

**ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ И ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР И ЕГО КОРРУПЦИОННАЯ
СОСТАВЛЯЮЩАЯ**

**INSTITUTE AS LOBBYING TOOL FOR INTERACTION OF BUSINESS AND GOVERNMENT
STRUCTURES AND ITS CORRUPTION COMPONENT**

Горланов Г.В.

Gorlanov G.V.

Статья посвящена исследованию лоббизма как инструмента институционального (легального) и внеинституционального (теневого) взаимодействия бизнеса и государственной власти. Основной акцент делается на необходимости и сущности легализации лоббистской деятельности в России путем принятия соответствующего федерального закона, обеспечивающего прозрачность законодательного процесса и, следовательно, снижение его коррупционной составляющей.

The article investigates how lobbying tool-tional institutional (legal) and extra-institutional (shadow) the interaction-tions of business and public authorities. The main emphasis is on the need for and nature of the legalization of lobbying activities in Russia by appropriate federal law ensures transparency of the legislative process and, therefore, reduced its corruption component.

Ключевые слова: группы интересов, лоббизм, лоббистская деятельность, теневой лоббизм, коррупция, институционализация лоббистской деятельности, прозрачность законодательного процесса.

Keywords: interest groups, lobbying, lobbying shadow, corruption, the institutionalization of lobbying activities, the transparency of the legislative process.

Сущность лоббизма как деятельности

Современное общество представляет собой структурно сложную систему, содержащую в себе подсистемы профессиональной, демографической, национальной, конфессиональной, социальной, политической и т.п. его организации. Элементом каждой из них имманентны (внутренне присущи) собственные интересы локального характера, зачастую противостоящие аналогичным интересам других структур. В силу этих обстоятельств в структурированном обществе каждый из элементов (подсистем) его экономической, социальной и политической организации выполняет не только функцию консолидации и артикуляции родственных интересов, но и, что является вполне логичным, функцию их эффективной реализации путем последующего лоббирования в органах государственной власти и управления. Но эту конечную функцию лоббирования групповых интересов выполняют так или иначе специализирующиеся в данной области общественные структуры профессионалов-лоббистов.

Отсюда и сущность лоббизма как деятельности (инструмента) по предоставлению интересов определенных (различных) заинтересованных групп в органах государственной власти и управления. Она связана с давлением на законодательную и исполнительную ветви власти в целях создания благоприятных условий деятельности отдельных социальных общностей как таковых и конкретных бизнес-структур, в частности. Лоббировать – это по существу четко ориентировать носителя властных функций (полномочий): законодательный или исполнительный орган власти, чиновника или политика на совершение действий, выгодных для данной лоббируемой группы.

Иначе говоря, лоббизм есть метод опосредования интересов социальных субъектов и присущ всем сферам жизнедеятельности общества в ситуациях, когда имеет место (присутствует) потребность представления интересов той или иной общественной группы в органах государственной власти и управления. В этом смысле, как отмечают отечественные исследователи, английское понятие «лоббирование» – примерный аналог российского «ходатайство».¹ Данная деятельность осуществляется группами давления. Давление со стороны субъектов коммуникационных функций на носителей властных функций вполне нормальное явление и уклоняться от него последние не могут по определению, поскольку институционально призваны отражать интересы общества в целом и своего электората, в частности. Отсюда объективно обусловленная востребованность лоббизма субъектами политического и экономического процессов.

Эта деятельность осуществляется посредством всевозможных способов, механизмов, технологий, форм и методов, эффективно способствующих принятию органами государственной власти и управления властных решений, соответствующих интересам лоббирующей группы. Как массовое общественное явление оно квалифицируется специалистами как одна из форм политической деятельности, связанной с артикуляцией и последующей реализацией интересов определенных социальных общностей. Но, как известно, политика всегда есть концентрированное выражение экономики. Поэтому вполне естественно, что проблема лоббирования как таковая в условиях рыночной экономики, прежде всего, затрагивает интересы бизнеса, то есть имеет сугубо экономическую подоплеку. Не случайно в данной связи известный американский политолог начала двадцатого века Артур Бентли полагал, что единственным реальным действующим лицом в политике являются группы корпоративного сообщества, защищающие свои интересы путем лоббизма².

Отношения лоббирования выстраиваются по поводу (на предмет) формировании экономической политики государства, принятия конкретных законов, кредитования и субсидирования, выдачи лицензий и квот, получения достоверной информации о рыночной конъюнктуре и политических прогнозах, «прокачки» партнеров для совершения сделок, включая зарубежных, наконец, спонсировании избирательных кампаний.

Таим образом, воздействие на власть в целях эффективной реализации интересов данной относительно обособленной социальной общности является сущностью лоббистской деятельности. С одной стороны, это опосредованное, а с другой - прямое лоббирование. Доведение этих интересов до

¹ См.: Байков А., Сушенцев А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии

<http://www.intertrends.ru/twenty-three/012.htm> (дата обращения 30.09.2014)

² Примечание к кн. Джеймс М Бьюкенен. Сочинения. М., 1997. С. 490.

властей предрержащих уже выступает мягкой, опосредованной формой их лоббирования, поскольку они (данные интересы) могут быть учтены властными структурами при принятии решений. Оно осуществляется путем артикуляции и доведения интересов лоббирующих групп до органов государственной власти и управления через средства массовой информации, социальные сети интернета, общественные действия (марши, митинги, демонстрации и т.п.), парламентские слушания по поводу обсуждения проектов законодательных актов.

Суть прямого лоббирования заключается в безальтернативном понуждении власти к действиям, соответствующим интересам конкретной социальной или бизнес-группы. Оно может осуществляться путем содействия реализации встречных интересов структур государственной власти и управления, чиновников и политиков их представляющих в легальной и теневой форме, а также шантажа, скоординированных общественных выступлений и т.д. и т.п. Субъектами этой деятельности выступают лоббисты, непосредственно или опосредованно входящие в контакт с властными структурами в целях принятия последними благоприятных для заинтересованной лоббирующей группы решений. В любом своем проявлении лоббист всегда выполняет по поручению своих заказчиков-доверителей своего рода агентские функции и в силу этих обстоятельств стремится к простому, а чаще всего – к расширенному воспроизводству собственной клиентской базы. В качестве его клиентов в данном контексте (лоббирования в органах законодательной власти) выступают заинтересованные группы – элементы социальной структуры общества (гражданского общества), т.е. имеет место лоббизм интересов групп. В структурированном обществе он объективно обусловлен, то есть закономерен. Институт лоббизма в этом своем качестве стал весьма распространенным явлением, важным инструментом в отношениях между государственными и общественными структурами. Основной сферой такого рода лоббирования преимущественно выступает законодательная ветвь государственной власти, что, естественно, не исключает как исполнительную, так и судебную ветвей, поскольку реализация принятых законов, контроль за их исполнением возложены на них. Однако в последнем случае консолидированный интерес малой группы персонифицируется, то есть начинает проявляться (выступать) не только как целостность, как в случае лоббирования в законодательных структурах государственной власти, но и как простая совокупность (сумма) индивидуальных интересов. В силу этих обстоятельств и лоббирование в органах исполнительной и судебной власти персонифицируется¹ и может осуществляться как в легальной, так и в нелегальной форме. Легально в случае с предпринимательской деятельностью – посредством доведения до органов исполнительной власти преимуществ своего бизнес-проекта в рамках государственно-частного партнерства с позиций цена-качество. Нелегально – получением известных преимуществ не за счет рыночной конкуренции, а конкуренции в сфере связей и обеспечения масштабов незаконного обогащения принимающего решение чиновника.

Формы лоббирования

Лоббирование может осуществляться в двух основных формах своего осуществления (проявления): легальной и теневой. Иногда первая из них квалифицируется как институциональная, а вторая как

¹ Представляется, что в случае воздействия на судебную власть лоббизм принимает в первую очередь качественную определенность адвокатской деятельности. Его субъектами выступают исключительно профессионалы – адвокаты.

внеинституциональная. Такое отождествление, на наш взгляд, недостаточно корректно. Идеально легальной форме имманентны наличие правового статуса лоббирующих структур, их прав и обязанностей, регламента взаимодействия с публично-властными структурами и их представителями – чиновниками и политиками. Она происходит в рамках определенных общественно признанных правил взаимодействия институтов гражданского общества, бизнеса, с одной стороны, и государства (публично-властной сферы) – с другой. Однако эта деятельность может быть открытой (а значит, и легальной) вне зависимости от того, имеются или отсутствуют в данной стране нормативные акты, ее регламентирующие. Действует принцип: разрешено, а следовательно, и легально то, что законодательно не запрещено. В настоящее время в первом случае параметры лоббизма закрепляются в отдельном законодательном акте о лоббизме (США, Канада), или присутствуют в ряде других актов, так или иначе регулирующих эту деятельность (ЕС). Во втором случае, как это имеет место в большинстве других стран мирового сообщества такое законодательство отсутствует, то есть не институализировано, но это не дает оснований для его характеристики как теневого.

Другое дело, подобная ситуация создает больше предпосылок (обеспечивает благоприятную среду) для теневого лоббирования прежде всего в законодательных структурах государственной власти. Здесь диапазон субъектов лоббирования интересов отдельных социальных групп и особенно бизнес-групп, к примеру, представляющих отдельные интересы олигархического, среднего и малого предпринимательства, финансового и реального секторов экономики, сырьевых и перерабатывающих отраслей промышленности, достаточно широк и прежде всего представлен фракциями политических партий, отдельными политиками-депутатами и чиновниками, в рамках своих правомочий способных оказать содействие принятию соответствующих решений в интересах заинтересованных бизнес-групп. Эта услуга со стороны лоббистов-политиков и лоббистов-чиновников может оказываться в рамках политических, социальных и т.п. предпочтений бескорыстно, но может предусматривать материальную компенсацию в виде взноса в соответствующую партийную кассу или личный карман политика или чиновника. Именно в последнем случае имеет место теновой, коррупционный лоббизм, напрямую связанный с использованием своего властного положения в интересах данного носителя законодательной власти. Его субъектами могут выступать как фракции политических партий и общественные группы, так и отдельные политики и чиновники, участвующие в законодательном процессе.

Роль чиновников в осуществлении законодательного процесса, а тем самым и как объектов лоббирования более чем существенно возрастает в ситуации, когда подготовка проектов законов осуществляется в органах исполнительной власти. Самая крупная рыба по определению может быть поймана именно здесь. Для политиков-депутатов остается лишь мелкая рыбешка поправок к этим проектам, вносимым при их принятии парламентом.

В своем вне институциональном теневом проявлении лоббизм органически связан с административной и деловой коррупцией,¹ патернализмом и клиентелизмом, выступая мощной

¹ Административная коррупция связана с деятельностью государственных органов власти и управления. В силу этих обстоятельств некоторые авторы полагают, что она есть единственная «настоящая» коррупция, коррупция как таковая. Деловая коррупция имеет место в результате взаимодействия должностных лиц и предпринимателей, когда последние решают проблемы своего бизнеса.

движущей силой (инструментарием) их успешного осуществления¹. Не случайно в этой связи, что у многих лоббизм ассоциируется с дачей взяток и коррупцией. Вместо цивилизованного диалога с властью, существующего в США и Европе², в России пока процветает теневой лоббизм, завязанный на личные связи, считают сами лоббисты. «Лоббирование бизнес-интересов в России проходит в основном в узком кругу, и логика принятия решений обществом непонятна, утверждает директор Instituto Iberoamericano Висенте Барриентос, много лет лоббирующий интересы бразильских бизнесменов в России. «В вашей стране процветает теневой лоббизм, — утверждает он. — Многие бизнесмены сами вынуждены идти во власть. Forbes утверждает, что российский парламент — самый богатый в мире. В вашем сенате девять долларовых миллиардеров, еще трое — в Госдуме». В Америке бизнесмены тоже стремятся в сенат, но есть существенная разница, уточнил г-н Барриентос: «В России парламент не оказывает существенного влияния на формирование

¹ Теневое лоббирование было постоянным спутником российской приватизации. Номенклатурно-олигархическое содержание реформы собственности стало особенно очевидным в 1995 г. при проведении серии залоговых аукционов, которые способствовали концентрации активов и денежных потоков в распоряжении избранных банков. Аукционы нового типа предполагали (в соответствии с указом Президента РФ №889) предоставление государству кредита под залог акций, находящихся в федеральной собственности. Хотя залогодержатель получал их во «владение и пользование», фактически он приобретал право собственности на залог (вследствие неплатежеспособности государства). (См.: Эксперт. 1995, №5. С.12-15.) Таким образом был задействован механизм олигархической приватизации госсобственности. При этом организаторы аукционов выступили одновременно в качестве участников и победителей. Например, уполномоченный банк по приему заявок и залогов – ОНЭКСИМбанк приобрел пакеты нефтяной компании «Сиданко» и РАО «Норильского никеля». Залоговый пакет акций (38 %) «Норильского никеля», объем продаж которого составлял 2 млрд. долл. в год, был передан ОНЭКСИМбанку за 170,1 млн. долл. Кроме того, по данным Счетной палаты РФ, правительство сначала прокредитовало коммерческие банки в объеме 600 млн. долл. из бюджетных средств, а затем эти же деньги взяло в долг. Таким способом проявила себя уния чиновников и представителей крупного бизнеса, изменивших правовой статус крупнейших российских компаний (фактически в обход законодательной власти). Вследствие незаинтересованности в создании равных правил игры для участников, избыточной конфликтности и юридической уязвимости залоговые аукционы не получили продолжения. См.: Шевелев А.А. Права собственности и институциональные изменения в экономике России. / Сб. статей «Экономические реформы в России и Китае глазами российских и китайских экономистов. – СПб.: Из-во С.-Петербурга. Ун-та, 2000. С.200-201

Значительный интерес с точки зрения технологии перераспределения собственности представляет крупнейшая приватизационная сделка 1997 г. – аукцион по продаже 25% акций телекоммуникационного суперхолдинга АО «Связьинвест», 51% акций которого был закреплен в государственной собственности. Распродажа стратегически важной отрасли выразилась в трехходовой комбинации:

в рамках АО «Связьинвест» был создан высокодоходный суперхолдинг с быстрорастущей капитализацией, монополизировавший базовые телекоммуникации России (путем включения АО «Ростелеком», АО «Центральный телеграф»);

по значительно заниженной цене (1180 млн. долл.) объявлен аукцион по продаже блокирующего пакета акций, в то время как суммарная рыночная капитализация вошедших в холдинг 83 компаний составляла 15,1 млрд. долл.;

в результате жесткого лоббирования и конкурентной борьбы был определен победитель аукциона – консорциум компаний, возглавляемый группой «ОНЭКСИМ-МФК», который предложил цену (1875 млн. долл.), существенно превысившую стартовую.

Впервые в качестве покупателя выступил неоднородный консорциум со значительным участием иностранного капитала. Однако в его состав не был включен стратегический инвестор, правительство определило победителя по принципу «положи на рубль больше – и забирай». См.: Эксперт. 1997, №29. С.16-20.

² Это отнюдь не означает, что теневой лоббизм в этих странах полностью искоренен. По-прежнему сохраняется множество скрытых способов влияния на чиновников. Свидетельством тому служит тот факт, что по приблизительным оценкам лишь каждый пятый лоббист регистрирует свою деятельность в законном порядке. См.: Жуган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Выпуск № 3 (63). 2005. С. 37.

государственной политики. Соответственно, бизнесмены идут решать туда сугубо частные, а не корпоративные проблемы»¹.

Лоббизм в России

Как отмечают отечественные исследователи проблемы лоббизма, «традиции отношений власти и бизнеса в России развивались в теневой сфере, и в этом смысле российский опыт мало отличается от американского. Как и в США, сверхбыстрое аккумулятивное частные капиталов в России в 1990-х годах породило возможности для вмешательства бизнеса в сферу компетенций государственной власти и естественную встречную реакцию последней. Анклавы социалистической экономики были дополнены новой сферой конкурентных экономических отношений. В отсутствие условий для превращения лоббизма в профессиональный агентский бизнес, функцию представления интересов предпринимательства во власти взялось исполнять солидаризовавшееся с бизнесом чиновничество. Это привело к появлению фигуры бюрократа-лоббиста, совмещающего обязанности государственного служащего и внештатного лоббиста интересов бизнеса. Из-за отсутствия «писаных правил» в России начала происходить самоорганизация структуры лоббизма, основу которой составили внештатные чиновники-лоббисты, GR-подразделения корпораций и PR-компании»². В результате лоббизм (в широком смысле) стал основной формой представительства интересов в России,³ а в своем теневом, скрытом от общественности, а потому неконтролируемом виде - основной движущей силой расширенного воспроизводства административной и деловой коррупции в органах государственной власти и управления.

Представляется, что уже это тревожное обстоятельство обуславливает необходимость форсирования принятия в России законодательства, регламентирующего лоббистскую деятельность. Оно, в частности, нашло свое отражение, являясь одним из приоритетов Национального плана противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № ПР-1568, где специально в качестве меры по совершенствованию государственного управления предусматривалось рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность. Таким образом, необходимость наличия закона о лоббизме для полноценного регулирования этой деятельности, в котором упорядочены и установлены четкие требования к субъектам лоббистской деятельности, призванного сделать прозрачной деятельность по продвижению интересов бизнеса в органах власти в целях придания ему большей антикоррупционной направленности, вне всякого сомнения, в стране не только назрела, но возможно, и перезрела.

Уже с начала 90-х годов минувшего столетия этот вопрос постоянно будируется в общественном сознании и властных структурах страны. В 1992 году несколькими комитетами Верховного Совета Российской Федерации была начата работа над федеральным законом о лоббизме. Была разработана

¹ Воробьева И. Особенности национального лоббизма // "РБК daily" за 30.10.2009 http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_4942_linkid_.html (дата обращения 27.09.2014)

² См.: Байков А., Сушенцев А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии <http://www.intertrends.ru/twenty-three/012.htm> (дата обращения 27.09.2014)

³ См. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. - М.: Канон+, 2006. С. 29.

концепция закона, проведено несколько конференций, посвященных законопроекту, но с прекращением деятельности Верховного Совета работа по его доработке прекратилась.

Очередная попытка возобновить работу в области законодательного регулирования лоббизма была предпринята в 1994 году. Тогда в Государственную Думу был внесен проект закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". Новый законопроект предполагал, помимо регистрации лоббистов, их аккредитацию, выдачу лицензий на право заниматься лоббистской деятельностью, контроль и анализ их деятельности со стороны Министерства юстиции РФ, их отчетность перед Администрацией Президента и Правительством РФ. Лишь в ноябре 1995 году законопроект был внесен в первом чтении в Государственную Думу, когда до истечения ее полномочий оставался всего один месяц. В дальнейшем проект закона перерабатывался, рассматривался на Совете Государственной Думы, включался в примерные программы законопроектных работ, но принят так и не был.

Та же судьба постигла и последующие законодательные инициативы в данной области взаимодействия государственной власти с обществом в целом и бизнес-сообществом, в частности. Законопроект закона № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесенный 05.03.1996, был снят Советом Государственной Думы (предварительное рассмотрение) с рассмотрения Государственной Думы 24.01.2002. в связи с отзывом субъекта права законодательной инициативы.

С аналогичной формулировкой Советом Государственной Думы был снят 19.04.2004г. внесенный 02.06.1997г. законопроект закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Здесь не лишне напомнить, что сама по себе законодательная инициатива может являться средством политической борьбы и лоббизма¹. Как известно, такое право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Правительству РФ, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а также Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду РФ по предметам их ведения (ст. 104 Конституции РФ). В данном случае оно было реализовано Правительством РФ, а более конкретно, на наш взгляд, высокопоставленными чиновниками, не заинтересованными в своем отстранении от лоббистской деятельности и передаче этих функций профессиональным лоббистам.

Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления», внесенный 17.12.2013 депутатами Государственной Думы Н.В.Левичевым, М.В.Емельяновым и М.И.Сердюком, был возвращен Советом Государственной Думы (предварительное рассмотрение) субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы 20.03.2014.

¹ Иванец Г. И., Калининский И. В., Червонюк В. И. Субъекты права законодательной инициативы // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. — М.: Юридическая литература, 2002. — С. 349 — 350.

Едиственный проект модельного закона № 22-16 О "О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти" был принят депутатами Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых государств 15.11.2003 и направлен в парламенты государств-участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, рекомендован для использования в национальном законодательстве.¹

Сам факт блокирования принятия соответствующего закона прежде всего исполнительной властью свидетельствует о наличии мощного лобби его противников, заинтересованных в консервации статуса-кво (существующего положения) легализации лоббистской деятельности, не обремененного соответствующим специальным законом, регламентирующим этот вид специализированной деятельности, способствующим ее выводу из тени. Хотя концепция взаимодействия российского бизнеса с государством юридически не сформулирована и «по факту» разделяется не всеми, одно в ней несомненно: «государству выгодно вести отношения с бизнесом «поверх писанных правил» - резонно замечают в этой связи А.Байков и А.Сушенцев.²

Вместе с тем в связи с интенсификацией борьбы с коррупцией есть надежда на возврат к теме узаконивания уже в ближайшее время. В этой связи для начала напомним, что если взаимодействие власти и бизнеса объективно обусловлено, то столь же объективно обусловлено стремление малых групп бизнеса придать им эксклюзивный характер. Если этот вид лоббирования коллективных интересов институализирован, то его субъектами выступают профессиональные структуры. Если нет – то эту функцию выполняют политические партии, профессиональные союзы, союзы и объединения предпринимателей, саморегулируемые структуры гражданского общества. Причем наиболее эффективно через своих представителей в законодательных органах. В этом случае успех лоббирования обеспечивается не только соображениями целесообразности и общественного интереса, а силой и возможностями давления на депутатов и партийные фракции со стороны заинтересованных групп. Возможности давления принимают разные формы: от сбора и накопления компромата, до финансирования как коллективных потребностей законодателя (взнос в партийную кассу в ходе избирательной компании), так индивидуальных потребностей – взятка. Тем самым обеспечивается база для теневого лоббирования.

Представляется, что в настоящее время возрастающее число бесконтрольных лоббистских группировок во властных структурах страны, обеспечивающих стремление малых групп бизнеса придать их взаимодействию с властными структурами эксклюзивный характер, не позволяет на должном уровне наладить контроль за деятельностью государственных служащих и принять необходимые законодательные акты в сфере противодействия коррупции. В создавшейся буквально криминогенной ситуации необходимо, на наш взгляд, исходить из оправдавшего себя принципа, в соответствии с которым - все сомнительное лучше легализовать и тем самым поставить под контроль.

¹ См.: http://lobbying.ru/content/sections/pageid_11.html (дата обращения 14.10.2014)

² Байков А., Сушенцев А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии

<http://www.intertrends.ru/twenty-three/012.htm> (дата обращения 27.09.2014).

По сей день бытует мнение, что попытки легализации данного вида деятельности как профессиональной (специальной, специализированной) несвоевременна в силу того, что в российском обществе лоббизм ассоциируется с взяточничеством и коррупцией и поэтому введение такого законодательства до снижения коррупции до приемлемого уровня нецелесообразно. Но такого рода идентификация присуща заурядному безграмотному обывателю, не имеющему, к счастью, реальных шансов воздействия на принятие соответствующих законодательных решений. Торпедируют принятие закона вполне компетентные субъекты, представляющие властные структуры, по существу персонально заинтересованные в сохранении статуса-кво. В силу этого, представляется, что такой закон должен действовать прежде всего в отношении государственных служащих законодательной и исполнительной ветвей власти, а также политиков, избранных в законодательные органы. Поскольку в современной России законопроекты в значительной мере иницируются в правительстве, то есть государственными чиновниками, то профессиональный лоббизм должен распространяться как на законодательную, так и исполнительную ветви власти.¹

Основная задача закона – обеспечение прозрачности (открытости) законодательного процесса. Лоббизм становится публичным, а, следовательно и прозрачным, что позволит институтам гражданского общества эффективно влиять на лоббистскую деятельность и тем самым делать теневые коррупционные связи невозможными или по крайней мере трудно осуществимыми.

Кроме того он должен обеспечить не только право, но и реальные возможности профессионального лоббирования не только крупного корпоративного бизнеса, но и расходящихся с ним в интересах некорпоративного малого и среднего бизнеса, а также профессиональных союзов и объединений, союзов потребителей. Легализация через институционализацию лоббистской деятельности в контексте ее антикоррупционной направленности будет эффективна лишь в том случае, если лоббисты будут представлять все заинтересованные стороны принятия конкретного законодательного акта. А это становится возможным лишь при упорядочении, а возможно, и централизованном финансировании этой деятельности, поскольку финансовые возможности для оплаты услуг профессионального лоббиста, скажем у РСПП несопоставимы с возможностями ОПОРЫ России, профессиональных союзов, союзов потребителей, а, следовательно, и реализации их интересов при расхождении с интересами других социальных и бизнес-групп столь же несопоставимы. По крайней мере возможна экстраполяция адвокатской практики в судебной ветви государственной власти, в рамках которой в уголовных процессах в случаях несостоятельности обвиняемого ему предоставляется (гарантирована) бесплатная услуга профессионала-адвоката для защиты его интересов. Возможно, аналогично может быть обеспечено и право общественно значимых социальных и бизнес-групп на лоббирование своих интересов в органах законодательной (а возможно, и исполнительной) власти:

¹ Эксперты полагают, что «в отличие от США, где конгресс играет действительно колоссальную роль в формировании общественно-хозяйственных интересов, в Европе законопроекты иницируются в правительстве. В парламентах господствует дисциплина партии, и партии правительственного большинства автоматически поддерживают законы правительства. Так же происходит и в России», — справедливо отмечает О. Румянцев - управляющий партнер консалтингового агентства «Румянцев и партнеры. Он уверен, что в законопроекте нужно указать, что лоббизм должен осуществляться не только в органах представительной и законодательной власти, но и при работе с должностными лицами исполнительности власти. См.: <http://www.eg-online.ru/article/82063/>

лоббирование посредством выбранного ими самими лоббиста за соответствующую оплату его услуг или при отсутствии у объекта лоббирования достаточных средств - за государственный счет.

Таким образом закон, должен:

1. Вывести лоббистскую деятельность из теневого сектора. Блокировать все возможности теневого лоббирования, в том числе путем усиления персональной ответственности чиновников за подготовку законопроектов как это, к примеру, отражено в соответствующем польском законодательстве.
2. Исключить эксклюзивность во взаимодействии бизнеса с чиновниками. Такие контакты с лицами, не зарегистрированными в качестве лоббистов, должны стать в лучшем случае предметом служебного, а худшем уголовного расследования.
3. Минимизировать риски пробивания (протаскивания) неэффективных или вредных проектов, возникающих при непрозрачном лоббировании.
4. В контексте противодействия коррупции наладить действенный контроль за деятельностью государственных служащих и публичных политиков-депутатов законодательных органов.

Представляется, что закон должен определить:

- отличие лоббистских структур от общественных организаций и политических партий, их ролевые функции в системе взаимодействия государства с гражданским обществом и бизнесом,
- субъектность лоббистской деятельности, то есть юридическую форму лоббистских организаций: юридические или физические лица, либо возможность участия в лоббистской деятельности и тех и других¹;
- разрешительную форму лоббистской деятельности (лицензирование, аккредитация, саморегулирование);
- требование к порядку регистрации — он должен быть понятным, простым и публичным;
- орган государственной власти, призванный контролировать этот вид деятельности;
- уровень компетенции лоббистских организаций;
- область (сфера) и диапазон деятельности: органы законодательной или исполнительной власти, федеральный либо региональный уровень;
- систему и формы отчетности лоббистов (как через СМИ, к примеру, периодически на сайте

¹ По мнению О. Румянцева, управляющего партнера консалтингового агентства «Румянцев и партнеры», лоббистские организации должны будут иметь форму юридического партнерства, регистрироваться в одном из государственных ведомств (вероятно, Минюсте России) и публиковать информацию о том, на кого они работают. Сферой легальной деятельности таких партнерств станут органы представительной и законодательной власти, за незаконную лоббистскую деятельность GR-специалисты будут нести ответственность. См.: <http://www.eg-online.ru/article/82063/> (дата обращения 10.10.2014).

контролирующего органа, так и более конкретно и основательно со стороны контролирующего органа, скажем, министерства юстиции или федерального собрания);

– методы осуществления лоббистской деятельности (в целях исключения уголовных и административных правонарушений);

– круг вопросов, подлежащих лоббированию: процессы принятия всех нормативно-правовых актов или строго определенных и на каком уровне иерархии законодательной власти;

– требования к участникам лоббистской деятельности: к самим лоббистам и их клиентам;

– требования к специальному образованию лоббистов.

Список литературы:

1. Байков А., Сушенцев А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии. URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-three/012.htm> (дата обращения 30.09.2014).
2. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. М., 1997. С. 490.
3. Воробьева И. Особенности национального лоббизма // «РБК daily» за 30.10.2009. URL: http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_4942_linkid_.html (дата обращения 27.09.2014).
4. Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И. Субъекты права законодательной инициативы // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 349 — 350.
5. Скопинцева Е. Лоббисты просят их узаконить // «Экономика и жизнь» №44 (9310). URL: <http://www.eg-online.ru/article/82063/> (дата обращения 10.10.2014).
6. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Канон+, 2006. С. 29.
7. Шевелев А.А. Права собственности и институциональные изменения в экономике России. // Сб. статей «Экономические реформы в России и Китае глазами российских и китайских экономистов. – СПб.: Из-во С.-Петербур. Ун-та, 2000. С.200-201.
8. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR http://lobbying.ru/content/sections/pageid_11.html (дата обращения 10.10.2014).

References:

1. Baikov A., Sushentsev A. Stranovye osobennosti lobbizma v SShA i Yaponii [Country features lobbying in the United States and Japan]. y]. Available at: <http://www.intertrends.ru/twenty-three/012.htm> (accessed 30.09.2014).
2. B'yukenen D. M. *Sochineniya* [Works] Moscow. 1997. 490 p.
3. Vorob'eva I. [Characteristics of the national lobbying]. *RBC daily*. 2009. Available at: http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_4942_linkid_.html (accessed 27.09.2014).
4. Ivanets G.I., Kalininskii I.V., Chervonyuk V.I. [Subjects of legislative initiative]. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: Entsiklopedicheskii slovar'* [Constitutional law in Russia: Collegiate Dictionary]. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ., 2002. pp. 349 - 350. (In Russian)

5. Skopintseva E. [Lobbyists ask them to legalize]. *Ekonomika i zhizn'*. No. 44. (In Russ.). Available at: <http://www.eg-online.ru/article/82063/> (accessed 10/10/2014).
6. Tolstykh P.A. *Praktika lobbizma v Gosudarstvennoi Dume Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii* [The practice of lobbying in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Moscow, Kanon+ Publ., 2006. P. 29.
7. Shevelev A.A. [Property rights and institutional changes in the economy of Russia]. *Sb. statei Ekonomicheskije reformy v Rossii i Kitae glazami rossiiskikh i kitaiskikh ekonomistov* [Proc. articles Economic Reforms in Russia and China through the eyes of Russian and Chinese economists]. Saint Petersburg, S.-Peterb Publ., 2000. 200-201 pp.
8. Rossiiskii professional'nyi portal o lobbizme i GR [Russian professional portal on lobbying and GR]. Available at: http://lobbying.ru/content/sections/pageid_11.html (accessed 10.10.2014).