

Н.И.Руднева, к. филос. н., доцент,  
Белгородский государственный  
университет, декан исторического  
факультета, г. Белгород, Россия  
В.М.Руднев, Белгородский институт  
экономики и управления,  
асс. кафедры правоведения,  
г. Белгород, Россия

## **О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ**

Одним из действенных инструментов консенсусной консолидации российского общества все активнее становятся институты функционального представительства.

Нынешняя неотрегулированность отношений между государством и гражданским обществом, группами интересов и властными структурами в России стимулирует постоянное внимание ученых к проблемам согласования их позиций, механизмам регулирования лоббистской деятельности и всему процессу политической институционализации и социального управления, к опыту других стран в области развития и регулирования этих социально-политических явлений. Если российские политические партии и органы государственной власти действуют на основе давно и подробно разработанных законов, то функциональное представительство групповых интересов (прежде всего, лоббизм) только еще приобретает такую базу, встречая в этом немало объективных, а более субъективных препятствий и решая в ходе преодоления их множество сложных теоретических и практических проблем.

Во многих странах с развитой рыночной экономикой давно осознали необходимость законодательного регулирования лоббизма и накопили в этом плане значительный (как позитивный, так и негативный) опыт, имеющий для России несомненную ценность<sup>1</sup>.

Можно выделить два типа зарубежного законодательства о лоббизме американский и европейский. Первый характеризуется принятием одного прямого закона о регулировании лоббистской деятельности и затем внесением в него соответствующих поправок. Европейский тип характеризуется рядом нормативных актов, которые создают «рамочные условия» лоббистской деятельности и всей системы функционального представительства.

Когда в России в первой половине 90-х годов в результате разгула «дикого лоббизма» возник вопрос о хотя бы каком-нибудь его

регулировании, обществоведы разделились во мнениях о выборе типа законодательства. Одни (В.В. Смирнов, С.В. Зотов) полагают, что России ближе условия Европы, другие (среди них – В. Лепехин и В. Клименко) считают, что нам ближе условия и закон США, хотя «ни один из существующих в мире опытов регулирования лоббизма для России в чистом виде неприемлем»<sup>2</sup>. Этот вопрос в последние годы постоянно находится в центре внимания учёных и общественности<sup>3</sup>.

В.А. Лепехин, характеризуя мировой опыт, отмечает: «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»<sup>4</sup>.

Вопрос о законодательном регулировании лоббизма поднимался еще в Верховном Совете СССР, однако реальная работа началась только после 1991 года. Группа специалистов, которые в той или иной степени владели проблематикой лоббизма, хотя бы на опыте западных демократий, были готовы включиться в процесс разработки российского законодательства. В мае 1993 года состоялась научно-практическая конференция, в которой приняли участие депутаты Верховного Совета, РСФСР, сотрудники исполнительных органов власти, эксперты, представители предпринимательских кругов. Было решено создать рабочую группу для непосредственной подготовки законопроекта. Такая группа была сформирована к сентябрю 1993 года и начала работу, но события сентября – октября того же года отодвинули решение этой проблемы.

С начала работы Государственной Думы при комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, заместителем председателя которого был В. Лепехин, была создана новая рабочая группа. Руководителем группы стал В.Клименко, в ее работе принимали участие Н.Сахаров, Н.Зяблюк, В.Даниленко, В.Маклаков, М.Шталина, М.Иванян, А.Автономов, В.Губернаторов, А.Нешадин, Н.Беляева.

Важны соображения и непосредственные мотивы, побудившие начать решение названной проблемы. Инициаторы разработки закона считали, что в России существует «дикий» лоббизм, связанный с коррупцией и казнокрадством, закрытостью власти и директивным управлением; с другой стороны, «группы давления», даже если у них есть общезначимые интересы и планы, не имеют доступа к структурам власти<sup>2</sup>. Закон позволил бы снизить действие хаотических, спонтанных и дезорганизующих факторов во всех сферах общественной жизни; углубить процессы демократизации российского общества, его структурирования на

демократической основе, а также реализации конституционных прав граждан на выражение и отстаивание своих законных интересов; повысить уровень профессионализма и ответственности при принятии государственных решений.

Разумеется принятие закона о лоббизме вряд ли позволило бы решить все существующие проблемы и общественные потребности. Инициаторы закона отчетливо понимали, что существуют и определенные силы, которые будут оказывать сопротивление разработке и принятию закона, что он может не «сработать», но были убеждены, что в любом случае он будет иметь положительное значение.

При разработке законопроекта встала проблема использования мирового опыта регулирования лоббизма. В результате длительного обсуждения этого вопроса рабочая группа пришла к выводу, что помимо американского необходимо использовать и канадский опыт, и опыт стран Европы<sup>5</sup>.

Главное же, на чем было сосредоточено внимание, – это учет российских особенностей и поиск оригинальной отечественной модели<sup>6</sup>.

Среди разработчиков были споры и о мере строгости и санкций в законе. Трудной проблемой разработки законопроекта стало определение предмета лоббистской деятельности и сферы применения закона. Требовал решения вопрос о регулировании лоббистской деятельности в местных органах власти. Серьезная дискуссия возникла по проблеме «прямого» и «косвенного» лоббизма. Возникли споры по вопросам регистрации и отчетности лоббистов, но к июню 1994 года законопроект был разработан и представлен на обсуждение общественности.

К многочисленным, так или иначе освещенным в периодической печати того времени фактам обсуждения законопроекта необходимо добавить парламентское слушание по этому вопросу 7 марта 1995 года, проведенное комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций<sup>7</sup>.

На слушаниях было прямо заявлено: что механизм властвования в стране осуществляется в основном через лоббистскую деятельность, что существует много и толкачей-распорядителей, которые появились еще в советское время – он и достаточно профессионально лоббируют интересы самых различных группировок; что тенденции хаотичности и непредсказуемости в отечественном лоббизме нарастают и любой закон, тормозящий их, выгоден государству. Так как поднимет его авторитет и сделает государство посредником и арбитром в соревновании интересов.

В материалах слушания было подчеркнуто, что разработка данного закона – это только начало, первый шаг, за которым должно последовать развитие и совершенствование законодательства в этом направлении.

Ко времени парламентского слушания проект закона был опубликован по состоянию на 16 января 1995 года<sup>8</sup>.

Участники слушания одобрили в целом факт разработки законопроекта, его просветительский смысл, попытку внести терминологическую ясность, указали на своевременность такого закона. В то же время был высказан ряд критических замечаний, которые в значительной степени были определены исходной позицией выступавших: за «жесткий» или за «мягкий» закон (то есть речь шла о том, чтобы контролировать всю лоббистскую деятельность или создать рамочные условия для саморегуляции лоббизма)<sup>9</sup>. В частности, В.В.Лапаева, отметив, что проект закона не распространяется на экспертов и консультантов, назначаемых или приглашаемых органами государственной власти, высказывала соображение, что надо обязательно выделить из этих экспертов и консультантов тех, кто привносит частный интерес (а это и есть теневое лоббирование).

В результате дальнейших обсуждений и поправок к середине мая 1995 года в основном был подготовлен проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», внесенный на обсуждение депутатом В.А.Лепехиным. Законопроект прошел первое чтение в Думе. Работа по обсуждению, пропаганде и доработке законопроекта была проведена значительная. С лета 1994 до лета 1995 гг. состоялись пять экспертных семинаров, парламентское слушание, Всероссийская научно-практическая конференция, три общественных слушания, представление законопроекта участникам Межпарламентской Ассамблеи СНГ и совещанию Международной конференции профсоюзов. Особенно значительную роль в доработке проекта сыграла экспертиза, выполненная Фондом развития парламентаризма. В целом проект закона подвергся серьезной критике и доработке, однако следует отметить один важный момент – никто не поставил под сомнение то положение Пояснительной записки к проекту, где говорится, что закон относится одновременно к группе законов о власти и к группе законов о гражданском обществе, что это пограничный закон, предмет регулирования которого является механизм взаимодействия общества и власти: различных групп граждан, общественных объединений и предприятий с федеральными государственными органами.

К середине мая 1995 года был создан качественно новый законопроект. В новом проекте указано, что сфера действия закона распространяется на лоббистскую деятельность в законодательной и исполнительной власти, но не допускается ее распространение на судебную власть, сформулированы ограничения на занятия лоббистской деятельностью,

дано более сжатое и обоснованное изложение методов лоббистской деятельности, сделан ряд актуальных дополнений.

Законопроект содержал, по канадскому примеру, рекомендацию через три года на основе накопленного опыта вернуться к обсуждению закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Таким образом, был подготовлен законопроект, соответствующий мировому опыту и в определенной степени учитывающий российские условия. Однако эти самые условия оказались сильнее государственных и общественных потребностей в законе.

Правительство Российской Федерации в своем заключении по проекту закона, подписанном заместителем председателя правительства С. Шахраем, сочло принятие закона преждевременным и выступило против участия лоббистов в обсуждении проектов нормативно-правовых актов и административных решений.

Законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» в первом чтении на заседании Государственной Думы 4 октября 1995 года принят не был, а это означало, что фактически был отвергнут: «за» проголосовали 119, «против» – 8, «воздержались» – 5 депутатов. 318 депутатов в голосовании не участвовали, прежде всего, фракция ЛДПР<sup>10</sup>.

Оказалось, что ни Дума, ни общество, ни властные структуры к принятию закона по многим причинам не были готовы.

Провал первой попытки легализовать и регулировать лоббизм в России был тщательно проанализирован. Об этом свидетельствуют материалы «круглого стола» в Торгово-промышленной палате Российской Федерации 24 мая 1996 года на тему «Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции», в котором участвовали известные ученые, представители предпринимательских объединений, журналисты, депутаты и эксперты Государственной Думы<sup>11</sup>.

Участники «круглого стола» сделали важный вывод, что кроме закона о лоббизме стране нужны правовые нормы по другим видам функционального представительства, например, по созданию и функционированию социально-экономических советов, которые помогли бы поиску баланса интересов предпринимателей, государства и общественности, то есть предлагалось создать правовые основы для официальной консультационной системы, существующей в некоторых странах, как, например, в Голландии.

После серьезных доработок законопроект от мая 1997 года был снова включён в план законопроектных работ Государственной Думы. В

мае 1997 года Совет Думы принял решение направить проект для обсуждения в комитеты и фракции. В марте 1998 года комитет-разработчик предложил Совету Думы включить проект в повестку дня пленарного заседания. Однако в 1998 году очередь до него не дошла.

В то же время рабочая группа сочла целесообразным замену названия законопроекта на какое-либо нейтральное. Один из вариантов доработанного законопроекта называется «О порядке взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных организаций с органами законодательной и исполнительной власти». Термин лоббизм в законопроекте не использован.

В последнее время стали появляться инициативные законопроекты о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти, разработанные отдельными авторами<sup>12</sup>.

Конечно, из всего изложенного не должно сложиться впечатление, что в России вообще отсутствуют правовые основы для представительства интересов. Есть известные положения Конституции, законы о финансово-промышленных группах, о торгово-промышленных палатах, ряд других<sup>13</sup>. Однако для сложных и противоречивых условий реформирующейся России этого явно недостаточно. Необходимо развитое законодательство по функциональному представительству, прежде всего по регулированию лоббизма, тем более, что с начала 90-х годов в России проведена значительная работа по обобщению мирового опыта регулирования лоббизма и разработке законопроектов, учитывающих российские условия. Проведена также большая разъяснительная работа по необходимости признания лоббизма как демократического института взаимоотношений групп интересов и власти. По мере политической и экономической стабилизации будет зреть понимание необходимости законодательства по функциональному представительству со стороны ветвей власти страны и основных политико-экономических элит.

Несмотря на отсутствие разработанной законодательной базы, лоббизм и лоббирование утвердились в России как распространённое социально-политическое явление. Они осуществляются как путём неформальных действий, так и в рамках институциональных взаимоотношений через составные части функционального представительства, порождая особенности, которые определяются своеобразием переходного периода в России, прежде всего, отсутствием чёткой базовой разделённости групп интересов и властных структур, которая характерна для государственного устройства развитых стран Запада с давно устоявшейся рыночной экономикой и правовыми рамками взаимоотношений гражданского общества и государства.

С другой стороны, в связи с отсутствием специально разработанной для лоббизма правовой основы, вся система функционального представительства в России несколько деформирована, сдвинута в сторону корпоративизма и консультационных механизмов, а лоббизм как понятие больше употребляется в широком смысле для обозначения защиты и продвижения интересов по всем каналам в целом. Лоббизм как открытое влияние извне на решения властных структур в пользу тех или иных групп интересов в условиях их сопоставления и соревновательности без установления обязывающих отношений, видимо, дело будущего.

России необходимо создать законодательную базу по функциональному представительству, прежде всего по регулированию лоббизма. По мере политической стабилизации и экономического выздоровления в правящих кругах страны будет зреть понимание необходимости такого законодательства с учётом мирового опыта и особенностей России, пока администрация президента и правительство сами не внесут в Государственную Думу проект закона о регулировании лоббизма, вероятность его принятия небольшая.

- 
1. Зяблюк Н.Г. США. лоббизм и политика...гл. 5: Лоббизм и законодательный процесс; Зяблюк Н.Г. США: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика, 1996, № 3; Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Политические исследования, 1993, № 1; Белов В., Вяткин К. Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика, 1995, № 4; Прихода Н. Лоббизм: как это делается во Франции // Бизнес и политика, 1995, № 8; Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право, 1996, № 1; Weber J. Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland: 6. Die rechtlichen Grundlagen der Interessengruppen. Berlin, Köln, Mains, 1997, S. 167-187.
  2. Лепехин В. Лоббизм. – М., 1995. – С. 70.
  3. Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России (Материалы «круглого стола» в Московской высшей школе социальных и экономических наук) // Государство и право. 1998. № 1; Согласование интересов и государственная политика России // «Полис». 1998. № 4; Любимов А.П. Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право. 1999. № 7; Перегудов С. Национальная специфика или дурная аномалия? Полноценное разделение властей невозможно без институционализации лоббистской деятельности // Независимая газета. 21 окт. 1999; Приходько С. Российский лоббизм: трудные поиски цивилизованной модели // Российская газета. 16 мая 2000.
  4. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы правового регулирования // Политические исследования. 1998. № 4. С. 121.
  5. Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // «Государство и право». 1996. № 1. С. 113.

6. Клименко В. Российский лоббизм и проблемы его законодательного регулирования // «Бизнес и политика». 1995. № 2. С. 39.
7. Проблемы правового регулирования деятельности в федеральных органах государственной власти. Парламентские слушания // Думский вестник. 1995. № 5.
8. Проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Бизнес и политика. 1995. № 2.
9. Лапасва В.В. О концентрации проекта закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Законодательство и экономика. 1995. № 7, 8; Хоренко Н. Российский лоббизм: саморегуляция или государственный контроль? // Бизнес и политика. 1996. № 5.
10. Государственная Дума Российской Федерации. Стенограмма заседаний // Бюллетень № 126. – С. 5.
11. Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции. «Круглый стол» в ТПП РФ 24 мая 1996 года // «Бизнес и политика». 1996. № 5. С.13.
12. Павлов В.Г. Инициативный законопроект о лоббизме // Государство и право. 1998. № 12. С. 47-54.
13. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. - М., 1998. Его же: Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право. 1999. № 7. С. 63-69.

В.Н. Руденко, к.ф.н.,  
Институт философии и права УрО РАН,  
и.о. директора, г. Екатеринбург, Россия

## ОТМЕНА ГРАЖДАНАМИ ПРАВОВЫХ АКТОВ («НАРОДНОЕ ВЕТО»)

Поскольку граждане непосредственно избирают своих представителей, которые принимают правовые акты, можно предположить, что граждане также могут иметь право отклонять законы, принятые их представителями. Такое право действительно предусмотрено в законодательстве ряда государств. Совокупность норм, закрепляющих данное право, составляет институт «народного вето».

*«Народное вето» – институт непосредственной демократии, предусматривающий право граждан отменять путем голосования на референдуме принятые представительным органом государственной власти (органом местного самоуправления) и вступившие в силу законы (акты органов местного самоуправления) или их отдельные положения.*