



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**В. А. Лепехин**

## Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/1998\\_4\\_Lepexhin.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Lepexhin.pdf)

URL: <http://www.civisbook.ru>

**В.А. Лепехин**

По общепринятой точке зрения, лоббизм — это давление на власть, на людей, принимающих решения, со стороны разного рода группировок, или так наз. групп давления. Согласиться с подобным утверждением — значит не понимать механизма и самой сути властвования: наиболее мощные “группы давления” и есть фактическая власть, не просто оказывающая влияние, но контролирующая финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т.д., в отличие от власти формальной — политических институтов и *policy makers* в их традиционном понимании — как лиц, принимающих решения, лишь представляющих и озвучивающих (в лучшем случае олицетворяющих) власть, совершающих формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых решений, обеспечения юридического закрепления, легитимации решений фактической власти. Даже президенты, формально зависящие от избирателей, а не от кланов, нередко мало что могут предпринять без согласования своих намерений с лидерами группировок, ставленниками которых они по сути являются. Лишь в “переходных” обществах, где традиционные группы давления уничтожены или ослаблены, а новые еще не сложились, относительно независима роль отдельной “самодостаточной” личности (вождя, диктатора) и ощутимо влияние его харизмы. Ни один диктатор не продержится и месяца без опоры на какие-либо группировки, сосредоточившие в своих руках реальные ресурсы.

**ЛЕПЕХИН Владимир Анатольевич**, кандидат философских наук, консультант Госдумы, руководитель рабочей группы по разработке федерального закона “О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”.

Лоббизм, таким образом, — не просто артикуляция (представление) интересов тех или иных групп (социальных, политических, экономических) в структурах власти, а процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической.

Конечно, лоббированием своих интересов занято и множество мелких либо маловлиятельных групп. Однако давление разного рода общественных организаций и объединений граждан на власть — к сожалению, “периферия” лоббизма, а стержнем же его, повторяю, является обеспечение принятия решений в интересах ведущих групп давления как структур реальной власти, сформировавшихся на базе крупнейших корпораций.

В зарубежных странах лоббизм более или менее однотипен, механизмы обеспечения принятия решений известны и просты, так как отрабатывались столетиями. Различия состоят главным образом в том, насколько гласно осуществляется лоббирование, насколько подконтрольно оно закону и демократическим институтам, насколько многообразны субъекты и каналы давления и влияния. Иное дело — лоббизм в СССР и постсоветской России, где социум и его экономическая жизнь были скованы жестким директивно-идеологическим корсетом, деформировавшим традиционную, естественную систему представительства интересов граждан. Специфика советского, а затем и постсоветского лоббизма обусловлена прежде всего предельной идеологизацией и бюрократизацией общества, своеобразием его социальной структуры и, соответственно, способов и каналов артикуляции групповых и корпоративных интересов различных социальных субъектов.

Первые наброски проекта федерального Закона “О регулировании лоббистской деятельности” были подготовлены

еще в Верховном Совете России. Тогда, правда, законопроект распространялся только на одну из возможных сфер лоббирования — на высший законодательный орган страны. В новом варианте, подготовленном Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций Госдумы, проект закона распространяется на все три ветви власти. В Думе 1-го созыва закон был внесен в программу законопроектных работ Думы, трижды состоялись его слушания в вышеозначенном думском Комитете. Еще 6 июня 1994 г. вопрос о подготовке законопроекта был заслушан в Совете Думы; 28 июня того же года состоялись его первые общественные слушания, а в ноябре, т.е. за месяц до истечения полномочий депутатов, он был вынесен на обсуждение в первом чтении.

К весне 1995 г. состоялись несколько общественных слушаний законопроекта: с участием правозащитников, представителей профсоюзов, объединений промышленников и предпринимателей; были проведены семинары и “круглые столы” в Думе, Торгово-промышленной палате, Фонде развития парламентаризма; прошла научно-практическая конференция “Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования”, организованная Думой (совместно с Фондом развития парламентаризма) с участием вице-премьера и министров, главы Администрации Президента РФ, руководства ФНПР, ведущих ассоциаций деловых кругов России. В мае того же года проект закона был представлен также участникам Межпарламентской ассамблеи СНГ по просьбе парламентариев ряда государств. Интерес парламентам СНГ не случаен: лоббизм — явление, характерное для всего постсоветского пространства.

Несмотря на заинтересованное обсуждение законопроекта во фракциях и комитетах Думы, разработчики считают, что с его обсуждением и принятием не следует особенно спешить, так как само общество пока не готово признать наличие этой проблемы. К примеру, Думой 1-го созыва был принят Закон о коррупции, в котором, по мнению некоторых депутатов и аналитиков, стремление пресечь взяточничество “на корню” привело к тому, что к коррупции, т.е. к явлению, которое касается органов власти, а не всех без исключения государственных и тем более коммерческих структур, приравнено все, что так или иначе связано с отношениями типа “купи — продай”.

Предписания, доведенные до абсурда, как правило, не выполняются, так

что негативные явления загоняются вглубь, а идеи борьбы с ними дискредитируются. Директивами коррупцию не искоренишь; ее нельзя запретить и можно только минимизировать, создав для этого в обществе определенные условия, в частности, такие нравственную атмосферу и правовой режим, которые позволили бы высвечивать процесс взаимодействий лоббистов и должностных лиц, стимулировать правовые, цивилизованные отношения между ними. Такие законопроекты, как проект Закона о лоббизме, который выявляет привыкших играть в темную “диких” лоббистов и предлагает иную модель взаимодействия групп давления и государства, куда больше “бьют” по коррупции, чем самый жесткий закон, направленный непосредственно против коррупции.

Законодательство о регулировании лоббизма позволяет заложить в основу деятельности лоббистских организаций определенные этические принципы, нормы, правила и традиции. Целями его является, с одной стороны, регламентация деятельности лоббистских структур, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий и фирм, с другой — поддержка групп граждан, обеспечение их взаимодействия с властью и влияния общества на процесс принятия решений.

Ясно, что жесткий, всеохватывающий и запретительный закон не сработает. Он должен быть относительно мягким, как бы переходным. В сущности, основное его назначение состоит не в том, чтобы попытаться загнать лоббистскую деятельность в какие-то рамки, — это нереально. Необходимо предложить обществу, тем же фирмам и предприятиям иную — гласную и цивилизованную — форму взаимодействия с властью и тем самым построить параллельный канал влияния на государственные органы. Понятно и другое: какая-то часть предпринимательских структур, профсоюзы, общественные объединения и пр. наверняка предпочтут строить взаимоотношения с властью на правовой основе. И в этом смысле принятие закона необходимо даже с просветительской целью.

Однако законопроект был вынесен на обсуждение депутатов (едва набралось 226 человек, необходимых для кворума, хотя в зале было меньше 200 человек) в первом чтении только в ноябре 1995 г. Разумеется, в такой ситуации шансов для принятия законопроекта, тем более такого неоднозначного, нового и сложного, были минимальными. Но регламент есть регламент, срок работы Гос-

думы 1-го созыва подходил к концу, а потому авторы законопроекта решили все-таки представить документ. Результаты голосования были следующими: “за” — 117 голосов, “против” — 8 голосов, воздержались — 5 депутатов, 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” законопроект. Этот результат вполне понятен: проблема законодательного регулирования лоббизма слишком нова, чтобы у парламентского большинства сложилось однозначное отношение к ней, — значит, вопрос еще остается на стадии изучения.

Предметом правового регулирования, согласно содержанию законопроекта, является прежде всего порядок создания лоббистских структур, их регистрация и отчетность перед органами власти. Соответственно, под “лоббистами” в законе понимаются физические и юридические лица, зарегистрированные в качестве таковых. То есть закон распространяется не на лоббистов вообще, а только на тех из них, кто в установленном порядке получил лицензию на право занятия лоббистской деятельностью. Депутатам, должностным лицам государства, госслужащим не разрешено выступать в качестве официальных лоббистов. Конечно, запретить депутату защищать интересы тех или иных партий, социальных групп или объединений граждан никто не вправе — каждый депутат просто обязан лоббировать интересы своих избирателей, однако выступать в качестве лоббиста (по смыслу настоящего закона), т.е. вступать в деловые, коммерческие отношения с государством, подменяя функцию законодателя функцией коммерсанта (или его представителя), — это все равно, что пускать в открытую продажу государственную казну. Законом также предусматривается периодическая отчетность лоббистов перед властями о своих клиентах и целях лоббирования, размерах получаемого дохода. В случае нарушения закона лоббист может быть на определенный срок лишен лицензии.

Законом предусмотрены также права лоббистов, например, доступа к “профильной” информации, к участию в работе правительства или парламента, для чего, правда, необходимо будет получить специальное разрешение на аккредитацию при одной из “ветвей” власти.

В Госдуме 2-го созыва в отношении закона “О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти” были осуществ-

лены все те же парламентские процедуры, что и в предыдущей:

— проект Закона был включен в план законопроектных работ и принят к разработке Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций;

— в ноябре 1996 г. была вновь утверждена концепция законопроекта;

— в мае 1997 г. Совет Госдумы принял решение направить законопроект в Комитеты и фракции Думы для ознакомления;

— в марте 1998 г. вышеозначенный Комитет принял решение: просить Совет Думы включить рассмотрение проекта этого федерального закона в повестку дня пленарного заседания.

Предлагаемый Комитетом Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций законопроект должен стать первым шагом на пути разработки нового правового “пласта” — законодательства о регулировании лоббистской деятельности. Вслед за этим законом предполагается принятие федеральными структурами власти соответствующих постановлений и распоряжений, конкретизирующих его и предусматривающих определенный порядок доступа лоббистов к работе в данной “ветви” власти. В случае, если закон начнет действовать и в стране появится некое значимое число официальных лоббистов, наверняка возникнет необходимость создания специального профобъединения, которое могло бы разработать этический “Кодекс лоббистов” — документ, имеющий характер внутреннего регламента.

Очевидно, что в принятии данного закона и в государственном регулировании лоббистской деятельности объективно заинтересованы организованные структуры: профсоюзы, общенациональные общественные объединения, в т.ч. организованный бизнес. В нем также явно заинтересованы “группы граждан”, т.е. простые россияне. Против же закона настроены те, кто хотел бы строить свои отношения с государством или с лоббистами по-старому — скрытно и корыстно: во-первых, сами коррупционеры, во-вторых, их “партнеры” — взяткодатели.

Российское законодательство о лоббизме находится лишь в начальной стадии разработки. Его основы (не говоря уже о деталях и конкретике) придется оттачивать в течение нескольких десятилетий: принимая — на основе существующего и нарабатываемого опыта госрегулирования лоббистской деятельности — соответствующие нормативные акты, внося в них необходимые изменения и дополнения.