и наибольшей объективности комитет также провел анализ актов. На заключительном этапе губернатор утвердил представленные предложения; в структурные подразделения администрации были направлены поручения по подготовке проектов актов, устраняющих выявленные коррупциогенные факторы.

В ходе мониторинга было проанализировано более 7000 принятых в 2000–2009 годах нормативных правовых актов губернатора области. В результате выявлено 244 документа, имеющих неточности и технико-юридические недостатки, в том числе 54 акта, содержащих 89 коррупциогенных факторов.

К основным факторам отнесены следующие.

Отсутствие или неопределенность сроков осуществления административных процедур (пп. «а» п. 7 Методики [2]) выявлены в административных регламентах оказания государственных услуг (процедура осуществления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти области, регулируется постановлениями губернатора Владимирской области). Как правило, нарушение касалось отдельных промежуточных этапов процедуры оказания услуги (например, время представления заявителем документов исполнителю).

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых при реализации его права (пп. «в» п. 7 Методики) – выявлены случаи установления перечня дополнительных документов при обращении граждан за получением отдельных социальных выплат.

Выборочное изменение объема прав (пп. «д» п. 7 Методики), которое было неоднократно выявлено в нормах о порядке принятия решений различными комиссиями. Так, предусматривалось, что председатель комиссии высказывает свое мнение последним и при равенстве голосов его голос является решающим.

Кроме того, было выявлено несколько актов, отдельные положения которых вторгаются в компетенцию органов местного самоуправления.

В целях устранения коррупционных факторов и иных недостатков были приняты 43 нормативных правовых акта.

Таким образом, нормативная база антикоррупционной экспертизы правовых актов и механизмы для ее осуществления во Владимирской области созданы. Однако порядок проведения экспертизы нуждается в совершенствовании. Так, следует законодательно закрепить перечень законов (проектов законов), подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе, осуществляемой антикоррупционной комиссией. Для повышения эффективности экспертизы необходимо детально изложить перечень коррупциогенных факторов, подготовить методические указания по ее проведению. В противном случае может сложиться противоречивая правоприменительная практика экспертизы.

Литература

1. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1240.
2. Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1241.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.
4. О противодействии коррупции во Владимирской области: закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ // Владимирские ведомости. 2008. № 267. 19 ноября.
5. О внесении изменений в закон Владимирской области «О противодействии коррупции во Владимирской области»: Закон Владимирской области от 29 декабря 2009 г. № 189-ОЗ // Владимирские ведомости. 2009. № 317. 31 декабря.

конкурс аспирантских работ

ЛОББИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Александра СИТНИКОВА

аспирантка кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Демократические преобразования, осуществляемые в Российской Федерации, привели к поиску новой модели взаимодействия государственной власти с группами интересов. Как следствие, актуальным стал вопрос о необходимости законодательного регулирования влияния на принятие управленческих решений и правотворчество. Свидетельством тому служит ряд законопроектов, которые неоднократно вносились на рассмотрение в Госдуму (1992 г., 2004 г.), а также обсуждались на различных авторитетных площадках («круглые столы» 1996, 1997 и 2008 гг.). Особый акцент был сделан на значении открытого и законодательно урегулированного лоббизма в целях борьбы с коррупцией и изменении коррупционно опасной среды «дикого лоббизма» через принятие соответствующих законодательных механизмов его регулирования. Сообразно с российской действительностью, одним из основных мотивов принятия законодательства о лоббизме в зарубежных странах, в частности в США, было «желание ограничить высочайшую коррупционную активность, которую развили в коридорах власти различные группы влияния» [1].

Таким образом, очевидна необходимость дальнейшего изучения лоббистской деятельности, ее признания и законодательного регулирования через призму юридического восприятия и анализа. В нашей стране инициативы по урегулирования данного института пока не нашли своего выражения в законодательстве.

Регулирование лоббистской деятельности в США базируется на Первой поправке к Конституции, устанавливающей, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению какой-либо религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб» [2]. Исходя из положений Конституции США, лоббизм не может быть запрещен, что неоднократно было подтверждено судебной практикой Верховного Суда США. Наличие аналогичных положений в ст. 33 Конституции Российской Федерации, где устанавливается, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, позволяет утверждать, что меры запретительного характера в отношении лоббизма невозможны. Су-

щественным различием между Россией и США в первую очередь является отношение самого общества к институту лоббизма. Если в России слово «лоббист» носит преимущественно негативный оттенок, то в США к нему относятся как к публично востребованному элементу. Подтверждением этой позиции служат слова Сенатора К. Левина: «Лоббизм – это поиск возможностей влияния на законодательство и политику правительства, и это неплохо. Более того, это жизненно важная часть нашей общей демократии. Каждый день мы имеем дело с лоббистами от городов, стран и штатов, лоббистами публичных больниц, лоббистами полицейских организаций и лоббистами организации девочек-скаутов. Некоторые лоббисты стремятся защитить интересы наших рабочих, другие – улучшить конкурентоспособность нашей промышленности. Одни лоббисты работают, чтобы сделать наши улицы безопасными, другие хотят сохранить наши воздух и воду чистыми, третьи ратуют за уменьшение налогов» [3].

При сравнительно-правовом анализе регулирования лоббистской деятельности в развитых государствах наиболее проработанной и эффективной представляется модель США. Важное значение здесь имеет наличие одного нормативного правового акта, консолидирующего положения, которые регулируют лоббистскую деятельность. Подобные законы существуют в Канаде и Германии. Оформление регулирования лоббистской деятельности в законе способно обеспечить четкость регулирования и ясность изложения, необходимые для введения столь сложного явления в правовое поле [4].

Существенным аспектом различий регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах является степень жесткости положений законодательства и передаваемой лоббистам самостоятельности в этой области. Представляется, что практика распространения и развития корпоративных норм, существующая в Великобритании, является избыточной и к Российской Федерации она вряд ли применима. Урегулированность лоббистской деятельности в США наиболее эффективна. Во многом она выражает тенденции развития законодательства таких стран, как Канада и Германия, которые стремятся к всестороннему регулированию данного явления.

Законодательное регулирование лоббистской деятельности позволит повысить эффективность борьбы с коррупцией благодаря информации о влиянии групп интересов на принятие законодательных и управленческих решений, сделает их более прозрачными и понятными населению. Стимулирование граждан к активному участию в политической жизни страны приблизит деятельность законодателей к потребностям их избирателей, создаст здоровую конкуренцию групп влияния, сделает доходы от лоббистской деятельности налогооблагаемыми и т. д. Урегулированность лоббистской деятельности – характерная черта демократического государства.

При разработке соответствующего закона необходимо определить основные понятия и стратегию регулирования лоббистской деятельности, порядок регистрации и аккредитации лоббистов, перечень требований, которым должно соответствовать физическое или юридическое лицо для того, чтобы подпадать под действие закона. Кроме того, целесообразно установить объем и тип информации, подлежащей раскрытию, форму ее опубликования, определить статус иностранных агентов, осуществляющих лоббистскую деятельность в Российской Федерации, основные направления развития и совершенствования законодательства в данной области. Опыт США может быть использован в формировании цивилизованного лоббизма в России.

В правовой доктрине и нормативной базе регулирования лоббистской деятельности в США «лоббизм» определяется как попытка групп или отдельных лиц обеспечить принятие управленческих решений, принятие или отклонение нормативно-правовых актов через избранных представителей [3].

В российской науке пока нет устоявшегося определения данного понятия. Некоторые ученые определяют его как специфическую систему функционального представительства групповых интересов в органах государственной власти, дополняющую и в разнообразных направлениях перекрывающую систему географического представительства интересов, осуществляемого депутатами парламента [5].

А.П. Любимов понимает лоббизм в широком и в правовом смыслах. В широком смысле – это деятельность граждан, групп, организаций, предприятий и других субъектов правоотношений по отстаиванию своих активных интересов. В правовом – совокупность норм, регулирующих взаимодействие граждан, общественных объединений, организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений [6].

В проекте ФЗ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» под лоббистской деятельностью понимается «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти 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» [7]. Это определение наиболее близко к позиции автора, который понимает лоббизм как возмездное представление интересов третьих лиц в органах государственной власти физическим или юридическим лицом с целью оказания влияния на принятие управленческих решений, правотворческий процесс. Представляется, что данное определение может применяться в дальнейшем при разработке соответствующего федерального законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности.

Исходя из проведенного сравнительно-правового анализа правовых основ регулирования лоббистской деятельности в США и России, возмездность предоставления данного вида услуг выделяется как основополагающая черта этого типа отношений. При безвозмездном осуществлении лоббистской деятельности закрепление требований о регистрации и раскрытии информации создают дополнительные сложности для прямой реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленного в ст. 33 Конституции Российской Федерации, аналогично Первой поправке Конституции США, устанавливающей право граждан на обращение к правительству с петициями.

Оказание услуг понимается автором исключительно в контексте ст. 779 Гражданского кодекса РФ и с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23.01.2007 № 1-П.

К государственным органам относятся все звенья механизма государства, наделенные государственно-властными полномочиями, вне зависимости от того, принадлежат они к законодательной или исполнительной ветви власти. В соответствии с этим, принятие управленческих решений понимается автором в широком смысле и включает в себя как правотворчество, так и решения административного характера.

Оптимальной стратегией регулирования лоббистской деятельности, как было выявлено при анализе эволюции законодательства США, является сочетание требований открытости и регистрации. Лоббисты должны регистрироваться и предоставлять подробную информацию о своей деятельности, в частности потраченные суммы, данные нанимателей (физических и юридических лиц) и суммы, уплаченные ими в качестве вознаграждения, имена представителей власти, с которыми лоббисты вступали в контакт, вопросы, на решение которых пытались оказать влияние. При регулировании деятельности лоббистов в США придается значение тому, сколько времени лицо затрачивает на лоббистскую деятельность. Для России этот вопрос не является ключевым и может не отражаться столь подробно в законодательстве.

Важнейшее и всеобщее положение – прозрачность такой деятельности. Доступность информации представляет собой основное требование к законодательству в данной сфере. Предоставленная лоббистами информация должна быть открытой и доступной, в том числе в Интернете.

Тесно связана с требованием гласности и направленность лоббистского регулирова-

ния на дальнейшую компьютеризацию: опубликование списков лоббистов и Интернете, возможность подачи информации лоббистами в электронной форме и т. д. Это в полной мере соответствует стремлению Российской Федерации к внедрению инноваций, о чем неоднократно говорил Президент РФ Д.А. Медведев.

Исследования законодательства в области регулирования лоббистской деятельности агентов иностранных государств в США, реализации ими функций в целях продвижения интересов представляемого государства или законного бизнеса способны внести значимый вклад в развитие партнерских отношений между двумя государствами. Такие исследования способствуют развитию конкуренции, более эффективной реализации внешней политики и защиты своих интересов. Механизмы, предусмотренные в США для осуществления внешней межгосударственной лоббистской деятельности, без сомнения, призваны оградить и защитить интересы этого государства (что соответствует презумпции суверенитета страны). При грамотном и добросовестном использовании в рамках законодательства они могут и должны применяться в Российской Федерации.

Механизмы воздействия на принятие управленческих решений в США посредством лоббирования только начинают осваиваться российским бизнесом и властными структурами. Корпоративный лоббизм российского бизнеса не только способствует экономической экспансии отдельных компаний и корпораций. Это и серьезнейший политический фактор, влияющий на всю систему отношений России с мировым сообществом [8]. Политические аспекты лоббирования российских интересов в США прорабатываются в рамках Американо-российского делового совета, созданного в 2003 году. В первом полугодии 2008 г. Министерство юстиции США опубликовало отчет о деятельности лоббистских компаний, представляющих интересы иностранных государств, организаций и частных лиц в США. Согласно этому документу Правительство России перечислило компании Ketchum 2 436 600 доллраов США за пропаганду роли России в качестве председателя «большой восьмерки», а также неуказанную сумму – компании Integrated Solutions Group за лоббизм и операции по связи с правительством США. Подразделение «Газпрома» – Gazprom Export – заплатило компании Ketchum 1 470 000 долл. США за связи с общественностью, организацию интервью с представителями «Газпрома», мониторинг прессы, подготовку пресс-релизов и пр. [9] Однако, несмотря на солидные финансовые вливания, интенсивность лоббистской деятельности российских деловых и политических кругов в США остается явно недостаточной и нуждается в дальнейшем развитии.

Кроме того, в рамках использования института лоббирования в США представителями российского бизнеса и власти очевидна необходимость более тесного сотрудничества с целью установления баланса с лоббистской деятельностью других государств в США.

Исследование вопроса о лоббистской деятельности, изучение и практическое применение полученных знаний в этой области представляются жизненно необходимыми для отечественной правовой науки и Российской Федерации как государства, а прогресс здесь невозможен без учета опыта зарубежных государств.

Литература

1. Материалы «круглого стола» на тему «Зарубежный опыт законодательного регулирования лоббистской деятельности в системе мер противодействия коррупции и перспективы его использования в Российской Федерации»// http://lobbying.ru/index.php?article_id=3182 (дата обращения 24.02.2010).
2. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие. М.: Волтерс Клувер, 2007.
3. *Luneburg W.V., Susman T.M.* The lobbying manual (3rd edition). Chicago, 2005.
4. *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М., 1988
5. *Зяблюк Н.Г.* Практика лоббистской деятельности в США. М., 1994.
6. *Любимов А.П.* Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. Антикоррупционный проект / М.: Изд. Государственный Думы, 2000.
7. Проект ФЗ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти» // http://www.lobbizm.ru/zakon.htm (дата обращения 10.05.2010).
8. *Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С.* Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы / Российская Академия Наук. Институт США и Канады. Москва: ИСК РАН. 2009.
9. На что российские лоббисты тратили деньги в США // Washington ProFile //http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_4269_linkid_64.html (дата обращения 3.04.2009)

АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Станислав ЛУКИН

старший преподаватель кафедры международной журналистики СПбГУ

Высокий уровень политической и гражданской культуры общества – продукт длительного процесса демократического развития. Средства массовой информации – важнейший компонент публичной сферы, ее несущая конструкция. В современных условиях гражданский долг СМИ, претендующих на независимость и демократичность, заключается в обеспечении поддержки публичной сферы, являющейся эффективным средством формирования гражданского общества и ограничителем устремлений государственной бюрократии и корпораций к тому, чтобы подчинить себе СМИ.

В целях развития свободы публичного пространства СМИ необходимо соблюдение следующих условий: во-первых, разнообразие информации, позволяющей сопоставить различные видения событий, точки зрения и оценки, составить собственное мнение о происходящем вокруг; во-вторых, определенный уровень знаний, умений, компетентности для того, чтобы анализировать информацию, соотнести ее с реальными интересами, найти отвечающую гражданским позициям меру в соотношениях частных и публичных интересов. Кроме того, информационный плюрализм, а значит, и необходимые условия «публичного пользования собственным разумом» для граждан нельзя сохранить без применения нерыночных регуляторов – общественных и государственных.

Публичное пространство СМИ рассматривается автором как институционально оформленное коммуникативное пространство публичной политики, артикулирующей существующие в обществе интересы, анализи-