

ЛОББИЗМ: НЕКОТОРЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПАРАДИГМЫ

К вопросу о методологии исследования лоббизма. Исследованию лоббизма в России уже значительное количество лет. Однако сколько-нибудь фундаментальных работ, связанных с определением оптимальных методологических стратегий изучения различных аспектов лоббизма, не существует. При этом очевидно, что от выбора стратегии зависит видение не только отдельных аспектов лоббизма, но и представление о самом явлении в целом.

Например, рассмотрение лоббизма через призму властных концепций, в зависимости от их сути, может привести к полярно противоположным выводам. Лоббизм может в рамках конспирологических концепций предстать в виде тотального механизма тайного влияния на власть. И в то же время в рамках оптимистического демократического дискурса оказаться уникальным по эффективности механизмом представительства интересов. Близким к демократическому по «методологическому духу» окажется функционалистский методологический дискурс. Далее, в рамках парадигм ресурсных концепций власти лоббизм – способ, мера, механизм обмена ресурсами. В свою очередь бихевиористские концепции дадут в результате всего лишь технологические схемы взаимодействия субъектов, их взаимного влияния и т.д.

Исследование лоббизма в рамках парадигмы «демократия – иные режимы» приводит к «открытию» новых ракурсов в видении лоббизма. С одной стороны, лоббизм не вписывается в теорию классической демократии, подрывает ее. И в ее рамках оказывается элементом антидемократическим, орудием в руках «злых сил», в качестве которых могут называться крупные корпорации, монополистический капитал и т.п. С другой, лоббизм, подрывая фундамент классических демократических схем, расчищает дорогу для создания новых теорий. Уже в рамках шумпетеровской теории лоббизм оказывается механизмом обратного влияния масс на кон-

* Киселев Константин Викторович – заместитель директора по научным вопросам ИФиП УрО, кандидат философских наук, доцент.

курующие элиты. А в демократии участия лоббизм – один из основных элементов влияния гражданского общества на принимающие решения структуры. Наконец, абсолютизация роли механизмов «неклассической демократии» приводит к обоснованию новой теоретической модели демократии, основанной прежде всего и главным образом на лоббизме, – модели функциональной демократии, в рамках которой традиционные формы представительства интересов дополняются механизмами непарламентского давления, то есть механизмами «функционального представительства».

Коммуникативистские методологические дискурсы позволяют взглянуть на лоббизм как на технологическую схему. Соответственно каждый из коммуникативистских теоретических концептов подчеркивает, выделяет ту или иную сторону лоббистской коммуникации: психологическую, структурную и т.д.

При этом в рамках самых различных методологических схем, используемых в отечественной политологии, присутствует принципиальный порок: стремление расширить рамки лоббизма. Попытки политологов определить лоббизм через «влияние» приводит к тому, что лоббизм в принципе оказывается тождественным политике. Политологический выход из ситуации, как показали годы исследований, практически невозможен. Политологические исследования лоббизма нуждаются в достаточно жестком правовом ограничении, связанном с определением основных понятий. Тем более что практика введения таких ограничений существует.

Традиции легального определения: США и Россия. Значимых попыток законодательного определения лоббизма существует крайне мало. Практически все они связаны с развитием законодательства в США. Попытки урегулировать вопросы лоббизма предпринимались в США начиная с первого десятилетия XX в. Уже тогда появились десятки законопроектов, так или иначе направленных на регулирование лоббизма. Однако принят Закон о регулировании лоббизма лишь в 1946 г.

Сколько-нибудь развернутых определений лоббистской терминологии закон не содержал. Лоббистом закон признавал «любое лицо (кроме политического комитета в значении, определенном Федеральным законом о коррупции, и должным образом учрежденных штатных и местных комитетов политических партий), 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 следующих 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»¹.

Уже из этой формулировки видны, с одной стороны, основания для признания закона нарушающим основные принципы демократического конституционализма, с другой – возможности для того, чтобы обойти нормы закона. Первое возможно при расширительной трактовке понятия «косвенное воздействие на принятие или отклонение какого-либо законодательного акта». В случае максимально широкой трактовки законодательный процесс был бы в принципе невозможен, ибо любое мнение по поводу любого законопроекта, связанное с тратами на обнародование, может быть признано лоббистским воздействием, что, естественно, противоречит добродетельным статьям Конституции США. Сложность же применения закона связана с неопределенностью понятия «главным образом». Фактически речь идет об определении главной (основной) цели деятельности того или иного лица. Поэтому лицо, к которому применяли закон о регулировании лоббизма, могло утверждать, что лоббизм – не есть главная цель его деятельности.

Вполне закономерно, что практически сразу же после подписания закона президентом, лоббисты обрушились на закон. В 1948 г. федеральный окружной суд Вашингтона признал закон неконституционным. Верховный Суд США отменил это решение и сделал это отнюдь не в последний раз. Следующее вмешательство Верховного Суда потребовалось уже через пять лет. В 1953 г. закон вновь был признан неконституционным. В 1954 г. Верховный Суд США опять отменяет решение суда низшей инстанции, но при этом ограничивает его действие таким образом, что исключает из предмета регулирования закона все, что не связано с прямыми контактами с членами конгресса. Соответственно под действие закона о регулировании лоббизма не подпадают пропагандистские и иные рекламные акции, деятельность СМИ, привлекаемых лоббиста-

¹ Закон о регулировании лоббизма // Соединенные штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 173.

ми, и т.д. Дальнейшие многочисленные попытки совершенствования закона о регулировании лоббизма оказались практически безуспешными на протяжении почти полувека, что, заметим, подтверждает во многом «случайный» характер его принятия.

Лишь в 1995 г. был принят новый Закон об открытости лоббистской деятельности¹, в котором были учтены недостатки ранее применяемых легальных дефиниций и расширен их состав: лоббистская деятельность, лоббистский (лоббирующий) контакт, лоббистская организация (фирма), лоббист, клиент и т.д.

Во-первых, в законе давалось понятие «лоббистской деятельности», под которой подразумевались лоббистские контакты и усилия в поддержку таких контактов, включая подготовку и планирование деятельности, исследовательскую и другую подготовительную работу, предназначенную во время ее проведения для использования в контактах, а также координацию с лоббистской деятельностью других.

Во-вторых, давалось определение «лоббистского контакта», под которым закон понимал любой устный или письменный акт коммуникации (включая электронный) с подпадаемым под действие закона официальным лицом исполнительной власти или подпадаемым под действие закона официальным лицом законодательной власти, осуществленный в интересах клиента относительно:

(1) формулирования, изменения или принятия федерального законодательства (включая законодательные предложения);

(2) формулирования, изменения или принятия федерального правила, распоряжения, исполнительного указа или любой другой программы, определения политики или позиции Правительства Соединенных Штатов;

(3) проведения или осуществления Федеральной программы или политики (включая обсуждение, присуждение или осуществление федерального контракта, гранта, займа, разрешения или лицензии);

(4) номинации или утверждения лица на должность, подлежащую утверждению Сенатом.

¹ В статье использован отредактированный перевод закона, сделанный доктором политических наук О.Б. Ковалевым.

В-третьих, в законе был приведен значительный по объему перечень исключений. Согласно закону, термин «лоббистский контакт» не включает акт коммуникации, который:

(1) осуществлен публичным должностным лицом, действующим в своем официальном качестве;

(2) осуществлен представителем медиа-организации, если целью акта коммуникации является сбор или распространение новостей и информации для публики;

(3) осуществлен в речи, статье, публикации или ином материале, который распространяется и становится доступным общественности, или посредством радио, телевидения, кабельного телевидения или другого средства массовой коммуникации;

(4) осуществлен в интересах правительства иностранного государства или иностранной политической партии и заявлен согласно Акту о Регистрации Иностранных Агентов 1938 г.;

(5) является просьбой о встрече, запросом о статусе действия или любой иной подобной административной просьбой, если такая просьба не включает в себя попытки повлиять на подпадаемое под действие закона должностное лицо исполнительной власти или подпадаемое под действие закона должностное лицо законодательной власти;

(6) осуществлен в процессе участия в консультативном комитете согласно Федеральному Акту о Консультативном Комитете;

(7) является показанием, данным комитету, подкомитету или рабочей группе Конгресса, или представленным для включения в публичный отчет о слушаниях, проводимых таким комитетом, подкомитетом или рабочей группой; и т.д.

Всего законом предусматривается девятнадцать исключений, не считая их разновидностей.

В-четвертых, в законе используется термин «лоббист», под которым понимается любое лицо, являющееся сотрудником или нанимаемое клиентом с финансовой или иной компенсацией за услуги, включающие более чем один лоббистский контакт. При этом лоббистом не считается физическое лицо, чья лоббистская деятельность занимает менее 20 процентов времени, уделенного данным лицом данному клиенту в течение шести месяцев.

Наконец, в законе дано определение лоббистской фирме. Термин «лоббистская фирма» означает лицо или организацию,

имеющую одного или более сотрудников, являющихся лоббистами в интересах клиента, но не являющихся самим этим лицом или организацией. Этот термин относится также к частнопрактикующим лоббистам.

Таким образом, новый закон 1995 г. учел упоминаемые судебные процессы и обвинения в антиконституционности, многократно повысил внимание к легальным определениям, пытаюсь максимально точно описать лоббистское правоотношение, саму ситуацию лоббирования. Нужно отметить, что большую часть закона составляют именно определения, а не описание порядка регистрации лоббистов и их отчетности.

Другими словами, вопросы исполнимости закона были поставлены с головы на ноги: первоначально был обозначен круг правоотношений и субъектов, на которые распространяется действие закона, а уже затем определены права и обязанности этих субъектов.

В России попытка создания системного нормативного правового акта, регулирующего лоббизм, была предпринята в Иркутской области в 1992 г. Затем в июне 1995 г. нормы правового акта «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» были заимствованы законодателями Краснодарского края, где был принят закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».

При этом в Иркутской области, а затем в Краснодарском крае, сфера действия соответствующих нормативных правовых актов была ограничена исключительно правотворчеством, что закономерно повлияло на решение большинства юридических вопросов, позволило придать нормам, регулирующим лоббизм, известную содержательность.

В п. 1 ст. 38 нормативного правового акта «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» лоббизм в правотворчестве области определяется как деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом области с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве.

Давая такое определение лоббизма в правотворчестве, законодатели Иркутской области попытались ввести определенные ограничения в описание реально существующего процесса взаимодействия различных субъектов на правотворческом поле. Данным

определением круг клиентов был ограничен организациями, а способы взаимодействия лоббистов и правотворческих органов – информационным обменом. Очевидно, что такие ограничения (особенно второе) лежат в русле мировой практики.

Ст. 39 указанного нормативного правового акта устанавливает, что лоббистская деятельность в правотворческих органах области осуществляется через официальных представителей общественных объединений при соответствующем правотворческом органе области. Таким образом, хозяйствующие субъекты могут осуществлять лоббистскую деятельность в правотворческих органах области только через действующие или специально создаваемые в установленном законом порядке общественные объединения, которые в установленном порядке аккредитуют своего официального представителя при правотворческом органе области (Совете народных депутатов или областной администрации). В соответствии с п. 4 ст. 40 официальными представителями общественного объединения при правотворческом органе области не могут быть народные депутаты; лица, находящиеся на государственной службе; иностранные граждане и лица без гражданства.

Нормативный правовой акт, принятый в Иркутске несмотря на все свои достоинства все же имел локальное значение. Юридический прорыв в решении проблемы произошел в 1994–1995 гг. 6 июня 1994 г. в Государственную Думу был наконец внесен долго обсуждаемый и переработанный проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Одновременно с этим в нормативных правовых актах федерального уровня все более часто начинают встречаться термин «лоббизм» и его различные производные. При этом, поскольку окончательного правового закрепления понятия не произошло, снять с него негативный оттенок не удалось. Через Государственную Думу законопроект так и не прошел, однако его доработка продолжалась. В частности, наряду с некоторыми поправками было изменено также название проекта закона. В настоящее время этот проект имеет название «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Согласно п. 3.1 ст. 3 проекта федерального закона, под лоббистской деятельностью в настоящем законе понимается взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органа-

ми государственной 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.

Помимо понятия лоббистской деятельности, которое содержательно вполне соответствует мировым традициям, в проекте закона определяются также понятия «лоббист» и «клиент».

Под лоббистом в проекте закона понимается гражданин Российской Федерации, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное или иное вознаграждение (гонорар), лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью в установленном законом порядке.

Помимо очевидных недостатков юридической техники, заметных уже в предлагаемых дефинициях, явно прослеживается также стремление авторов проекта закона простроить стандартную схему определений, известную по американскому закону 1946 г. Суть схемы проста: дать самые общие определения, ограничив затем круг регулируемых правоотношений с помощью различного рода запретов, мер регистрационного или лицензионного характера и т.д. На наш взгляд, такой путь есть ни что иное как повтор тех трудностей и проблем, с которыми сталкивались американские законодатели, лоббисты и суды всех инстанций.

Более перспективный путь предполагает, на наш взгляд, во-первых, формулировку общих определений и легальное описание конкретных «cases» (случаев), не подпадающих под эти определения, во-вторых, внесение принципиальных новаций в законодательство о статусе депутатов и о государственной и муниципальной службе. Эти изменения должны касаться главным образом ужесточения норм, определяющих статус депутатов, устанавливающих правила депутатской этики и этики государственного и муниципального служащего. Только в этом случае удастся легализовать и структурировать сложившиеся и складывающиеся лоббистские влияния, поставив таким образом власть, хотя бы отчасти, в положение эксперта, независимо оценивающего перед принятием решения поступающие от общества инициативные импульсы.

Таким образом, для того чтобы исключить любые возможности для очевидно неэвристического расширения понятия «лоб-

бизм» необходимо, во-первых, жестко определить лоббизм как явление правовое, легальное, во-вторых, сузить круг субъектов лоббизма. Сегодня в большинстве публикаций, посвященных лоббизму, лоббистами считаются и члены правительства, и депутаты, и главы регионов, и т.д., то есть те, на кого должно быть направлено лоббистское действие. Более того, к лоббистам относят журналистов, СМИ, отдельных граждан, которые очень часто действуют в своих интересах, пользуясь своими правами (свобода слова, свобода печати и др.), которые в рамках «лоббистской логики» тут же попадают под регулирование законодательства о лоббизме, что, по сути, есть юридический нонсенс.

Основные модели отношения к лоббизму. Итак, пришло время окончательно юридически признать, что лоббизм есть явление, находящееся в правовом поле. Делить лоббизм на «хороший», законный и «плохой», противозаконный ни правового, ни политического смысла нет. Однако до сих пор несмотря на существование с середины 90-х гг. прошлого века проекта федерального закона, призванного регулировать лоббистские правоотношения, который широко обсуждался в том числе научной общественностью, позиция по включению в лоббизм коррупции и иных действий криминального характера встречается довольно часто. Например, М. Левин и Е. Левина утверждают, что «коррупция представляет собой особую нелегальную форму лоббирования»¹. Они же говорят о существовании «черных схем лоббизма», при которых создаются «бригады» из представителей разных силовых и правоохранительных структур², действия которых часто находятся за гранью закона.

На наш взгляд, в правовом отношении легальные действия по продвижению интересов должны регулироваться правовыми нормами, а нарушение этих норм должно вести к наступлению юридических последствий, предусмотренных соответственно уголовным, гражданским или административным законодательством. Причем к лоббизму данные нарушения имеют точно такое же отношение, как злоупотребление должностными полномочиями к добросовестному

¹ Левин М., Левина Е. Лоббирование и коррупция в России // Эффективность осуществления государственного управления в России (период президентства Ельцина): Рабочие материалы. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 107.

² Там же. С. 101.

выполнению должностных обязанностей, а осторожность – к мании преследования.

Однако негативное употребление лоббистской терминологии в российском законодательстве встречается много чаще, чем ее позитивное употребление. В Указе Президента Российской Федерации от 20 марта 1993 г. № 377 с изменениями от 23 февраля 1996 г., внесенными Указом Президента Российской Федерации № 274 «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию», содержалось требование для сохранения информационного равновесия избегать лоббирования «информационных программ и подразделений».

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в постановлении «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации о первоочередных мерах по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны» обвиняло всех и вся в лоббизме”». В постановлении указывалось, что «...лоббирование корыстных интересов отдельных групп в Администрации Президента Российской Федерации, в Федеральном Собрании Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации достигло невероятных масштабов, политическую и экономическую власть в стране захватывают олигархические группировки, углубляется социально-экономический кризис, нарастает правовой хаос»¹.

В свою очередь Правительство Российской Федерации не оставалось в долгу. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 года № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 гг.» (с изменениями на 9 февраля 2000 г.) констатировалось наличие усиления стремления организованных преступных групп вторгнуться в политику и сферу государственного управления, лоббировать свои интересы во властных структурах всех уровней путем подкупа представителей власти и должностных лиц, влиять на ход выборов в представительные органы (продвижение своих депутатов), провоци-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 марта 1998 г. № 2317-II ГД.

ровать межнациональные конфликты и политические скандалы, физическое устранение и запугивание неугодных лиц и т.п.

В негативном контексте лоббистская терминология употреблялась в постановлениях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, посланиях Президента Российской Федерации, документах Министерства финансов¹ и т.д. Наконец, в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 1999 г. № 3895-П ГД «О защите российских производителей металлопродукции» изобличалось американское «стальное лобби», препятствующее работе российских экспортеров металлопродукции.

Мало изменилась ситуация и со сменой исполнительной власти в стране. Приведем лишь один пример. В своем послании Федеральному Собранию РФ в 2003 г. Президент РФ В. Путин в частности отмечал, что непрозрачность финансовых операций на политической сцене часто дополняется и невняtnостью идеологических позиций, а иногда, прямо скажем, определенной политической неискренностью. И далее продолжал: «Я поясню, что имею в виду: иногда депутаты, слывущие либералами и сторонниками прогрессивных экономических теорий, на практике голосуют за законопроекты, разорительные для государственного бюджета. И понимают, что делают. А те, кто не стесняется публично называть предпринимателей не иначе как «грабителями» и «кровопийцами», беззастенчиво лоббируют интересы крупных компаний»². Теперь лоббирование стало еще и «беззастенчивым».

¹ См., например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 4376-П ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину «О страховых полисах при получении въездных виз в Российскую Федерацию»; Послание Президента Российской Федерации от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»; Послание Президента Российской Федерации от 12 апреля 1999 г. «О бюджетной политике на 2000 год»; Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 октября 1998 г. № 04-04-06 «О едином налоге на вмененный доход» и др.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2003.

Подобные констатации стали уже делом обычным, однако имеет смысл разобраться, что стоит за наделением лоббизма негативными чертами, вплоть до его вынесения за скобки легальности. Другими словами, какие смыслы вкладываются в негативные оценки лоббистской деятельности.

Во-первых, как правило, негативная оценка лоббизма относится к субъекту, на которого направлено лоббистское влияние. При этом изначально подразумевается, что принимающий решения субъект должен быть экспертом, принимать исключительно экспертные решения, не быть связанным с частными интересами, а руководствоваться лишь интересами прогресса и общества. Данная точка зрения нашла отражение и в законодательстве Российской Федерации. В частности, п. 3 ст. 97 устанавливает, что депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Таким образом, в Конституции Российской Федерации фактически сформулирован принцип экспертности в деятельности депутатского корпуса как основы в решении проблемы конфликта интересов при рассмотрении вопросов в Государственной Думе. Аналогичные нормы содержатся в иных федеральных и региональных законах.

Соответственно встроенный лоббизм в рамках негативного восприятия лоббизма оказывается фактически вне закона.

Во-вторых, предполагается, что стремление частных интересов в продвижении настолько сильно, что они готовы на нарушение существующего законодательства практически всегда, а потому их действия по влиянию на принимающего решения субъекта должны быть запрещены либо строго регламентированы. Соответственно, в законодательстве эта позиция проявляется как в «изоляционных» нормах по отношению к принимающим решения, так и в ограничениях на деятельность со стороны субъектов гражданского общества. В частности в этом русле следует рассматривать нормы законодательства об обращениях граждан, о референдумах, инициативных гражданами, и т.д.

В этом же ключе действовал нормативный правовой акт «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области», в котором, например, предусмотрено, что в качестве лоббистов могут выступать только представители общественных объединений, уже существующих или специально создаваемых. В данном

случае явно прослеживается стремление законодателя не допустить коммерциализации лоббистской деятельности, институционально опосредовать отношения между коммерческими интересами и законодателями. Законодатель фактически изначально подозревал коммерческий интерес в негативных для общества устремлениях.

В-третьих, сам лоббируемый интерес представляется чем-то «политически постыдным», нуждающимся в сокрытии и не терпящем публичности. Соответственно, общество и законодатель требовали не только максимальной открытости и прозрачности в отношениях между лоббистом и субъектом, принимающим решения, но и всячески затрудняли для лоббистов регистрацию, лицензирование и т.п. При этом для групп давления закономерно сужались возможности легального влияния на власть. И таким образом законодатель вольно или невольно подталкивал эти группы к нелегальному, неправовому давлению.

Однако помимо негативного понимания лоббизма и соответствующей модели регулирования возможна и позитивная модель восприятия лоббизма.

В рамках этой модели лоббизм, во-первых, предстает как деятельность, позволяющая наиболее полно и адекватно представить существующие в обществе интересы. И в этом смысле оказывается, что демократия без лоббизма невозможна, ибо лоббизм есть принципиальный механизм представительства интересов, правда, с помощью неклассических демократических механизмов. Эти механизмы в свое время называли функциональными австрийские социал-демократы. И более того, впоследствии, как уже упоминалось выше, была разработана модель демократии, учитывающая эти механизмы лоббирования в системе представительства интересов, которая получила название *функциональной демократии*.

Во-вторых, позитивное восприятие лоббизма предполагает облегчение доступа к субъектам принятия решений, что возможно прежде всего через признание лоббизма коммерческой деятельностью, которой могут заниматься любые организации, зарегистрировавшиеся в установленном порядке и который в свою очередь не должен вызывать никаких трудностей. При этом к лоббистам предъявляется лишь одно требование – максимальная открытость их деятельности.

В-третьих, в рамках позитивного восприятия лоббизма сами субъекты принятия решений воспринимаются как субъекты, веро-

Политология

ятно изначально связанные с какими-либо группами интересов. Естественно признается, что в этом случае конфликт интересов вероятен, а его урегулирование лежит в плоскости оповещения (объявления) о наличии такого конфликта.

Две модели отношения к лоббизму и его регулирования можно представить в виде таблицы.

Основные характеристики	Основные модели отношения к лоббизму и его регулирования	
	Негативное	Позитивное
Общее отношение к лоббизму.		
Отношение к лоббистской деятельности.	Лоббистская деятельность направлена на продвижение частного интереса, который противоречит интересам общества и прогресса.	Лоббистская деятельность способствует наиболее полному и адекватному представительству интересов, присутствующих в обществе.
Отношение к лоббистам.	Необходимо максимально ограничить круг субъектов, которым разрешено заниматься лоббистской деятельностью путем ужесточения механизмов регистрации и лицензирования. Желательно ограничить круг этих субъектов лишь общественными организациями, соответственно максимально затруднить коммерческое лоббирование.	Лоббизм – разновидность коммерческой деятельности. Чем более высока конкуренция на этом рынке, тем большее количество интересов может быть представлено и тем более оптимальное, согласованное решение может быть принято.
Регулирование деятельности субъектов, принимающих решения.	Конфликт интересов недопустим. Власть должна иметь исключительно экспертный характер.	Конфликт интересов есть норма политической жизни. Каждый субъект, принимающий решения, может быть связан с теми или иными группами интересов. При этом в процессе принятия решения необходимо объявить о существующем конфликте интересов.
Регулирование деятельности лоббистов.	Необходимо принятие максимально жестких норм, регулирующих отчетность лоббистов по каждому лоббирующему контакту, затраченным средствам и т.п.	Самое главное – максимальная открытость деятельности лоббистов.

Большинство реально существующих моделей регулирования лоббизма находится между представленными в таблице двумя крайними позициями. На практике лоббизм, особенно в условиях неурегулированности лоббистских отношений, действительно сложно отграничить от неправовых явлений. Не случайно очень сложны в доказывании составы, предусмотренные ст. 169, 183, 285, 289 и некоторыми другими Уголовного кодекса Российской Федерации. Весьма непросто, например, доказать неправомерность таких деяний должностного лица, совершенных с использованием служебного положения, как отказ в государственной регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица либо уклонение от их регистрации, отказ в выдаче специального разрешения (лицензии) на осуществление определенной деятельности либо уклонение от его выдачи, ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица в зависимости от организационно-правовой формы, а равно незаконное ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица (ст. 169 УК РФ в ред. Федерального закона от 25.06.2002 г. № 72-ФЗ).

Другими словами, на практике лоббизм – явление хотя и находящееся в правовом поле, но практически всегда пограничное, «балансирующее» между открытостью и закрытостью, частными интересами и общественными. И именно эта граница должна быть в поле внимания исследователей.

Лоббизм и конфликт интересов. Одним из принципиальных понятий, описывающих «пограничную» тематику, является понятие *конфликта интересов*. Теоретическая разработка проблемы «конфликта интересов» фактически есть единственный способ решить вопрос о «встроенном лоббизме», то есть о признании лоббистской субъектности лиц, принимающих решения.

Если в «политическом» праве тематика конфликта интересов практически не разработана, за исключением того, что касается норм, ограничивающих возможности чиновников и депутатов всех уровней заниматься «любой деятельностью», помимо обозначенной в соответствующем нормативном правовом акте, то в гражданском и финансовом праве значительные наработки существуют уже давно.

Варианты определения конфликта интересов и его сути существуют самые различные. Например, в федеральных правилах (стандартах) аудиторской деятельности (Постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 405 «О внесении дополнений в федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности») указано, что нарушение принципа независимости и конфликт интересов возможны, например, при назначении работника для проведения аудита лица, являвшегося прежде его работодателем или являющегося работодателем родственника работника аудиторской организации (индивидуального аудитора).

В Правилах привлечения брокеров для продажи находящихся в государственной и муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 845, под конфликтом интересов понимается заинтересованность брокера в продаже акций, принадлежащих ему на праве собственности, либо наличие обязательств перед клиентами по их покупке (во избежание двойного представительства) или продаже (исключение приоритета клиентов перед продавцом государственных акций).

В Федеральном законе «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31.12.2002 г. № 198-ФЗ в ст. 35 «Конфликт интересов» данное понятие определяется как наличие в распоряжении должностных лиц и их близких родственников прав, предоставляющих возможность получения указанными лицами лично или через юридического либо фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части инвестирования средств пенсионных накоплений или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений. Аналогичные нормы содержатся в ст. 36.24 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (в ред. Федеральных законов от 12.02.2001 г. № 18-ФЗ, от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ, от 10.01.2003 г. № 14-ФЗ).

Примеров такого рода в законодательстве РФ достаточно много, богата и практика применения норм о конфликте интересов. Что касается сферы государственной службы, то нормы о конфликте интересов еще только появляются.

Например, в соответствии с п. 3 ст. 575 Гражданского Кодекса РФ установлено, что не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Хотя в данной формулировке не употребляется термин «конфликт интересов», но речь по смыслу нормы идет именно об этом.

В «Общих принципах служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, в том числе призван не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций, а также исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей. Кроме того, он должен соблюдать политическую нейтральность, исключаящую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений. И наконец, он должен при угрозе возникновения *конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов, и не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся.* Соответственно, государственный служащий, наделен-

ный организационно - распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван *принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.*

Наконец, в п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ указано, что порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Понятно, что пока развернутого законодательства в сфере урегулирования конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих не существует. Аналогичная ситуация с депутатами всех уровней. Малочисленные действующие кодексы депутатской этики имеют в большинстве случаев исключительно декларативный характер и никого «не пугают». Такая декларация содержится также, например, в Проекте Кодекса парламентской этики от 17 января 2003 г., согласованного с Правовым управлением Государственной Думы, восьмая глава которого гласит, что депутат не может использовать свой статус в личных целях и должен избегать ситуаций, которые ставят под сомнение его объективность и независимость; для покрытия расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий, депутат должен использовать только средства, выделенные ему в соответствии с законодательством Российской Федерации; депутат не вправе заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной и иной творческой деятельности; депутат представляет декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, в порядке, предусмотренном налоговым законодательством Российской Федерации. Информация о нарушениях, связанных с умышленным сокрытием доходов и выявленных налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в официальном печатном издании Федерального Собрания Российской Федерации.

Что же такое конфликт интересов и в чем он проявляется?

Главная характеристика конфликта интересов – наличие заинтересованности лица, принимающего решение по вопросу, в том или ином конкретном варианте решения этого вопроса. Вторая сторона, а в любом конфликте всегда есть две стороны, в конфлик-

те интересов может присутствовать «виртуально», «не материализованно». Ее наличие несомненно, но проявляться в виде однозначно признаваемого всеми интереса она может далеко не всегда. Такой интерес может лишь *пред*-полагаться. Как правило, в качестве такого интереса выступают интересы:

- общества;
- части общества;
- прогресса;
- государства;
- общественного или государственного института.

Итак, одна сторона в конфликте интересов та же, что и в лоббистском отношении – государственный (муниципальный) служащий. Содержание его частного интереса – выгода материального или карьерного характера. Причем этот интерес субъекта, принимающего решения, не обязательно является непосредственно личным. Его (интерес) могут представлять лица, связанные с этим субъектом (родственники, организации, в которых работает, работает или собирается работать принимающий решения и т.п.). Вторая сторона конфликта – некий позитивный интерес, содержание которого может быть неопределенным, понимаемым неоднозначно.

Для регулирования ситуации конфликта интересов совсем не обязательно, что получение выгоды одной из сторон конфликта может противоречить общественному, государственному или иному позитивному интересу. Важен сам факт возможности получения выгоды. Тем более, что перспектива законодательного определения позитивного интереса по меньшей мере сомнительна.

В ситуации конфликта интересов субъект принятия решения утрачивает те сильные стороны своего положения как эксперта, которые связаны с его независимостью и незаинтересованностью. Однако именно в ситуации конфликта интересов этот же субъект принятия решений, как правило, усиливает свою позицию в качестве *эксперта-профессионала*. Другими словами, экспертность позиции всегда есть единство двух моментов: профессионализма и независимости. Абсолютизация независимости ведет к утрате профессионализма, а профессионализм на практике невозможен без наличия частного интереса. Профессионал в той или иной области на государственной (муниципальной) службе это всегда тот, кто уже связан профессиональной биографией, материально, карьерно

или, наконец, личными вкусами с конкретными группами интересов. И именно он наиболее адекватно может представлять тип (разновидность) этих интересов во власти. По общему правилу: сапожник лучше знает интересы обувной промышленности, лучше будет их продвигать и будет принимать более профессиональные решения, чем пирожник. При этом, в отличие от независимого от интересов конкретных обувных компаний и одновременно с этим не разбирающегося в пошиве обуви пирожника, сапожник будет связан своими вкусами, например, с какой-нибудь Урюпинской обувной фабрикой. Очевидно, что в описываемой ситуации такая фабрика как лоббист всегда будет иметь преимущество перед конкурентами, а решения (опять-таки по общему правилу) будут приниматься в ее пользу, если, конечно, заранее не создать механизм регулирования конфликта интересов.

Цель создания этого механизма – обеспечить независимость в принятии решений при сохранении их профессионального уровня. Сегодня законодательством о государственной (муниципальной) службе такой механизм не создан. Наиболее развитый его элемент – конкурс на замещение вакантных государственных (муниципальных) должностей – на практике не работает, а должности замещаются как угодно, но не по результатам реального состязания. Одновременно с этим финансовое и гражданское право дают достаточно материала, пригодного для применения в сфере государственного и муниципального управления.

Функционирование механизма регулирования конфликта интересов позволяет говорить о существовании следующих практик:

- предотвращения конфликта интересов;
- разрешения конфликта интересов;
- ликвидации последствий принятого в ситуации конфликта интересов решения.

Практики предотвращения конфликта интересов достаточно многообразны и нацелены прежде всего на недопущение возникновения заинтересованности уполномоченного властного субъекта в принятии того или иного конкретного решения. Например, в п. 5.4 Инструкции «О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации», утвержденной Приказом Банка России от 02.07.1997 г. № 02-287 (в ред. Указаний ЦБ

РФ от 25.05.1998 г. № 237-У, от 23.03.2001 г. № 938-У, с изменениями, внесенными Указанием ЦБ РФ от 18.05.1999 г. № 559-У) установлено, что с целью предотвращения возникновения конфликтов личных интересов служащих кредитной организации - доверительного управляющего и учредителей управления (выгодоприобретателей) служащие кредитной организации при совершении операций по доверительному управлению должны воздерживаться от:

- участия в сделке, в которую вовлечены лица или организации, с которыми данный служащий или член его семьи имеют личные связи или финансовые интересы;

- использования служебной информации для заключения сделок, а также передачи служебной информации для заключения сделок третьими лицами.

В свою очередь (п. 5.6. указанной Инструкции) кредитная организация – доверительный управляющий с целью предотвращения возникновения конфликта интересов внутри кредитной организации между различными ее функциональными подразделениями – должна осуществить разработку и обеспечить контроль за соблюдением служащими правил ограничения обмена служебной и конфиденциальной информацией между подразделениями кредитной организации. Для реализации данного требования кредитная организация может использовать следующие меры:

- письменное обязательство служащих кредитной организации о неразглашении конфиденциальной информации;

- организационно-техническое разделение соответствующих подразделений (например закрытие доступа в компьютерные сети подразделений, осуществляющих операции доверительного управления, и подразделений, осуществляющих брокерские и дилерские операции);

- обособленное подчинение соответствующих функциональных подразделений кредитной организации;

- территориальная изоляция служащих и документов, относящихся к операциям доверительного управления.

Подобные практики не только вполне применимы в государственной (муниципальной) службе, но и в некоторых государственных (муниципальных) органах и учреждениях иногда применяются.

Кроме того, следует назвать такие достаточно распространенные практики предотвращения конфликта интересов как введение ограничений на занятие должностей, если это может привести к конфликту интересов, запрет на вознаграждение, запрет на «совместную» службу лицам, находящимся в родственных отношениях.

Практики разрешения конфликта интересов связаны с определением того субъекта, который является независимым по отношению к лицу, оказавшемуся в ситуации конфликта интересов. Эти практики предполагают в большинстве случаев объявление о конфликте интересов прежде всего в форме информирования руководителя, который и принимает решение с позиций независимости. Существуют также практики воздержания от голосования после объявления о конфликте интересов в том случае, если «конфликтное» решение должно приниматься не единолично, а коллегиально. Наконец, существует практика «дополнительного одобрения», то есть одобрения вышестоящим руководителем уже принятого в ситуации конфликта интересов решения.

Практики ликвидации последствий принятого в ситуации конфликта интересов решения применяются тогда, когда «позитивным» интересам был нанесен ущерб. В этом случае помимо «карательных» (увольнение, понижение в должности и т.п.) применяются меры возмещения нанесенного ущерба. Например, в п. 5.7 указанной выше Инструкции установлено, что в случае, если конфликт интересов в кредитной организации, о котором учредитель управления (выгодоприобретатель) не был уведомлен доверительным управляющим заранее, привел к действиям доверительного управляющего, нанесшим ущерб интересам учредителя управления (выгодоприобретателя), доверительный управляющий обязан за свой счет возместить убытки в порядке, установленном гражданским законодательством.

Практики каждого типа широко известны, однако факты их применения государственной (муниципальной) службой весьма редки. И одна из причин этого в том, что законодатель предпочитает идти по пути негативного восприятия лоббизма и неизбежного вследствие этого отрицания существования встроенного лоббизма. Точнее, в рамках такого восприятия все, что противоречит идеалу независимого чиновника, оказывается вне правового поля. При этом компетентность чиновника терпит поражение перед данной

мнимой его независимостью. В результате некомпетентность принимающего решение все же дополняется скрытым, но беззастенчивым, встроенным лоббизмом и, следовательно, доминированием частного интереса над общественным, государственным, «позитивным» интересом. Цивилизованному, открытому лоббизму в этой «схеме» места нет.

Другими словами, открытый лоббизм и конкуренция интересов тогда станут возможными (как станет возможным и принятие регулирующих лоббизм нормативных правовых актов), когда законодательством о государственной (муниципальной) службе будет признана нормальной ситуация конфликта интересов и созданы действенные механизмы ее регулирования. Только тогда принцип приоритета «позитивных» интересов перед частными интересами «встроенного лоббиста» сможет быть реализован на практике хоть в какой-то степени.