд подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых даст возможность отрегулировать все вопросы, которые связаны с лоббистской деятельностью в России.

В-пятых, федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» должен стать базовым или рамочным федеральным законом, в развитие которого каждая из ветвей власти и каждый из субъектов Российской Федерации могли бы принимать свои нормативные правовые акты, учитывающие практику и опыт взаимодействия общественных институтов и коммерческих организаций, предприятий, ассоциаций, союзов, фондов и иных негосударственных организаций с государственными органами власти.

История лоббизма в России

Важно отметить, что одной из основных целей разработчиков законопроекта в 1994–1995 годах была просветительская работа. Был взят курс на широкое обсуждение проблемы лоббизма и необходимости его правового регулирования со всеми заинтересованными российскими политиками, общественными организациями и объединениями. Поэтому, прежде чем законопроект был внесен в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Государственной Думы, его авторами была проделана большая работа по представлению концепции законопроекта в самых разных аудиториях.

Затем в Государственной Думе была сформирована единая рабочая группа, а различные варианты законопроектов в ходе работы над ними были в итоге объединены в один сводный проект.

Существенным недостатком представленного законопроекта являлось отсутствие ограничительных норм на лоббизм в судебных органах, а также отсутствие в нем положений, допускающих возможность осуществления открытой лоббистской деятельности в законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное требование вытекает из Конституции Российской Федерации¹³¹, где говорится, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, Конституция допускает возможность включения в федеральный закон положений, которые устанавливали бы общие принципы лоббистской деятельности в субъектах Российской Федерации. Это не означает, что федеральный закон полностью должен заменить законодательство о лоббистской деятельности в субъектах Российской Федерации. Он должен устанавливать лишь основные параметры и принципы лоббистской деятельности для них. Кроме того, они могут на основе федерального закона принять собственные законы о регулировании лоббистской деятельности. Однако, если федеральный законодатель будет задерживаться с принятием этого закона, субъекты Российской Федерации могут (вправе) принять собственные законы в этой области, о содержании которых мы можем сейчас только догадываться.

Указанный законопроект не давал достаточно полного и четкого определения понятия «лоббизм» и других терминов из области лоббистской деятельности, в нем отсутствовали нормы, устанавливающие порядок деятельности лоббистов, их финансирования и налогообложения, регистрации или лицензирования деятельности, предоставления финансовой и иной отчетности, а также механизм ответственности за нарушения правовых норм лоббистской деятельности.

¹³¹ См. подпункт «н» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации (М.: Юридическая литература, 1993. С. 29).

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

Внесение законопроекта в Совет Государственной Думы для обсуждения его в первом чтении состоялось только в июне 1999 года¹³², голосование по принятию законопроекта в первом чтении — в ноябре 1995 года. Из-за отсутствия кворума законопроект не был принят, однако результаты голосования (только 5 депутатов проголосовали против принятия данного закона) свидетельствуют о том, что отношение депутатов Государственной Думы к законопроекту на этом заседании в целом было позитивное.

По состоянию на сентябрь 2004 года его так и не удалось принять даже в первом чтении. Отношение депутатов Государственной Думы к законопроекту «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» постоянно меняется. Одни депутаты считают, что такой федеральный закон необходим. Другие утверждают, что закон не решит поставленной задачи, а только узаконит взятки. На наш взгляд, данная проблема не имеет однозначного решения.

В настоящее время в связи с необходимостью решения проблем коррупции во власти, а также с обсуждением в парламенте Российской Федерации проекта федерального закона «О коррупции», принятие закона о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти становится еще более актуальным. Депутаты, их помощники, работники аппаратов органов государственной власти видят, что лоббирование отдельных вопросов принимает иногда массовый характер. Это делается на виду у всех.

В декабре 1996 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации еще раз состоялись парламентские слушания по вопросу о концепции правового регулирования лоббистской деятельности. По итогам слушаний, с учетом принятых рекомендаций, в текст законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был внесен целый ряд существенных корректив. При этом дискуссия по концепции и содержанию законопроекта продолжается.

Некоторые эксперты считают, что проект закона не должен содержать строгих запретных норм и положений, поскольку их можно избежать. Поэто-

¹³² Проект федерального закона представлялся на Совет Государственной Думы многократно. Хронологически это выглядит следующим образом: 6.06.94, 26.01.95 проекты закона внесены в Совет Государственной Думы, который решил разослать законопроекты по комитетам, депутатским объединениям и т. д.; 6.02.95 принято решение о проведении 7.03.95 парламентских слушаний по теме «Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»; 20.03.95 перенесли парламентские слушания на 19.04.95; 17.04.95 перенесли парламентские слушания с 19.04.95 на июнь 1995 г.; 16.07.96 Совет Государственной Думы рекомендовал рассмотреть законопроект в первом чтении; 3.06.97 Совет Государственной Думы рекомендовал повторно рассмотреть законопроект в первом чтении. 19.04.04 состоялось рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленного депутатами Государственной Думы. Решение: снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

История лоббизма в России

му предлагаемый закон должен быть регистрационным. Основная идея этой концепции закона заключается в легализации лоббистской деятельности, выведении ее из теневого сектора и придании ей открытости и гласности. При таком подходе закон должен быть в основном посвящен определению статуса лоббистов, порядку их регистрации, их правам и обязанностям, а также некоторым другим вопросам.

Данная концепция могла бы иметь место в том случае, если бы речь в законопроекте велась именно о регистрации лоббистской деятельности, а не о регулировании ее в федеральных органах государственной власти. Кроме того, сторонники этой позиции исключают возможность включения в законопроект нормы, которая содержала бы запрет теневого лоббирования. Между тем наблюдения за потенциальными лоббистами в палатах парламента России показывают, что такой подход устраивает в основном тех, кто уже преуспел в своей работе в этой области, имеет налаженные каналы и механизмы влияния на депутатов, палаты парламента и на Федеральное Собрание — парламента России в целом.

Сторонники другой концепции считают, что закон должен перекрыть возможности теневого и нелегального лоббирования, выступают за то, чтобы придать лоббистской деятельности во властных структурах больше открытости для общественного влияния и сделать закон более регулятивно направленным. Однако, как уже отмечалось, очень жесткие меры и процедуры, предусмотренные в такой концепции, могут привести к тому, что теневое лоббирование сохранится и все останется по-прежнему. На регистрацию в качестве лоббистов будут «клевать» в основном «новички» в этой тонкой и сложной работе. В результате мы будем иметь еще один неудачный закон.

Сторонники двух разных концепций имеют также различные подходы к оформлению данных вариантов федерального закона. Одни считают, что все нормы будущего закона необходимо прописать в полном объеме для того, чтобы оставалось как можно меньше пространства для подзаконного регулирования этого вопроса. Другие, наоборот, полагают, что в законе нужно указать основные принципы и механизмы лоббистской деятельности или регистрации, а все остальное регулировать подзаконными актами.

Есть и еще один немаловажный вопрос, связанный с федеральными органами власти, в которых возможна лоббистская деятельность. В частности, допускается возможность лоббистской деятельности во всех федеральных органах государственной власти Российской Федерации, в том числе в судах. Представляется, что такое широкое толкование неприемлемо, поскольку суды и некоторые другие федеральные органы должны быть выведены из поля деятельности лоббистов, так как это противоречит уголовному и гражданскому процессуальному законодательству Российской Федерации. Кроме того, законодательство и опыт других стран свидетельствуют о том, что судеб-

Глава 2. Попытки правового регулирования лоббизма на примере России и опыт стран мирового сообщества

ные органы не должны подпадать под лоббистскую деятельность. Однако в действительности это не означает, что судьи не лоббируются. Данный вопрос нуждается в специальном отдельном рассмотрении и исследовании.

На наш взгляд, в законе о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти следует предусмотреть эффективный механизм публичного контроля за деятельностью лоббистов, обеспечить открытость и гласность их целей. При этом должны быть определены механизм и процедура возможного участия лоббистов в принятии решений органами государственной власти. Следует также учесть, что бюрократизация этого процесса может только навредить благому намерению, а недостаточное регулирование лоббистской деятельности, возможно, приведет к окончательному переходу к исключительно теневому или коррумпированному лоббированию в федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

Вместе с тем следует иметь в виду, что указанные подходы и концепции лоббизма также кем-то предлагаются, а это уже элемент лоббистской деятельности. За этими проектами стоят промышленные, финансовые, региональные и другие элиты. Чем дольше идут обсуждения, тем очевиднее становится тот факт, что лоббистскую деятельность необходимо регулировать. Это надо делать максимально доступно и открыто. Однако пока предложенные законопроекты не нравятся не только депутатским фракциям, депутатам Государственной Думы, но и специалистам, независимым юристам и некоторым общественным объединениям.

ГЛАВА 3. ПОИСКИ ПУТЕЙ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ БИЗНЕСА, ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ

§ 1. Осознание взаимных интересов

Постепенно во всем мире люди приходят к осознанию необходимости легитимного разрешения конфликта интересов бизнеса, общества и власти как равноправных партнеров. В западных странах лоббизм воспринимается обществом и властью как способ воздействия первого на вторую. При этом основными лоббистскими группами в США и Западной Европе принято считать крупные бизнес-структуры, а также профсоюзы и различные общественные организации. Законодательство большинства развитых стран регламентирует подобного рода деятельность, в других странах проблема дебатруется в парламенте, в некоторых (например, в России) — возможность и вариантность законодательного определения легитимных рамок лоббистской деятельности обсуждается в основном на уровне публичных дискуссий.

Потребность в выработке новых правил игры на законных основаниях все острее ощущается в российском обществе. Развитие экономики рождает спрос на законность: бизнес нуждается в эффективной государственной политике и стабильной демократии, общество — в отсутствии социальной напряженности, власть — в сильном экономически развитом государстве. Достижение этих взаимодополняющих целей невозможно без взаимных уступок и компромиссов. Сегодня в России идет поиск моделей взаимоотношений бизнеса, общества и власти, однако решение этой проблемы приобретает затяжной характер.

Предполагалось, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации станет государственным органом, основными задачами которого будут отстаивание интересов различных социальных групп (что позволит избежать общественного напряжения и скрытых конфликтов) и контроль за исполнительной властью. Однако Дума так и не смогла избавиться от чрезмерной политизированности и ориентированности на популизм. В отсутствие установленных правил российский парламентский лоббизм идет своим особым путем развития. Все чаще лоббистская деятельность депутатов вместе с новыми структурными формами приобретает и официально выраженную политическую окраску.

Отсутствие отрегулированных взаимоотношений, конфронтация ветвей власти на фоне резкого изменения экономического устройства общества в период перестройки привели к сбоям в проведении последовательной и взвешенной внутренней и внешней политики. В этой ситуации активизировались теневые лоббисты различных групп интересов. Хаотичные действия лоббистов узкокорпоративных интересов отдельных крупных бизнес-структур в парла-

менте в свою очередь привели к появлению многочисленных нецелесообразностей и пробелов в законодательстве, нанесли ущерб интересам отдельных граждан и общества в целом, «размыли» базовые понятия, лежащие в основе российского законодательства. Лоббизм, проводимый «по понятиям» при де- леже оставшегося от плановой экономики СССР наследства, заложил основу сегодняшнего кризиса взаимоотношений между бизнесом, обществом и властью.

Именно во времена перестройки было «сделано» большинство состояний, причем зачастую не за счет выдающихся предпринимательских способностей, а в результате умелого лоббирования своих интересов, близости к номенклатуре и пр. При этом все материальные богатства, являющиеся основой всякой свободы, остались в руках все той же бывшей советской высшей бюрократии. Произошло, по сути, лишь реструктурирование национальной собственности в частную. Осознание произошедшего обострило противостояние различных слоев общества, предопределило нарастание социального напряжения, неприятие основной частью населения новой российской олигархии. В результате большой бизнес в России не стал частью гражданского общества, как это произошло в развитых демократических странах. В обществе стали подвергаться сомнению идеи утверждения в стране либеральных ценностей свободной рыночной экономики, дискредитировано само понятие «демократия», растет недоверие к парламенту. В ответ государство взяло курс на усиление своего влияния во всех областях. Наметилось стремление к установлению силовой модели отношения власти к бизнесу и обществу. И если будет выбран путь отхода от демократических принципов построения государства и развития экономики, то и легимитизация лоббизма в нашей стране потеряет свою актуальность.

Согласна с такой точкой зрения и украинский социолог Е.Б. Тихомирова. В статье «Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью» она пишет: «Для того, чтобы лоббизм стал формой цивилизованного согласования интересов и установления связей между их носителями и властью, необходимы определенные политические условия. Значение некоторых из них подтверждает практика стран, которые прошли период нелегального лоббизма и где сегодня он уже превратился в уважаемую профессию. Опыт этих стран свидетельствует, что лоббизм остается незаконным до тех пор, пока в стране существует низкий уровень демократизма, а в государстве — слабый парламент и могущественный президент»¹³³.

Сегодня практически все решения лоббируются кем-то в чьих-то интересах. Нелоббируемых решений органов государственной власти практически не существует. Участвуют в этом процессе все: и политики, и профсоюзы, и

¹³³ Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // Вестник Московского университета. Социология и политология. 2002. № 3.

общественные организации, и депутаты, и правительственные чиновники. За закрепление в законных рамках основ лоббистской деятельности сегодня выступает все больше политиков и высших государственных чиновников, представителей крупного, среднего и мелкого бизнеса, общественных деятелей. По мнению заместителя председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций А. Чуева¹³⁴, закон об основах лоббистской деятельности должен учитывать новые условия хозяйствования, действующие Налоговый, Земельный и Трудовой кодексы, изменяющиеся условия деятельности юридических лиц. Это позволит сделать процесс лоббизма профессиональным, прозрачным и абсолютно законным, ослабит коррупционную составляющую во взаимоотношениях бизнеса и власти.

В последние годы идет процесс расширения взаимодействия общества и власти при принятии важных государственных решений, в том числе на стадии подготовки законопроектов. Выдвинут ряд политических принципов привлечения общественности к экспертизе принимаемых государством решений через Общественную палату, создаваемую для гражданского контроля за работой государственного аппарата (см. в приложениях Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»), Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Совет законодателей (также см. приложения). Создание действенной системы контроля со стороны общества за деятельностью властных структур призвано сыграть важную роль в установлении процедуры легитимного лоббирования интересов граждан при формулировании государственных задач и выработке решений.

§ 2. Причины и основные силы, противодействующие принятию закона, регламентирующего лоббистскую деятельность

Основной причиной затягивания принятия закона о лоббизме в прошлом, по мнению автора данного исследования, было естественное отсутствие заинтересованности в ограничении теневых процессов легитимными рамками закона у наиболее значимых групп давления в современной России — крупного олигархического бизнеса и представителей высших эшелонов законодательной и исполнительной власти. Поэтому данная тема до недавнего времени носила скорее конъюнктурный характер и представляла интерес лишь для отдельных ученых, немногочисленных политиков, общественных деятелей и бизнесменов.

В последние годы на фоне развития в России предпринимательства, становления парламентаризма, расширения связей государственной власти с об-

¹³⁴ См.: Цивилизованный лоббизм // Время «МН». 2002. 1 марта.

ественностью лоббирование становится одним из наиболее востребованных видов деятельности. Провозглашенный Президентом РФ В. Путиным курс на «равноудаленность» всех (и прежде всего представителей крупного бизнеса) от власти, а также последовавшее за этим обострение противостояния власти и бизнеса ставят перед деловым сообществом задачу незамедлительного разрешения назревающего конфликта. В отсутствие законодательного регулирования лоббизма крупные предприниматели постоянно ищут все новые способы достижения своих целей. Переход от хаоса первоначального этапа становления рыночной экономики и новых общественных отношений в стране к структуризации власти, общества и бизнеса заставил представителей последнего задуматься об упрочении и отстаивании своих позиций. Крупному бизнесу потребовались постоянные, а не временные правила игры, стабильные, а не случайные преимущества. Необходимость лоббировать конкретные вопросы, решения, законопроекты, вводить долговременные правила ведения бизнеса, устанавливаемые законами, привела к наплыву представителей крупного бизнеса в законодательные органы власти. Успешная работа многих по-настоящему профессиональных депутатов-лоббистов, способных организовать поддержку проводимого ими решения различными методами, в том числе и нематериального стимулирования, отодвинула на второй план необходимость законодательного оформления разрешенных форм лоббизма. В результате, как уже отмечалось, в парламенте замечен в основном отраслевой лоббизм, а круг так называемых социальных лоббистов практически сошел на нет.

Существует мнение, что в отсутствие правовых норм регулирования лоббистской деятельности естественными ограничителями теневого лоббизма являются их административные, интеллектуальные, материальные возможности: «...невозможно купить всех, чтобы этот закон легко и на радость лоббирующей группировке прошел все стадии рассмотрения и был подписан президентом»¹³⁵.

Однако это не совсем так. Самые распространенные приемы лоббирования в парламенте носят скорее нематериальный характер. Классический принцип советских времен «ты — мне, я — тебе» предполагает сговор для встречной фракционной поддержки законодательных поправок. Реже практикуется угроза обнародования каких-либо компрометирующих сведений, призыв к публикации результатов поименного голосования при принятии непопулярных в народе законов (особенно это действенно перед предстоящими выборами).

Гибкость и действенность применяемых видов лоббизма, постоянно модифицирующиеся приемы и способы продвижения своих интересов во властных структурах создают иллюзию налаженности путей теневого лоббирования и их самодостаточности. Осознание необходимости работать в правовом поле многим дается нелегко.

¹³⁵ Котенков А. Нет таких денег, чтобы купить в стране всех, включая президента // Газета. 2003. 19 февр.

История лоббизма в России

Масштабы теневого лоббизма определить невозможно, поскольку теневые лоббисты не отчитываются перед Государственной налоговой службой, лицензионными или регистрационными органами и, соответственно, не попадают в официальную статистику. Однако многочисленные источники в средствах массовой информации и в научной литературе свидетельствуют о том, что в стране есть теневая экономика и теневой лоббизм.

Что характеризует современный теневой лоббизм? В первую очередь то, что на поверхности видны только само принимаемое или уже принятое решение и тот, кто это решение представляет и принимает, а заказчик-клиент, посредник-лоббист и другие участники лоббистской цепочки находятся в тени.

Кроме того, часть теневых лоббистов получают вознаграждение в виде денег, должностей, подарков и иных поощрений. Другая часть, в основном это простые граждане, с трудом доносит до парламентариев свои законодательные предложения, которые в худшем случае просто войдут в сухую парламентскую статистику, а в лучшем — попадут в таблицу поправок к законопроекту, но, чтобы это произошло, прежде надо суметь правильно изложить депутату поправку, сформулировать законодательное предложение, умело его преподнести, отстоять и аргументировать.

Законодатели, конечно, могут наложить запрет на лоббистскую деятельность — юридически и технически сделать это несложно, — но тогда теневой лоббизм станет еще более невидимым и изощренным.

Сегодня имеются возможности для выявления теневого лоббизма. Например, в ходе пленарного заседания Государственной Думы депутаты сами обращают внимание на случаи активного лоббизма, которые становятся предметом их обсуждения¹³⁶.

Итак, к причинам возникновения теневого лоббизма следует отнести:

- отсутствие федерального законодательства и подзаконных актов, регулирующих лоббистскую деятельность;
- отсутствие приемлемых размеров и ставок налогообложения и механизмов в экономике, в связи с чем предпринимаются попытки получения индивидуального налогообложения или иных экономических льгот в обход законодательства;
- наличие значительного по своим объемам сектора теневой экономики;
- передел собственности, сфер политического и экономического влияния;
- интерес к этой сфере деятельности монополистов и олигархов;
- геополитический и экономический интерес других стран, а также их представителей;
- лоббистское освоение бюджетных денежных средств.

¹³⁶ См. стенограмму заседания Государственной Думы. Бюллетень № 175 (317) от 14 мая 1998 года.

С теневой политикой и экономикой связано параллельное политическое и экономическое управление. Так, параллельное управление прослеживается на примере СНГ, когда вопросы СНГ передаются в ведение МИД РФ, а также Администрации Президента, хотя помимо этих органов имеются специализированные органы, занимающиеся вопросами СНГ. С точки зрения лоббирования параллельное управление необходимо как форма и способ лоббирования альтернативных решений, когда какой-либо субъект желает создать для себя более благоприятные политические и экономические возможности.

Примерная структура группы давления	
Вариант 1	Вариант 2
Лидер (один человек или более, команда, организация)	Все в одном лице Лидер (официальное должностное лицо или неофициальное лицо) Аналитик Лоббист
Аналитики Состав группы (официальный открытый, неофициальный теневой)	
Лоббисты (группа давления, взаимодействующая с должностными лицами)	

По мнению С. Баранова, Россия служит обширным полигоном для испытаний всего арсенала методов влияния. Ученый разбивает эти методы по степени жесткости на две группы. Методы сильные: подкуп, угрозы, шантаж, обман, торги при принятии крупных решений (бюджета, договора о согласии, голосования по вопросу о доверии правительству). Методы мягкие: артикуляция, установление взаимоотношений, обращения (письма депутатов в правительство), организация общественного мнения в СМИ или PR-кампании. При этом методы первой группы исследователь относит к открытому давлению, а методы второй группы называет «драпировкой», окультуриванием давления.

Помимо конкретных методов давления, можно говорить о формах давления и классифицировать их следующим образом:

- 1) лоббизм, в том числе собственно парламентский лоббизм (осуществляется депутатами с привлечением заинтересованной общественности или правительственными чиновниками);

История лоббизма в России

- 2) политические торги — реализация интересов через разрешение политических противоречий в форме компромисса;
- 3) теневые неформальные группировки и соглашения, которые получили в России невиданное развитие и по своей сути наиболее близки к игровым моделям поведения (теневые механизмы давления чрезвычайно эффективны в условиях политической нестабильности);
- 4) кампании по обработке общественного мнения через СМИ с мобилизацией общественности (общественные кампании, инициативы, массовые мероприятия); если речь идет о давлении, то цель таких кампаний состоит в обеспечении массовой поддержки того или иного требования, а также в оказании психологического воздействия на адресатов или посредников¹³⁷.

Кроме традиционного инструментария, при лоббировании используются и различные изощренные возможности, например создание общественного мнения, рейтинги и т. д. Создание общественного мнения — эффективный инструмент лоббирования в пользу какого-либо лица, программы или действия. Этот способ чрезвычайно эффективен, когда он массированно подается в средствах массовой информации.

По мнению В. Лепехина, возможность принятия закона о лоббизме была у первой Государственной Думы, поскольку тогда было большинство у коммунистов. Все базовые политические законы, на его взгляд, были приняты именно в Думе первого созыва. Начиная со второй Думы ситуация стала меняться кардинальным образом: все законопроекты политического характера в Администрации Президента РФ подвергались дополнительному контролю. Доходило до того, что блокировались даже такие демократические законопроекты, как законы о шествиях, демонстрациях, запрещении пропаганды фашизма и пр. Некоторые законопроекты (законы) преодолевали президентское вето, но даже после этого не подписывались Президентом РФ. Возникла неконституционная коллизия.

Считается, что одним из противников законопроекта о регулировании лоббистской деятельности было Правительство Российской Федерации. По мнению В. Лепехина, Аппарат и отдельные члены Правительства РФ фактически взаимодействовали с лоббистами, большинство ключевых чиновников представляли интересы тех или иных финансово-промышленных групп. «Им было просто не нужно, чтобы их кто-то регулировал», — резюмирует бывший депутат. Именно поэтому, несмотря на регулярные запросы депутатов Государственной Думы (В. Зоркальцев, Е. Лахова и др.), получить официальное за-

¹³⁷ См.: Баранов С. Группы давления в современной России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Сборник работ победителей конкурса научных проектов «Российские общественные науки: новая перспектива». 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 118.

ключение Правительства РФ, которое требуется (согласно части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации) для законопроектов, «предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета»¹³⁸, авторам законопроекта так и не удалось.

Причины резкого неприятия в депутатской среде закона о лоббизме определил депутат второго созыва Государственной Думы Владимир Семаго в интервью «Независимой газете»: «черное» лоббирование выгоднее. «Белое» лоббирование обязывает при получении денег платить налоги, — говорит он, — А тут получил "пятерочку", пришел домой, что-то отдал жене, что-то оставил себе на мужские развлечения...»¹³⁹.

В Думе третьего созыва начался процесс ужесточения контроля и административного регулирования политического процесса: внесены поправки к закону об общественных объединениях, к закону о профсоюзах и пр. Вопрос о необходимости принятия либерального закона о регулировании лоббизма на обсуждение депутатов не выносился. Что касается Думы четвертого созыва, то в ней законопроект до сих пор даже не обсуждался.

Включенное в повестку заседания Совета Государственной Думы на 19 апреля 2004 года рассмотрение проекта федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (в части регламентации сделок, совершаемых кредитными организациями) было снято в связи с отзывом авторами (Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций).

Решение вопроса о правовом регулировании лоббистской деятельности в России явно затягивается. А это чревато серьезными социальными последствиями, которые четко проявляются на фоне все более обостряющихся противоречий между властью, крупным бизнесом и обществом. Время, когда олигархи с успехом лоббировали свои интересы во властных структурах, прошло. Бизнес должен нести ответственность. Принцип «равноудаленности» хотя и не получил всеобщего распространения, все же поставил существенную преграду между крупным бизнесом и политикой. Сплотившиеся вокруг РСПП бизнесмены не сумели наладить конструктивного диалога с властью.

Стремление бизнеса влиять на общество, отстаивать свои интересы в государственных структурах власти закономерно. При этом нельзя забывать, что старая бюрократическая традиция чиновников брать взятки, а граждан, бизнесменов — их давать и таким образом решать свои насущные проблемы по-прежнему сильна в российском обществе. Чтобы искоренить коррупционную основу взаимоотношений власти, общества и бизнеса, необходимо дать леги-

¹³⁸ Конституция Российской Федерации: Официальное издание. М., 1993.

¹³⁹ Копылов С., Щуплов А. Интервью бывшего депутата Владимира Семаго // Независимая газета. 2000. 16 марта.

тимную возможность развиваться нормальным институтам демократической организации общества: парламенту, партиям, общественным организациям и т. п. Бизнес должен иметь возможность легально и открыто влиять на общество через лоббистские структуры, посредством демократических процедур.

Легитимный механизм обеспечения гражданского контроля за деятельностью государственного аппарата управления страной должен сыграть роль защитника интересов общества в правительстве и парламенте через Общественную палату, научно-экспертные советы при палатах российского парламента или их руководителях, Совет законодателей и т. д. Эти органы должны стать легитимными лоббистскими структурами, отстаивающими общегражданские, жизненно важные для всех слоев общества интересы, например, в обеспечении роста уровня жизни людей, в защите от терроризма. Научно-экспертные советы и общественные палаты призваны доводить до практической реализации мнения и рекомендации общественных организаций, экспертов, научного сообщества, напрямую передавать материалы своих обсуждений соответствующим комитетам обеих палат Федерального Собрания, поддерживать с ними постоянный информационный контакт, стать эффективным каналом обратной связи в системе управления страной.

§ 3. Странники закона о регулировании лоббистской деятельности

Если обратиться к зарубежному опыту, то одним из самых горячих сторонников лоббирования был Президент США Джон Кеннеди. В 1965 году он писал: «Многие лоббисты — квалифицированные юридические и технические специалисты, способные разъяснить сложные и трудные темы ясным и понятным языком. В личных беседах с членами Конгресса они могут подробно обосновать позиции, которые они защищают... Лоббисты, которые выступают в защиту публичных интересов, служат весьма полезной цели и выполняют важную роль в законодательном процессе».

По мнению классика элитологии, французского политолога Р.-Ж. Шварценберга, лоббизм заложен в саму сущность властвования. В книге «Политическая социология» он пишет: «...всякий правитель стремится добиться согласия с его решениями, а каждый из тех, кем управляют, старается выразить свои потребности и сделать так, чтобы о них узнали. Согласие между ними может возникнуть благодаря коммуникации, обмену»¹⁴⁰.

Сегодня в России одни сторонники лоббизма пытаются вновь актуализировать эту тему, а другие считают, что время решения данной задачи еще не на-

¹⁴⁰ Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. М., 2000.

ступило. «Ты выбиваешься из общей схемы, тебе больше всех нужно, если уж ты начинаешь говорить о каких-то правилах, значит, ты не хочешь входить в правящий класс и твое место либо в тюрьме, либо вне власти и вне собственности», — констатирует, в частности, Владимир Лепехин.

«У России много других проблем, более важных, чем эта очень узкая, специальная парламентская проблема — узаконивание и регламентация лоббизма», заявил Председатель Совета Федерации Сергей Миронов, заметив, правда, попутно, что, на его взгляд, «в самом лоббизме ничего страшного нет»¹⁴¹. После десятилетия развития демократических институтов в России, после активной просветительской работы сторонников законопроекта подобное высказывание чиновника, находящегося на самом вершине власти, обескураживает. На наш взгляд, называть лоббизм «узкой парламентской проблемой» в корне неверно, ведь под регулированием лоббизма во всех современных развитых обществах понимается легимитизация основных правил, по которым строятся взаимоотношения общества и государства. Без правовых норм, регулирующих лоббистскую деятельность, вообще сложно представить современный парламентаризм.

А вот Геннадий Селезнев, бывший спикер Государственной Думы, является сторонником регламентации лоббистской деятельности — он обозначил эту проблему как одну из первоочередных в законотворческой деятельности Государственной Думы четвертого созыва¹⁴².

Явный интерес к выработке открытых, прозрачных взаимоотношений с органами государственной власти проявляют и некоторые деловые общественные организации, например Ассоциация менеджеров России. С 27 февраля 2004 года в Ассоциации проходят заседания Комитета по отношениям с органами власти. В этих заседаниях принимают участие представители ведущих отечественных компаний из более чем 12 секторов экономики России¹⁴³, которые все более ощущают необходимость в изменении существующих правил игры, осознают, что методы взаимодействия бизнеса с органами власти «начала 90-х годов» отживают свое и им на смену должны прийти новые, цивилизованные формы отношений бизнеса и государства.

В структуре субъектов лоббизма лидирующее положение занимают организации большого бизнеса — ассоциации предпринимателей, союзы нефте-, газо- и аэропромышленников, автомобилестроителей и т. п. Как правило, они лоббируют свои интересы по вопросам освобождения от пошлин, уменьшения налогового бремени, установления льготного налогового режима на вывоз сво-

¹⁴¹ Цена запроса. Спикеры парламентских палат не договорились о лоббизме // Новые известия. 2003. 28 июля.

¹⁴² Более подробно см. на сайте «Бюро правовой информации» (www.bpi.ru) от 01.12.2003 г.

¹⁴³ См. стенограмму заседания Комитета по отношениям с органами государственной власти Ассоциации менеджеров России (www.amr.ru) от 27 февраля 2004 г.

История лоббизма в России

ей продукции и ужесточения барьеров на ввозимую аналогичную продукцию, обеспечения государственной поддержки отрасли или отдельных направлений деятельности за счет бюджетного финансирования. Результат такой напористой лоббистской деятельности — бюджетные дефициты.

В настоящее время в России наметился процесс создания крупными корпорациями собственных лоббистских подразделений, поскольку с разрастанием бизнеса расширяется круг их интересов, осуществлять представительство которых предпринимательские союзы в должной мере уже не могут. Создаются фирмы по связям с общественностью, консультативные, юридические организации, специализирующиеся на проблемах «отношений с правительством».

Лоббизм, по существу, — это система представительства индивидуальных или групповых интересов. При господстве частнособственнической психологии, что характерно для современного состояния нашего общества, индивидуальные и групповые интересы противопоставлены интересам общественным. Так, выплаты задолженностей по зарплате работникам простаивающих акционерных предприятий ущемляют возможности по поддержанию на необходимом уровне зарплаты учителей, врачей, военнослужащих. Введение налоговых льгот и уменьшение размера пошлин для предприятий нефтегазового или автомобильного комплекса приводит к сокращению бюджетного финансирования сферы бесплатного медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения и т. д.

Стремясь реализовать свои притязания, те или иные лоббистские группы, как правило, не считаются с общественными интересами и действуют вопреки им. Самостоятельность государства в отношениях с заинтересованными группами по поводу лоббируемых проблем проявляется в способности противостоять могущественным групповым интересам и принимать независимые решения вопреки любому их давлению.

Подчеркнем еще раз, что отсутствие отрегулированной законом возможности открытого лоббирования своих интересов со стороны крупного бизнеса, общественных групп приводит к тому, что большое распространение получают противозаконные методы теневого лоббирования, тогда как строить свои взаимоотношения с властью на гласной, цивилизованной основе, безусловно, предпочтут многие предпринимательские структуры, профессиональные союзы, некоммерческие организации. Вместе с тем законодательно отрегулированное правовое поле лоббизма обеспечит цивилизованное продвижение не только их интересов. В значительной степени оно будет содействовать продвижению в структуры власти интересов отдельных граждан и их объединений «по общественным интересам». Граждане приобретут равные с представителями крупного бизнеса, гарантированные права на участие в различного рода советах, комиссиях, на контакты с должностными лицами, получение информации и т. д.

§ 4. Предпосылки и возможности принятия закона «О регулировании лоббистской деятельности»

Опыт стран с развитой правовой культурой показывает, что эффективное (а не формальное) законодательство, регламентирующее лоббистскую деятельность, возможно в государстве, которое характеризуется следующими особенностями¹⁴⁴:

- 1) демократическим характером политической системы, политическим и идеологическим плюрализмом, возможностями граждан и организаций получать и распространять информацию;
- 2) наличием реально действующих, относительно независимых ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), которые гарантируют действенный контроль за обеспечением прав и свобод;
- 3) наличием сильного парламента и других органов представительства и самоуправления;
- 4) относительно развитым гражданским обществом;
- 5) развитой системой массовой информации и коммуникации, которая функционирует в условиях гарантированной свободы мнений и взглядов.

В последнее время в России все чаще возникают споры о правилах, на которых должны строиться взаимоотношения между властью и бизнесом. В частности, знаковым событием во внутренней политике последнего времени стало «дело ЮКОСа», в результате которого со стороны промышленников и предпринимателей, деловых ассоциаций, политических и общественных организаций обострился интерес к определению и институализации правил взаимоотношений бизнеса и власти через принятие соответствующих законов, которые стали бы реальной гарантией того, что эти правила не будут нарушены ни при каких обстоятельствах, даже при пересмотре общих концепций развития экономики страны и т. п. Основопологающим правовым актом мог бы стать не принятый до настоящего времени федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности. А не принят он потому, что, по меткому выражению одного из исследователей, его просто не нашлось кому пролоббировать.

Бесспорно, как показывает практика, любая западная модель или институт, механически перенесенные на российскую почву, принимают у нас довольно причудливые формы. Вместе с тем надо понимать, что, пока отсутствует механизм цивилизованного взаимодействия бизнес-структур с органами государственной власти, в России будут процветать коррупция и теневой лоббизм, а «представлять интересы народа» будут ставленники крупного бизнеса в облики борцов за народное достояние и социальную ответственность бизнеса.

¹⁴⁴ Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью.

История лоббизма в России

Федеральное законодательство о регулировании лоббистской деятельности относится к группе законов об обществе и власти. По существу, это законодательство о взаимоотношениях между обществом (гражданами) и государственной властью. Принятие специального законодательства о регулировании лоббистской деятельности является развитием статей 3, 32, 33 Конституции РФ, в которых соответственно говорится: народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

На наш взгляд, к обращениям граждан и лоббистской деятельности могут иметь или имеют отношение и другие нормы Конституции РФ. В частности, в части 4 статьи 29 говорится: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В части 1 статьи 37 определено, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Реализуя это конституционное право, гражданин может выбрать любой вид деятельности, в том числе самостоятельную лоббистскую деятельность, или пойти работать в организацию, которая оказывает данные услуги. Указанная норма в совокупности с частью 2 статьи 45 Конституции еще более усиливается, так как в ней установлено, что каждый гражданин вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. По смыслу этой статьи, гражданин вправе использовать все свои конституционные права и свободы, установленные статьями 3, 29, 31, 32, 33, 37, 46, 57, 62 Конституции РФ, которые могут в той или иной степени иметь отношение к лоббистской деятельности. Гражданин вправе использовать все виды и способы защиты своих прав путем обращения в органы власти, обжалования решений должностных лиц, обращения в суд, к общественности, вступления в общественное объединение, политическую партию, использования средств массовой информации.

Особо следует сказать о части 3 статьи 62 Конституции РФ, устанавливающей для иностранных граждан и лиц без гражданства равные с гражданами Российской Федерации права и обязанности, за исключением случаев, определенных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Не менее важной конституционной нормой, относящейся к лоббистскому процессу, является статья 104 и особенно ее первая часть, в которой определены субъекты права законодательной инициативы. Всего их, согласно Конституции России, 723. Это Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Фе-

дерации Федерального Собрания РФ, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. При этом Конституцией РФ определен адресат внесения законодательных инициатив, каковым является исключительно Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Право законодательной инициативы — это возможность вносить в федеральный законодательный орган законопроекты, а это означает включение и в лоббистский процесс. Именно с субъектами права законодательной инициативы и общаются в первую очередь лоббисты. Это обстоятельство также говорит в пользу того, что необходим федеральный закон о лоббистской деятельности.

В связи с тем, что данный закон может решать только часть проблем, необходим также специальный федеральный закон «Об обращениях граждан». Возможно, и этого будет недостаточно, и законодателям придется дополнить Федеральный закон «О политических партиях» соответствующими положениями о лоббизме, а также принять новый федеральный закон «О финансировании политических объединений и партий».

Федеральное законодательство, регулирующее вопросы лоббизма, призвано вывести эту многоплановую деятельность из тени, сделать процесс продвижения лоббистских интересов прозрачным, тем самым уменьшить коррумпированность власти, повысить степень гласности и легитимности принимаемых федеральными органами власти решений, придать процессу взаимодействия общества (граждан) и власти организованный, законный, позитивный и конкурентный характер. Кроме того, федеральное законодательство о лоббизме призвано восполнить пробел в регулировании взаимоотношений бизнеса, общества (граждан) и власти, а также создать механизмы, условия и возможности воздействия на власть со стороны различных общественных групп.

Оно должно стать базовым и регулятивным и в то же время рамочным законодательством, в развитие которого каждая из ветвей власти и каждый из субъектов Российской Федерации могли бы принимать свои нормативно-правовые и подзаконные акты, необходимые для того, чтобы отрегулировать все вопросы, не учтенные в федеральном законодательстве, например порядок регистрации (аккредитации) лоббистов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и в органах исполнительной власти, порядок доступа в структурные подразделения этих органов, к проектам документов и иным материалам.

В настоящее время продолжают споры по поводу концепций федеральных законов, которые призваны регулировать разные аспекты лоббистской деятельности. В частности, некоторые специалисты считают, что федеральный закон о лоббистской деятельности не должен содержать строгих запретных

История лоббизма в России

норм и положений, поскольку лоббисты будут их избегать. Такой закон должен быть регистрационным и определять права и обязанности лоббистов. Однако наблюдения за лоббистами в обеих палатах парламента России и в других органах власти показывают, что подобный подход устраивает в основном тех, кто уже преуспел в лоббистской деятельности, то есть имеет налаженные связи, каналы, механизмы воздействия на депутатов, руководителей палат парламента, должностных лиц в федеральных органах исполнительной власти, а также на Президента РФ, его администрацию и окружение.

Закон о лоббистской деятельности должен предоставить возможность выхода из тени нелегального лоббирования и при этом вытекать из смысла статей 3, 29, 31–33, 37, 45, 46, 57, 62 и 104 Конституции РФ и развивать их, быть более регулятивным, понятным и максимально всеобъемлющим, чтобы на подзаконное регулирование оставалась совсем незначительная и технически-процедурная часть норм, а в развитие федерального законодательства федеральные органы власти могли бы принять свои внутриведомственные акты, детализирующие порядок нахождения лоббистов в этих органах, получение необходимой информации и т. д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, конституционная основа для специального правового регулирования лоббистской деятельности в России имеется, но для этого сегодня нужны усилия не только законодателей, но также исполнительной власти, бизнеса и институтов гражданского общества. Взаимодействие политических партий, общественных объединений, ассоциаций, бизнес-структур с органами государственной власти на основании закона о регулировании лоббистской деятельности или иных заранее оговоренных легитимных правил взаимодействия будет свидетельствовать о степени зрелости демократии в нашей стране.

Ясно, что жесткий, всеохватывающий и запретительный закон не сработает. Он должен быть относительно мягким, регламентарным и доступным в применении. В сущности, основное его назначение состоит не в том, чтобы загнать лоббистскую деятельность в какие-то рамки. Необходимо предложить гражданам, обществу, общественным организациям, политическим партиям и бизнесу (предприятиям различной формы собственности) гласную и цивилизованную форму и механизм взаимодействия с властью и тем самым построить параллельный канал влияния на государственные органы и на решения, которые они принимают. Понятно и другое: часть предпринимательских структур, профсоюзы и иные субъекты наверняка предпочтут строить взаимоотношения с властью на индивидуальной основе, но и в этом случае закон необходим. Не говоря уже о том, что он самым благотворным образом скажется на развитии институтов гражданского общества.

**«БИЗНЕС И ВЛАСТЬ: НУЖЕН ЛИ ЗАКОН О ЛОББИЗМЕ?»
(Материалы научного семинара, 27 апреля 2005 г., Москва)**

Докладчик — **Алексей Павлович Любимов**, доктор юридических наук, заместитель начальника отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы, профессор кафедры публичной политики ГУ — ВШЭ, член Международной академии наук, информационных процессов и технологий.

В качестве оппонентов к участию в дискуссии приглашены:

Валерий Гаврилович Драганов, председатель Комитета Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму,

Олег Владиславович Фомичев, директор по развитию Центра стратегических разработок,

Илья Георгиевич Шаблинский, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права ГУ — ВШЭ,

Игорь Юрьевич Юргенс, кандидат экономических наук, вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей, первый вице-президент ИК «Ренессанс-Капитал»,

Церен Валерьевич Церенов, заместитель директора Департамента по корпоративному управлению МЭРТ.

Ведущий — **Евгений Григорьевич Ясин**, президент Фонда «Либеральная миссия».

Евгений ЯСИН:

Хочу сказать несколько слов относительно самой темы. Вы знаете, что в последние годы проблема «бизнес и власть» заняла чрезвычайно важное место в общественных дискуссиях, в большей степени даже не публичных, потому что в публичных дискуссиях появились запретные темы.

Почему лоббизм? С моей точки зрения, государство очень во многом повинно в ухудшении отношений с бизнесом, и в последние годы оно нанесло довольно серьезный ущерб развитию российской экономики именно посредством давления на бизнес. Но мы должны, на мой взгляд, удерживать равновесие и подходить к этой проблеме с научной и с уравновешенной политической точек зрения. Потому что, я полагаю, бизнес у нас тоже не святой. Мы пережили очень тяжелый период, период большого смятения, когда бизнес вел себя как хотел, не чувствуя никаких ограничений.

Мне кажется, что решение проблемы лоббизма является одним из подходов к тому, чтобы реально приступить к разрешению конфликта между бизнесом и властью, причем не путем ликвидации самого конфликта, который будет всегда, а путем введения его в некие правовые рамки. И также мне кажет-

ся, что сегодня следует использовать международный опыт для того, чтобы решать свои проблемы.

Наша проблема заключается в том, что у нас колоссальная коррупция, колоссальная теневая экономика. Закон о лоббизме, который был поднят учеными-американцами, по-моему, в 1991 году, не проходил, но не потому, что у нас континентальная система права, а потому, что этому сопротивлялся бизнес. Определенные круги бизнеса не были заинтересованы в установлении правил игры, потому что собирались какое-то время ловить рыбку в мутной воде. Доловились. Теперь нужно выходить из этой фазы и начинать более цивилизованную жизнь. Может ли законодательство о лоббизме и какие-то другие дополняющие его правила подобного свойства способствовать разрешению этого конфликта? Я предоставляю слово А.П. Любимову, нашему профессору и сотруднику Госдумы, который много лет занимается этими проблемами и в рамках проекта Фонда «Либеральная миссия» подготовил книжку на эту тему, которую мы стараемся поднять до уровня общественной дискуссии.

Алексей ЛЮБИМОВ:

Я благодарен руководству Высшей школы экономики за возможность выступить на семинаре из цикла «Экономическая политика в условиях переходного периода» под руководством Е.Г. Ясина. Тема сегодняшнего семинара о лоббизме достаточно актуальна, и по данной проблематике, как уже сказал Евгений Григорьевич, готовится к печати моя книга «История лоббизма в России».

Тема моего доклада — «Бизнес и власть: нужен ли закон о лоббизме?». Сразу хочу сказать, что я один из активных сторонников принятия такого федерального закона, но, к сожалению, на сегодняшний день в коридорах власти бытует мнение, что наше общество, наша власть, общественные организации, граждане не готовы к восприятию института лоббизма. На мой взгляд, это ошибочное мнение. История лоббистской деятельности фактически началась у нас еще в дореволюционный период. Я имею в виду торговые съезды фабрикантов, союзы предпринимателей, различные консультативные советы, которые в той или иной степени могли влиять на власть и на принятие соответствующих решений в государстве до Великой Октябрьской революции 1917 года. Это первый этап развития лоббизма в России.

Вообще, развитие лоббистской деятельности в России условно можно разделить на четыре этапа. Первый — дореволюционный, второй — советский, третий — годы перестройки до принятия новой Конституции Российской Федерации, четвертый — начиная с 1994 года, после принятия новой Конституции Российской Федерации. Второй этап формирования лоббизма в России относится к советскому периоду. В это время монополия на лоббистскую дея-

История лоббизма в России

тельность была в основном у КПСС. Фактически все кадровые вопросы решались через соответствующие партийные организации, в том числе и вопросы, связанные с финансами. Это касалось деятельности президиумов верховных советов, где утверждались и принимались бюджеты СССР, РСФСР, аналогичным способом решались вопросы и в союзных республиках.

В период перестройки значительно активизировалась лоббистская деятельность в верховных советах и органах исполнительной власти. Она активизировалась потому, что появились общественные объединения, предприниматели, которые были способны влиять на депутатов, на решения органов исполнительной власти. Законодательство стало активно меняться. В результате к концу 1990-х годов произошла определенная конституционная реформа. Была принята Конституция 1993 года. На ее основе изменилась конфигурация власти, произошло разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную. Оформился институт Президентства в России. Меняется избирательная система. Происходит административная реформа. Создаются все новые институты демократии.

Последняя конференция, которая проходила в ГУ — ВШЭ и была посвящена «выращиванию экономических институтов», на мой взгляд, много потеряла от того, что на ней не рассматривался институт лоббизма. Думаю, что ГУ — ВШЭ эту ситуацию в будущем поправит, и, может быть, наш сегодняшний семинар послужит очередным толчком для активизации процесса легитимизации и построения цивилизованного института лоббизма.

После принятия новой Конституции РФ в Государственной Думе активизировалась работа по подготовке законодательства о лоббизме. Законопроектов о регулировании лоббистской деятельности в Государственной Думе было несколько, последний вносился фракцией СПС. Но судьба всех законопроектов одна и та же — все они сняты с рассмотрения Государственной Думы. Последний законопроект СПС был снят 9 февраля 2005 года. Это, может быть, несколько несправедливо к той партии, которая в настоящее время не имеет ни депутатской группы, ни фракции в Государственной Думе.

Первоначально концепция законопроекта о регулировании лоббистской деятельности охватывала все органы государственной власти, в том числе и судебные. Однако специалистам в этой области уже тогда было очевидно, что высшие судебные органы, суды должны быть выведены из регулирования правоотношений в области лоббизма. Где-то в 1994–1995 годах это поняли и законодотворцы. Конференция, которая была организована Верховным Советом РСФСР еще в 1993 году, дала этому определенный толчок. К сожалению, она носила полузакрытый характер. Я предпринимал попытки для участия в ней, но мне это так и не удалось, поскольку чиновники от власти ограничили возможность участия в конференции только на платной основе. Я тогда работал в профсоюзах и хотел участвовать в обсуждении в личном качестве, как уча-

ный. Участие в индивидуальном порядке было невозможно. До сих пор материалы этой конференции остаются фактически недоступными широкой общественности, так как нигде не были опубликованы.

Такое отношение к достаточно актуальной теме прослеживается и сегодня. Значительная часть вопросов, связанных с лоббистской проблематикой, находится в тени, и все попытки депутатов первого, второго, третьего и четвертого созывов принять наконец-то этот закон не увенчались успехом. Фактически я уже перешел к последнему по времени этапу развития лоббизма. Этот этап относится к 1994–2005 годам. На мой взгляд, он наиболее продуктивный, несмотря на то, что закона о регулировании лоббистской деятельности все еще нет.

Почему? Ведь в Конституции РФ есть достаточно оснований для того, чтобы этот закон был принят. Во всяком случае, хочу привести один важный пример — заключение Правительства РФ 1995 года на законопроект о регулировании лоббистской деятельности фактически носило положительный характер. Пожалуй, лишь одна крупная позиция (положение) этого законопроекта не устраивала тогда правительство: законопроект недостаточно учитывал положения статей 32 и 33 Конституции РФ, в которых говорится об участии граждан в управлении делами государства и об индивидуальных и коллективных обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Это одни из ключевых норм, относящихся к конституционным основам в этой области. Аналогия есть и в Конституции США. Хочу обратить внимание на то, что все законодательство, которое относится к регулированию лоббистской деятельности, в том числе последний, новый закон США о раскрытии и регулировании лоббистской деятельности, основывается на первой поправке Конституции США, где говорится как раз о петициях граждан.

В российском законодательстве субъекты Российской Федерации шагнули значительно дальше федерального центра. На федеральном уровне только в отдельных нормативно-правовых актах и иных программных документах упоминается термин «лоббизм» (в частности, в Указе Президента 1993 года, относящемся к вопросам радио- и телевидения, а также в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию). К сожалению, многие положения в этих программных документах наших президентов носят противоречивый характер. В одном Послании Федеральному Собранию первый Президент России Б. Ельцин поддерживает институт лоббизма и ратует за его цивилизованный и легитимный путь развития, а в другом — характеризует этот институт достаточно критично.

Субъекты Российской Федерации, как я уже отметил, значительно опережают федеральный центр по вопросам законодательного регулирования лоббистской деятельности. В частности, в законах и нормативно-правовых актах Краснодарского края, Амурской и Иркутской областей есть соответствующие

История лоббизма в России

главы, которые регулируют лоббистскую деятельность при подготовке законов субъектов Российской Федерации. Там же даются и определения лоббизма. Хочу отметить и позитивное положение Устава города Москвы, в соответствии с которым, в частности, москвичи в порядке, установленном законом города Москвы, осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Московскую городскую Думу петиций с предложениями о принятии, изменении или отмене закона города Москвы. Таким образом, Московской городской Думе предписано учитывать гражданские законодательные инициативы граждан города Москвы. Налицо прямое развитие статей 32 и 33 Конституции РФ.

Что касается злободневного вопроса о взаимоотношениях бизнеса и власти, то Евгений Григорьевич совершенно правильно отметил, что значительная часть этих отношений сегодня находится в тени. К сожалению, эти отношения зачастую подкрепляются взятками. Среди субъектов, которые задействованы в нелегитимном разрешении каких-то вопросов, очень часто фактически происходит мошенничество. В частности, наверное, вы все слышали, что в конце 1990-х годов был пойман сотрудник Государственной Думы, который получил взятку за продвижение одного из вопросов. Впоследствии судебные органы выяснили, что на самом деле он не имел ни малейшей возможности повлиять на решение данного вопроса. То есть налицо элемент мошенничества или участие в мошенничестве. Это первое.

Второе, что, на мой взгляд, вредит лоббистской деятельности, — большинство всех тех любителей, которые пришли на этот рынок услуг, на самом деле оказывают совершенно непрофессиональные услуги. Те организации, которые нанимают таких «специалистов», пытаются экономить на подготовке законопроектов, на компетентном, профессиональном заключении, на привлечении ведущих экономистов, юристов, социологов, иных специалистов при подготовке конкретного законопроекта.

В связи с этим хочу напомнить, что в начале 2000-х годов в газете «Ведомости» была опубликована статья помощника депутата Государственной Думы, который приводил данные о затратах американских организаций на лоббистскую проблематику. Он приводит сведения о 100 ведущих американских организациях с самыми высокими «расходами на лоббирование» по состоянию на 1999 год. Среди них, в частности, компания «Филипп Моррис». Она только за один год затратила на привлечение лоббистов, различных консультантов, экспертов для подготовки законодательных предложений в конгресс США и иные органы власти 14 миллионов долларов. Компания «Боинг» — более 8 миллионов долларов. «Форд Мотор К^о» тратит на лоббирование своих интересов также около 8 миллионов в год, «Дженерал Моторс» — примерно 7 миллионов, компания «Майкрософт» — 4,8 миллиона, «Шелл Ойл» — немногим более 4 миллионов, а Компания Уолта Диснея — 3,4 миллиона долларов.

Эти примеры показывают, что лоббистские услуги достаточно дороги, и те организации, которые продвигают какие-то решения во властных структурах, во-первых, пытаются не афишировать свою деятельность, во-вторых, экономить и, в-третьих, выходить на конкретных исполнителей, то есть тех должностных лиц, которые принимают эти решения в органах исполнительной и законодательной власти. На мой взгляд, эта ситуация не совсем нормальная.

Евгений Григорьевич отметил, что в настоящий момент наблюдается конфликт между властью и бизнесом. Я думаю, что конфликта нет, а если он все же есть, то по другим проблемам, поскольку в области лоббистских услуг у бизнеса и власти как раз полное взаимопонимание. Власть понимает, что закон о регулировании лоббистской деятельности на сегодняшний день для нее невыгоден. Бизнес также понимает, что открытая и легитимная процедура прохождения и принятия решений ему невыгодна, так как ему нужна эксклюзивность отношений и преимущество перед конкурентами. И в этом вопросе уже сложилось некое взаимопонимание.

Бытует мнение, что в первой и второй Государственной Думе можно было провести законопроекты о регулировании лоббистской деятельности. На мой взгляд, и тогда и сейчас бизнес и власть в этом вопросе не проявляли активности. Хочу привести еще один пример. В настоящее время есть профессиональная Национальная ассоциация лоббистов. Казалось бы, в этой организации собрались специалисты, которые умеют и в состоянии решать свои задачи нормально, легитимно и посредством регламентных норм, которые имеются у обеих палат Федерального Собрания, на основе Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации, Регламента Правительства РФ и т. д. Но, к сожалению, даже такая организация не в состоянии профессионально заниматься вопросами законотворческого процесса, тем более лоббизмом в широком смысле и по всем вопросам лоббистской деятельности.

Теперь что касается этики этих взаимоотношений. В отношении государственных служащих Президент РФ вопрос этот решил. Принят Указ «Об общих принципах поведения государственных служащих», где косвенно говорится о том, что разрешено и какое поведение государственного служащего допускается, а что противоречит этике. Помимо этого, имеется Федеральный закон «О федеральной гражданской службе», принятый в 2004 году, который частично определил вопросы этики, и в связи с этим Федеральный закон 1995 года «Об основах государственной службы» утратил силу.

Но сегодня этого недостаточно. Нужен закон о регулировании лоббистской деятельности, нужен закон о коррупции, нужен закон об обращениях и петициях граждан, нужен еще целый ряд подзаконных актов, в том числе, например, положение об аккредитации лоббистов в органах государственной власти

История лоббизма в России

и иные документы, которые помогли бы сформировать легитимный и в определенной степени прогрессивный для общества, власти и бизнеса правовой институт лоббизма в Российской Федерации. Коррупция будет процветать там, где нет действенных, открытых и правовых механизмов взаимодействия бизнеса и власти, а равно и легитимного института лоббирования. Спасибо за внимание.

Евгений ЯСИН:

Пожалуйста, вопросы.

Гиви КИПИАНИ:

Дайте, пожалуйста, определение того, что вы подразумеваете под лоббизмом, потому что лоббизм можно понимать как легализацию коррупции для продавливания того, что не положено продавливать, а можно понимать и наоборот.

Алексей ЛЮБИМОВ:

Вопрос о понятии, или определении, лоббизма, как в правовом, так и в широком смысле, достаточно актуален. Без разрешения основополагающих вопросов, обработки понятийного аппарата идти дальше сложно. В справочной и научной литературе существуют политологические, социологические и всякого рода филологические понятия. Я предпринял попытку дать определение лоббизма именно в правовом (институциональном) смысле. Я понимаю лоббизм как совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, других субъектов правоотношений, специализирующихся на деятельности с органами государственной власти и местного самоуправления для оказания влияния на принятие и продвижение необходимого им решения.

Гиви КИПИАНИ:

Что такое лоббистская деятельность?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Услуги по подготовке (экспертизе) законодательных и иных актов по продвижению решений, связанных со значимыми государственными и местными инициативами в различных областях политики, экономики и т. д.

Тамара МОРЩАКОВА:

Кто субъекты этих отношений?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Мне кажется, что вас в первую очередь интересует, могут ли депутаты различного уровня быть субъектами этих отношений, или являются ли они лоббистами. В моем понимании, должностные лица, которые осуществляют деятель-

«Бизнес и власть: нужен ли закон о лоббизме?» (Материалы научного семинара, 27 апреля 2005 г., Москва)

ность и занимают государственные должности на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, конечно же, не являются лоббистами. Но эти должностные лица, находясь в федеральных и региональных органах государственной власти, в соответствии со своими должностями встроены в лоббистский процесс. Без них обойтись нельзя, и в этом смысле депутаты имеют отношение к лоббистской проблематике. Помимо них, субъектами данных отношений, соответственно, будут и профессиональные лоббисты, я имею в виду тех, кто специально подготовлен и занимается этими вопросами, другие категории специалистов, которые задействованы в продвижении и принятии решения.

Дмитрий ЗИМИН:

Вы говорили о лоббизме во властных структурах. Среди этих властных структур Администрацию Президента вы имели в виду или нет?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Имел в виду.

Дмитрий ЗИМИН:

Это тоже по законодательству должно быть оформлено соответствующим юридически корректным способом?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Конечно. Должен быть правовой механизм, который позволял бы участникам данного вида отношений знать правила и механизмы взаимодействия с властью по вопросам подготовки и принятия решений.

Петр ПОКРЕВСКИЙ:

Мы недавно обсуждали этот вопрос. Главное — в очень тонкой грани между лоббизмом и коррупцией. Вы можете, как юрист, четко эту грань провести?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Вопрос о грани между лоббизмом и коррупцией архисложен — и с точки зрения регулирования института лоббистской деятельности, и с точки зрения оформления антикоррупционного законодательства. Пока мы законодательно или хотя бы концептуально не разграничим эти два института, дальше углубляться в эту тему будет весьма проблематично. Необходимо определиться в первую очередь, как это подчеркивают многие эксперты, с определением коррупции. Потому что в настоящее время мы наблюдаем полифонию мнений относительно понятия коррупции, и в зависимости от этого вопроса, а также от того, каким образом будет формироваться весь остальной понятийный аппарат антикоррупционной направленности, зависит дальнейшая судьба института лоббизма.

Светлана АВДАШЕВА:

Что именно должен регламентировать закон о лоббизме? Что именно должно следовать из этого закона?

Алексей ЛЮБИМОВ:

Фактически вы говорите о концепции и структуре законопроекта. В свое время для меня структура и, соответственно, концепция выглядели следующим образом. В первую очередь, это понятийный аппарат и система нормативных правовых актов о лоббизме. Второе — это субъекты и объекты лоббистской деятельности. Далее — принципы и формы лоббистской деятельности, услуги, организационно-правовые формы лоббистской деятельности, аккредитация лоббистов, налогообложение лоббистской деятельности, этика, ответственность за ненадлежащее оказание лоббистских услуг и нелегитимное лоббирование, многие другие вопросы.

Валерий ДРАГАНОВ:

Если аудитория позволит, то я сейчас хотел бы не выступать в качестве оппонента, а порассуждать о том, как я себя чувствую в качестве лоббиста, антилоббиста или среди лоббистов.

Отсутствие закона о лоббизме мне и моим коллегам очень мешает. Мы нашли оптимальную форму в Комитете по экономической политике, который мне доверено возглавлять, создав по-настоящему мощные интеллектуально экспертные советы. Около тысячи экспертов сегодня работают в Комитете по экономической политике. Это не значит, что они каждый день ходят к нам в пыльные, душные и крохотные аудитории. Нет, мы используем, к счастью, имеющиеся электронные сети, устраиваем форумы. У нас постоянный контакт с нашими экспертами, и они очень нам помогают. Я о них заговорил, потому что две трети этих экспертных советов состоят из представителей бизнеса. Почему мы на это пошли? Извините за нескромность, это было моим личным решением, которое потом было поддержано коллегами. Я прослужил долгое время во власти и властных структурах и знаю, что правительство всегда остается закрытым, даже если оно демократическое и либеральное, потому что это правительство, там своя этика, своя субординация.

Власть сейчас должна реабилитировать себя, предложив некие нетрадиционные формы. Такая возможность сегодня есть. Это открытая экономика, это экономическая свобода, это приоритет права над политикой.

С лоббизмом в таком умозрительном смысле я столкнулся сегодня в 7:30. Мне позвонили с радиостанции ВВС и попросили прокомментировать предстоящий приговор, который сегодня вынесен. Я был изумлен. Как я могу комментировать то, что не состоялось? Я подумал и сказал, что на чаше весов слепой Фемиды сегодня совокупность правовых и, к сожалению, политических ар-

гументов. Судья принимает решение, основанное на норме закона, но с учетом своего внутреннего убеждения. Я сказал, что если этот подсудимый, которого мы все знаем, имел за все это время человеческие и нравственные страдания, то почему это не стало хорошей компенсацией, если в право вплелась политика?

Вы спросите, причем здесь лоббизм? Я смею утверждать, что лоббизм — это необязательно лоббирование решений в государственных органах или законов, можно лоббировать и свою идеологию, что еще более опасно.

Я убежден, что закон о лоббизме необходимо принять хотя бы потому, что он регистрирует каждого лоббиста или лоббистскую организацию. Вот господин Юргенс не даст соврать, что РСПП — мощная лоббистская структура. И я, понимая это, сказал: «Господа, чем тратить деньги на взятки, подкуп и бесконечное мельтешение в коридорах Государственной Думы, потратьте деньги на создание мощных экспертных советов. А к этому времени мы напишем закон о лоббизме, и тогда все сойдется». Пока этого не случилось, но думаю, что сегодня это по-прежнему актуально и этим надо заниматься.

Хочу привести несколько примеров эффективного лоббизма. Геннадий Васильевич Кулик, работая и в Государственной Думе, и в правительстве, чуть ли не в одиночку лоббировал такие решения, которые казались малоперспективными. И его корпорация или те, кто за ним стоял, должны ему сказать спасибо.

Другой позитивный пример. Есть такой блестящий технолог — Владислав Матусович Резник. Когда мы не обладали большинством, как сегодня (это было в третьей Думе), и нам нужно было договариваться с СПС и с коммунистами, то Владислав Матусович, выполнял то, что не предписывалось, а рекомендовалось по договоренности правительства и Администрации Президента. И это тоже требует большого умения.

Тот же ЮКОС в третьей Думе организовал невиданный спурт по СРП и ряду налогов и был бы успешен, если бы не отдельные его члены, которые, растворяясь в депутатском многоголосии, начали играть в свою игру. Поэтому я не могу сказать, что ЮКОС был непревзойденным лоббистом. Затем были правильными, но их воплощение некоторыми представителями компании было не очень корректным. А что касается автопрома или профсоюзов, то по результатам можно констатировать, что это был «антилоббизм», потому что автопром так и не поставил ту марку, которую мы хотим, и я думаю, что этого никогда не случится. Если же говорить о профсоюзах, то считаю, что в судьбе Трудового кодекса они сыграли негативную роль. Профсоюзы полагают, что они защитили наемных рабочих, а я убежден, что они задержали нашу интеграцию.

Здесь присутствует Сергей Ренатович Борисов. ОПОРа — это явление прозрачное, гласное и продуктивное: ежедневное лоббирование интересов малого бизнеса.

Еще я хотел бы сказать, что Тюлькин, Rogozin и Надеждин — это лоббисты-циники, но это, может, и неплохо.

Игорь ЮРГЕНС:

То, о чем рассказал Алексей Павлович, и ход дискуссии показывают, что мы не готовы к принятию такого закона. Алексей Павлович говорил в своем выступлении о позитиве лоббизма и негативе лоббизма, о гражданском лоббизме и бизнес-лоббизме, о предпринимательских его аспектах и аспектах политических. В настоящий момент взять и объединить все это в одно понятие практически невозможно. Гражданские инициативы должны быть отстаиваемы в законодательных органах власти, для этого есть Закон «Об общественных организациях», для этого есть ОПОРа, другие имущественные объединения должны это дело отстаивать, или тогда нужен закон о гражданском обществе. Бизнесу это не нужно по целому ряду оснований, о которых я скажу несколько позже. Политические инициативы не лоббируются в силу строительства вертикали власти. Какой же тут лоббизм, когда нужно создать вертикаль, единую мощную правящую партию? Надо сначала выстроить систему, а потом заниматься политическим лоббизмом. В настоящий момент я не вижу, каким образом экспертное сообщество, представленное во всех этих трех ипостасях, могло бы быть объединено одним законом, в котором бы говорилось, что делать и в общественной, и в экономической, и в политической плоскости.

Второй момент. Общество, конечно, к этому не готово. Потому что наряду с людьми, которые будут представлять какие-то интересы в законодательных органах власти, будут и другие люди, которые станут решать тот же вопрос не по закону, а «по понятиям». Масштабы нашей коррупции говорят о том, что пока мы не научились самоограничивать себя и в этом тоже. Алексей Павлович привел несколько положительных примеров — Краснодарский край, Амурской край, Москва. Во всех этих трех субъектах уровень коррупции, уровень негативного лоббизма таков, что я даже не буду сейчас об этом говорить. Вы все москвичи, вы знаете, что такое от ЖЭКа до Думы представлять свои интересы — заноси, и твои интересы будут представлены. Поэтому, повторю, общество не созрело, с одной стороны, интересы дисперсированы — с другой.

Сейчас я перехожу к бизнес-составляющей, потому что не хочу затрагивать гражданское общество и политическое лоббирование. Бизнес-лоббирование знаю не понаслышке чуть лучше и могу вам сказать, что самое основное — это закончить определенные качественные структурные реформы, в том числе административную реформу, и попытаться вывести государство по максимуму из экономической сферы. Если мы это сделаем, то отпадает та часть негативного лоббизма, о котором мы говорили.

Хочу напомнить, что Минтопэнерго, например, был для бизнесменов наиболее коррумпированным и лоббистски привлекательным министерством до той поры, пока оно выписывало лицензии на месторождения. Как только ли-

цензии ушли из этого ведомства, Минтопэнерго, кстати при господине Юсуфове, стало открытейшим министерством, где были созданы экспертные советы, где обсуждались большие вопросы развития отрасли и где не было негативного лоббизма, а был хороший экспертный лоббизм.

Как только мы ряд коррупциогенных функций у государства отберем, сделаем его прозрачным (а закон о лоббизме государство прозрачным не сделает), то отпадет и этот негативный лоббизм. А положительный лоббизм... Совершенно прав Валерий Гаврилович, зачем нам использовать американскую практику, когда у нас есть свое экспертное сообщество, которое будет решать эти проблемы.

Таким образом, лоббисты негативные останутся до той поры, пока государство слишком представлено в экономике, пока оно управляет большими денежными потоками, пока оно коррумпировано и непрозрачно. И это еще будет лет 10–20, поэтому пока мы не созрели для закона о лоббизме. Если, предположим, мы созреваем, тогда я знаю две существующие модели: американскую — прямое представительство лоббизма, и французскую, когда регистрируются крупные корпорации со своими представителями при законодательном собрании Франции и с корпораций спрашивается за их деятельность. Но это для более продвинутого общества.

Евгений Григорьевич предложил на одном из первых заседаний бюро РСПП заняться Экспертному институту лоббистской деятельностью «с правильной точки зрения». Не согласились. Аргумент видимый был тот, что мы, мол, либеральное объединение и не готовы рассматривать эти варианты, а настоящий аргумент заключался в том, что до той поры, пока будет конкуренция, что бы ни внесли РСПП, ОПОРа, «Деловая Россия» в Думу, все равно после этого лоббисты начнут конкурировать между собой, между теми организациями, которые вроде бы занимают общую позицию. Потому что по СРП или по налогу на недра нужна отдельная позиция ЮКОСа, «Сибнефти», ЛУКОЙЛа, «Роснефти» и т. д. Все равно пойдут с конвертами или без — о том, как они будут убеждать, не хочу сейчас говорить.

И в Америке то же самое. Американская модель, конечно, что-то регламентировала по мере того, как само общество цивилизовывалось, но на самом деле делается все то же самое. Поэтому не надо спешить зарегламентировать то, что зарегламентировать не удастся, как показывает в том числе очень передовая американская практика, да и французская тоже, где взяточником и последним осужденным лоббистом является сын президента Миттеррана.

Церен ЦЕРЕНОВ:

Я не являюсь пока сторонником данного закона, но не из-за того, что работаю чиновником, а, может быть, из-за того, что мне не до конца понятна цель и некоторые механизмы. Пока обозначены две причины того, почему не-

История лоббизма в России

обходим данный закон. С одной стороны, чтобы исключить элементы мошенничества, с другой — чтобы ввести все в легальное поле. Что касается мошенничества — не знаю. В этом случае получается, что закон о лоббизме должен быть наподобие закона о защите прав потребителя, что-то в этом духе. Не верится мне в это. Что касается коррупции, то я не уверен, что этот закон сможет решить вопрос с коррупцией. От коррупции только одна таблетка помогает — это прозрачность государства, и закон о лоббизме вряд ли сможет что-то в этом смысле изменить.

Для меня основные лоббисты — это чиновники, через них все решения проводят, и они сами на определенные точки нажимают. Не уверен, что у нас есть невинные чиновники и что бизнес пытается их развратить.

Что тревожит? Тревожат некоторые механизмы, которые сейчас в законопроекте существуют, — учет лоббистов и т. д. Когда начинают всех считать, как-то мне становится тяжело. Посчитали партии, теперь посчитают людей, которые с этими партиями работают. Даже если мы посчитаем этих людей, что, пропуска в Думе не будут заказывать тем, кого нет в списках лоббистов? Или, допустим, мы теперь из списка будем вычеркивать людей, которые проштрафились? Как бы не перейти грань, не подкосить таким образом гражданское сообщество, а то говорим мы одно — либеральное, а на деле все получается наоборот. Жизнь не раз нам это показывала и продолжает показывать. И в этом смысле я согласен, что ситуация не созрела.

Олег ФОМИЧЕВ:

Начать хотелось бы с ремарки по поводу выступления В.Г. Драганова. Я являюсь по совместительству членом экспертного совета, о котором говорил Валерий Гаврилович, и могу обрисовать ситуацию изнутри, но, мой взгляд, она не столь оптимистична. У меня сложилось однозначное впечатление, что структура в том виде, в каком она была создана, мало работоспособна и те легальные формы экспертного лоббизма, которые уже начали зарождаться, малопродуктивны, потому что представители бизнеса, особенно крупного, в кулуарах говорили мне примерно то же самое, что сейчас сказал Игорь Юрьевич: мы не будем отказываться от участия в экспертном совете, но свои проблемы будем решать привычными способами. И я полностью согласен с И.Ю. Юргенсом — проблема лоббизма лежит не в плоскости принятия или непринятия закона, а в плоскости обеспечения прозрачности государства, в общеполитической плоскости.

Вообще, к лоббизму как явлению я отношусь позитивно, это очень эффективное дополнение к парламентской демократии, поскольку позволяет учесть то самое мнение меньшинства, которое обычно в демократиях менее развитых принято не учитывать. Такой инструмент нам необходим. И когда мы говорим о законе о лоббизме, мы должны в первую очередь учитывать именно эту, са-

мую главную функцию лоббизма — не защиту прав потребителей и не борьбу с коррупцией, а прежде всего обеспечение доступа небольших непарламентских общественных организаций, представителей других интересов к принятию решений на государственном уровне. Однако тем законом, который предлагается, и вообще любым законом о лоббизме, который попытался бы сейчас каким-то образом это все зарегулировать, мы проблему не решим. Как показывает практика, в ряде случаев с принятием соответствующих законов проблемы только усугубляются.

Нужен ли закон о лоббизме, если значительная часть тех, кто сейчас реально лоббирует, а это как раз чиновники и депутаты, по определению субъектов лоббизма не подпадает под действие этого закона? Приняв такой закон, мы, видимо, создадим рынок профессиональных лоббистов, профессиональное сообщество, которое, кстати, уже существует, каким-то образом его легализуем, но реальной силы, реальных политических полномочий, реального представительства такой лоббизм иметь не будет, потому что сейчас, к сожалению, он осуществляется совсем другими способами.

Вопрос терминов тоже играет значительную негативную роль, потому что термин «лоббизм» и термин «коррупция» сегодня друг от друга фактически неотличимы. И когда мы говорим о регулировании лоббизма, это однозначно воспринимается так, как если бы мы принимали закон о регулировании коррупции в органах исполнительной и законодательной власти.

Короткое замечание по поводу того, почему сейчас крупному бизнесу это невыгодно. В соответствии с классической экономической теорией групп, когда анализируются частные издержки и выгоды, издержки согласованных действий, возникающие проблемы оппортунизма и т. д., получается, что крупному бизнесу невыгодно играть во все эти игры с согласованием. Если он знает, что, заплатив несколько большую сумму, он получит еще большую сумму взамен, зачем ему пытаться действовать легальными способами, с кем-то договариваться и т. д.?

Илья ШАБЛИНСКИЙ:

В течение пяти лет я работал в Совете Федерации одним из четырех заместителей начальника Правового управления. Хочу сначала описать схему типичного лоббинга, а после подумать над тем, что здесь можно регулировать. Кое-что, на мой взгляд, можно.

Каковы основные предметы лоббирования? Скажем, такие два предмета, как налоговая льгота или создание новой структуры и при ней какого-то фонда. При мне пытались создать фонд защиты Байкала. Для того чтобы пробить налоговую льготу, в то время нужно было внести поправку в Закон «Об основах налоговой системы». Это несколько усложняло работу лоббистам. В течение пяти лет, пока я там работал, попыток лоббирования было около десятка,

История лоббизма в России

все абсолютно по одной схеме — мы обменивались мнениями и общую схему могли представить себе вполне точно.

Что требовалось от зампреда, или председателя комитета, или заместителя начальника Правового управления? Заключение. Позитивное, положительное заключение на законопроект, который к тому времени должен был стать законом, — он приходил из Думы. К лоббируемому чиновнику обращаются и предлагают уже готовый вариант заключения, очень хорошо и профессионально сделанный, позитивный. Можно внести некоторые изменения, но суть должна сохраниться. Поскольку Совет Федерации находится ближе к концу законотворческой цепочки, вам предложат заключения, подготовленные в Государственной Думе и уже подписанные такими авторитетными людьми, что как-то хочется быть причастным к этому хорошему, доброму общему делу. После этого ставят вопрос об оплате, сумма никогда не произносится, есть другие способы.

Следующей «остановкой» является Администрация Президента, потому что закон можно, в принципе, отклонить и нужно положительное заключение Правового управления Администрации. Как решается вопрос там — это отдельная песня. Но в ряде случаев чиновникам из Совета Федерации предлагали уже готовые позитивные заключения из Администрации Президента. Обращаю внимание на то, что все эти заключения касались правовой стороны вопроса, они обосновывали необходимость, возможность, логичность введения данной поправки в Закон «Об основах налоговой системы». Есть и другая сторона — экономическая. Но это уже проблема депутатов Госдумы. Там другие проблемы и другие расценки.

Это достаточно серьезные вещи, и вы должны представлять себе, в чем тут проблема. А проблема в том, что любая налоговая льгота — это нагрузка на бюджет, она должна быть чем-то компенсирована. Но это не дело чиновников, это должны депутаты обосновать на заседаниях профильных комитетов, причем никто не знает, кто из них выступает в качестве лоббиста. Так вот, депутаты должны доказать, что эта льгота будет компенсирована. Это дорогая услуга, это серьезная услуга. Такова самая общая схема.

Что здесь можно урегулировать законодательно? Я допускаю, что может быть реестр лиц, которые предлагают готовые правовые заключения, — в основном это очень интеллигентные, хорошо подготовленные, приятные во всех отношениях люди. Может быть также реестр организаций, которые они представляют. Вероятно, в какой-то мере это сделает отношения более ясными. Но можно ли урегулировать в законе саму плоть и кровь этих отношений, которые я попытался обрисовать?..

От коррупции лоббизм чисто теоретически, вероятно, отличается тем, что при законном лоббизме не сулят материальные вознаграждения, а предлагают аргументы, которые на депутата, на чиновника действуют. Формально это

так. А фактически в качестве аргумента выступают обычно какие-то цифры. И реально тут ничего изменить нельзя, и думаю, что и в США дела обстоят точно так же. И в Германии. Германия, по-моему, единственная страна, где депутатам формально разрешено лоббировать интересы частных корпораций, но большинство законов сводится к тому, что есть только реестры официальных представителей лоббистских структур. Вот и вся суть этих законов.

Евгений ЯСИН:

Переходим к дискуссии.

Яков ПАППЭ:

Докладчик в середине своего выступления сказал, что закон о лоббизме, регулирующий взаимоотношения бизнеса и власти, не нужен ни бизнесу, ни власти, и я думаю, что, по-видимому, он прав — главным лицам в стране этот закон не нужен. Из чего я делаю такой вывод? Кто вносил первый закон о лоббизме? Депутат Лепехин. Он вполне маргинален. Кто вносил последний закон о лоббизме? Депутаты из фракции СПС. Они тоже были вполне маргинальны.

Теперь я хочу поговорить о том, почему закон не нужен, почему он не проходит, почему в нем нет заинтересованности. Потому что существуют два механизма, которые с успехом заменяют действия профессионального лоббиста. Во-первых, это механизм личной унии. У нас очень велико в законодательных органах прямое представительство бизнеса. По моим оценкам, у нас 129 членов Государственной Думы — это люди с большим опытом руководящей работы в бизнесе. Из них 35 человек можно считать прямыми представителями крупнейших групп, 23 — очень известные крупные бизнесмены (Борцов, Саввиди и т. д.). В Совете Федерации картина менее ясна, поскольку они не публикуют на сайте биографии своих членов. Но мои оценки таковы: 43 человека из Совета Федерации имеют опыт руководящей работы в бизнесе либо собственниками, либо топ-менеджерами. Из них 10 представителей ведущих групп, 13 — крупные известные бизнесмены. В такой ситуации не очень понятно, зачем что-то доносить до депутатов специальным образом.

Второй механизм (о нем говорил господин Драганов), который легко позволяет заинтересованным представителям бизнеса участвовать в принятии законов, — это экспертные советы при комитетах, но не большие заседания, а рабочие группы по законопроектам. Я в течение более чем пяти лет был членом экспертного совета Комитета по экономической политике и знаю, что ни разу не было отказано ни одному представителю бизнес-ассоциации или крупной фирмы, если он хотел участвовать в рабочей группе по подготовке соответствующего законопроекта. Едва ли выделение специальных людей как-то усилит или переведет эту работу на более высокий уровень.

Сергей БОРИСОВ:

На каждом этапе развития нашей лоббистской деятельности, которая ведется вне зависимости от того, есть закон или его нет, нужно оценивать степень цивилизованности лоббизма в России. В ходе дискуссии я себе постоянно задавал вопрос: я и мои коллеги в ОПОРе — лоббисты? Отвечаю за себя — да. Мы что-то смогли усовершенствовать с тех пор, как два с половиной года назад была создана ОПОРа? Пожалуй, да. Мы приносим достаточно аргументированные предложения в правительство, более того, имеем возможность на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству жестко ставить самые разные вопросы, причем концептуального характера. Те площадки, которые, по мере становления бизнес-объединений, мы инициируем и создаем вместе с властью, — это уже цивилизованный лоббизм. Мы выбиваем почву из-под ног тех, кто, пользуясь неорганизованностью бизнеса, стремится решать свои вопросы втихую.

Сегодня говорили об индивидуальных крупных лоббистах. Я думаю, что, пока все не будет пропускаться через сито бизнес-объединения, такой индивидуальный лоббизм будет перекашивать рыночное пространство и так или иначе развращать чиновников. Когда мы существенно консолидируем наш бизнес, когда мы поймем, что разобщенно жить нельзя, нам значительно проще будет решать наши общие вопросы и добиваться совершенствования законодательства.

Я только что был на совещании в Минфине, где мы проводили последнюю «сверку часов» перед заседанием правительства по налоговому администрированию. Присутствовали представители трех бизнес-структур и А.Н. Шохин как координатор наших трех бизнес-объединений. Благодаря этой координации нас стали рассматривать как единый фронт, с нами уже сложно спорить, сложно разводить поодиночке. Поэтому мой рецепт продвижения цивилизованного лоббизма — консолидация бизнеса.

Представьте, что вы находитесь в самолете, который садится сквозь облака, и вы где-то в этом «молоке», в этом мутном слое. Когда мы все преодолеем это «молоко», выйдем из мути, тогда нам уже легче будет говорить о том классическом лоббизме, который есть в США, в Великобритании и т. д. Сейчас нам нужно объединиться и наступать широчайшим фронтом на коррупцию, которую может победить только организованный бизнес.

Андрей КУЗЬМИЧЕВ:

Мой интерес к теме возник почти 10 лет назад, когда я получил в дар от Владимира Лепехина книгу о лоббизме (я был тогда экспертом Думы, в которой он был депутатом). И будучи профессором Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, я эту книгу от корки до корки прочитал и сделал учебный курс по лоббизму, который стал предлагать на учебных программах. У ме-

ня, с одной стороны, занимались чиновники на факультете госслужбы, а с другой — слушатели МВА, которые сами платили за учебу. Обычно в середине занятий чиновники уходили на обед и потом тонкой струйкой возвращались, а те, кто платил деньги, сидели от звонка до звонка. И вот что интересно: слушатели МВА, представители бизнеса, задавали вопросы о лоббистской деятельности, о субъектах, о понятиях, а чиновники вопросов не задавали, сидели да записывали, а потом «случайно» приносили весьма любопытные материалы и объясняли мне: смотрите, лоббистская цепочка ЛУКОЙЛа выглядит таким образом... И как же они здорово это делали, с цифрами!

И вот что я хочу сказать. Первое — мне кажется, что закон не созрел. Продолжая аналогию с самолетом, этот закон пока еще не может приземлиться на ту самую полосу, где его встретят аплодисментами и цветами. Второе — ни книг, ни учебных пособий, ни курсов просто нет. А раз нет этой ментальной оболочки, в которую можно втягивать людей, значит, не может состояться нормальный, хороший, корректный разговор. Поэтому я, как оппонент этого закона, считаю, что он пока не готов, но, как человек, который любит эту тему, я готов приложить все усилия, чтобы ее продвигать, чтобы она стала звучной и значимой.

Виталий ЧЕРНИКОВ:

Я попытаюсь выступить в защиту необходимости законодательного регулирования проблемы лоббизма.

Когда я был мэром одного маленького российского города, я столкнулся с этой проблемой напрямую. И то, что я сижу сейчас здесь живой или не сижу в местах лишения свободы, это результат того, что в тот период ни один лоббист не получил преимуществ перед другими и ни один предприниматель, лоббировавший свои интересы, не пострадал из-за того, что он получил от власти какие-то преимущества по отношению к другим участникам рынка. А время было тяжелое — с 1991 по 1994 год, тогда утюгами жгли конкурентов. Но наша местная политика была лишь частным случаем и закончилась с избранием новой власти. Вот почему нельзя ставить решение проблемы лоббизма в зависимость от одного человека или группы людей.

А проблема эта действительно существует. Например, мне в то время делали очень интересные предложения, которые надолго обеспечили бы мне сытую жизнь (если бы удалось не попасть в места не столь отдаленные). Прокуратура трижды заводила уголовные дела, в которых меня пытались перевести из свидетелей в обвиняемых. Все дела развалились только потому, что невозможно было найти ни одного факта коррупции в связи с их отсутствием.

Вопрос, на мой взгляд, уже перезревает. И здесь важно отделить корректное слово «лоббизм» от неблагозвучного — «коррупция». Пока у нас и тот и другой термин практически употребляются в бытовом, обыденном

История лоббизма в России

смысле. Насколько я понимаю, речь идет о том, чтобы придать юридический статус проблеме лоббизма. И если мы сумеем сделать это корректно, сразу же снимутся опасения политических оппонентов, которые ставят на крайности между лоббизмом и коррупцией. Одновременно нужно прояснить и понятие коррупции, которое до сих пор у нас не прояснено надлежащим образом, надо принимать соответствующее законодательство и в этой сфере.

Мне кажется, что закон о лоббизме должен отвечать на несколько вопросов. Во-первых, когда спрашивают, кому нужен закон — бизнесу или власти, нужно понимать, что он нужен и тому и другой, а еще — обществу, прежде всего обществу. Сегодня здесь представители правительства говорили о том, что прозрачность органов госвласти — это хорошо, а лоббизм, он как-то что-то... Но ведь закон о лоббизме может стать реальным шагом на пути повышения прозрачности органов власти. Каким образом?

Прежде всего, когда мы регистрируем лоббистов (а порядок регистрации должен быть понятным, простым и публичным), мы сразу выводим контакт лоббирующей организации и представителей власти на публичный уровень. В этой связи надо запретить любые контакты представителей власти с лицами, не зарегистрированными в качестве лоббистов. Фиксация такого факта будет свидетельствовать о том, что здесь что-то нечисто.

Если лоббист зарегистрирован, встречается с чиновником или с депутатом, это публичное дело, это становится поводом сразу поставить на контроль дальнейшие действия этого чиновника или депутата. И мне, например, безразлично, дали этому чиновнику или депутату деньги, это уже дело правоохранительных органов и прокуратуры. Мне важны дальнейшие действия этого чиновника или депутата. Если вопрос имеет государственное, общественное значение и затем чиновник лоббирует этот интерес, который выгоден широкому кругу потенциальных потребителей, то мне безразлично, каким образом убедили данного чиновника. Но если после встречи с лоббистом он начинает лоббировать частный коммерческий интерес какой-то конкретной фирмы, у тех, кто следит за процессом (а это должен быть прозрачный и понятный контроль), сразу же возникает мысль разобраться, вследствие каких аргументов чиновник пришел к тем мыслям, которые излагает.

Второй момент. Какие органы должны быть субъектами закона? Мне кажется, что субъектами закона со стороны власти должны быть прежде всего публичные органы, органы, избранные населением, органы или должностные лица, которые принимают решения, направленные на неограниченный круг потребителей. Никакой чиновник, просто сидящий в министерстве, не может быть субъектом лоббистской деятельности. Это должно быть исключено. Как лоббируется интерес, как осуществляется контроль и какие предусмотрены санкции — все это также должно быть прописано.

Но это невозможно без гражданского общества, о котором сегодня все много говорят и даже несколько раз сказал президент в своем послании Федеральному Собранию. В том состоянии, в котором у нас сегодня находятся СМИ, гражданское общество, будет очень сложно реализовать независимый контроль за действиями лоббистов. Видимо, принимая закон о лоббизме, принимая закон о коррупции, необходимо в параллель запускать и другие законы, которые бы обеспечили защиту независимости средств массовой информации и т. д. Это вещи неразрывно связанные между собой.

Светлана ВАСИЛЬЕВА:

Я хочу добавить три штриха к «портрету» лоббизма. Первый связан с пониманием субъектов лоббистской деятельности. Закон о лоббизме не есть насущная потребность для широкого круга граждан России. Граждане являются субъектами властеотношений через свои конституционные права: избирать и избираться, участвовать в референдуме, в отзывах выборных должностных лиц и т. д. Создание правовой модели лоббистских процедур необходимо прежде всего экономическим субъектам — коммерческим организациями и некоммерческим союзам (ассоциациям).

Экономические субъекты ни в одном из случаев коллективной реализации конституционных возможностей участвовать в управлении делами государства формально не определяются в качестве стороны правоотношений в системе «гражданин — государство». В то же время предприниматели и их объединения являются самостоятельной структурно сложившейся частью общества наряду с гражданами и их коллективами в конституционно-правовом значении. При этом у экономических субъектов особые роль, назначение и позиционирование в обществе, в том числе и во взаимоотношениях с органами публичной власти.

Экономические субъекты имеют осознанные интересы, исключительность которых не позволяет приравнивать их к желаниям и потребностям граждан. Такие интересы, очевидно, не могут быть выражены посредством субъективных конституционных прав на участие в управлении делами государства. Для выражения в деятельности органов публичной власти самостоятельного пласта интересов экономических субъектов действительно требуются особые правовые механизмы, способствующие выделению, формированию таких интересов и их последующему представительству. Причем речь идет не столько о правовых механизмах участия экономических субъектов собственно в политической жизни (путем, например, направления «своего» кандидата в состав депутатского корпуса), сколько о возможности таких субъектов быть услышанными при принятии решений органами исполнительной власти.

Таким образом, закон о лоббизме является действительной потребностью бизнес-сообщества. Каждому отдельному гражданину формальное определение лоб-

История лоббизма в России

бистских процедур также было бы чрезвычайно важно, но лишь постольку, поскольку правовая модель лоббизма могла бы пресечь коррупцию в России. Тем не менее названное соотношение потребности в принятии соответствующего закона является одной из основных причин его неэффективного продвижения. Публично-правовой статус гражданина Российской Федерации как субъекта властеотношений наполнен необходимым демократическим минимумом возможностей участия в управлении делами государства. Чиновники же, предприниматели и их объединения недостаточно заинтересованы в формализации лоббистских процедур, поскольку привыкли взаимодействовать на основе «теневых», кулуарных форм отношений. Представители крупного и отчасти среднего бизнеса активно используют сложившиеся на практике и не всегда соответствующие закону неформальные механизмы продвижения своих интересов в деятельности органов публичной власти. Представители мелкого бизнеса являются более организационно разобщенными, чем представители крупного и среднего бизнеса, и не имеют необходимых ресурсов для эффективного представительства своих интересов и, соответственно, для продвижения, возможно, нужного им закона о лоббизме.

Вторая проблема создания нормативной модели лоббизма связана с тем, что право объективно ограничено в качественном правовом опосредовании соответствующей сферы общественных отношений. Непросто формально определить, например, некоторые действия субъектов процесса лоббизма, в частности степень эмоционального выражения позиций профессиональных представителей при согласовании того или иного интереса или установление пределов изменения (в процентном выражении) содержания интереса в процессе его трансформации в публично-властное решение. Какова цель деятельности лоббиста — заявить об интересе своего представляемого или непременно обеспечить его выражение в итоговом решении конкретного органа публичной власти? Какой регламент взаимоотношений должен быть между профессиональным представителем и чиновником? Сложность и уникальность общественных отношений в сфере лоббистской деятельности не позволяет разработчикам соответствующего закона прийти к единообразному пониманию содержания и формы реализации лоббизма, с тем чтобы исключить любую возможность коррупции. Очевидно, что общественные отношения в сфере лоббистской деятельности сопряжены с морально-этическим аспектом, неподвластным правовому воздействию. Без должной культуры внеправового поведения субъектов лоббизма его нормативная модель будет неэффективной. Если бы посредством нормативного правового акта и корреспондирующих ему правил этики субъектов лоббистской деятельности названные проблемы были решены, то принятие закона о лоббизме не нужно было бы откладывать еще на 10–12 лет.

В настоящее время нормативная модель представительства интересов экономических субъектов сводится к их следующим возможностям: обращаться с

предложениями об изменении и дополнении действующего законодательства, об отмене или введении конкретных законов; участвовать в совещательных, координационных, консультационных структурных подразделениях при высших органах исполнительной власти, в том числе входить в качестве членов в экспертные советы и рабочие группы конкретных органов; выражать интересы посредством политических партий. Установленные правила продвижения интересов экономических субъектов не являются лоббистской деятельностью. Кроме того, соответствующая правовая база бессистемна, положения о возможностях и механизмах участия экономических субъектов в принятии публично-властных решений по отдельным фрагментам необходимо собирать и систематизировать из целого ряда нормативных источников.

Названные формы представительства интересов экономических субъектов не являются собственно лоббистской деятельностью, хотя в настоящий момент могут рассматриваться в качестве таковой. Совершенствование в нормативном и практическом плане имеющихся механизмов продвижения интересов представителей бизнес-сообщества в деятельности соответствующих органов могло бы стать достойной заменой нормативного оформления недостаточно осмысленной в настоящее время идеи лоббизма, в отношении качественного опосредования которого право пока бессильно.

Третья проблема лоббизма связана с прозвучавшей сегодня мыслью о том, что профессиональные представители могут продвигать даже порой алогичные решения, трансформировать в деятельности органов узкокорпоративные интересы в ущерб публичным желаниям и потребностям общества. Возникает вопрос: нужны ли нам такие лоббистские процедуры, в ходе которых допускается представительство алогичных, узкопрофессиональных решений? Очевидно, что нормативная модель продвижения интересов должна учитывать, что не каждый интерес может и должен быть представлен в деятельности органов публичной власти. В силу большого количества разнообразных интересов представительства достигают, как правило, те, что пользуются достаточной общественной поддержкой. Эта проблема касается выявления будущего предназначения такой формы демократии, как лоббизм, и связана с соблюдением баланса акцентов при раскрытии сущности этого правового явления.

Валерий ДРАГАНОВ:

Почти все выступающие касались следующего вопроса: если кому-то будет дозволено, а другим нет, как на это посмотрит общество, какая этика сложится и т. д. Недавно мой старинный приятель, судья Высшего апелляционного суда США, рассказал по этому поводу историю, хорошо известную в Америке. Дама, служившая в военном ведомстве Соединенных Штатов, в течение трех лет занималась размещением заказа ВПК в «Дженерал Моторс». Она имела каждодневный контакт с конкретным сотрудником компании, которо-

История лоббизма в России

му было поручено готовить контракт. Контракт готовился три года и был заключен. Окружной суд, который рассматривал это дело, не усмотрел, что был нарушен закон и нанесен ущерб корпоративным интересам компании или государству в лице ВПК. Но при этом суд признал виновными обоих фигурантов — и сотрудницу военного ведомства, и сотрудника «Дженерал Моторс», — присудив им по пять и семь лет тюрьмы и выплату от полумиллиона до полутора миллионов долларов штрафа за то, что эта связь была признана неэтичной. Да, я не сказал самого главного: женщина через пять лет после того, как она начала контактировать с компанией, перешла туда на службу и этим переходом подписала себе приговор. Я не знаю, хорошо это или плохо. Почему мы удивляемся, что какой-то закон может ограничить права одних, создав условия для прав других?

Алексей ЛЮБИМОВ:

В своем заключительном слове позвольте мне остановиться только на трех вопросах. Первый — относительно тех проблем и болезней, которые имеют место и в обществе, и в экономике, в том числе и в действующем законодательстве. Конечно же, решить все сложные проблемы, которые были обозначены сегодня, одним федеральным законом нельзя.

Второй вопрос — относительно участия в лоббистской деятельности гражданских лоббистов, политических лоббистов, профессиональных лоббистов, иных субъектов, занимающихся продвижением необходимых им решений. В связи с этим хочу привести только два примера. В конгрессе США до 25 тысяч зарегистрированных лоббистов (организаций и физических лиц). От этого конгресс США не пострадал и не разрушился. В Германии свыше полутора тысяч организаций участвуют в лоббистской деятельности, причем там действует всего один небольшой документ по этому поводу — Положение относительно тех ассоциаций и тех представителей, которые зарегистрированы при германском бундестаге. Четыре статьи из этого Положения позволяют этот процесс сделать легитимным, открытым для общества и для законодателей.

И последнее. Конечно, не все лоббисты плохие. Среди них есть профессионалы, обладающие аналитической, социологической и иной необходимой информацией. Это дает возможность должностному лицу, принимающему решение, получить на один и тот же документ от его сторонников положительный отзыв, а от противников — критический.

Давайте все-таки предпримем какие-то цивилизованные шаги на пути построения и формирования одного из важнейших, на мой взгляд, институтов гражданского общества и сделаем возможности доступа к принятию решений органами государственной власти и местного самоуправления равными для всех. Спасибо за внимание к проблеме лоббизма.

Евгений ЯСИН:

Несколько слов в заключение.

Я на самом деле не знаю, нужен нам закон о лоббизме или не нужен. И то, что здесь сегодня были высказаны разные точки зрения на этот счет, мне представляется очень полезным.

Лично меня в понимании ситуации наша сегодняшняя дискуссия продвинула скорее в сторону закона о лоббизме. На одной из наших дискуссий по поводу пакета реформ одна дама предложила: давайте выберем пару реформ и сделаем их как надо от начала и до конца, а потом, накопив опыт, возьмемся за другие. Дорогие товарищи, это невозможно! Прогресс создания и развития институциональной системы общества идет так, что на одном направлении у нас прорыв, на другом — как получается, и ничего с этим поделать нельзя. Не выходит все делать последовательно, сначала одно, потом другое. Жизнь устроена немного иначе.

Хочу обратить внимание на одно важное обстоятельство. Может быть, в других странах формирование некоего института и заканчивается принятием формальной нормы, то есть закона, закон способствует преодолению барьера большинства, после которого все начинают подчиняться, норма получает распространение и закрепляется. У нас пока все наоборот. У нас принятие закона стоит в начале процесса формирования института. Поясню свою мысль. Лоббизм — это что такое? Это коррупция? И что, мы хотим узаконить коррупцию? Нет, лоббизм противостоит коррупции. Значит, то, что можно делать в интересах общества, мы можем узаконить, и тогда не потребуется коррупция. Либо мы будем продолжать жить так, как живем, или даже хуже, потому что в той ситуации, в которой мы находимся, при том распространении коррупции, чиновного произвола и стремления всех держаться в тени, не высываться и что-то там из-под полы делать, никакого прогресса не будет.

Я согласен с тем, что нужно гражданское общество, что нужна прозрачность всех правительственных органов, я вообще согласен со всем хорошим, но, повторю, надо решить: мы будем делать все по очереди или будем двигаться параллельно и добиваться того, что мы назвали комплиментарностью институтов, то есть их согласованности, взаимообусловленности, чтобы они могли существовать и помогать друг другу, а не вредить?

В нынешней ситуации, я думаю, закон о лоббизме мы пробьем еще не скоро, но дискуссия должна идти, и мы должны способствовать созреванию этих институтов, потому что у нас просто нет другого пути. Спасибо докладчику, оппонентам, всем присутствующим, и желаю вам удачи.

ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМЕ

1. *Абель М.* Политическая антропология международного института: Европейский парламент // Рубеж. 1994. № 5. С. 205–217.
2. *Авакьян С.А.* Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 51–69.
3. *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999.
4. *Автономов А.С.* К плану законодательных работ Федерального Собрания Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 2. С. 91–101.
5. *Автономов А.С.* Круглый стол по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». — М.: Фонд развития парламентаризма в России. 1995. С. 12.
6. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики. — М.: ООО «Фирма "Инфограф"», 1999.
7. *Автономов А.С.* Азбука лоббирования. — М.: Права человека, 2004.
8. *Андреев Д.А.* Российский либерализм и Государственная Дума (Обзор англо-американской историографии): [История отечеств. либерализма и парламентаризма] // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1995. № 2. С. 16–23.
9. *Баранов С.* Группы давления в современной России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Сборник работ победителей конкурса научных проектов «Российские общественные науки: новая перспектива». 1997. Вып. 8. Часть 1.
10. *Бентам И.* Тактика законодательных собраний. — СПб.: Изд. Л.А. Велехова, 1907.
11. *Бодуан Ж.-П.* Управление имиджем компании. Паблик рилейшнз: предмет и мастерство. — М., 2001. С. 174.
12. *Боботов С.В.* Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 116–128.
13. *Боброва Н.А.* Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 11. С. 43–48.
14. *Боголюбов С.А.* О технике законодательного процесса // Законодательство и экономика. 1995. № 5–6. С. 91–93.
15. В Думе сформировалось нефтегазовое лобби // Звезда (Пермь). 2000. 7 марта.
16. *Вишняков В.Г.* Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3 (5). С. 62.

17. Воронина А., Иванов В. Арена лоббистов. Бизнесмены начали бои в Госдуме // Ведомости. 2004. 16 апр.
18. Вяткин К. Лоббизм. Поддается ли он контролю? // Российская газета. 1993. 14 янв.
19. Геевский И.А. США: законодательная власть // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 5. С. 48–57.
20. Герасимов В.М., Деркач Л.А., Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Психология парламентаризма. — М., 1999.
21. Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. — М., 1999.
22. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000.
23. Гранкин И.В. Парламент России. Изд. 2-е, доп. — М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2001.
24. Григор Г. Газета «Ведомости», цикл статей от 18 февраля, 4 и 11 марта 2002 года.
25. Денисов А.А. Депутатская этика. — М.: Известия, 1994.
26. Дрейшев Б.В. Проблемы законотворчества в новых условиях // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 5–6. С. 60–67.
27. Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы / Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А., Любимов А.П. и др. Международный республиканский институт; Фонд развития парламентаризма в России. — М.: АВИА-Принт, 1996.
28. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000.
29. Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства в современной России: Дис. ... канд. полит. наук / РАГС. — М., 1997. С. 171.
30. Зяблюк Н.Г. Лобби — слово не ругательное // Торгово-промышленные ведомости. 1992. № 8. С. 11.
31. Зяблюк Н.Г. Лоббизм на весах демократии: зло или благо? // Российское обозрение. 1992. № 45. С. 1–3.
32. Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1(301).
33. Зяблюк Н.Г. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3. С. 43–48.
34. Ильичева Л.Е. Лоббизм и корпоративизм. — М.: Экономика, 2002.
35. Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 79–84.
36. Квачева П.И. Законодательная инициатива субъектов Российской Федерации как правовой институт: Дис. ... канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.02. — М., 1997.

История лоббизма в России

37. Конгресс США 103 созыва. Сенат. Первая сессия. Закон 1993 года о раскрытии лоббистской деятельности: Докл. Ком. Сената США по правительственным делам, сопровождающий законопроект S.349 об обеспечении открытости лоббистской деятельности с целью оказания влияния на федеральное правительство и с иными целями / Дж. Гленн. Вашингтон, 1993.
38. *Конюшко С.* Группы давления в Российском парламенте // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода) / Московский общественно-научный фонд. — М., 1997.
39. *Копылов С., Щуплов А.* Интервью бывшего депутата Владимира Семаго // Независимая газета. 2000. 16 марта.
40. *Косопкин А.С., Нефедова Т.И.* Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. — М.: Верста, 2002.
41. *Котелевская И.* Взаимодействие властей в законотворчестве // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1996. № 3–4. С. 38–39.
42. *Котелевская И.В.* Конституционные законы и законодательный процесс: [Материалы междунар. консультатив. семинара «Соотношение конституций и законодательства»] // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1995. № 1. С. 26–28.
43. *Котелевская И.В.* Правовое регулирование информации в законодательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.02. — М., 1992.
44. *Крестьянинов Е.В.* Особенности порядка принятия федеральных конституционных законов // Государство и право. 1995. № 12. С. 3–10.
45. «Круглый стол» по обсуждению законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995.
46. *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34.
47. *Кучеров А.Л.* Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / РАГС. — М., 1998.
48. *Лапаева В.В.* О концепции проекта закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Законодательство и экономика. — М., 1995. Вып. 7/8. С. 5–7.
49. *Лепехин В.А.* Лоббизм. — М.: Фонд «IQ». 1995.
50. *Лепехин В.А.* Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. — М.: 1994. С. 38.
51. Лоббизм в России. Подражание худшему или переход к лучшему? // Деловые люди. 1995. № 6. С. 46–56.
52. Лоббизм в России: этапы большого пути // Общество и экономика. 1995. № 4. С. 55–75.

53. *Любимов А.П.* Актуальные вопросы лоббизма в Парламенте России // Представительная власть. 1997. № 10. С. 81–92.
54. *Любимов А.П.* Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. — М.: Мэйн, 1998.
55. *Любимов А.П.* Институт лоббизма и законодательный процесс в Российской Федерации // В сб.: Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 44–53.
56. *Любимов А.П.* Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации // В сб.: Подготовка и принятие законов в правовом государстве: Материалы международного семинара. — М.: Издание Государственной Думы, 1998. С. 338–347.
57. *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. — М.: ИГПРАН, 1998. С. 256.
58. *Любимов А.П.* Парламентское право России: Учебное пособие. — М., 2002.
59. *Любимов А.П.* Политическое право и практика лоббизма. — М.: Издательство Государственной Думы, 2001.
60. *Любимов А.П.* Профессиональный лоббизм. Технологии лоббирования. — М.: Издание Государственной Думы, 1998. С. 200.
61. *Любимов А.П.* Классификация видов лоббизма: Материалы к международному «круглому столу» в МГЮА. — М.: АНО КиАЦ «Россия — США: XXI век», 1999.
62. *Любимов А.П.* Конституции республик в составе Российской Федерации. — М.: Издание Государственной Думы, 2000. Вып. 3. С. 184.
63. *Любимов А.П.* Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм. — М., Издание Института Европы РАН, 1999. С. 58.
64. *Любимов А.П.* Примерные требования к подготовке проектов федеральных законов (проект): Научно-практическое пособие. СПб.: Кодекс-info, 2000. № 4. С. 3–11.
65. *Любимов А.П.* Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). — М.: Издание Государственной Думы. 2000.
66. *Любимов А.П.* Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002.
67. *Любимов А.П.* Путеводитель по правовым ресурсам Государственной Думы. — М.: Издание Государственной Думы, 2002. (Сер. «Кодификация российского законодательства»; Кн. 4) (В соавторстве).
68. *Любимов А.П.* Деятельность научно-экспертных советов по конституци-

- онному законодательству, по гражданскому законодательству и смежным с ним отраслям, по международному праву, по систематизации, кодификации законодательства и правовой информации при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. — М.: Издание Аппарата Государственной Думы (Правовое управление), 2003.
69. *Любимов А.П.* Путеводитель по информационно-правовым ресурсам Государственной Думы. — М.: Издание Государственной Думы, 2003. (Сер. «Кодификация российского законодательства»; Кн. 4). (В соавторстве).
 70. *Любимов А.П.* Конституция Российской Федерации: Схемы и таблицы. — М.: Экзамен, 2004.
 71. *Любимов А.П.* Парламент и лоббизм. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
 72. *Любимов А.П.* Межпарламентское сотрудничество как форма представления российских интересов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — М., 2004. № 3.
 73. *Малько А.В.* Лоббизм и право. — М., 1995.
 74. Материалы «круглого стола» «Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции» // Бизнес и политика. 1996. № 5–6. С. 4–10.
 75. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 1. С. 100–106.
 76. *Монтиджелли А.А.* О проекте федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 76–80.
 77. *Мухин А.А., Козлов П.А.* «Семейные» тайны, или Неофициальный лоббизм в России. — М., 2003.
 78. *Нефедов Б.И.* Виды международно-правовых документов, оказывающих влияние на правовое положение иностранных граждан в СССР / Министерство внутренних дел СССР; Омская высшая школа милиции. — Омск, 1986.
 79. *Нещадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В. и др.* Экспертный институт: Избранные доклады (1992–1997) «Лоббизм в России: этапы большого пути». — М., 2002. С. 411–422.
 80. *Нещадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В. и др.* Лоббизм сегодня // Власть. 1995. № 3. С. 51.
 81. *Нещадин А.А., Блохин А.А., Верещагин В.В.* Лоббизм в России: подражание худшему или переход к лучшему? // Безопасность. 1995. № 5–6. С. 78–98.
 82. *Панте Я.Ш.* Олигархи: Экономическая хроника 1992–2000. — М., 2000.

83. *Перегудов С.П.* Крупная Российская Корпорация в системе власти // Полис. 2001. № 3.
84. *Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С.* Группы интересов и российское государство. — М.: Эдиториал УРСС, 1999.
85. *Польских И.* О лоббировании в Великобритании // Бюллетень ИТАР-ТАСС. 1997. 13 янв.
86. Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм / Издание Института Европы. — М., 1999.
87. Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. 1995. № 5. С. 20–24; О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: [Сокр. стеногр. парламент. слушаний от 17 дек. 1996 г., провед. Ком. Гос. Думы по делам обществ. объединений и религиоз. организаций] // Думский вестник. 1996. № 10. С. 137–148.
88. *Прохода Н.* Лоббизм по-французски // Деловой мир. 1994. 2 июня.
89. *Радкевич С.* О деятельности предпринимателей в сфере лоббизма / Парламентский центр Российской Федерации. — М., 1993.
90. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по состоянию на 31 августа 2003); Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г., № 2134-II ГД.
91. *Сахаров Н.* Лоббизм как фактор политической жизни // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 30–33.
92. *Сергунин А.А.* Законодательное регулирование лоббизма в США / Горьк. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. — Горький, 1986.
93. *Скорин В.* Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С. 35–38.
94. *Смирнов В.В., Зотов С.В.* Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1. С. 112–120.
95. США. Законы. О регулировании лоббизма: Федер. закон Соедин. Штатов Америки 1946 г. // Бизнес и политика. 1996. № 9–10. С. 65–68.
96. *Тихомирова Е.Б.* Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // Вестник Московского университета. Социология и политология. 2002. №3.
97. *Толстых П.* Закат Государственной Думы // Деловой еженедельник «Компания». 2004. 23 марта.
98. *Толстых П.* Лоббирование по «восточному сценарию» / Семинар проф. Е.Г. Ясина: Сборник докладов. — М.: Издательский дом ГУ — ВШЭ, 2004.
99. *Уэнди Росс.* Лоббисты в Конгрессе // США. Экономика. Политика. Идеология. 1994. № 4(292).

История лоббизма в России

100. *Федоров Ю.Е.* Парламент в трансформационном процессе в России / Московский центр Карнеги // Россия политическая. — М., 1998.
101. *Чебыкин И.В.* Правовое регулирование лоббизма: американский вариант // Правовое регулирование отношений с участием организаций и граждан. — Иваново, 1995. С. 73–78.
102. *Шапкин И.Н.* Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX – начале XX веков. — М., 1999.
103. *Шуровский М.* Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С.40–42
104. *Doernberg R.L., McChesney F.S.* Doing good or doing well?: Congress and the tax reform act of 1986 // New York univ. law rev. 1987. Vol. 62. № 4. S. 891–926 Rec. ad op.: Birnbaum J.H., Murray A.S. Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, lobbyists, and the unlikely triumph of tax reform. N.Y., 1987. VII. 309 p.
105. *Estreicher S.* Employer involvement and the «company union» prohibition: the case for partial repeal of section 8(a)(2) of the NLPA // New York univ. law rev. New York, 1994. Vol. 69, № 1. P. 125–161
106. Lobbying in the European Community / Ed. by Mazey S., Richardson J. Oxford: Oxford univ. press, 1993. XIV. 263 p.
107. The federal lobbying disclosure laws: Hearings before the Subcomm. on oversight of gov. management of the Comm. on gov. affairs, US Senate, 102d Congr. 1st sess. June 20. 1991. July 16. 1991. Sept. 25. 1991. Wash.: Gov. print. off. 1991. V, 689 p.
108. The Library of Congress. Congressional Research Service. Lobbyists and Interest Groups: A List of Information Sources. B. Hillson. Washington, 1994. 4 p.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Список представительских организаций российских предпринимателей (на начало XX века)¹⁴⁵

Научные общества:

Императорское русское техническое общество,
Общество для содействия улучшению и развитию русской промышленности и торговли,
Общество для защиты интересов и развития одесской промышленности,
Петербургское общество для содействия улучшению и развитию фабрично-заводской промышленности.

Биржевые комитеты:

Астраханская биржа,
Бакинская биржа,
Екатеринбургская товарная и горнопромышленная биржа,
Киевская биржа,
Московская биржа,
Московская скотопромышленная и мясная биржа,
Нижегородская биржа,
Санкт-Петербургская биржа,
Петербургская Калашниковская биржа,
Рыбинская биржа,
Самарская биржа,
Саратовская биржа.

Региональные организации:

Общество промышленников губерний Царства Польского,
Общество рижских купцов,
Общество варшавских купцов,
Одесское общество фабрикантов и заводчиков,
Петербургское торговое общество,

¹⁴⁵ Классификация составлена по материалам книги *Шапкина И.Н.* «Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX — начале XX веков» (М., 1999).

Отраслевые (всероссийские) союзы:

Всероссийское общество кожевенных заводчиков,
Всероссийское общество льнопромышленников,
Всероссийское общество сахарозаводчиков,
Общество суконных фабрикантов,
Общество химических заводчиков,
Общество хлопчатобумажных фабрикантов,
Русское общество винокуренных заводчиков,
Русское общество книгопродавцев и издателей,
Союз писчебумажных фабрикантов России,
Постоянная совещательная контора железозаводчиков,
Постоянная совещательная контора золото- и платинопромышленников,
Съезды винокуренных заводчиков,
Съезды мукомолов,
Съезды представителей акционерных коммерческих банков,
Съезд представителей металлообрабатывающей промышленности,
Съезд представителей паровозостроительных заводов,
Съезды представителей страховых обществ,
Съезд русских фабрикантов земледельческих машин и орудий,
Съезды стеклозаводчиков.

Отраслевые (региональные) союзы:

Союз архангельских лесопромышленников,
Союз домовладельцев Москвы,
Союз торговцев маслом и молочными продуктами Петербурга,
Съезд бакинских нефтепромышленников,
Съезд горнопромышленников Юга России,
Съезд горнопромышленников Подмосковного региона,
Съезд горнопромышленников Царства Польского,
Съезд марганцепромышленников Шаропанского уезда,
Съезд металлзаводчиков Северного и Прибалтийских районов,
Съезд оренбургских золотопромышленников,
Съезд терских нефтепромышленников,
Съезды кожевенных заводчиков Северо-Западного края,
Съезды судовладельцев Волжского бассейна,
Съезды судовладельцев Азово-Черноморского района.

Деловые национальные и религиозные союзы:

Общество виленских христианских купцов и промышленников,
Общество одесских евреев ското- и мясопромышленников,



Общество еврейских купцов в Варшаве.

Работодательские союзы:

Московское общество фабрикантов парфюмерного производства,

Московское общество типолиотографов,

Общество заводчиков и фабрикантов Московского промышленного района,

Общество заводчиков и фабрикантов Центрального промышленного района,

Общество кожевенных заводчиков Северо-Западного края,

Общество лодзинских фабрикантов шерстяной промышленности,

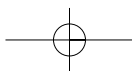
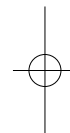
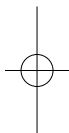
Общество металлзаводчиков Северного района,

Общество фабрикантов кондитерского производства в Москве,

Одесское общество фабрикантов и заводчиков,

Петербургское общество фабрикантов и заводчиков,

Союз петербургских владельцев типографий.



Приложение 2

Сравнительная таблица действующих документов, регламентирующих лоббистскую деятельность
(на примере США, Канады, Германии и Евросоюза)

	США	Канада	Германия	Евросоюз
Когда приняты законодательные акты, регулирующие деятельность?	Последний, вступил в силу с 1 января 1996 года	1988 год		
Требуется ли регистрация?	Да	Да, новая система регистрации была введена в 1989 году	Да	
Кто является лоббистом?	Лоббистом считается человек, который тратит не менее 20% своего времени на лоббистскую деятельность, имеет многочисленные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти, получил за свои услуги от своих клиентов не менее \$ 5 тыс. в течение 6 месяцев		Представитель организации	
В каких ветвях власти легализована лоббистская деятельность?	Конгресс США и исполнительная власть	Обе, но основное лоббирование происходит в парламенте, в силу устройства парламентской республики		
Кто ведет регистр?		Министерство по делам корпораций и потребителей		
Раскрытие контактов	Да			Не предусмотрено
Имеют ли зарегистрированные лоббисты доступ в здание?			Да	Да
Кто является субъектом лоббистской деятельности?	Юридические и физические лица		Юридические лица	

Приложение 3

**Проект федерального закона
«О правовых основах лоббистской деятельности
в федеральных органах государственной власти»**

№ 97801795-2, внесен депутатами Государственной Думы
В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым и А.В. Чуевым
2 июня 1997 года

Статья 1. Цели и предмет регулирования настоящего федерального закона

1.1. Целями настоящего федерального закона являются:

а) содействие реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти;

б) легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти, представительство и продвижение в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов;

в) предупреждение коррупции в федеральных и иных органах власти.

1.2. Предметом регулирования настоящего закона являются отношения, складывающиеся в процессе осуществления лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти.

Статья 2. Законодательство о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти

2.1. Законодательство Российской Федерации о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти состоит из настоящего федерального закона и издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Статья 3. Основные понятия

3.1. Под лоббистской деятельностью в настоящем законе понимается взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами госу-

История лоббизма в России

дарственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов.

3.2. Под лоббистом — в смысле настоящего закона — понимается гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное (гонорар) или иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц, зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью в установленном законом порядке.

3.3. Лоббистом может быть только физическое лицо:

- а) самостоятельно действующий гражданин;
- б) штатный работник организации.

3.4. Под клиентами в настоящем законе понимаются российские и иностранные коммерческие и некоммерческие организации, защищающие свои интересы.

Клиентами лоббистов могут быть только негосударственные организации.

Клиентами лоббистов, взаимодействующих с федеральными органами государственной власти, могут быть только юридические лица.

Статья 4. Порядок взаимодействия лоббистов с клиентами и органами государственной власти

4.1. Юридические лица осуществляют лоббистскую деятельность только через лоббистов, зарегистрированных в установленном настоящим законом порядке.

4.2. Взаимодействие лоббистов с государственными органами и их представителями осуществляется на основе:

- а) договора с организацией-клиентом об оказании лоббистских услуг, заверенного сторонами;
- б) выданной лоббисту от имени организации-клиента или организации-работодателя доверенности;
- в) лицензии на право занятия лоббистской деятельностью, выданной регистрирующим органом, и аккредитационного удостоверения.

4.3. Лоббистская деятельность на безвозмездной, волонтерской основе может осуществляться только в интересах некоммерческих организаций, а также их объединений на основании их уставов.

4.4. Для представления и продвижения в органах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов могут создаваться специализированные лоббистские фирмы.

4.5. Иностранные коммерческие и некоммерческие организации имеют право представлять и продвигать свои интересы в федеральных органах государственной власти России через лоббистов, являющихся гражданами Российской Федерации, зарегистрировавшихся в качестве лоббистов и получивших соответствующую лицензию в установленном настоящим законом порядке.

4.6. Оказание лоббистских услуг подлежит налогообложению в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Статья 5. Сфера действия настоящего федерального закона

5.1. Настоящий федеральный закон распространяется на лоббистскую деятельность в отношении федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. Не допускается осуществление лоббистской деятельности в отношении федеральных органов судебной власти.

Статья 6. Ограничения на занятие лоббистской деятельностью

6.1. Лоббистами в смысле настоящего закона не могут быть:

а) лица, занимающие должности в федеральных органах государственной власти;

б) назначаемые или приглашаемые федеральными органами государственной власти Российской Федерации эксперты, консультанты и советники — по вопросам их экспертной деятельности; при этом информация, предоставляемая ими федеральным органам государственной власти по запросам последних, не рассматривается в качестве лоббистской.

6.2. Лицам, занимающим должности в федеральных органах государственной власти Российской Федерации, запрещается занятие лоббистской деятельностью — в смысле настоящего закона — в течение одного года после прекращения их полномочий, выхода в отставку или увольнения с указанных постов или должностей.

6.3. Лоббистами в смысле настоящего закона не могут быть также:

а) граждане иностранных государств;

б) лица без гражданства или с двойным гражданством;

в) лица, имеющие судимость за уголовные преступления и/или находящиеся под следствием на момент регистрации;

г) несовершеннолетние;

д) лица, не имеющие высшего образования;

е) лица недееспособные, состоящие на учете в психоневрологических учреждениях.

Статья 7. Методы лоббистской деятельности

Методами лоббистской деятельности признаются:

7.1. Представление в федеральные органы государственной власти информации, документов и проектов решений по вопросам, находящимся в их компетенции.

7.2. Участие лоббистов в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур Федерального Собрания, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов.

7.3. Устные, письменные, телефонные, электронные и иные контакты лоббистов с депутатами и должностными лицами федеральных органов государственной власти в целях продвижения своих интересов или интересов своих клиентов.

7.4. Экспертиза проектов законов и иных нормативных актов и решений федеральных органов государственной власти с предоставлением последним результатов экспертизы в случае, если она осуществляется не по запросам этих органов.

7.5. Организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов.

7.6. Иные, не запрещенные законом, способы взаимодействия лоббистов с федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти и их представителями.

Статья 8. Права лоббистов

8.1. Лоббисты имеют право в установленном соответствующим федеральным органом власти порядке на получение любой открытой информации, а также текстов законопроектов, поправок к ним и иных документов и материалов по лоббируемому вопросу.

Эту информацию лоббист получает на основании своего аккредитационного удостоверения.

8.2. Лоббистам гарантируется допуск в Федеральное Собрание Российской Федерации и возможность встреч с депутатами и должностными лицами органов исполнительной власти — в порядке, установленном этими органами.

8.3. Порядок предоставления данных прав лоббистам и их профессиональным объединениям устанавливается ст. 9 настоящего закона, а также специальными нормативными актами, принимаемыми в установленном порядке Советом Федерации, Государственной Думой, Администрацией Президента и Правительством Российской Федерации.

8.4. Лоббисты имеют право на создание профессиональных ассоциаций. Основным условием членства в этих ассоциациях является государственная регистрация лоббиста в установленном настоящим законом порядке.

Лоббисты имеют право на обжалование действий должностных лиц, ущемляющих их права, в судебном порядке.

Статья 9. Порядок регистрации лоббистов

Самостоятельно действующие лоббисты регистрируются как индивидуальные предприниматели. Лоббисты, являющиеся штатными сотрудниками организации, регистрируются как представители юридических лиц.

9.1. Регистрация лоббистов, анализ их деятельности осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации.

В его обязанности входит:

а) разработка и утверждение единых требований и стандартов осуществления взаимодействия негосударственных организаций с федеральными органами государственной власти;

б) регистрация лоббистов и выдача им лицензий, равно как и лишение лоббистов лицензий в случае нарушения данного закона;

в) проверка полученных регистрационных и отчетных документов на предмет полноты и точности содержащихся в них сведений и своевременности их предоставления; в случае необходимости — затребование предоставления уточненных или недостающих сведений, предусмотренных настоящим законом;

г) хранение оригиналов регистрационных и отчетных документов в течение пяти лет, считая со дня получения каждого регистрационного или отчетного документа;

д) обеспечение регулярной публикации регистрационных и отчетных документов в официальных органах печати;

е) в пределах каждого отчетного полугодия систематизация и анализ информации, содержащейся в регистрационных и отчетных документах, относящихся к данному периоду, с целью составления обобщенного представления об основных параметрах лоббистской деятельности в этом полугодии;

ж) ведение специального Реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий;

з) обеспечение свободного доступа общественности к копиям всех регистрационных и отчетных документов лоббистов;

и) ежегодное представление Президенту, Федеральному Собранию и Правительству отчета о своей деятельности по реализации настоящего закона и предложений по его совершенствованию, если таковые имеются.

История лоббизма в России

9.2. Регистрация лоббиста состоит в заполнении им регистрационного документа, форма которого разрабатывается в Министерстве юстиции Российской Федерации, и производится не позднее чем через месяц со дня заполнения регистрационного документа.

- 9.3. Регистрационный документ должен содержать следующие сведения:
- фамилию, имя, отчество, год и место рождения, профессию, образование, домашний и служебный адрес, телефон лоббиста;
 - характер лоббистской деятельности: индивидуальное предпринимательство или служебные обязанности;
 - название, юридический адрес, телефон и род деятельности клиентов;
 - цели лоббистской деятельности.

9.4. В случае появления новой информации относительно существа своей деятельности, предусмотренной п. 3 настоящей статьи, лоббист обязан сообщить об этом в Министерство юстиции Российской Федерации.

9.5. При регистрации лоббистов уплачивается регистрационный сбор, равный десятикратной сумме ежемесячной минимальной заработной платы на день регистрации.

Доход от регистрационных сборов направляется в федеральный бюджет.

Статья 10. Порядок аккредитации и работы лоббистов в федеральных органах государственной власти

10.1 Аккредитация и работа лоббистов в соответствующих федеральных органах государственной власти производятся в порядке, предусмотренном этими органами.

Порядок аккредитации и работы лоббистов в соответствующем органе власти закрепляется в специальном «Положении о порядке аккредитации и работы лоббистов в Совете Федерации (Государственной Думе, Правительстве РФ, Администрации Президента РФ)» (далее — Положение об аккредитации), утверждаемом в установленном данным органом порядке в трехмесячный срок со дня вступления в силу настоящего закона.

10.2. В Положении об аккредитации должны быть установлены:

- а) порядок доступа лоббистов в здания и помещения соответствующего органа власти;
- б) порядок работы лоббистов в структурных подразделениях органа власти;
- в) порядок взаимодействия с депутатами, должностными лицами и иными лицами, являющимися объектами лоббирования;
- г) порядок получения информации, пользования документами и материалами служебного характера;
- д) порядок отчетности лоббиста перед аккредитующим органом.

10.3. Аккредитация производится:

а) в Совете Федерации РФ — Комиссией по регламенту и парламентским процедурам;

б) в Государственной Думе РФ — Комитетом по организации работы Государственной Думы;

в) в Правительстве РФ — Департаментом по взаимодействию с Федеральным Собранием и общественными организациями Аппарата Правительства;

г) в Администрации Президента РФ — Управлением Президента по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами Федерального Собрания РФ.

10.4. В полномочия и обязанности аккредитующих органов входит:

а) разработка в месячный срок после вступления в силу настоящего закона Положения об аккредитации и внесение его на утверждение в соответствующую инстанцию данного органа власти;

б) аккредитация лоббистов, а также отказ в аккредитации либо лишение аккредитации;

в) ведение специального Реестра выданных, приостановленных и аннулированных аккредитаций;

г) обращения в Министерство юстиции Российской Федерации и в судебные инстанции о применении санкций к лоббистам — нарушителям действующего законодательства.

10.5. Аккредитация производится при наличии:

а) заявления об аккредитации с указанием лоббируемых вопросов, а также структурных подразделений и должностных лиц, являющихся объектами лоббирования;

б) лицензии на право занятия лоббистской деятельностью, выданной Министерством юстиции Российской Федерации;

в) подписанного лоббистом Обязательства соблюдать требования Положения об аккредитации.

10.6. Аккредитация является бесплатной.

Число органов государственной власти, в которых может быть аккредитован лоббист, не ограничено.

10.7. Аккредитация должна быть произведена в месячный срок после подачи заявления.

При аккредитации лоббисту выдается аккредитационное удостоверение, дающее право на доступ лоббиста в определенные Положением об аккредитации здания и помещения.

10.8. В аккредитации может быть отказано в случае несоблюдения лоббистом требований, изложенных в п. 10.5, а также в статье 6 настоящего закона. Отказ в аккредитации производится в письменной форме и может быть обжалован в судебном порядке.

Статья 11. Отчетность лоббистов

11.1. Лоббист обязан не позже чем через месяц после окончания каждого календарного полугодия, а также после завершения своей деятельности представить в Министерство юстиции Российской Федерации отчет о своей деятельности.

В отчете следует указать сведения о клиентах, в пользу которых осуществлялась лоббистская деятельность, финансовых и материальных средствах, предоставленных ими, произведенных расходах и достигнутых результатах.

11.2. Годовые отчеты лоббистов публикуются в установленном Министерством юстиции Российской Федерации порядке.

Статья 12. Ответственность лоббиста

12.1. Лицо, осуществляющее незаконную лоббистскую деятельность, решением суда может быть подвергнуто штрафу в размере 50 и более ежемесячных минимальных размеров оплаты труда либо лишено государственной регистрации.

Организация, осуществляющая незаконную лоббистскую деятельность, решением суда может быть подвергнута штрафу в размере 100 и более ежемесячных минимальных заработных плат (окладов) либо ликвидации.

Лицо или организация, осуществляющие незаконную лоббистскую деятельность в пользу иностранной организации, решением суда могут быть подвергнуты штрафу в размере 1000 и более ежемесячных минимальных заработных плат (окладов) и иным санкциям.

12.2. Нарушение настоящего закона, Положения об аккредитации и иных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность лоббистов, влечет за собой лишение на определенный срок аккредитации, а также штраф в размере 50 и более месячных минимальных заработных плат.

12.3. Сообщение лоббистом ложных сведений в регистрационных и отчетных документах ведет к приостановке аккредитации лоббиста в том или ином органе государственной власти или аннулированию на определенный срок лицензии и наказывается штрафом в размере от десяти до пятидесяти месячных минимальных заработных плат из расчета минимальной заработной платы на момент последней перед нарушением перерегистрации.

12.4. Все выплаты производятся из расчета минимального размера оплаты труда на момент совершения нарушения.

Организация пропагандистских кампаний, порочащих депутатов и должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации, подкуп, запугивание, преследование, оскорбление депутатов и должностных лиц органов государственной власти, а также их родственников и близких им людей,

шантаж, распространение заведомо ложной или искаженной информации, являются противоправными методами лоббистской деятельности и преследуются в соответствии с действующим законодательством.

12.5. Решение об аннулировании, а также о наложении штрафа принимается в судебном порядке по иску Министерства юстиции Российской Федерации.

12.6. Решение о приостановке аккредитации принимается соответствующим органом власти в установленном Положением об аккредитации порядке и может быть обжаловано в суде.

12.7. Ответственность лоббиста перед клиентом определяется заключаемым между ними договором об оказании лоббистских услуг.

Споры между лоббистом и клиентом разрешаются в суде.

Статья 13. **О введении в действие настоящего закона**

13.1. Настоящий федеральный закон вступает в силу через три месяца после его официального опубликования.

13.2. Правительству Российской Федерации в трехмесячный срок обеспечить создание Министерством юстиции Российской Федерации системы регистрации лоббистов и анализа их деятельности.

13.3. Законодательным собраниям и администрациям субъектов Российской Федерации в течение года со дня принятия настоящего закона подготовить и обеспечить принятие соответствующих законов и Положений об аккредитации лоббистов в данных органах власти.

Статья 14. **Переходные положения**

В целях совершенствования данного федерального закона на основе накопленного опыта, не позднее чем через три года, вернуться к рассмотрению федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» для внесения в него изменений и дополнений.

**Проект федерального закона «О лоббистской деятельности
в федеральных органах государственной власти»**

Внесен депутатами Государственной Думы
Надеждиным Б.Б., Немцовым Б.Е.,
Хакамадой И.М.

**Статья 1. Цели и предмет регулирования настоящего Федерального
закона**

1. Целями настоящего Федерального закона являются:

обеспечение реализации конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;

формирование правовых механизмов согласования социальных, экономических, политических и иных общественно значимых интересов отдельных граждан, профессиональных, политических, культурных, этнических и иных общностей граждан, включая общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, а также коммерческих и некоммерческих организаций;

предупреждение коррупции в федеральных органах государственной власти.

2. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, возникающие в процессе взаимодействия граждан и организаций с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти и их должностными лицами.

Статья 2. Основные понятия

Основные понятия, применяемые в настоящем Федеральном законе:

клиент — физическое или юридическое лицо, в интересах и (или) от имени которого осуществляется лоббистская деятельность;

лоббист — физическое или юридическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность на основании гражданско-правового договора или на основании трудового договора в качестве работника клиента;

лоббистская деятельность — взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти.

Статья 3. Условия осуществления лоббистской деятельности

1. Лоббистская деятельность может осуществляться только лоббистами, аккредитованными в соответствующих федеральных органах государственной власти в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. Не допускается осуществление лоббистской деятельности федеральными государственными служащими, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными служащими субъектов Российской Федерации, выборными и иными должностными лицами местного самоуправления и муниципальными служащими.

Взаимодействие федеральных государственных служащих, государственных служащих субъектов Российской Федерации, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих с органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в ходе нормального осуществления полномочий соответствующих органов и в пределах установленной компетенции соответствующих государственных и муниципальных служащих или должностных лиц, установленных правовыми актами, не признается лоббистской деятельностью.

3. Лоббистская деятельность в отношении органов судебной власти не допускается.

Статья 4. Порядок аккредитации лоббистов в федеральных органах государственной власти

1. Лицо, имеющее намерение осуществлять лоббистскую деятельность в отношении федерального органа государственной власти и (или) его должностного лица, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, обязано до начала такой деятельности получить аккредитацию в соответствующем федеральном органе государственной власти.

История лоббизма в России

2. Аккредитация лоббистов в федеральных органах государственной власти осуществляется в уведомительном порядке.

3. Уведомление об аккредитации направляется лоббистами:

в отношении федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц — на имя руководителей соответствующих органов;

в отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — на имя соответственно Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

4. В уведомлении об аккредитации указываются:

фамилия, имя, отчество и адрес физического лица или наименование и место нахождения юридического лица;

фамилия, имя, отчество и адрес клиента — физического лица или наименование и место нахождения клиента — юридического лица;

цель (цели) лоббистской деятельности, круг лиц, с которыми предполагается осуществлять взаимодействие, и характер решений, на подготовку и принятие которых предполагается оказать влияние.

5. Лоббистская деятельность может быть начата через 10 дней с момента направления уведомления об аккредитации.

Статья 5. **Формы лоббистской деятельности**

Лоббистская деятельность может осуществляться лоббистами в следующих формах:

направление в федеральные органы государственной власти, при которых они аккредитованы, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации информации, проектов решений с обоснованием целесообразности их принятия и иных документов;

получение в установленном порядке в соответствующих федеральных органах государственной власти необходимой информации и документов;

встречи и переговоры с должностными лицами соответствующих федеральных органов государственной власти, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, соответствующим целям лоббистской деятельности;

участие в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, коллегий, комитетов и иных структур соответствующих федеральных органов государственной власти по вопросам, соответствующим целям лоббистской деятельности;

иные не запрещенные законом формы взаимодействия.

Статья 6. Раскрытие информации

1. Информация об аккредитованных лоббистах, сведения об их клиентах, целях лоббистской деятельности, круге лиц, с которыми они осуществляют взаимодействие, и характере решений, на подготовку и принятие которых они оказывают влияние, подлежат ежеквартальному опубликованию в порядке, предусмотренном для официального опубликования соответственно федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также на официальных сайтах соответствующих органов государственной власти в сети Интернет.

2. В федеральных органах государственной власти обеспечивается отдельный учет и хранение информации, проектов решений и иных документов, поступивших от аккредитованных при этих органах лоббистов. Аннотированные перечни указанных информации и документов подлежат ежеквартальному опубликованию на официальных сайтах соответствующих федеральных органов государственной власти в сети Интернет.

Не допускается получение и использование в работе поступивших от лоббистов информации, проектов решений и иных документов без их регистрации и постановки на учет.

Федеральные органы государственной власти и их должностные лица предоставляют любому лицу, обратившемуся с соответствующим письменным заявлением, возможность ознакомления с информацией и документами, полученными от лоббистов, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Указанная информация и документы предоставляется за плату, размер которой не может превышать затрат на передачу информации средствами электросвязи и (или) изготовление и передачу почтовой связью копий документов.

3. Информация о проведении совещаний, заседаний комиссий, коллегий, комитетов и иных структур федеральных органов государственной власти с участием аккредитованных лоббистов с указанием имен участников подлежит заблаговременному опубликованию на официальных сайтах соответствующих федеральных органов государственной власти в сети Интернет.

Статья 7. Обеспечение соблюдения положений настоящего Федерального закона

1. Действия и решения федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, повлекшие нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка осуществления лоббистской деятельности, создавшие препятствия в осуществлении лоббистами их прав, необоснованный отказ

История лоббизма в России

в предоставлении информации и документов в случаях, когда это предусмотрено настоящим Федеральным законом, могут быть обжалованы в суд в установленном порядке.

2. За нарушение положений настоящего Федерального закона должностные лица федеральных органов государственной власти несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 8. Приведение актов законодательства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Приложение 5

Рейтинг лоббистов по состоянию на июль 2004 года¹⁴⁶

Таблица 1

Лоббисты — первые лица

№	Ф.И.О.	В июле 2004 г.	В июне 2004 г.
Очень сильная эффективность			
1	Медведев Д.А. (Администрация Президента РФ)	4,17	4,14
2	Миллер А.Б. («Газпром»)	4,08	4,10
3	Чубайс А.Б. (РАО «ЕЭС России»)	4,03	3,91
4	Пугачев С.В. (Совет Федерации, Межпромбанк)	4,00	4,02
Сильная эффективность			
5	Алекперов В.Ю. («ЛУКОЙЛ»)	3,95	3,91
6	Вайншток С.М. («Транснефть»)	3,92	4,00
7	Фридман М.М. (холдинг «Альфа-групп»)	3,79	3,87
8	Костин А.Л. (Внешторгбанк)	3,79	3,81
9	Потанин В.О. («Интеррос»)	3,75	3,77
10	Богданов В.Л. («Сургутнефтегаз»)	3,70	3,70
11	Казьмин А.И. (Сбербанк РФ)	3,67	3,72
12	Евтушенков В.П. (АФК «Система»)	3,66	3,69
13	Дерипаска О.В. («Базовый элемент», «Русский алюминий»)	3,66	3,70
14	Столяренко В.М. (АКБ «ЕВРОФИНАНС МОСНАРБАНК»)	3,65	3,68
15	Богданчиков С.М. («Роснефть»)	3,44	3,42
16	Фадеев Г.М. («Российские железные дороги»)	3,42	3,53
17	Дмитриев В.А. (Внешэкономбанк)	3,41	—
18	Гуцериев М.С. («Русснефть»)	3,40	3,41
19	Рашевский В.В. («СУЭК»)	3,23	3,21
Средняя эффективность			
20	Коган В.И. (банкирский дом «Санкт-Петербург»)	2,72	2,59
21	Йордан Б.А. (инвестиционный фонд «Спутник»)	2,42	2,38
22	Чемезов С.В. («Рособоронэкспорт»)	2,40	2,52
23	Усманов А.Б. («Газпроминвестхолдинг»)	2,37	2,41
24	Каданников В.В. (АвтоВАЗ)	2,35	2,38
25	Мордашов А.А. («Северсталь-групп»)	2,35	2,35
Средний рейтинг		3,41	3,43

¹⁴⁶ Рейтинг составлен по материалам С. Туранова (Агентство экономических новостей, «Независимая газета»).

Таблица 2

Лоббисты — региональные лидеры

№	Ф.И.О.	В июле 2004 г.	В июне 2004 г.
Очень сильная эффективность			
1	Матвиенко В.И. (Санкт-Петербург)	4,32	4,25
2	Лужков Ю.М. (Москва)	4,23	4,30
3	Шаймиев М.Ш. (Республика Татарстан)	4,20	4,25
4	Лисицын А.И. (Ярославская область)	4,04	4,06
5	Абрамович Р.А. (Чукотский АО)	4,02	4,03
6	Дзасохов А.С. (Республика Северная Осетия–Алания)	4,02	4,04
Сильная эффективность			
7	Рахимов М.Г. (Республика Башкортостан)	3,81	3,70
8	Тулеев А.М. (Кемеровская область)	3,77	3,72
9	Позгалева В.Е. (Вологодская область)	3,45	3,40
10	Россель Э.Э. (Свердловская область)	3,38	3,40
11	Ткачев А.Н. (Краснодарский край)	3,23	2,77
12	Прусак М.М. (Новгородская область)	3,21	3,36
Средняя эффективность			
13	Магомедов М.М. (Республика Дагестан)	2,72	2,65
14	Коков В.М. (Кабардино-Балкарская Республика)	2,62	2,59
15–16	Громов Б.В. (Московская область)	2,60	2,61
15–16	Зязиков М.М. (Республика Ингушетия)	2,60	2,43
17	Хлопонин А.Г. (Красноярский край)	2,45	2,47
18	Строев Е.С. (Орловская область)	2,28	2,36
19–20	Сердюков В.П. (Ленинградская область)	2,26	2,23
19–20	Титов К.А. (Самарская область)	2,26	2,47
21	Дарькин С.М. (Приморский край)	2,20	2,23
22	Собянин С.С. (Тюменская область)	2,19	2,35
23	Штыров В.А. (Республика Саха (Якутия))	2,15	2,17
24	Неелов Ю.В. (Ямало-Ненецкий АО)	2,11	2,01
25	Аяцков Д.Ф. (Саратовская область)	2,00	2,05
Средний рейтинг		3,04	3,04

Таблица 3

Лоббисты-«профессионалы»

№	Ф.И.О.	В июле 2004 г.	В июне 2004 г.
Очень сильная эффективность			
1	Козак Д.Н. (Аппарат Правительства РФ)	4,56	4,63
2	Сурков В.Ю. (Администрация Президента РФ)	4,52	4,57
3	Кудрин А.Л. (Министерство финансов)	4,50	4,57
4	Греф Г.О. (Министерство экономического развития и торговли)	4,23	4,16
5	Шувалов И.И. (помощник Президента РФ)	4,12	4,16
6	Тосунян Г.А. (Ассоциация российских банков)	4,00	4,02
Сильная эффективность			
7	Примаков Е.М. (Торгово-промышленная палата РФ)	3,87	3,83
8	Христенко В.Б. (Министерство промышленности и энергетики)	3,80	3,83
9	Гордеев А.В. (Министерство сельского хозяйства)	3,74	3,72
10	Ресин В.И. (Правительство Москвы)	3,68	3,70
11–12	Зурабов М.Ю. (Министерство здравоохранения и социального развития)	3,65	3,61
11–12	Лесин М.Ю. (советник Президента РФ)	3,65	3,67
13	Рейман Л.Д. (Министерство информационных технологий и связи)	3,42	3,37
14–15	Авен П.О. (Альфа-банк)	3,33	3,51
14–15	Торшин А.П. (Совет Федерации)	3,33	3,31
16	Березовский Б.А. (портфельный инвестор)	3,30	3,35
17	Гурьев А.Г. (Совет Федерации, Ассоциация производителей удобрений)	3,27	3,25
18	Шохин А.Н. («Ренессанс Капитал»)	3,20	2,32
19	Хан Г.Б. (ТНК-ВР)	3,19	3,15
20	Черной Л.С. (портфельный инвестор)	3,17	3,16
21	Федун Л.А. («ЛУКОЙЛ»)	3,14	3,23
Средняя эффективность			
22	Вьюгин О.В. (Федеральная служба по финансовым рынкам)	2,87	2,93
23–24	Кулик Г.В. (депутат Госдумы)	2,35	2,30
23–24	Вольский А.И. (Российский союз промышленников и предпринимателей)	2,35	2,38
25	Коваль А.П. (депутат Госдумы, Всероссийский союз страховщиков)	2,28	2,26
	Средний рейтинг	3,50	3,50

Приложение 6

**Совет законодателей (Совет по взаимодействию Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
с законодательными (представительными) органами
государственной власти субъектов Российской Федерации)**

**Положение
о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации с законодательными
(представительными) органами государственной власти субъектов
Российской Федерации (Совете законодателей) от 21 мая 2002 года
(с изменениями и дополнениями от 25 октября 2002 года,
9 декабря 2003 года)**

- I. Общие положения
- II. Основные задачи Совета законодателей
- III. Состав и порядок работы Совета законодателей
- IV. Президиум Совета законодателей
- V. Организационно-техническое и правовое обеспечение деятельности Совета законодателей

I. Общие положения

1. Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей) создается для обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, координации законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обмена опытом.

2. Совет законодателей в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, а также настоящим Положением.

II. Основные задачи Совета законодателей

3. Основными задачами Совета законодателей являются:
содействие обеспечению взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также между собой;

выработка рекомендаций по определению основных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации;

придание системного характера законодательному процессу на федеральном и региональном уровнях;

содействие распространению опыта законотворческой деятельности, а также правоприменительной практики в Российской Федерации;

обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов;

обсуждение иных вопросов законотворческой деятельности и правоприменительной практики, имеющих важное государственное значение.

III. Состав и порядок работы Совета законодателей

4. В состав Совета законодателей входят Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (председатель Совета законодателей), Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (заместитель председателя Совета законодателей), один из заместителей Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по решению Совета палаты), руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Если конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в работе Совета законодателей участвуют руководители обеих палат указанного органа.

5. Заседания Совета законодателей проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, в городе Москве или в одном из других субъектов Российской Федерации.

Заседание Совета законодателей может созываться президиумом Совета законодателей, либо по инициативе Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Председатель Совета Федерации), либо по требованию не менее 20 членов Совета законодателей или группы руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти из не менее двух третей субъектов Российской Федерации, входящих в один федеральный округ. Повестка дня очередного заседания формируется президиумом Совета законодателей. Инициатор созыва заседания Совета законодателей представляет в президиум Совета законодателей свои предложения о повестке дня заседания.

6. Работа Совета законодателей организуется и направляется президиумом Совета законодателей.

7. Председательствует на заседании Совета законодателей Председатель Совета Федерации.

8. На заседание Совета законодателей приглашаются члены Совета Феде-

рации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума), представители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, научных учреждений и организаций. Персональный состав приглашенных на заседание определяется президиумом Совета законодателей.

9. Заседание Совета законодателей правомочно принимать решения, если в его работе участвует не менее половины руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вошедших в его состав.

10. Решения Совета законодателей принимаются в форме рекомендаций, предложений, заявлений, обращений. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовало большинство от числа присутствующих на заседании участников.

IV. Президиум Совета законодателей

11. Для оперативного решения вопросов и организации выполнения принятых Советом законодателей решений Совет законодателей формирует постоянно действующий рабочий орган — президиум Совета законодателей. Ротация состава президиума Совета законодателей происходит один раз в год.

12. Президиум Совета законодателей возглавляется Председателем Совета Федерации, заместителем председателя президиума Совета законодателей является Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ответственным секретарем — заместитель Председателя Совета Федерации. В состав президиума входят по одному члену Совета законодателей от каждого из семи федеральных округов, избранному руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа.

13. Президиум Совета законодателей:

определяет круг вопросов, выносимых на рассмотрение Совета законодателей, формирует повестку дня очередного заседания Совета законодателей, определяет дату и место его проведения;

анализирует и обобщает ход выполнения решений, принимаемых Советом законодателей;

организует консультации, семинары, конференции, проведение исследований по проблемам законотворческой деятельности, государственного строительства, образует рабочие группы по подготовке соответствующих мероприятий и изучению конкретных вопросов с привлечением членов Совета Федерации, ученых и специалистов;

оказывает содействие проведению федеральных и региональных мероприятий по вопросам законотворческой деятельности;

привлекает законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации к участию в законотворческой деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации;

содействует законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке проектов федеральных законов, вносимых в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы, и их рассмотрению Государственной Думой;

осуществляет рабочие контакты с региональными парламентскими ассоциациями по вопросам, представляющим взаимный интерес;

участвует в сотрудничестве с международными организациями по вопросам законодательного процесса и взаимодействия законодательных органов;

оказывает содействие в повышении квалификации депутатов и руководителей структурных подразделений аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участвуя в организации и проведении для них семинаров, стажировок и других мероприятий;

решает другие вопросы в соответствии с поручениями Совета законодателей.

14. Заседания президиума Совета законодателей проводятся не реже одного раза в месяц.

V. Организационно-техническое и правовое обеспечение деятельности Совета законодателей

15. Организационно-техническое, финансовое и правовое обеспечение деятельности Совета законодателей осуществляет Аппарат Совета Федерации.

Утвержден решением президиума
Совета законодателей 8 июня 2004 года

**План работы Совета законодателей и президиума
Совета законодателей (на второе полугодие 2004 года)**

1. Заседания Совета законодателей

Тема заседания	Срок	Ответственный за исполнение
1. О взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Сентябрь	А.В. Усс
2. О задачах законодательных (представительных) органов государственной власти по обеспечению экономического роста и борьбы с бедностью	Декабрь	А.В. Попов

2. Заседания президиума Совета законодателей

Тема заседания	Срок	Ответственный за исполнение
1. «О мониторинге федерального и регионального законодательства и правоприменительной практики по вопросам регулирования межбюджетных отношений. Информация об итогах создания и деятельности центров мониторинга права в Ставропольском крае и Московской области» (докладчики: Гонтарь Ю.А. – председатель Государственной Думы Ставропольского края, Аксаков Валерий Евгеньевич – председатель Московской областной Думы)	Заседание перенесено с 28 сентября на 12 октября	Ю.А. Гонтарь Н.А. Девяткин
2. «Информация "О мерах, принимаемых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению безопасности граждан и расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1-3 сентября 2004 года"» (докладчик: Торшин А.П. – ответственный секретарь Совета законодателей, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)		А.П. Торшин

Приложения

Тема заседания	Срок	Ответственный за исполнение
3. «О подготовке заседания Совета законодателей и ротации состава президиума Совета законодателей» (докладчик: Торшин А.П. – ответственный секретарь Совета законодателей, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)		А.П. Торшин
1. О правовом обеспечении государственной службы в Российской Федерации 2. О законодательном регулировании ценовой и налоговой политики в агропромышленном комплексе	Октябрь	П.А. Сажинов Н.А. Володин
1. О практике работы, проблемах функционирования в федеральных округах парламентских ассоциаций и координационных советов и повышении их роли в федеральном законодательном процессе	Ноябрь	Ю.И. Оноприенко
1. О законодательстве субъектов Российской Федерации по вопросам установления административной ответственности 2. О плане работы Совета законодателей и его президиума на 1-ое полугодие 2005 года 3. О подготовке заседания Совета законодателей	Декабрь	В.Ф. Давыдов А.П. Торшин А.П. Торшин

Решения Совета законодателей

9 июля 2004 г.	Решение Совета законодателей «О законодательном обеспечении разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»
31 марта 2004 г.	Решение Совета законодателей «Лесной кодекс: пути развития лесопромышленного комплекса»; «О предложениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

История лоббизма в России

18 февраля 2004 г.	Решение Совета законодателей «Законодательное обеспечение инвестиционного процесса в экономике субъектов Российской Федерации»
9 декабря 2003 г.	Решение Совета законодателей «10-летие Конституции Российской Федерации: достижения и перспективы развития регионального законодательства»
24 июня 2003 г.	Решение Совета законодателей «О продовольственной безопасности и правовом обеспечении деятельности агропромышленного комплекса и земельных отношений в Российской Федерации», «О членах президиума Совета законодателей»
18 февраля 2003 г.	Решение Совета законодателей «О проблемах разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», «О ходе работы по подготовке к введению смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации»
25 октября 2002 г.	Решение Совета законодателей «О совершенствовании правового регулирования межбюджетных отношений, развитии бюджетного федерализма», «О внесении изменений и дополнений в Положение о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей)»
21 мая 2002 г.	Итоговый документ совещания с руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации «О совершенствовании взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в целях законодательного обеспечения государственной политики, представленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации»

Приложение 7

**Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации**

**Распоряжение
Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации**

**О Научно-экспертном совете при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации**

1. Утвердить прилагаемое Положение о Научно-экспертном совете при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Утвердить состав Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации согласно приложению.
3. Признать утратившими силу:
 - распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 мая 1997 года № 183рп-СФ «Об организации работы Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;
 - распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 ноября 1997 года № 319рп-СФ «Об утверждении состава Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

21 июня 2002 года
№ 247рп-СФ

**О Научно-экспертном совете при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации**

Общие положения

1. Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Научно-экспертный совет) является постоянно действующим консультативным органом при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Председатель Совета Федерации).

2. Научно-экспертный совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, актами законодательства Российской Федерации, распоряжениями Председателя Совета Федерации, а также настоящим Положением.

Задачи Научно-экспертного совета

3. Основными задачами Научно-экспертного совета являются:

- 1) комплексная экспертная оценка тенденций политического, социально-экономического и культурного развития Российской Федерации, прогнозирование развития политических и социально-экономических процессов в мире;
- 2) подготовка концепции приоритетных направлений законодательной деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), выработка стратегии развития законодательства Российской Федерации;
- 3) содействие усилению роли Совета Федерации как политического института в развитии демократии, укреплении целостности Российского государства, достижении общенационального согласия.

Функции Научно-экспертного совета

4. В соответствии с указанными в пункте 3 настоящего Положения задачами Научно-экспертный совет осуществляет следующие функции:

- 1) обеспечивает Председателя Совета Федерации информацией и материалами, содержащими научно-экспертную оценку политических и социально-экономических процессов, проходящих в стране и мире, а также информацией и материалами по ключевым направлениям государственной политики;
- 2) осуществляет анализ и экспертную оценку последствий принятия и реализации долгосрочных и среднесрочных государственных программ, законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации Конституцией Российской Федерации;
- 3) осуществляет взаимодействие с научными организациями, фондами, консультативными и экспертными советами, другими организациями по вопросам своей деятельности;
- 4) содействует укреплению связей Совета Федерации с научной общественностью, освещению деятельности Совета Федерации в научных публикациях и средствах массовой информации.

Состав и структура Научно-экспертного совета

5. Научно-экспертный совет состоит из председателя Научно-экспертного совета и членов Научно-экспертного совета.

6. Исполнение обязанностей председателя Научно-экспертного совета и членов Научно-экспертного совета осуществляется на общественных началах.

7. Председателем Научно-экспертного совета является Председатель Совета Федерации.

8. В состав Научно-экспертного совета входят по согласованию представители Российской академии наук, отраслевых академий наук, руководители научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также независимые специалисты.

9. Для оперативного решения вопросов, отнесенных к компетенции Научно-экспертного совета, образуется его президиум. Президиум возглавляет председатель Научно-экспертного совета. В состав президиума входят руководители секций Научно-экспертного совета.

10. В целях повышения эффективности выполнения задач, возложенных на Научно-экспертный совет, по решению президиума создаются секции Научно-экспертного совета по основным направлениям его деятельности. Количество и состав секций утверждаются распоряжением Председателя Совета Федерации.

11. Распоряжением Председателя Совета Федерации из числа работников Аппарата Совета Федерации назначается ответственный секретарь Научно-экспертного совета, который одновременно является секретарем президиума.

Организация деятельности Научно-экспертного совета

12. Научно-экспертный совет создается, реорганизуется и упраздняется распоряжением Председателя Совета Федерации.

13. Положение о Научно-экспертном совете и его состав утверждаются распоряжением Председателя Совета Федерации.

14. Решения Научно-экспертного совета носят рекомендательный характер.

15. Заседания Научно-экспертного совета проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

16. Заседание Научно-экспертного совета правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа его членов.

17. Решения принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Научно-экспертного совета. При равенстве голосов голос председателя Научно-экспертного совета является решающим.

18. Председатель Научно-экспертного совета:

- 1) утверждает распоряжениями Председателя Совета Федерации Положение о Научно-экспертном совете, составы Научно-экспертного совета и его секций, руководителей секций Научно-экспертного совета;
- 2) определяет основные направления деятельности Научно-экспертного совета и организует его работу;
- 3) проводит заседания Научно-экспертного совета, руководит работой организуемых конференций, дискуссий и иных мероприятий;
- 4) вносит предложения по профилю деятельности секций Научно-экспертного совета;
- 5) определяет материалы Научно-экспертного совета для публикации их издательским отделом Управления делами Аппарата Совета Федерации;
- 6) осуществляет взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с организациями и должностными лицами по вопросам компетенции Научно-экспертного совета.

19. Ответственный секретарь Научно-экспертного совета:

- 1) организационно обеспечивает работу Научно-экспертного совета, оформляет протоколы его заседаний, готовит рабочие материалы к заседаниям Научно-экспертного совета и президиума;
- 2) осуществляет внешние связи с научными организациями, фондами, консультативными и экспертными советами и другими органами;
- 3) запрашивает в комитетах и комиссиях Совета Федерации, структурных подразделениях Аппарата Совета Федерации материалы, необходимые для работы Научно-экспертного совета.

20. Член Научно-экспертного совета имеет право:

- 1) участвовать во всех формах деятельности Научно-экспертного совета;
- 2) вносить предложения, свободно выражать свои взгляды по вопросам, обсуждаемым в рамках компетенции Научно-экспертного совета;
- 3) пользоваться в установленном порядке банком данных Совета Федерации по вопросам деятельности Научно-экспертного совета;
- 4) проходить в здания Совета Федерации для осуществления своих полномочий по удостоверению члена Научно-экспертного совета.

21. Работа Научно-экспертного совета осуществляется на основании текущих и перспективных планов, разрабатываемых с учетом поручений Председателя Совета Федерации. Планы утверждаются на заседании президиума Научно-экспертного совета.

22. Научно-экспертный совет взаимодействует по вопросам своей компетенции с другими консультативными органами при Председателе Совета Федерации, со структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации.

23. Председатель Совета Федерации может привлекать для аналитических и экспертных работ, проводимых в соответствии с планами работы Научно-экспертного совета, сторонние организации и специалистов, в том числе на договорной основе.

24. Председатель Совета Федерации может направлять в командировки членов Научно-экспертного совета как по территории Российской Федерации, так и за рубеж за счет ассигнований, выделяемых на эти цели по смете расходов по обеспечению деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

25. Материалы, подготавливаемые Научно-экспертным советом, могут быть направлены Председателем Совета Федерации для ознакомления в Совет палаты, комитеты и комиссии Совета Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

26. По итогам работы Научно-экспертного совета за год готовится отчет, который утверждается президиумом.

27. Правовое, информационное, организационное, документационное, материально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности Научно-экспертного совета осуществляют соответствующие структурные подразделения Аппарата Совета Федерации.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой 16 марта 2005 года
Одобен Советом Федерации 23 марта 2005 года

Статья 1. Общие положения

1. Общественная палата Российской Федерации (далее — Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2. Общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций.

3. Наименование «Общественная палата Российской Федерации» не может быть использовано в названиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также в названиях объединений, организаций, учреждений и предприятий. Наименование «Общественная палата Российской Федерации» не подлежит государственной регистрации.

4. Местонахождение Общественной палаты — город Москва.

Статья 2. Цели и задачи Общественной палаты

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для

решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- 3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- 4) осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- 5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;
- 6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Статья 3. Правовая основа деятельности Общественной палаты

Общественная палата осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Статья 4. Регламент Общественной палаты Российской Федерации

1. Общественная палата утверждает Регламент Общественной палаты Российской Федерации.
2. Регламентом Общественной палаты Российской Федерации устанавливаются:

- 1) порядок участия членов Общественной палаты в ее деятельности;
- 2) сроки и порядок проведения пленарных заседаний Общественной палаты;
- 3) состав, полномочия и порядок деятельности совета Общественной палаты Российской Федерации (далее — совет Общественной палаты);
- 4) полномочия и порядок деятельности секретаря Общественной палаты Российской Федерации (далее — секретарь Общественной палаты);
- 5) порядок формирования и деятельности комиссий и рабочих групп Общественной палаты, а также порядок избрания и полномочия их руководителей;
- 6) порядок прекращения и приостановления полномочий членов Общественной палаты в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- 7) порядок деятельности аппарата Общественной палаты Российской Федерации (далее — аппарат Общественной палаты);
- 8) формы и порядок принятия решений Общественной палаты;
- 9) порядок привлечения к работе Общественной палаты общественных объединений, представители которых не вошли в ее состав, и формы их взаимодействия с Общественной палатой;
- 10) процедуры отбора в члены Общественной палаты представителей общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений, предусмотренные частями 5 и 6 статьи 8 настоящего Федерального закона;
- 11) порядок подготовки и проведения мероприятий в Общественной палате;
- 12) порядок подготовки и публикации ежегодного доклада Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации;
- 13) иные вопросы внутренней организации и порядка деятельности Общественной палаты в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 5. Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации

Совет Общественной палаты разрабатывает и представляет на утверждение Общественной палаты Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации (далее — Кодекс этики). Выполнение требований, предусмотренных Кодексом этики, является обязательным для членов Общественной палаты.

Статья 6. Состав Общественной палаты

1. Общественная палата формируется в соответствии с настоящим Федеральным законом из сорока двух граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, сорока двух представителей обще-

российских общественных объединений и сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений.

2. Не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты следующие общественные объединения:

- 1) объединения, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава;
- 2) политические партии.

Статья 7. Член Общественной палаты

1. Членом Общественной палаты может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет.

2. Членами Общественной палаты не могут быть:

- 1) Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления;
- 2) лица, признанные недееспособными на основании решения суда;
- 3) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость;
- 4) лица, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено на основании пункта 6 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона. В этом случае запрет на членство в Общественной палате относится только к работе Общественной палаты следующего состава.

Статья 8. Порядок формирования Общественной палаты

1. Президент Российской Федерации в соответствии с частью 14 настоящей статьи по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами определяет кандидатуры сорока двух граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты.

2. Граждане Российской Федерации, получившие предложение войти в состав Общественной палаты, в течение тридцати дней письменно уведомля-

ют Президента Российской Федерации о своем согласии либо об отказе войти в состав Общественной палаты.

3. Президент Российской Федерации в течение тридцати дней со дня получения им письменного согласия граждан Российской Федерации войти в состав Общественной палаты либо по истечении срока, установленного частью 2 настоящей статьи, указом утверждает определенных им членов Общественной палаты и предлагает им приступить к формированию полного состава Общественной палаты.

4. Не позднее тридцати дней со дня утверждения Президентом Российской Федерации определенных им членов Общественной палаты общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения направляют в Общественную палату заявления о желании включить своих представителей в состав Общественной палаты, оформленные решениями руководящих коллегиальных органов соответствующих объединений. Указанные заявления должны содержать информацию о деятельности общественного объединения, а также сведения о представителе, который может быть направлен в состав Общественной палаты.

5. Члены Общественной палаты, утвержденные Президентом Российской Федерации, в течение шестидесяти дней со дня своего утверждения в соответствии с установленной Регламентом Общественной палаты Российской Федерации процедурой конкурсного отбора принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей общероссийских общественных объединений — по одному представителю от общественного объединения.

6. Члены Общественной палаты, утвержденные Президентом Российской Федерации, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены Общественной палаты, в течение тридцати дней по истечении срока, указанного в части 5 настоящей статьи, в порядке, установленном Регламентом Общественной палаты Российской Федерации, принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений — по одному представителю от общественного объединения.

7. Состав представителей от межрегиональных и региональных общественных объединений формируется на конференциях делегатов от межрегиональных и региональных общественных объединений, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав одного федерального округа. Указанные конференции проводятся в федеральных округах в течение тридцати дней по истечении срока, установленного частью 8 настоящей статьи. Норма представительства на конференции устанавливается из расчета по двадцать делегатов, избранных на каждом собрании представителей межрегиональных и региональных общественных объединений, проводи-

мом в каждом субъекте Российской Федерации, входящем в состав одного федерального округа.

8. Собрания, указанные в части 7 настоящей статьи, проводятся в течение тридцати дней со дня утверждения Президентом Российской Федерации определенных им членов Общественной палаты.

9. Проведение собраний в субъектах Российской Федерации и конференций в федеральных округах осуществляется по инициативе и при содействии членов Общественной палаты, утвержденных Президентом Российской Федерации, и принятых в члены Общественной палаты в соответствии с частью 5 настоящей статьи представителей общероссийских общественных объединений.

10. Выбор представителей межрегиональных и региональных общественных объединений осуществляется членами Общественной палаты, утвержденными Президентом Российской Федерации, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены Общественной палаты в соответствии с частью 5 настоящей статьи, путем голосования из числа кандидатур, определенных на конференциях, проведенных в федеральных округах, из расчета по шесть представителей от общественных объединений, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав одного федерального округа. Число кандидатур, определенных на конференции, должно составлять не менее десяти человек.

11. Конференция правомочна выдвигать кандидатов в члены Общественной палаты, если в работе конференции приняло участие не менее половины делегатов, избранных на собраниях представителей межрегиональных и региональных общественных объединений, проводимых в субъектах Российской Федерации, входящих в состав одного федерального округа. При этом указанные кандидаты должны представлять межрегиональные и региональные общественные объединения, зарегистрированные не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, входящих в состав этого федерального округа.

12. Первое пленарное заседание Общественной палаты должно быть проведено не позднее чем через тридцать дней со дня формирования правомочного состава Общественной палаты. Общественная палата является правомочной, если в ее состав вошло более трех четвертых от установленного настоящим Федеральным законом числа членов Общественной палаты.

13. Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через два года со дня первого пленарного заседания Общественной палаты.

14. За шесть месяцев до истечения срока полномочий членов Общественной палаты Президент Российской Федерации инициирует процедуру формирования нового состава Общественной палаты, установленную частями 1–11 настоящей статьи.

15. В случае, если полный состав Общественной палаты не будет сформирован в порядке, установленном настоящей статьёй, либо в случае досрочного

История лоббизма в России

прекращения полномочий хотя бы одного члена Общественной палаты в соответствии с пунктами 2–10 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона новые члены Общественной палаты вводятся в ее состав в следующем порядке:

- 1) Президент Российской Федерации принимает решение о приеме в члены Общественной палаты граждан Российской Федерации в порядке, предусмотренном частями 1–3 настоящей статьи, при этом сроки осуществления указанных процедур сокращаются наполовину;
- 2) члены Общественной палаты, утвержденные Президентом Российской Федерации, принимают решение о приеме в члены Общественной палаты представителей общероссийских общественных объединений в порядке, предусмотренном частями 4 и 5 настоящей статьи;
- 3) члены Общественной палаты, утвержденные Президентом Российской Федерации, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены Общественной палаты, принимают решение о приеме в члены Общественной палаты представителей межрегиональных и региональных общественных объединений из числа кандидатур, определенных на конференциях, проведенных в федеральных округах при формировании действующего состава Общественной палаты в порядке, предусмотренном частями 6–11 настоящей статьи.

16. Процедуры, указанные в пунктах 2 и 3 части 15 настоящей статьи, осуществляются в течение тридцати дней со дня наступления обстоятельств, предусмотренных в абзаце первом части 15 настоящей статьи.

17. Расходы на формирование Общественной палаты, предусмотренное настоящей статьей, финансируются из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты.

Статья 9. Органы Общественной палаты

1. Члены Общественной палаты на первом пленарном заседании избирают совет Общественной палаты и секретаря Общественной палаты. Совет Общественной палаты является постоянно действующим органом Общественной палаты.

2. Общественная палата вправе образовывать комиссии и рабочие группы Общественной палаты.

3. В состав комиссий Общественной палаты входят члены Общественной палаты. В состав рабочих групп Общественной палаты могут входить члены Общественной палаты, представители общественных объединений и иные граждане, привлеченные к работе Общественной палаты.

Статья 10. Привлечение общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации к работе Общественной палаты

Общественная палата может привлекать к своей работе общественные объединения и иные объединения граждан Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав. Решение об участии в работе Общественной палаты общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав, принимается советом Общественной палаты.

Статья 11. Ограничения, связанные с членством в Общественной палате

1. Член Общественной палаты приостанавливает свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.
2. Объединение членов Общественной палаты по принципу национальной, религиозной, региональной или партийной принадлежности не допускается.

Статья 12. Участие членов Общественной палаты в ее работе

1. Члены Общественной палаты принимают личное участие в работе пленарных заседаний Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.
2. Члены Общественной палаты вправе свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.
3. Члены Общественной палаты при осуществлении своих полномочий не связаны решениями общественных объединений.

Статья 13. Гарантии деятельности членов Общественной палаты

1. Член Общественной палаты на время участия в работе пленарного заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты, а также на время осуществления полномочий, установленных статьей 20 настоящего Федерального закона, освобождается работодателем от выполнения трудовых обязанностей по основному месту работы с сохранением за ним места работы (должности).
2. Члену Общественной палаты возмещаются расходы, связанные с осуществлением им полномочий члена Общественной палаты, а также выплачивает-

ся компенсация в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом, за счет средств федерального бюджета.

3. Отзыв члена Общественной палаты не допускается.

Статья 14. Удостоверение члена Общественной палаты Российской Федерации

1. Член Общественной палаты имеет удостоверение члена Общественной палаты Российской Федерации (далее — удостоверение), являющееся документом, подтверждающим его полномочия. Член Общественной палаты пользуется удостоверением в течение срока своих полномочий.

2. Образец и описание удостоверения утверждаются Общественной палатой.

Статья 15. Прекращение и приостановление полномочий члена Общественной палаты

1. Полномочия члена Общественной палаты прекращаются в порядке, предусмотренном Регламентом Общественной палаты Российской Федерации, в случае:

- 1) истечения срока его полномочий;
- 2) подачи им заявления о выходе из состава Общественной палаты;
- 3) неспособности его по состоянию здоровья участвовать в работе Общественной палаты;
- 4) вступления в законную силу вынесенного в отношении него обвинительного приговора суда;
- 5) признания его недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;
- 6) грубого нарушения им Кодекса этики — по решению не менее половины членов Общественной палаты, принятому на пленарном заседании Общественной палаты;
- 7) избрания его на должность Президента Российской Федерации, избрания депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избрания (назначения) членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также на выборную должность в органе местного самоуправления;
- 8) назначения его на государственную должность Российской Федерации, должность федеральной государственной службы, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации или должность муниципальной службы;

- 9) если по истечении тридцати дней со дня первого пленарного заседания Общественной палаты член Общественной палаты не выполнил требование части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона;
 - 10) смерти члена Общественной палаты.
2. Полномочия члена Общественной палаты приостанавливаются в порядке, предусмотренном Регламентом Общественной палаты Российской Федерации, в случае:
- 1) предъявления ему в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, обвинения в совершении преступления;
 - 2) назначения ему административного наказания в виде административного ареста;
 - 3) регистрации его в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти, кандидата на выборную должность в органе местного самоуправления, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата (политической партии), а также в случае вхождения его в состав инициативной группы по проведению референдума в Российской Федерации.

Статья 16. Основные формы работы Общественной палаты

1. Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.
2. Пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное пленарное заседание.
3. В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату настоящим Федеральным законом, Общественная палата вправе:
 - 1) проводить слушания по общественно важным проблемам;
 - 2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
 - 3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъек-

История лоббизма в России

- тов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- 4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;
 - 5) направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;
 - 6) направлять в соответствии со статьей 24 настоящего Федерального закона запросы Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляет совет Общественной палаты.

Статья 17. Решения Общественной палаты

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер.

Статья 18. Общественная экспертиза

1. Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления либо в связи с обращением Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации проводить экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

2. По решению совета Общественной палаты Общественная палата проводит экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конс-

титущии Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих вопросы:

- 1) государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения;
- 2) обеспечения общественной безопасности и правопорядка.
3. Для проведения экспертизы Общественная палата создает рабочую группу, которая вправе:
 - 1) привлекать экспертов;
 - 2) рекомендовать Общественной палате направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы;
 - 3) предложить Общественной палате направить членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы;
 - 4) предложить Общественной палате направить членов Общественной палаты на заседания Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти, на которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов, являющиеся объектом экспертизы.
4. При поступлении запроса Общественной палаты Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обязаны передать Общественной палате законопроекты, указанные в запросе, со всеми необходимыми документами и материалами, а Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления — предоставить проекты актов, указанные в запросе, а также документы и материалы, необходимые для проведения экспертизы проектов подготовленных ими актов.

Статья 19. Заключение Общественной палаты по результатам общественной экспертизы

1. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных зако-

нов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления носят рекомендательный характер и направляются соответственно Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

2. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти подлежат обязательному рассмотрению соответственно на заседаниях Правительства Российской Федерации, коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

4. При рассмотрении заключений Общественной палаты по результатам экспертизы проектов соответствующих нормативных правовых актов на пленарные заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также на заседания Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти приглашаются члены Общественной палаты.

5. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов правовых актов органов местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами местного самоуправления.

Статья 20. Участие членов Общественной палаты в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти

1. Совет Общественной палаты вправе обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе.

2. Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации. Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, определяется Президентом Российской Федерации.

3. Руководители федеральных органов исполнительной власти обеспечивают участие членов Общественной палаты в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Статья 21. Поддержка Общественной палатой гражданских инициатив

1. Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан Российской Федерации и общественных объединений.

2. Общественная палата организует и проводит гражданские форумы и слушания по актуальным вопросам общественной жизни.

3. Общественная палата доводит до сведения граждан Российской Федерации информацию об инициативах, указанных в части 1 настоящей статьи.

Статья 22. Ежегодный доклад Общественной палаты

Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Статья 23. Обеспечение участия членов Общественной палаты в работе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти

1. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивают присутствие на пленарных заседаниях и заседаниях комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

2. Правительство Российской Федерации обеспечивает присутствие на своих заседаниях членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

3. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают присутствие на заседаниях коллегий членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

История лоббизма в России

4. Порядок участия членов Общественной палаты в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, определяется Президентом Российской Федерации. Количество представителей Общественной палаты, принимающих участие в работе комитета или комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо комитета или комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседании коллегии федерального органа исполнительной власти, не может превышать пять человек.

Статья 24. Предоставление информации Общественной палате

1. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны предоставлять по запросам Общественной палаты необходимые ей для исполнения своих полномочий сведения, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

2. Должностное лицо, которому направлен запрос Общественной палаты, обязано дать на него ответ не позднее чем через тридцать дней со дня получения запроса, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой, — не позднее чем через четырнадцать дней. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, исполняющим его обязанности.

Статья 25. Содействие членам Общественной палаты в исполнении ими полномочий, установленных настоящим Федеральным законом

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица, иные государственные и муниципальные служащие обязаны оказывать содействие членам Общественной палаты в исполнении ими полномочий, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 26. Аппарат Общественной палаты

1. Обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляет аппарат Общественной палаты.

2. Аппарат Общественной палаты является государственным учреждением, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

3. Руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности Правительством Российской Федерации по представлению совета Общественной палаты.

4. По поручению совета Общественной палаты общее руководство деятельностью аппарата Общественной палаты осуществляет секретарь Общественной палаты.

Статья 27. Информационное обеспечение деятельности Общественной палаты

1. Для информационного обеспечения деятельности Общественной палаты и доступа широких кругов общественности к рассматриваемым Общественной палатой вопросам, а также к результатам работы Общественной палаты аппаратом Общественной палаты создается и поддерживается сайт Общественной палаты в международной компьютерной сети «Интернет».

2. Общероссийские государственные организации телерадиовещания должны еженедельно выпускать в эфир на одном из общероссийских телеканалов и на одном из общероссийских радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы по плану, утвержденному Общественной палатой. Объем эфирного времени на каждом из указанных телеканалов и радиоканалов не может быть менее 60 минут в месяц.

3. Общественная палата в соответствии с законодательством Российской Федерации учреждает периодическое издание.

Статья 28. Финансовое обеспечение деятельности Общественной палаты

1. Расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год.

2. Финансовое обеспечение содержания аппарата Общественной палаты осуществляется в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты.

Статья 29. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июля 2005 года.

Статья 30. Переходные положения

1. Президент Российской Федерации в течение тридцати дней со дня вступления в силу настоящего Федерального закона по результатам проведения

История лоббизма в России

консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами определяет кандидатуры сорока двух граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты первого состава. Дальнейшая процедура формирования состава Общественной палаты осуществляется в соответствии со статьей 8 настоящего Федерального закона с особенностями, установленными частями 2 и 3 настоящей статьи.

2. Члены Общественной палаты первого состава, утвержденные в соответствии с настоящим Федеральным законом Президентом Российской Федерации, в соответствии с установленной ими процедурой конкурсного отбора принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей общероссийских общественных объединений. Процедура конкурсного отбора доводится до всеобщего сведения через средства массовой информации не позднее чем за десять дней до начала ее осуществления.

3. Члены Общественной палаты первого состава, утвержденные Президентом Российской Федерации, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены Общественной палаты, в соответствии с установленной ими процедурой принимают решение о приеме в члены Общественной палаты сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Указанная процедура доводится до всеобщего сведения через средства массовой информации не позднее чем за десять дней до начала ее осуществления.

4. К выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты первого состава не могут быть допущены общественные объединения, зарегистрированные менее чем за один год до вступления в силу настоящего Федерального закона.

5. В течение двух месяцев со дня первого пленарного заседания Общественной палаты первого состава аппаратом Общественной палаты должен быть создан сайт Общественной палаты в международной компьютерной сети «Интернет».

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
4 апреля 2005 года
№ 32-ФЗ

УСТАВ
Международного союза общественных объединений
«Союзная общественная палата»
Москва, 2002 год

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Международный союз общественных объединений «Союзная общественная палата», именуемый в дальнейшем Палата, является созданным на основе общности интересов для достижения целей и реализации задач, предусмотренных настоящим Уставом, некоммерческим, добровольным, самоуправляемым союзом общественных объединений, являющихся юридическими лицами, зарегистрированными в установленном порядке.

1.2. Палата осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, законодательством Российской Федерации, настоящим Уставом, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также в порядке, предусмотренном законодательством других государств, на территории которых находятся члены (членские организации) Палаты.

1.3. Палата действует на основе принципов созидания, добровольности, равенства прав и обязанностей членских организаций, самоуправления, законности и гласности.

1.4. Палата является юридическим лицом с момента ее государственной регистрации, обладает обособленным имуществом, имеет самостоятельный баланс, открывает в установленном порядке расчетные и иные счета, в том числе валютные, в учреждениях банков Российской Федерации и за рубежом, имеет круглую печать со своим наименованием, штампы, бланки, символику, эмблему и другие реквизиты юридического лица, утвержденные и зарегистрированные в установленном порядке.

1.5. Палата имеет право вступать в договорные и иные правовые отношения, совершать гражданско-правовые сделки, приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, выступать истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском судах.

1.6. Государство, его органы и организации не отвечают по обязательствам Палаты, а Палата не отвечает по обязательствам государства, его органов и организаций.

1.7. Палата не отвечает по обязательствам своих членов. Члены Палаты несут субсидиарную ответственность по обязательствам Палаты.

1.8. Палата осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории Российской Федерации, Республики Беларусь, других государств, общественные объединения которых входят в качестве членов в состав Палаты.

1.9. Полное название Палаты: Международный союз общественных объединений «Союзная общественная палата».

Краткое название: Союзная общественная палата.

1.10. Место нахождения постоянно действующего выборного коллегиального руководящего органа Палаты — Центрального совета — Российская Федерация, город Москва.

II. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПАЛАТЫ, ВИДЫ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Основными целями Палаты являются:

2.1.1. Объединение общественности и ее участие в создании (строительстве) Союзного государства, поиск и развитие наиболее эффективных и перспективных форм союзного общественного строительства, взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления в развитии интеграционных процессов;

2.1.2. Формирование широкой общественной платформы согласия и сотрудничества общественных объединений Союзного государства на принципах гражданского диалога и конструктивного консенсуса;

2.1.3. Объединение потенциалов общественности и органов государственной власти всех уровней в деле строительства Союзного государства;

2.1.4. Организация общественной экспертизы концепций, проектов и программ Союзного государства, законопроектов Союзного Парламента;

2.1.5. Активное участие в подготовке и проведении выборов в Палату Представителей Союзного Парламента, в законодательные и представительные органы власти всех уровней и органы местного самоуправления;

2.1.6. Осуществление мер, направленных на формирование гражданского общества, становление системы представительной демократии Союзного государства;

2.1.7. Выработка и участие в реализации предложений, направленных на проведение активной социальной политики в Союзном государстве, поддержка здравоохранения и образования, науки и культуры как основы будущего расцвета и укрепления Союзного государства;

2.1.8. Ведение информационной и разъяснительной работы, активное участие в формировании общественного мнения по ключевым вопросам строительства Союзного государства; участие в проведении всенародных обсуждений, референдумов и опросов населения по проблемам строительства Союзного государства;

2.1.9. Создание предпосылок и условий для повышения роли и значительной активизации деятельности женщин во всех сферах жизни Союзного государства, в работе их общественных институтов;

2.1.10. Поддержка деятельности молодежных, юношеских и детских орга-

низаций, заинтересованное партнерское взаимодействие с ними по вопросам, представляющим взаимный интерес;

2.1.11. Содействие развитию всесторонних дружеских отношений между странами, эффективному использованию их материального и интеллектуального потенциалов для подъема экономики и повышения уровня жизни людей;

2.1.12. Содействие в проведении согласованной экономической и социальной политики, осуществлении внешнеэкономических связей, обеспечении охраны окружающей среды, ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий;

2.1.13. Объединение усилий органов государственной власти и общественности стран, на территории которых находятся членские организации Палаты, по укреплению межгосударственного сотрудничества и углублению интеграции;

2.1.14. Взаимодействие и координация деятельности членских организаций Палаты независимо от того, на территории какой страны они находятся, других общественных объединений и граждан, выступающих за развитие интеграционных процессов;

2.1.15. Привлечение к деятельности Палаты новых сторонников с целью создания массового движения за реализацию идей единения и интеграции;

2.1.16. Осуществление международной деятельности, взаимодействие с международными и неправительственными общественными организациями других стран, участие в достижении целей и реализации принципов Устава ООН, Хартии прав человека, Всеобщей декларации прав человека;

2.1.17. Оказание общественной поддержки деятельности Организации Объединенных Наций, направленной на формирование культуры мира, устойчивое экономическое и социальное развитие, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, достижение взаимопонимания и солидарности, международного мира и безопасности;

2.1.18. Осуществление тесного взаимодействия с Департаментом общественной информации и другими органами и структурами Организации Объединенных Наций;

2.1.19. Осуществление в полном объеме иных полномочий, предусмотренных действующим законодательством.

III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПАЛАТЫ

3.1. Для достижения уставных целей Палата в соответствии с действующим законодательством имеет право:

3.1.1. Представлять и защищать права и законные интересы членов Палаты в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

История лоббизма в России

3.1.2. Выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни перед национальными, союзными и международными органами и организациями, включая Организацию Объединенных Наций;

3.1.3. Взаимодействовать с отечественными, союзными, зарубежными государственными и международными структурами, органами местного самоуправления, хозяйственными и иными организациями, общественными объединениями;

3.1.4. Учреждать филиалы и представительства;

3.1.5. Создавать (учреждать) общественные объединения;

3.1.6. Осуществлять аналитическую, организационную и информационную работу, заниматься изучением общественного мнения, проводить конференции, собрания, митинги, фестивали, диспуты, «круглые столы» и другие мероприятия в соответствии с действующим законодательством;

3.1.7. Свободно распространять информацию о своей деятельности;

3.1.8. Учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в установленном законом порядке;

3.1.9. Проводить лекции, выставки, лотереи, аукционы, спортивные и иные мероприятия;

3.1.10. Осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения уставных целей Палаты и создавать соответствующие этим целям хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности;

3.1.11. Осуществлять гражданско-правовые сделки, внешнеэкономическую деятельность;

3.1.12. Осуществлять благотворительную деятельность.

3.2. Палата обязана:

3.2.1. Ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях Палаты в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

3.2.2. Осуществлять подлежащие лицензированию виды деятельности только после получения соответствующих лицензий в установленном законом порядке;

3.2.3. Представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц Палаты, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

3.2.4. Допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые Палатой мероприятия;

3.2.5. Оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью Палаты в связи с достижением уставных целей и соблюдением действующего законодательства;

3.2.6. Ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечить доступность для ознакомления с указанным отчетом;

3.2.7. Выполнять иные требования, предусмотренные действующим законодательством.

3.3 Палата отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, на которое в соответствии с действующим законодательством может быть обращено взыскание.

IV. ЧЛЕНЫ (ЧЛЕНСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ) ПАЛАТЫ

4.1. Членство в Палате добровольное.

4.2. Членами Палаты являются юридические лица — общественные объединения, созданные на территории России и других государств, зарегистрированные в установленном порядке, признающие Устав, разделяющие цели и задачи Палаты, уплачивающие членские взносы (по согласованию) и содействующие деятельности Палаты, в том числе путем финансирования и другой поддержки проводимых мероприятий. Члены Палаты сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица.

4.3. Решение о принятии в члены Палаты принимается Центральным советом Палаты на основании письменного заявления и решения руководящего органа общественного объединения — юридического лица, вступающего в Палату.

4.4. Члены Палаты — юридические лица — общественные объединения участвуют в ее деятельности через своих представителей.

4.5. Члены Палаты имеют равные права и несут равные обязанности.

4.6. Члены Палаты имеют право:

4.6.1. Избирать и быть избранными в руководящие и контролирующие органы Палаты;

4.6.2. Участвовать в мероприятиях по реализации программ Палаты;

4.6.3. Вносить на рассмотрение руководящих органов Палаты предложения по вопросам деятельности Палаты;

4.6.4. Получать необходимую информацию о деятельности Палаты;

4.6.5. Использовать материально-техническую базу Палаты;

4.6.6. Свободно выйти из состава Палаты, письменно уведомив об этом Центральный совет;

4.6.7. Вступать в другие союзы и объединения, деятельность которых не противоречит уставным целям Палаты.

4.7. Члены Палаты обязаны:

- 4.7.1. Содействовать достижению целей Палаты;
- 4.7.2. Выполнять решения руководящих органов Палаты;
- 4.7.3. Соблюдать положения настоящего Устава;
- 4.7.4. Уплачивать (по согласованию) членские взносы.
- 4.8. В случае нарушения Устава Палаты, нанесения морального или материального ущерба Палате член Палаты может быть исключен из Палаты по решению Центрального совета.

V. СТРУКТУРНАЯ ОСНОВА ПАЛАТЫ

5.1. Структурной основой Палаты являются ее филиалы и представительства, действующие на территории Российской Федерации (без прав юридического лица), Республики Беларусь и других государств в соответствии с требованиями Устава и Положения о деятельности филиалов и представительств Палаты, утвержденного Центральным советом.

Решения о создании или упразднении филиалов и представительств Палаты, назначении (освобождении) руководителей филиалов и представительств утверждаются Центральным советом Палаты.

5.2. Филиал и представительство Палаты:

- являются обособленными подразделениями Палаты;
- могут создаваться по территориальному признаку в Российской Федерации и Республике Беларусь, а также в зарубежных странах;
- руководствуются в своей деятельности Уставом Палаты и Положением об отделениях, филиалах и представительствах Палаты;
- представляют интересы Палаты по месту их нахождения;
- осуществляют работу по объединению потенциала общественности и взаимодействию с органами власти на достижение целей и реализацию задач Палаты;
- ежегодно представляют в Центральный совет Палаты отчеты о своей деятельности;
- избирают делегатов на Съезд Палаты.

5.3. Права Палаты и ее структурных подразделений по управлению имуществом определяются действующим законодательством и документами Палаты.

VI. РУКОВОДЯЩИЕ, КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННЫЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАНЫ ПАЛАТЫ

6.1. Руководящими, контрольно-ревизионным и исполнительными органами Палаты являются:

- 6.1.1. Съезд;
- 6.1.2. Центральный совет Палаты;

6.1.3. Президиум Центрального совета Палаты;

6.1.4. Ревизионная комиссия Палаты;

6.1.5. Аппарат Центрального совета Палаты.

6.2. Высшим руководящим органом Палаты является Съезд, созываемый Центральным советом не реже одного раза в два года.

Срок созыва Съезда, повестка дня и нормы представительства объявляются Центральным советом Палаты не позднее чем за один месяц до начала работы Съезда.

6.3. Внеочередной Съезд созывается по требованию одной трети членов Палаты, Центрального совета Палаты или по предложению Ревизионной комиссии Палаты.

6.4. К исключительной компетенции Съезда относятся:

6.4.1. Принятие Устава Палаты, внесение изменений и дополнений в Устав, принятие (утверждение) программных документов Палаты;

6.4.2. Принятие решения о реорганизации или ликвидации Палаты;

6.4.3. Избрание Центрального совета Палаты и Ревизионной комиссии Палаты сроком на два года, заслушивание и утверждение их отчетов;

6.4.4. Избрание Председателя Палаты.

Все решения принимаются большинством голосов (не менее двух третей) присутствующих на Съезде делегатов, если иной порядок голосования не будет принят самим Съездом. Съезд считается правомочным, если на нем присутствуют более половины делегатов, избранных на Съезд.

6.5. Председатель Палаты избирается сроком на два года и обеспечивает общее руководство Палатой, представляет (без доверенности) ее интересы в органах Союзного государства, органах государственной власти стран — участниц Союзного государства, в государственных органах и общественных организациях других стран, в международных организациях.

6.6. Центральный совет Палаты, именуемый в дальнейшем Центральный совет, является постоянно действующим руководящим коллегиальным органом, проводящим свои заседания не реже одного раза в шесть месяцев. Центральный совет решает все вопросы, относящиеся к деятельности Палаты, кроме отнесенных к исключительной компетенции Съезда. С момента государственной регистрации Палаты Центральный совет осуществляет права юридического лица от имени Палаты и исполняет ее обязанности в соответствии с Уставом и действующим законодательством.

6.7. К исключительной компетенции Центрального совета относится:

6.7.1. Созыв Съездов Палаты;

6.7.2. Избрание сроком на два года:

- Председателя Центрального совета,
- заместителей Председателя Центрального совета,
- Президиума Центрального совета,

- Исполнительного секретаря Центрального совета — руководителя Аппарата Центрального совета;
- 6.7.3. Координация деятельности членов Палаты в соответствии с Уставом, оперативное управление деятельностью филиалов и представительств;
- 6.7.4. Заслушивание отчетов и сообщений о деятельности Палаты, принятие по ним решений;
- 6.7.5. Утверждение исполнения бюджета Палаты за отчетный период и бюджета на предстоящий период;
- 6.7.6. Осуществление правомочий собственника в отношении имущества Палаты;
- 6.7.7. Определение долгосрочных планов и программ деятельности Палаты и представление их на утверждение Съезду;
- 6.7.8. Кооптирование в свой состав новых членов и исключение из состава Центрального совета членов, утративших связь с Палатой, с последующим утверждением принятых решений очередным Съездом Палаты;
- 6.7.9. Принятие решения о расширении состава членов Палаты из числа юридических лиц — общественных объединений;
- 6.7.10. Согласование вопросов уплаты вступительных и членских взносов;
- 6.7.11. Принятие решения о создании филиалов и представительств Палаты, советов, комиссий, комитетов и других рабочих органов Центрального совета;
- 6.7.12. Утверждение положений о филиале и представительстве Палаты и об Аппарате Центрального совета;
- 6.7.13. Утверждение штатного расписания, системы и формы оплаты труда работников Аппарата Центрального совета Палаты и временных рабочих групп.
- 6.7.14. Награждение Почетной грамотой и Почетным знаком Центрального совета Палаты за особый вклад в строительство Союзного государства и развитие интеграционных процессов.
- 6.8. Решения Центрального совета Палаты принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих на заседании. Центральный совет правомочен в решении вопросов своей компетенции, если на его заседании присутствует более половины от общего числа членов Центрального совета.
- 6.9. Председатель Центрального совета руководит деятельностью Центрального совета, ведет заседания Центрального совета и его Президиума, действует от имени Центрального совета, а также представляет интересы Палаты в органах Союзного государства, органах государственной власти стран — участниц Союзного государства, государственных органах и общественных организациях других стран.
- 6.10. Президиум Центрального совета избирается из числа членов Центрального совета. Численный состав Президиума Центрального совета опреде-

ляется Центральным советом. В Президиум Центрального совета входят по положению Председатель Центрального совета, его заместители, а также Исполнительный секретарь Центрального совета — руководитель Аппарата Центрального совета.

Президиум Центрального совета осуществляет оперативное руководство Палатой в рамках полномочий Центрального совета (не являющихся исключительными) в период между заседаниями Центрального совета.

Для организации текущей работы Палаты из числа членов Президиума Центрального совета Палаты сроком на два года избирается Бюро Президиума Центрального совета Палаты. Функции Бюро определяются Положением, которое утверждается Президиумом Центрального совета Палаты.

6.11. Ревизионная комиссия Палаты избирает из своего состава Председателя.

Ревизионная комиссия осуществляет проверку финансовой и хозяйственной деятельности Палаты и подотчетных Палате структур. Ревизии проводятся по мере необходимости, отчет о них представляется на утверждение Съезда.

Положение о Ревизионной комиссии Палаты утверждает Съезд по представлению Председателя Ревизионной комиссии.

6.12. Аппарат Центрального совета, именуемый в дальнейшем Аппарат, осуществляет оперативную работу по обеспечению деятельности Палаты. К компетенции Аппарата относятся:

6.12.1. Решение текущих вопросов организационной, административной, хозяйственной и финансовой деятельности по достижению уставных целей Палаты;

6.12.2. Ведение учета членов Палаты, обобщение отчетов об их деятельности и подготовка сообщений для Центрального совета;

6.12.3. Ведение статистической и бухгалтерской отчетности Палаты.

6.13. Исполнительному секретарю Центрального совета — руководителю Аппарата может быть предоставлено по доверенности Центрального совета право подписи финансовых и банковских документов.

6.14. Исполнительный секретарь Центрального совета:

6.14.1. Организует работу по достижению основных целей Палаты;

6.14.2. Организует выполнение текущих и перспективных планов;

6.14.3. Заключает от имени Палаты договоры, контракты и соглашения, открывает в банке расчетный счет и другие счета, подписывает финансовые и другие документы Палаты, выдает доверенности;

6.14.4. Взаимодействует с хозяйственными структурами;

6.14.5. Распоряжается денежными средствами и иным имуществом Палаты в соответствии с бюджетом Палаты и в рамках своей компетенции;

6.14.6. Осуществляет прием и увольнение штатных работников Аппарата Центрального совета Палаты и временных рабочих групп, оплату их труда.

VII. ИМУЩЕСТВО И ДЕНЕЖНЫЕ СРЕДСТВА ПАЛАТЫ

- 7.1. Имущество Палаты формируется на основе:
- 7.1.1. Вступительных и членских взносов;
 - 7.1.2. Добровольных финансовых поступлений от организаций и граждан;
 - 7.1.3. Поступлений от проведения выставок, лекций, спортивных и иных мероприятий;
 - 7.1.4. Доходов от издательской, информационно-аналитической и предпринимательской деятельности;
 - 7.1.5. Других поступлений, не запрещенных законом.
- 7.2. Палата может иметь в своей собственности здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, информационные ресурсы, имущество культурно-просветительского, производственного и оздоровительного назначения, денежные средства, иное имущество, необходимое для выполнения уставных задач, а также для финансового обеспечения деятельности Палаты.
- 7.3. Все члены Палаты — юридические лица осуществляют свою уставную, финансовую и хозяйственную деятельность самостоятельно.
- 7.4. Доходы от финансовой и хозяйственной деятельности Палаты не могут быть перераспределены между членами Палаты и используются на уставные цели и задачи Палаты.
- 7.5. Собственником имущества Палаты является Палата в целом.
- 7.6. Члены Палаты являются собственниками принадлежащего им имущества.
- 7.7. Члены Палаты не сохраняют прав на переданное ими в собственность Палате имущество.

VIII. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ ПАЛАТЫ

- 8.1. Реорганизация Палаты осуществляется по решению Съезда, если за это решение проголосовало не менее двух третей присутствующих на Съезде делегатов. Порядок и формы реорганизации Палаты определяются в соответствии с Гражданским законодательством России.
- 8.2. Ликвидация Палаты осуществляется по решению Съезда, если за это решение проголосовало две трети присутствующих на Съезде делегатов. Ликвидация Палаты осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации и законодательством об общественных объединениях, в соответствии с которыми назначается ликвидационная комиссия и осуществляется процедура ликвидации. Палата может быть ликвидирована в судебном порядке в случаях и порядке, предусмотренных законом.
- 8.3. Имущество, оставшееся в результате ликвидации Палаты, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные

Уставом. Документы по личному составу штатного аппарата Палаты в случае ее ликвидации передаются в установленном порядке на хранение в государственные архивные органы.

IX. ПОРЯДОК ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В УСТАВ ПАЛАТЫ

9.1. Решение о внесении изменений и дополнений в Устав Палаты принимается Съездом, если за них проголосовало не менее двух третей делегатов, присутствующих на нем.

9.2. Изменения и дополнения, внесенные в Устав Палаты и принятые Съездом, подлежат государственной регистрации в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, и приобретают юридическую силу с момента их регистрации.

АДМИНИСТРАЦИЯ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

07.04.99 № 309-р/38-рс

О Молодежной общественной палате

В целях организации работы Молодежной общественной палаты при главе администрации и Законодательном Собрании Оренбургской области, на основании решения организационного заседания по созданию Молодежной общественной палаты от 8 декабря 1998 г.:

1. Утвердить состав сопредседателей Молодежной общественной палаты (приложение 1).
2. Утвердить положение о Молодежной общественной палате при главе администрации и Законодательном Собрании Оренбургской области (приложение 2).
3. Распоряжение вступает в силу со дня его подписания.

Глава администрации
Оренбургской области
В.Елагин

Заместитель председателя
Законодательного Собрания
Оренбургской области
В.Нефедов

Приложение 1
к совместному распоряжению
администрации области и
Законодательного Собрания
№ 309-р/38-рс от 07.04.99

СОСТАВ
сопредседателей Молодежной общественной палаты

1. Воронов Александр Вячеславович — студент первого курса юридического факультета ОГУ, член ОГО РКСМ (по согласованию).

2. Гусева Юлия Николаевна — студентка третьего курса юридического факультета ОГУ, член городского студенческого общественного движения «НДР» (по согласованию).

3. Курапов Антон Александрович — студент третьего курса юридического факультета ОГУ, член городского студенческого общественного движения «НДР» (по согласованию).

4. Мокшина Ольга Сергеевна — студентка второго курса исторического факультета ОГПУ, член ОГО РКСМ (по согласованию).

5. Янин Роман Евгеньевич — студент первого курса исторического факультета ОГПУ, координатор ОГО ЛДСМ (по согласованию).

Приложение 2
к совместному распоряжению
администрации области и
Законодательного Собрания
№ 309-р/38-рс от 07.04.99

ПОЛОЖЕНИЕ
о Молодежной общественной палате при главе администрации
и Законодательном Собрании Оренбургской области

1. Молодежная общественная палата (далее — МОП) при главе администрации и Законодательном Собрании Оренбургской области образуется совместным распоряжением администрации области и Законодательного Собрания.

МОП является совещательным органом, в рамках которого осуществляются:
— взаимодействие между молодежными общественными объединениями, органами государственной власти, действующими на территории Оренбургской области;

- политические консультации по широкому кругу общественно значимых вопросов с целью подготовки решений по важнейшим социальным и экономико-политическим вопросам с учетом общественного мнения молодежи Оренбургской области.
- 2. Основным направлением деятельности МОП является выработка рекомендаций для Законодательного Собрания и администрации области по политическим, правовым и социально-экономическим вопросам, касающимся молодежной политики, проводимой на территории области.
- 3. В МОП входят представители действующих на территории области молодежных общественных объединений, а также физические лица в возрасте от 14 до 30 лет, если они посетили не менее 3 заседаний МОП и если за их включение в состав МОП проголосовало не менее половины членов МОП.
- 4. Для вхождения в состав МОП необходимо представить:
 - копию свидетельства о регистрации соответствующего объединения в управлении юстиции Оренбургской области или копию протокола о создании общественного объединения;
 - выписку из решения руководящего органа соответствующего объединения, правомочного определить кандидатуру своего представителя в МОП.
- 5. Замена представителя общественного объединения осуществляется по представлению выписки из решения руководящего органа соответствующего объединения, правомочного определить кандидатуру своего представителя в МОП.
- 6. МОП работает в режиме заседаний, на которых обсуждаются вопросы, вносимые председателем Законодательного Собрания и главой администрации области либо членами МОП.
- 7. Очередные заседания МОП проводятся не реже одного раза в 2 месяца.
- 8. По инициативе председателя Законодательного Собрания, главы администрации области либо 1/4 членов МОП могут созываться внеочередные заседания.
- 9. Заседания МОП ведут сопредседатели, утверждаемые совместным распоряжением администрации и Законодательного Собрания Оренбургской области по рекомендации МОП.
- 10. Рекомендации МОП принимаются большинством голосов, присутствующих на заседании, при этом фиксируется мнение меньшинства, если оно поддержано не менее чем 1/5 присутствующих. Рекомендации передаются председателю Законодательного Собрания и главе администрации области за подписью сопредседателя, ведущего заседание.
- 11. Председатель Законодательного Собрания и глава администрации области либо уполномоченные ими лица информируют в течение месяца со дня принятия рекомендаций МОП о решении органов власти.
- 12. Для координации работы МОП в промежутках между заседаниями из числа представителей МОП формируется Совет в составе 11 человек.

13. По основным направлениям деятельности МОП в ее рамках образуются постоянные рабочие группы.

14. Для подготовки и проработки конкретных вопросов в рамках МОП могут образовываться временные рабочие группы.

15. К работе МОП могут привлекаться эксперты.

16. Организационную и методическую поддержку деятельности МОП обеспечивает Управление по связям с общественностью и другие структуры администрации области.

17. Изменения в положение о МОП вносятся простым большинством присутствующих на заседании членов МОП при кворуме 50% + 1 представитель.

(Периодические издания © 1997-2000 НТЦ «Система»)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

(с изменениями, внесенными постановлением Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 2004 года
№ 110-IV ГД — Собрание законодательства Российской Федерации,
2004, № 9, ст. 736)

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Создать Общественную молодежную палату при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Утвердить Положение об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации Г.Н.Селезнев

Москва, 4 июля 2001 года № 1742-III ГД

Утверждено постановлением Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
от 4 июля 2001 года № 1742-III ГД

ПОЛОЖЕНИЕ

об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Молодежная палата) создана для изучения проблем молодежи в Российской Федерации, своевременного реагирования на них органов государственной власти, содействия деятельности Государственной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем молодежи в Российской Федерации.

1.2. Молодежная палата является совещательным и консультативным органом при Государственной Думе и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с настоящим Положением и Регламентом Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

1.3. Молодежная палата создается на срок полномочий Государственной Думы четвертого созыва (в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 2004 года № 110-IV ГД — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 9, ст. 736).

2. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ МОЛОДЕЖНОЙ ПАЛАТЫ

2.1. Основные цели Молодежной палаты

2.1.1. Разработка предложений по реализации прав молодежи на участие в управлении делами государства, а также содействие в создании условий для проявления инициатив молодежи при формировании и осуществлении государственной молодежной политики.

2.1.2. Содействие в приобщении наиболее активных и подготовленных молодых граждан к парламентской деятельности, формировании их правовой и политической культуры, поддержка созидательной, гражданской активности молодежи.

2.2. Основные задачи Молодежной палаты

2.2.1. Участие в деятельности рабочих групп комитетов Государственной Думы по подготовке к рассмотрению Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год, а также проектов федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы молодежи.

2.2.2. Содействие в защите прав и законных интересов молодых граждан, представление их инициатив при разработке проектов федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы молодежи.

2.2.3. Разработка предложений о совершенствовании законодательства, затрагивающего права и законные интересы молодежи.

2.2.4. Содействие в осуществлении информационно-аналитической и консультативной деятельности в области государственной молодежной политики.

2.2.5. Взаимодействие с органами государственной власти, общественными объединениями в области разработки инициатив, направленных на защиту прав и законных интересов молодежи.

2.2.6. Внесение предложений по проектам федеральных целевых программ в области защиты прав и законных интересов молодежи, проектам ежегодных докладов о положении молодежи в Российской Федерации.

2.2.7. Изучение мнения молодых граждан о деятельности органов государственной власти по реализации государственной молодежной политики.

3. СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ МОЛОДЕЖНОЙ ПАЛАТЫ

3.1. Состав Молодежной палаты

3.1.1. Молодежная палата образуется на добровольной основе в составе: депутатов Государственной Думы — членов комитетов и комиссий Государственной Думы, к ведению которых отнесены вопросы государственной молодежной политики;

членов Совета Федерации;

представителей федеральных органов исполнительной власти; представителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

представителей общероссийских и межрегиональных молодежных общественных объединений (ассоциаций), общероссийских политических общественных объединений, имеющих в своей структуре молодежные подразделения;

представителей общероссийских профессиональных союзов и их объединений (ассоциаций);

представителей общественных молодежных парламентов субъектов Российской Федерации.

3.2. Порядок формирования Молодежной палаты

3.2.1. Количество депутатов Государственной Думы, входящих в состав Молодежной палаты, определяется решениями комитетов и комиссий Государственной Думы, к ведению которых отнесены вопросы государственной молодежной политики.

3.2.2. Количество членов Совета Федерации, входящих в состав Молодежной палаты, определяется Советом Федерации по согласованию с Молодежной палатой.

3.2.3. Количество представителей федеральных органов исполнительной власти, которые могут делегироваться в состав Молодежной палаты, определяется руководителями указанных органов по согласованию с Молодежной палатой.

3.2.4. Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут делегировать в состав Молодежной палаты по одному представителю. От двухпалатных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в состав Молодежной палаты могут быть направлены по одному представителю от каждой палаты.

3.2.5. Представители общероссийских и межрегиональных молодежных общественных объединений (ассоциаций), общероссийских политических общественных объединений, общероссийских профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций) включаются в состав Молодежной палаты в количестве не более одной пятой от общего числа ее членов.

3.2.6. Общественные молодежные парламенты субъектов Российской Федерации могут направлять в состав Молодежной палаты по одному представителю.

4. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПАЛАТЫ

4.1. Заседания Молодежной палаты проводятся два раза в год. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Молодежной палаты.

4.2. В работе Молодежной палаты могут принимать участие не включенные в ее состав депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти.

4.3. Заседание Молодежной палаты правомочно, если на нем присутствует не менее половины от общего числа членов Молодежной палаты.

4.4. Молодежная палата по направлениям своей деятельности разрабатывает и принимает рекомендации и направляет их на рассмотрение Президенту Российской Федерации, в федеральные органы государственной власти, орга-

История лоббизма в России

ны законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественные и другие объединения и организации.

На заседаниях Молодежной палаты принимаются решения по вопросам организации ее работы.

4.5. Рекомендации и решения Молодежной палаты считаются принятыми, если за них проголосовало не менее половины от общего числа членов Молодежной палаты, присутствовавших на заседании Молодежной палаты.

4.6. На своем первом заседании Молодежная палата избирает председателя Молодежной палаты, его заместителей и ответственного секретаря, образует Совет, комиссии, экспертные и рабочие группы Молодежной палаты.

4.7. Совет Молодежной палаты возглавляет председатель Молодежной палаты.

4.8. Совет Молодежной палаты:

созывает очередные и внеочередные заседания Молодежной палаты;

организует и координирует работу Молодежной палаты, комиссий, экспертных и рабочих групп Молодежной палаты;

разрабатывает планы работы Молодежной палаты, согласовывает их с планами работы Государственной Думы и представляет на утверждение Молодежной палаты.

4.9. Комиссии Молодежной палаты:

организуют работу по направлениям своей деятельности с соответствующими комитетами и комиссиями Государственной Думы;

совместно с экспертными и рабочими группами Молодежной палаты готовят для рассмотрения на заседаниях Молодежной палаты проекты рекомендаций по направлениям своей деятельности.

4.10. Экспертные и рабочие группы Молодежной палаты:

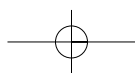
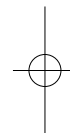
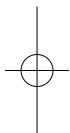
образуются в составе членов Молодежной палаты по предложению Совета Молодежной палаты, комитетов и комиссий Государственной Думы для осуществления отдельных направлений деятельности Молодежной палаты в соответствии с целями и задачами Молодежной палаты;

в работе экспертных и рабочих групп Молодежной палаты могут участвовать представители молодежных общественных объединений, ученые и специалисты.

4.11. Организационное обеспечение работы Совета Молодежной палаты, проведения заседаний Молодежной палаты осуществляется Аппаратом Государственной Думы.

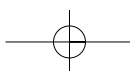
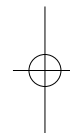
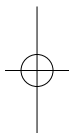


Для заметок



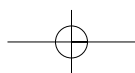
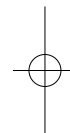
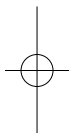


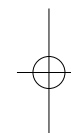
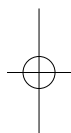
Для заметок





Для заметок





А.П. Любимов
ИСТОРИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Подписано в печать 08.07.2005
Печать офсетная

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (095) 923 33 13, 924 26 25
Факс: (095) 923 28 58

