На правах рукописи

СИРОТЕНКО Сергей Павлович

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА (российский и зарубежный опыт)

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург
2011

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор ЛИПИНСКИЙ Дмитрий Анатольевич**

кандидат юридических наук, профессор КОВАЛЬСКИЙ Ежи Сергей Чеславович

Ведущая организация – **ГОУ ВПО «Волгоградская академия МВД Российской Федерации»**

Защита состоится 25 февраля 2011 г. в 17^{oo} на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан « 24 » января 2011 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена обстоятельствами теоретического и практического характера. В настоящее время лоббизм превратился в одну из наиболее острых проблем в нашей стране. Он стал реальным инструментом отстаивания определенными слоями общества своих интересов в парламенте, причем субъектами лоббирования в большинстве случаев выступают группы или отдельные лица, располагающие значительными материальными и организационными ресурсами. Теневой, скрытый от общественности, а потому неконтролируемый лоббизм порождает разного рода злоупотребления и коррупцию в органах власти, приводит к нарушению принципов демократии в государстве[1].

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № ПР-1568, специально в качестве меры по совершенствованию государственного управления предусматривалось рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность, на основе изучения существующего механизма учета интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации[2].

В Указе Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» дано поручение Министерству юстиции Российской Федерации внести до 1 октября 2010 г. в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о целесообразности формирования в Российской Федерации института лоббизма[3].

В отечественной юридической литературе, несмотря на ее достаточно большой объем, лоббизм как правовое явление изучен недостаточно. Нет единой точки зрения на его правовую природу и его роль в жизни государственно-организованного общества, степень его возможности и допустимости в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с позиции учета общественного мнения.

В развитых иностранных государствах накоплен значительный опыт правовой регламентации лоббизма, который нуждается в изучении и использовании в России с целью предотвращения и ограничения его возможных негативных проявлений. Введение лоббизма в жесткие правовые рамки, четкое законодательное урегулирование, т. е. правовая институционализация лоббизма, несомненно, могут дать положительный эффект и будут способствовать

---

[1] См.: *Чебыкин И.В.* Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дисс. … канд.юрид.наук. – СПб., 2004. С. 4.

[2] См.: Российская газета. 2008. 5 августа.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

укреплению российской государственности в целом. Речь должна идти и о том, как узаконить цивилизованный лоббизм, чтобы законодательно поддержать этот важнейший демократический институт, не дав выхолостить его потенциальное значение для развития системы отношений государства и общества[1].

Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости проведения специальных сравнительно-правовых исследований лоббизма, научной разработки правовых механизмов его упорядочения и определяют актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Формирование теории правового регулирования лоббистской деятельности можно отнести к концу XIX – началу XX в. Во многом эти процессы были связаны с демократизацией политической системы западных стран, причем их изучали прежде всего политологи. Они уделяли основное внимание анализу преимущественно политической деятельности групп давления или групп по интересам вообще и проблемам лоббизма, в частности. Английские философы Д. Коул, А. Бентли и Д.Фиггис в XIX в. предложили идею, что группа является основной единицей общества. В дальнейшем эта идея участия групп в политике получила развитие в трудах Е.Херринга, разработавшего теорию «группового базиса политики»[2].

В России первой публикацией, посвященной лоббизму, стала монография Н.Г.Зяблюка[3], в которой содержалась удачная попытка объективной оценки и научного истолкования феномена лоббизма. С начала 90-х гг. XX в. научный интерес к данной проблематике постоянно возрастает в связи с демократизацией общества и постепенным формированием институтов правового государства. Лоббизм и формы его проявлений стали предметом исследования А.С.Автономова, М. Г. Анохина, Т. И. Аравиной, С. Т. Баранова, В.А.Белова, А.Б.Белоусова, Я.М.Бельсона, С.А.Боголюбова, К.С.Вяткина, Л.В.Вавиловой, В.Г.Вишнякова, И.Гульченко, С.В.Ерохова, С.В.Зотова, С.А.Зубкова, Л.Е.Ильичевой, Н.А.Карамышевой, С.Карханина, А.В.Кивы, К.Киселева, В.Клименко, С.Кошошко, М.Королева, А.С.Косопкина, Ю.Ю.Кузнецова, В.В.Лапаевой, С.Ларина, В.А.Лепехина, А.П.Любимова, А.В.Малько, В.Г.Павлова, С.П.Перегудова, С.Приходько, И.Семененко, В.Смирнова, С.С.Сулакшина, Т.З.Тенова, П.А.Толстых, Н.Ховренко, И.В.Чебыкина, Л.Т.Шпигеля и других ученых. В то же время специальных работ, посвященных правовому регулированию лоббистской деятельности, не так много.

Проблему лоббизма как системы представительства интересов и взаимодействия государства с группами интересов изучали В.А.Губернаторов, Н.Ю. Лапина, С.П.Перегудов и др. Данный подход закладывает основу для описания лоббистских возможностей отдельных экономических структур, а также степени влияния, оказываемого ими на государственную власть.

---

[1] См.: *Румянцев О.Г.* Как узаконить цивилизованный лоббизм в России // http://www.gr-congress.ru/reports/

[2] См.: *Herring E.P.* Group Representation before Congress. – Washington: Brookings Institution, 1929.

[3] См.: *Зяблюк Н.Г.* США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1967. – 207 с.

Подобных описаний в отечественной литературе существует достаточно много. Их эвристическая ценность определена текущей расстановкой политических сил. Вместе с тем данный теоретический подход оказался наиболее востребованным для описания современных процессов взаимодействия экономических структур и государства.

Таким образом, следует констатировать, что в настоящее время отсутствуют общетеоретические монографические работы, касающиеся законодательного регулирования лоббизма в современной России. Большинство российских авторов ограничиваются либо описанием фактов из практики лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, либо анализом практики лоббистской деятельности в том или ином отдельно взятом иностранном государстве. При этом проблемы правового регулирования лоббизма весьма актуальны и требуют глубокого исследования.

Объектом исследования выступают лоббистские отношения, сложившиеся в ряде развитых стран и в некоторых постсоциалистических государствах, а также формирующиеся лоббистские отношения в современной России.

Предметом исследования является лоббистская деятельность в современных государствах, установление юридической природы лоббизма, определение особенностей правового регулирования в различных странах и его характеристика как государственно-правового института.

Цель исследования заключается в выявлении различных вариантов лоббистской деятельности и особенностей ее закрепления в законодательстве современных государств, а также в разработке концепции правового регулирования данной деятельности в России.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих основных **задач:**

– *изучить* истоки появления лоббизма как правового явления;

– *определить* лоббизм как социально-правовое явление, выявив и четко определив цели и функции лоббистской деятельности, ее позитивные и негативные характеристики;

– *уточнить* определение понятий «лоббизм», «лоббистская деятельность»;

– *исследовать* формы и методы лоббистской деятельности, способы давления на различные структуры и уровни власти в современных государствах, проследить зависимость различных вариантов воздействия на законотворческую деятельность от конкретных факторов;

– *проанализировать* правовой статус субъектов лоббистской деятельности;

– *выявить* особенности правового регулирования лоббизма в иностранных государствах;

– *сформулировать* на основе изучения зарубежного опыта рекомендации по законодательному регулированию лоббистской деятельности в России.

Методологической основой диссертации является диалектический метод и основанные на нем современные общенаучные, общелогические и частнонаучные методы познания выработанные юридической наукой и практикой. Наиболее активно в исследовании проблем нормативно-правового регулирования

лоббистской деятельности использовались конкретно-исторический, формально-логический, системный, социологический, функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Для содержательной оценки формирующегося политико-правового института лоббизма весьма информативным и плодотворным представляется компаративистский подход, который позволил рассмотреть основные теоретические концепции и модели зарубежных исследователей и сопоставить их с российской практикой.

Теоретическую основу исследования составили концепции, выводы и положения, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных специалистов в области общей теории государства и права, конституционного права С.А.Авакьяна, А.В.Аверина, С.С.Алексеева, Ю.Г.Арзамасова, Н.Н.Арзамаскина, Ф.Ардана, В.М.Баранова, В.А. Баранчикова, Ж.Веделя, В.Г.Вишнякова, В.М.Гессена, А.Дайси, Э.Джинкса, А.М.Дроздовой, М.Дюверже, Л.Дюги, Д.Л.Златопольского, В.В.Ивановского, С.А.Комарова, Н.М.Коркунова, М.А.Крутоголова, Б.С.Крылова, Б.М.Лазарева, А.Ф.Марукова, М.Н.Марченко, Н.И.Матузова, А.А.Мишина, В.С.Мокрого, Н.И.Полищука, М.Прело, Д.Фергюссона, Г.Филлипса, В.Е.Чиркина и др.

Существенное влияние на подготовку настоящей работы оказали исследования, затрагивающие проблемы осуществления эффективной правовой политики, а также раскрывающие вопросы, касающиеся правовых средств, правотворчества, применения и интерпретации права, механизма правового регулирования и др.

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, а также проекты федеральных законов о регулировании лоббизма в федеральных органах государственной власти, законы и иные акты, регламентирующие лоббистскую деятельность в иностранных государствах. В процессе работы исследовались практика организации лоббистской деятельности в этих государствах, в том числе в ряде государств постсоветского пространства; публикации в периодической печати о лоббизме; данные различных социологических исследований; результаты опросов общественного мнения и т. д.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем:

- выявлены нормативно-правовые основы лоббистской деятельности и описаны механизмы правового регулирования лоббистской деятельности в ряде иностранных государств, которые ранее не являлись предметом комплексного исследования в отечественной научной литературе;
- дополнен объем научных знаний о практике законодательного регулирования лоббистской деятельности в США не только на федеральном уровне, но и на уровне штатов;
- введены в научный оборот ранее неизвестные правовые нормативные акты иностранных государств;

- осуществлен всесторонний анализ практики законодательного регулирования лоббистской деятельности в иностранных государствах;
- уточнены определения понятий «лоббизм» и «лоббистская деятельность», «этнический лоббизм», обоснована типология лоббизма;
- доказано, что для легализации института лоббизма в России и для минимизации его возможных негативных проявлений необходим целостный правовой механизм, который включает его нормативное закрепление в законодательстве Российской Федерации, а также правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации;
- показано, какие меры будут способствовать минимизации отрицательных проявлений лоббизма и оптимальному использованию положительных проявлений указанного института.

Научная новизна или ее элементы нашли отражение в **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. В настоящее время лоббизм в российском обществе прочно вошел в политическую жизнь. При отсутствии необходимых правовых норм, определяющих его формы и методы, лоббизм приобрел неконтролируемый характер, стал фактором, преимущественно негативно формирующим общественное мнение об отношениях бизнеса и власти во многих областях государственной и общественной жизни. Большинство населения многих стран воспринимают лоббизм как «функцию коррупции». Если в недавнем советском прошлом лоббизма не было, он только мог себя проявить как способ влияния и контроля народа за решениями парламента, то теперь «лоббизм» стал синонимом закулисной и хорошо (иногда очень хорошо) оплачиваемой пропаганды интересов бизнеса. В силу этого необходимо четкое правовое регулирование лоббистских отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях.

2. Достичь положительного эффекта, который способен принести лоббизм, можно только путем создания механизма его правового регулирования, включающего определение: правового статуса субъектов лоббистской деятельности; содержания лоббистских отношений; закрепление правовых форм реализации субъектами лоббистской деятельности интересов юридических и физических лиц; использование установленных законом способов и методов деятельности; соблюдение запрещающих правовых норм, ограничивающих ту или иную сферу деятельности, включая установление юридической ответственности; исполнение установленных обязанностей при осуществлении лоббистской деятельности, включая регистрацию заинтересованных лиц, разработку системы мер (в том числе санкций), которая стимулировала бы указанных лиц соблюдать установленные требования.

3. Опираясь на Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы, необходимо сформировать институт лоббизма в Российской Федерации, легализовать лоббистскую деятельность, увязав ее с принятием системы нормативных правовых актов о депутатской (парламентской) этике,

антикоррупционным законодательством, предусматривающими установление мер юридической ответственности.

4. Отношения бизнеса и власти в настоящее время претерпевают значительную трансформацию. Для эффективного их сотрудничества необходимо принять законодательные нормы, регулирующие эти отношения, что позволит оптимизировать технологии взаимодействия бизнеса и власти и перевести эти отношения из теневой сферы в сферу открытых, предсказуемых и легальных отношений, прежде всего в сфере нормотворчества. В нашей стране инструменты цивилизованного лоббизма уже действуют. Это различные профессиональные ассоциации и союзы, такие, как Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», Ассоциация российских банков и др.

5. В России в условиях формирования правового государства государственная власть должна быть максимально «прозрачной» при принятии управленческих решений, сама же процедура их принятия должна быть в широком смысле слова демократичной и осуществляться в жестких, законодательно предусмотренных рамках. Сама правовая природа исполнительно-распорядительной деятельности в демократическом государстве должна исключать возможность лоббирования, т.е. предоставления тех или иных преимуществ или предпочтений какой-либо группе заинтересованных лиц, ввиду того, что механизмы и цели принятия управленческих решений должны быть строго регламентированы, там же, где существует возможность принятия альтернативных решений, они не должны приниматься вне таких процедур, как тендер, аукцион, конкурс, запрос котировок, общественная экспертиза и т.д.

6. Особенность последующего развития цивилизованного института лоббирования в России как федеративном государстве состоит в формировании целостной концепции правовой политики в сфере регулирования этнического лоббизма, охватывающей федеральный и региональный уровни. Этнический лоббизм, развивая социальные, экономические, общественные структуры, если является легальным, способствует оптимизации социальных корпораций и корпоративному устройству российского общества. При этом должно быть исключено прямое давление на государство со стороны властей иностранных государств.

Правовая политика в сфере этнического лоббизма должна учитывать роль диаспор, так как их наличие является ключевым для создания этнических лобби, поскольку именно для диаспоры характерно не только осознание себя частью народа, проживающего в ином государстве, но и наличие собственной стратегии взаимоотношений с государством проживания и исторической родиной.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что положения и выводы диссертационного исследования дополняют отдельные теоретические положения относительно функционирования Российского государства, раскрывают особенности правотворческой деятельности в условиях нынешнего и прогнозируемого состояния лоббизма и правового регулирования лоббистских отношений в различных иностранных государствах, выявляют основные этапы становления лоббизма как правового явления.

Практическая значимость работы состоит в том, что выводы и предложения, содержащиеся в ней, можно использовать при подготовке проектов нормативных правовых актов о лоббизме федерального и регионального уровней, при определении критериев отграничения цивилизованного лоббизма от коррупции, протекционизма, взяточничества и других противоправных явлений, уяснить технологии воздействия лоббистов на государство, выявить обязанности и обременения, которые бизнес должен исполнять, чтобы власть прислушалась к его проблемам.

Материалы диссертации могут быть также использованы в преподавательской и научной деятельности, при подготовке учебников, учебных и учебно-методических пособий, при написании студентами рефератов, докладов, курсовых и дипломных работ.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедр теории и истории государства и права, конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург); докладывались на ежегодных межвузовских научно-теоретических конференциях «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург – Коломна, 2006–2007 гг.), международных научно-практических конференциях: «Личность, право, государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, 2006 г.), «Россия на рубеже веков» (Москва, 2007 г.), международном научно-практическом семинаре в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации «Практика лоббирования при рассмотрении и принятии законов в европейских парламентах» (Москва, 2004 г.), II-V Международных научно-практических конференциях «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 2007-2010 гг.); нашли отражение в 6 научных публикациях автора, включая две статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются степень ее научной разработанности, объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуются методологическая и теоретическая основы работы, обосновывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «Теория правового регулирования лоббистских отношений» – состоит из трех параграфов и посвящена общей характеристике правового регулирования лоббистских отношений, истории возникновения лоббизма и его современным определениям.

В первом параграфе – «История возникновения лоббистских отношений» – анализируется феномен лоббизма как политико-правового явления в различных государствах с момента возникновения до настоящего времени, а также рассматриваются основные подходы к современной трактовке данного понятия.

В первую очередь автор отмечает неоднозначную оценку термина «лоббизм» в юридической науке и то, что, несмотря на наличие диаметрально противоположных точек зрения, четко прослеживается эволюция в понимании данного явления.

Характеризуя политико-правовое содержание лоббизма, диссертант излагает историю его формирования на примере России, когда профессионализация деятельности лоббистов произошла на рубеже XIX-XX вв. Появился ряд учреждений и организаций, при помощи которых представители бизнеса оказывали влияние на решения, принимаемые государственной властью. Такими организациями были торговые съезды, предпринимательские союзы, совещательные организации и биржи.

Специальное внимание уделяется истории лоббистских отношений на примере Конгресса США, отмечается бурное развитие лоббизма в 70–80-е гг. XX в. в связи с появлением в структуре Конгресса так называемых комитетов. Практика ряда государств несколько отличалась от американской (Англия, Германия, Франция, Индия, Италия и др.).

Среди подходов к правовому регулированию лоббистской деятельности можно выделить два основных: 1) введение в юридическую практику понятия лоббизма и регулирование всего комплекса вопросов, связанных с его легитимацией; 2) отказ лоббизму в официальном статусе и последующая юридическая регламентация отдельных сторон взаимодействия государства и негосударственного сектора.

Следует отметить, что в практике применения термина «лоббизм» также не существует единообразия, поэтому в современной России сложилась совершенно уникальная ситуация, когда де-юре лоббизма, а значит, лоббистов не существует, а де-факто данными категориями оперируют все видные государственные деятели, включая Президента Российской Федерации. Кроме того, существует Национальная ассоциация лоббистов, публикуются списки наиболее влиятельных и успешных российских лоббистов, при этом каждый из участников активной политической жизни вкладывает нечто особенное в данное понятие.

Автор поддерживает идею о том, что лоббизм имеет устойчивые и взаимообусловленные связи с правовой политикой, под которой понимается научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении целей, заключающихся в наиболее полном обеспечении прав и свобод человека и гражданина, укреплении дисциплины, законности и правопорядка, формировании правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности (А.В.Малько).

На основании анализа различных трактовок понятия диссертант предлагает уточненное его определение в правовом смысле: *лоббизм – это специальный вид деятельности в своих интересах юридических и физических лиц, подлежащих обязательной регистрации для осуществления такой деятельности, представляющей собой совокупность легальных приемов и способов воздействия на процесс принятия нормативных правовых актов законодательными (представительными) органами государственной власти федерального или регионального уровней.*

В этой связи поддерживается точка зрения, что, во-первых, лоббизм не обязательно должен быть профессиональным видом деятельности. Так, нормативно-правовые акты о лоббистской деятельности большинства иностранных государств не фиксируют факта профессионализации данной деятельности. В них, как правило, присутствуют указания на деятельность граждан, их объединений по установлению контактов с должностными лицами органов государственной власти с целью оказания влияния от имени конкретных групп населения, клиентов, настроенных на разработку, принятие и осуществление этими органами законодательных актов, и т. п. Во-вторых, принятие и реализация нужного решения как результат лоббистской деятельности отражают интересы определенных институтов гражданского общества, что особенно важно, так как лоббизм есть явление в рамках закона. В-третьих, лоббистская деятельность должна быть ограничена рамками законодательных (представительных) органов государственной власти.

Далее автор выделяет основные признаки, отражающие правовые аспекты лоббистской деятельности, которые необходимо учитывать при ее упорядочении и регулировании: 1) коллективный и индивидуальный интерес субъектов лоббизма; 2) случайность и стихийность в процессе принятия тех или иных решений; 3) «посреднический» характер; 4) конкретный объект воздействия; 5) законность форм и методов воздействия на власть.

Во втором параграфе – «Содержательная характеристика лоббистской деятельности» – анализируются цели лоббирования, рассматриваются типы принятия определенных решений органами государственной власти. Перечень основных неизменных целей лоббирования можно представить следующим образом: во-первых, принятие выгодного либо отклонение невыгодного законопроекта или иного нормативного правового акта; во-вторых, получение государственного заказа для субъекта давления; в-третьих, признание данной отрасли лоббирующей организации приоритетной и отсюда установление льготного налогообложения и т. п.; в-четвертых, признание субъекта давления подпадающим под действие выгодного или не подпадающим под действие невыгодного закона или иного нормативного правового акта; в-пятых, утверждение или отклонение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации предложенных Президентом Российской Федерации кандидатур на соответствующие должности; в-шестых, выработка политических решений государства, способствующих деятельности лоббирующей организации (протекционистская или антипротекционистская

политика, торговый договор с другим государством, военное вмешательство в случае национализации иностранной собственности и т. д.).

Далее анализируются современные формы и методы лоббизма. Относительно первых отмечается, что четко определенных, как и изолированных, форм данного явления не существует. Например, несмотря на то, что во Франции лоббизм как таковой запрещен, депутаты французского парламента обязательно выражают чьи-либо интересы, заявляя при этом, что стоят на защите интересов всего народа. Вопрос заключается лишь в правильно выбранной методике и в формах лоббизма, которые и позволяют данному явлению не только вполне легально существовать даже там, где он запрещен официально, но и весьма эффективно отражать интересы самих государственных структур.

Формой лоббизма следует считать и проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной ветвей власти.

Лоббизм – это политико-правовое, а не политико-антиправовое явление. Ничего общего с психологическим давлением в рассматриваемом контексте не имеют также шантаж, угрозы распространить какие-либо порочащие сведения и т. д. Как известно, редкий лоббист не пригрозит политическому деятелю имеющимся на него компроматом или распространением порочащих сведений, но именно это и будет определяться понятием «дикий лоббизм», или «квази-лоббизм», что нередко имеет место, но не может называться лоббизмом в собственном смысле этого слова.

В иностранных государствах разнообразие форм лоббизма предусматривается специальными законодательными актами. В Российской Федерации единственным правовым основанием подобной деятельности являются положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие право граждан на участие индивидуально или через своих представителей в управлении делами государства (ст. 32), право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Гарантии правомерности существования главного субъекта лоббизма – групп интересов и союзов, содержатся в ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, где зафиксировано, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется, хотя не регламентируется, какие именно союзы могут защищать свои интересы, но уточнение о свободе их деятельности, которое также можно добавить положением о праве каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, позволяет допустить в числе прочих и разрешенные лоббистские методы (ч 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации). Сегодня в России трудно говорить о разрешенных методах лоббистской деятельности, поскольку законопроект о лоббизме еще не принят.

Весьма интересным методом, которым с успехом пользуются лоббисты, является метод «крутящихся дверей», заключающийся, по сути, в «проталкивании «своих» людей в органы законодательной и исполнительной власти». Довольно

часто лоббисты используют недобросовестные методы в стремлении к цели, делая практически невозможным прохождение невыгодного им законопроекта. К таким методам, в частности, относятся: получение отрицательного заключения опытных экспертов; работа с лидерами фракций; вынесение на рассмотрение нового, альтернативного законопроекта, в котором акценты уже расставлены в нужном аспекте.

Кроме того, в лоббизме как в политико-правовом явлении можно наблюдать своеобразную «волновую» тенденцию сближения и обособления отдельных влиятельных лоббистских группировок, что также можно назвать одной из форм его существования. Различные заинтересованные группы нередко объединяют усилия, средства, связи для реализации интереса, если он выгоден всем. И наоборот, имеющие много общего, работающие в одной сфере бизнеса юридические лица, например, желая либо «мягко устранить», либо нейтрализовать конкурента, выходят на нужный им уровень власти, где им могут гарантировать принятие решения, резко усугубляющего положение этого конкурента.

Некоторые специалисты, выделяя формы и методы лоббизма не только по сферам и органам их применения, степени мягкости и жесткости, называют такую форму лоббизма, как депутатские объединения (фракции и депутатские группы)[1].

Далее диссертант определяет пределы правового регулирования лоббизма с тем, чтобы, с одной стороны, вывести в правовое поле все формы и методы лоббистской деятельности, упорядочить их и приспособить каким-то образом к российской юридической действительности, а с другой - оградить находящую выражение и воплощение в лобби самоорганизацию гражданского общества, составляющую неотъемлемые права и свободы граждан демократического государства, от незаконной регламентации органами государственной власти. Автор рассматривает роль средств массовой информации в сфере лоббирования на примере журнала «Образовательная политика», официальной миссией которого является проектирование, поддержка и лоббирование тех социальных изменений в эволюции российского гражданского общества, которые открывают потенциальные возможности его становления как общества образования, а не только «общества знаний» или «инновационного общества»[2].

В диссертации анализируется широчайший спектр лоббистских организаций. Субъектами, фиксирующими свое внимание на конкретных действиях, являются либо индивидуальный лоббист (как, например, лоббист-консультант в Канаде), либо «группа давления», т. е. корпоративные лоббисты. Безусловно, что количественный и качественный составы этих групп крайне

[1] Так, А.П.Любимов отмечает, что, помимо комитетов и комиссий Государственной Думы, получила распространение практика создания депутатских комиссий по различным вопросам политической или экономической деятельности федеральных и региональных должностных лиц и органов, хотя при этом подчеркивается, что все комиссии нельзя отнести к формам лоббистской деятельности (см.: *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 22).

[2] См.: О журнале «Образовательная политика» //http://edupolicy.ru/

разнообразны. Субъекты лоббирования, отстаивая интересы в различных областях, могут быть политическими, социальными, экономическими, региональными. В этом и заключается одна из разновидностей лоббизма, особенно часто проявляющаяся в условиях российской действительности. Орган, обладающий полномочиями принимать властные решения, сам начинает «союзничать» с лоббистами, что однозначно превращает его в субъект лоббистской деятельности.

Политические субъекты лоббизма тесно связаны с экономическими субъектами, которые также нередко добиваются политического влияния через участие в выборах, например, когда они прямо вовлекаются в политическую борьбу.

Социальные лоббисты представляют интересы как отдельных общественных организаций, так и целых национальностей, этнических групп, социальных слоев общества, категории работников и т. д.

Круг субъектов лоббистской деятельности практически не ограничен. К ним, в частности, относятся органы местного самоуправления. В условиях современной российской действительности они не только взаимодействуют с вышестоящими структурами государственной власти, но и влияют на них разными способами, используя все имеющиеся ресурсы, например, для того, чтобы добиться лишней строки в финансировании. Следует отметить, что в России нередки случаи, когда представители местных органов власти отстаивают интересы недобросовестных бизнесменов и других «подопечных» лиц. Хотя в этом случае они являются субъектами не столько лоббистской деятельности, сколько уголовного права.

Разнообразие субъектов лоббизма требует законодательного упорядочения и систематизации их деятельности путем регламентации статуса профессиональных лоббистов или введения многоступенчатого порядка их регистрации. Для однозначного решения вопросов о том, кто может быть субъектом лоббистской деятельности и каков должен быть его правовой статус, необходимо оптимизировать воздействие правовых средств по двум направлениям: во-первых, в области регулирования сферы, круга участников «проталкивания» лоббистских интересов, их статуса и правомерности деятельности, а во-вторых, влияния на процесс взаимодействия субъектов с органами власти и на многие другие смежные сферы, непосредственно затрагивающие деятельность лоббистских сил.

В третьем параграфе – «Лоббистская деятельность в Российской Федерации и перспективы ее законодательного регулирования» – рассматривается практическая проблема лоббизма, которая в силу многочисленных причин идеологического, теоретического и практического характера либо замалчивалась, либо подменялась категориями иного терминологического ряда.

Автор характеризует традиционную систему функционального представительства интересов граждан в советский период. Специфика советского и постсоветского лоббизма обусловлена прежде всего идеологизацией общества и, как следствие, своеобразием его социальной структуры, способов и каналов представительства интересов различных

субъектов. Через «земляческие» группировки, в том числе в КПСС, происходила концентрация интересов региональных групп давления, включая подбор кадров и распределение ресурсов. Значимость региона часто определялась наличием в нем приоритетных предприятий. Первые места в рассматриваемый период занимали Москва, Ленинград и Свердловская область.

В период перестройки начала рушиться сложившаяся система лоббирования и формироваться новая, чему способствовали процессы дифференциации внутри управленческой элиты, изменения экономических связей между предприятиями, а также появление новых хозяйствующих субъектов, заложивших основы рыночной инфраструктуры. Сегодня уже можно говорить о разветвленной сети предпринимательских структур, союзов ассоциаций, в той или иной степени представляющих и лоббирующих интересы нового бизнеса в органах власти. В России сложилась (по аналогии с США) система защиты интересов исполнительной власти силами ее собственных представителей. В Администрации Президента Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации имеются подразделения, осуществляющие связь с общественными объединениями и Федеральным Собранием Российской Федерации. В их функции входят отстаивание и представление интересов исполнительной власти.

Далее в диссертации обосновывается нормативная составляющая признания и регулирования лоббизма в России, выделяются два основных подхода к решению данного вопроса.

Первый связан со стремлением придания большей открытости и возможности контроля органов государственной власти со стороны общества в целях ограничения нецивилизованного лоббирования. Главная задача в данном случае – поставить лоббизм в России под контроль общественных и государственных институтов. Такой подход предусматривает введение строгих запретных мер, необходимых для ограничения нелегального лоббирования.

Суть второго подхода заключается не в ограничении, а в правовом стимулировании лоббизма, поскольку всякого рода запреты малоэффективны и легко преодолимы. В связи с этим цель регулирования видится в придании лоббизму открытости, выведении его «из подполья».

Автор анализирует попытку правового регулирования лоббистской деятельности на примере внесенного в марте 1996 г. в Государственную Думу законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», который был снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы в январе 2002 г.

Во второй главе – «Иностранный опыт правового регулирования лоббистской деятельности» – посредством сравнительного анализа исследуются способы правового регулирования лоббистской деятельности в тех странах, где такая деятельность институционализирована.

В первом параграфе – «Правовое регулирование лоббистской деятельности: американская и континентальная модели» – определяются общее и особенное на примере двух основных моделей лоббизма за рубежом – американской и континентальной. Американская модель основывается на праве

граждан обращаться к своему парламенту с петициями (это, в частности, предусмотрено первой поправкой к Конституции США 1787 г.). В таких государствах действуют специальные законы, регламентирующие лоббистскую деятельность, и закрепляется официальное употребление терминов «лоббист» и «лоббизм». Лоббисты могут представлять заранее подготовленные законопроекты, оказывать консультативную помощь законодателям, регистрировать свои офисы при законодательных органах.

Континентальная система лоббизма также имеет институционализированные формы, но степень институционализации гораздо более низкая. Так, европейские законодатели делают акцент в основном на правовых нормах, регистрирующих финансовое положение членов парламента, с целью уменьшения влияния лоббистов на парламентариев. В Великобритании парламентариям предписывается на регулярной основе регистрировать свои финансовые интересы (работу или иную оплачиваемую деятельность, помимо заседаний парламента). Во Франции каждый парламентарий в 15-дневный срок после вступления в должность и не позднее месяца до истечения срока мандата должен представить декларацию о своем имущественном положении. Бюро Национального собрания оценивает изменения в имущественном положении депутатов на основании представленных ими деклараций.

Как политический институт лоббизм в Соединенных Штатах стал восприниматься общественным сознанием в XX в. Исторически первым нормативным актом, касающимся лоббистской деятельности, считается Закон о регистрации агентов, действующих в интересах иностранцев (FARA) 1938 г., хотя одним из наиболее ранних случаев иностранного лоббизма является наем в XIX в. правительством России американского экс-сенатора за колоссальную сумму в 30 000 долларов для лоббирования покупки Аляски Правительством США.

Федеральный закон о регулировании лоббизма, принятый в 1946 г., придал лоббизму официальное признание как элементу политической системы. В этом правовом акте впервые использовался термин «лоббизм», а специальная статья закона раз и навсегда разграничила понятия «лоббизм» и «коррупция». Суть закона заключалась в том, что все лица, которые так или иначе получают средства для влияния на решения Конгресса, должны: а) зарегистрироваться у клерка палаты представителей и секретаря сената; б) представить информацию о себе и своих целях; в) вести документацию на все взносы, которые они получают и передают для оговоренных законом целей; г) сдавать отчет указанным выше лицам.

Сфера действия указанного закона была узкой, поскольку он распространялся только на лоббирование членов Конгресса (т. е. исключал лоббистские контакты даже с их помощниками) и на методы прямого лоббизма. Позицию властей по данному вопросу можно определить следующим образом: лучше плохой закон, чем полное отсутствие такового. Результатом действия рассматриваемого акта в течение пятидесяти лет стало в первую очередь то, что лоббизм сформировался как устойчивый политико-правовой институт США, имеющий собственные признаки.

Девятнадцатого декабря 1995 г. Конгресс США одобрил билль «Lobbying Disclosure Act». В тот же день президент Б. Клинтон подписал его, и он стал законом, начав действовать с 1 января 1996 г. Название данного закона переводится большинством российских исследователей как «Закон о раскрытии лоббистской деятельности», что является дословным переводом и по-русски не совсем благозвучно, кроме того, не полностью передает смысловую нагрузку слова «disclosure». Поэтому предлагается и используется другой вариант перевода названия данного акта, который более близок по духу к его содержанию, – «Закон о гласности лоббистской деятельности».

Указанный закон является компромиссным вариантом, сформировавшимся в результате борьбы между сторонниками и противниками жесткого, всеобъемлющего регулирования лоббистской деятельности. Распространяясь не только на членов и сотрудников Конгресса, но и на лиц исполнительных органов власти, закон имеет в виду в числе прочих и президента, и вице-президента (уступка состояла только в исключении избранных, но не вступивших в должность президента и вице-президента, как предлагали некоторые предыдущие законопроекты). За этим исключением, все основные группы чиновников исполнительной и законодательной властей можно считать охваченными данным законом. Принципиальным является то, что лоббист теперь обязан предоставлять не только информацию о нанявшем его клиенте, но и об организациях, так или иначе связанных с клиентом или же кооперировавшихся с ним и тоже заинтересованных в деятельности данного лоббиста, а также оплачивающих его услуги через клиента. Основной смысл этого положения – выход на реальные «именные» субъекты давления.

Закон о технических поправках, вступивший в силу 6 апреля 1998 г., обеспечил придание гласности лоббистской деятельности. Важная отличительная черта нового закона заключалась в том, что в нем подробно раскрыта терминология, связанная с лоббистской деятельностью, детально урегулированы вопросы, касающиеся регистрации лоббистов и их отчетов, предусмотрены серьезные наказания для лоббистов, регламентированы правила установления лоббистских контактов.

Далее автор рассматривает законы, дополняющие (или прикрывающие) законодательные акты о лоббистской деятельности, в частности, на федеральном уровне: Закон об этике государственных служащих (включающий запрет на разные сроки, занятие лоббистской деятельностью после ухода с государственной службы), Закон о федеральных избирательных кампаниях, Правила этики служебного поведения членов Конгресса, регулирующие получение подарков от лоббистов и других услуг подобного рода, Свод законов о внутреннем налогообложении (американский налоговый кодекс особым образом регулирует лоббистскую деятельность некоммерческих организаций, освобожденных от уплаты налогов), Закон о регистрации иностранных агентов.

Этические нормы, законодательно принятые во многих странах, подробно регламентируют возможные доходы конгрессменов, сенаторов, государственных служащих в федеральном правительстве и т. п. Так, американские законодатели стараются избегать зарубежных поездок даже за

счет всякого рода «частных фондов» в собственной стране, поскольку пользование услугами этих фондов может повлечь нежелательные последствия для репутации членов конгресса как своего рода «платных лоббистов» в глазах избирателей.

По мнению диссертанта, сегодня в США наблюдается активизация лоббистской деятельности на региональном уровне, где неоднократно отмечается увеличение присутствия крупных действующих лиц и усиление их лоббистской активности в легислатурах и управлениях губернаторов.

В результате анализа действующих местных законов можно сделать следующие выводы: в них содержатся общие для всех штатов принципы регулирования лоббизма и наборы требований, но в каждом штате свои особенности их воплощения, есть и совершенно уникальные положения, отсутствующие в федеральном законе. В настоящее время все штаты имеют законы, обязывающие лоббистов регистрироваться и отчитываться о своей деятельности. Но прежде чем говорить подробнее о том, как эти требования воплощаются на практике, следует отметить неодинаковый охват данными законами ветвей власти. Во всех штатах закон распространяется на лоббирование легислатур, однако лишь в 34 из них – на лоббирование исполнительных органов власти. Хотя в штате Мэн под действие закона подпадает также лоббизм, направленный на Управление губернатора.

Подробно анализируется финансирование выборов в штатах как фактор влияния на лоббистскую деятельность. Первостепенное значение здесь имеет регулирование взносов физических лиц, корпораций, профсоюзов, предпринимательских, профессиональных и других ассоциаций, а также комитетов политического действия, существующих во всех штатах и создаваемых перечисленными организациями специально для сбора добровольных взносов на финансирование избирательных кампаний. Излагается позиция автора относительно анонимных или предоставляемых от имени другого лица пожертвований.

Далее диссертант анализирует принятый во Флориде закон, косвенно регулирующий лоббизм. Данный закон не имеет аналогов на федеральном уровне.

В диссертации специальное внимание уделяется особенностям правового регулирования лоббистской деятельности в Канаде, раскрывается система лоббистских отношений на примере Федерального закона «Акт о регистрации лоббистов», в котором детально регламентируются вопросы, связанные с механизмами регистрации лоббистов, их разновидностями и ответственностью. Выделяются три категории лоббистов: индивидуальные (в законе именуются как лоббисты-консультанты), корпоративные, для которых лоббистская деятельность не является основной, и корпоративные лоббисты, для которых вышеназванная деятельность является основной (по существу, речь идет о сотрудниках профессиональных лоббистских организаций).

Указанный Федеральный закон является одним из самых современных законодательных актов, регламентирующих лоббистскую деятельность. Ряд положений из этого акта, по-видимому, был заимствован американскими

законодателями при разработке Акта о гласности лоббистской деятельности 1995 г. Нормативная модель лоббистской деятельности действует в Канаде в течение пятнадцати лет. За это время был создан ряд профессиональных общественных организаций лоббистов, самой крупной из которых является Ассоциация по связям с правительством Канады (GRIC).

Автор приходит к выводу, что сегодня в Канаде сформировался цивилизованный легальный рынок лоббистских услуг во многом благодаря взвешенной и последовательной правовой политике данного государства, направленной на максимально открытое, гласное осуществление лоббистской деятельности не только на уровне федерации, но и в провинциях, где также принято законодательство о лоббизме.

Во втором параграфе – «Правовое регулирование лоббистской деятельности в странах Европейского Союза» – анализируется политическая и правовая практика деятельности групп интересов в объединенной Европе, которые не только объединяют заинтересованных лиц, но и ставят в качестве одной из важнейших целей представительство в государственных органах.

В своей деятельности группы интересов пользуются целым комплексом возможностей и средств, которые формировались исторически и большей частью закреплены в действующем национальном законодательстве. Выбор и эффективность использования этих инструментов зависят прежде всего от того, какой именно элемент государственно-политической системы является объектом лоббистской деятельности. Таковыми могут быть как законодательные, так и исполнительные органы государственной власти на различных уровнях.

Непосредственное взаимодействие между группами интересов и государственно-административными органами происходит, как правило, в форме так называемых консультаций. Различные совещательные комитеты и комиссии действуют практически при всех государственных органах. Консультативные органы институционализируют отношения между группами интересов и государственной администрацией, на постоянной основе обеспечивая и регулируя участие указанных групп в процессе политического волеформирования.

Консультативные органы при правительственных учреждениях в основном не обладают определенным юридическим статусом, не требуют для своего создания и упразднения какой-либо унифицированной административной процедуры. Отсутствие правовой регламентации в сочетании с институциональной гибкостью делает именно эти организации одной из наиболее удобных и практичных форм контактов групп интересов с государственным аппаратом.

В ФРГ нет единого федерального закона о лоббистской деятельности, а действует целая система правовых актов, в той или иной степени регулирующих деятельность групп интересов. Среди них можно выделить Регламент Бундестага (с приложением в виде Кодекса поведения члена Бундестага), Регламент деятельности федерального правительства, Единое положение о федеральных министерствах, Положение о регистрации союзов и их

представителей при Бундестаге от 21 сентября 1972 г. В Конституции ФРГ специально не оговорено право групп интересов участвовать в политическом процессе, в то время как партии согласно п. 1 ст. 21 «содействуют политическому волеизъявлению народа». Тем самым союзы и объединения заведомо имеют более сложные условия деятельности на политической арене, чем партии.

Нормы Конституции ФРГ только косвенно указывают на законность существования лоббизма. Проблему его регулирования в парламенте можно разделить на внутреннюю и внешнюю. «Внутренний» лоббист, т. е. депутат, призванный учитывать интересы всего общества и обладающий на этом основании правом принимать решения, но действующий в интересах определенной группы, имеет гораздо больше возможностей, чем профессиональный «внешний» лоббист. Чтобы уменьшить опасность «внутреннего» лоббизма, т. е. деятельности депутата в пользу узконаправленных интересов, которая может помешать полноценному выполнению возложенных на него функций, в Регламенте Бундестага появился отдельным приложением Кодекс поведения члена Бундестага.

Недопустимым для депутата является получение денег без выполнения соответствующей деятельности, т. е. запрещен явный подкуп. Любые пожертвования необходимо отработать. Вместе с тем предельный размер дохода, который депутат может получить от различных заинтересованных организаций в оплату консультационных услуг или официальной работы по представлению интересов, никак не ограничен. В данной ситуации реальными факторами, сдерживающими чрезмерную побочную активность парламентариев и, как следствие, преобладание сильных групп интересов на коррупционной основе, служат представления о границах допустимого со стороны общественного мнения и коллег-депутатов. Считается политически некорректным для депутата занимать слишком большое количество постов в руководящих органах союзов и тем более получать значительные суммы пожертвований в свою пользу. Фракции стремятся не допустить падения собственного реноме и обвинений в однобоком отстаивании узкого круга частных интересов и поэтому контролируют активность своих членов в данной области.

В диссертации раскрывается процесс взаимодействия министерств с союзами на основе системы разноуровневых нормативных актов, регулирующих лоббистскую деятельность, при отсутствии закона о лоббизме. Это не означает, что система контроля и регулирования лоббизма в ФРГ менее эффективна, чем, например, в США. Скорее, речь идет о различных политических и правовых традициях данных государств. Безусловно, деятельность лоббистов в ФРГ менее заметна, но это объясняется в первую очередь тем, что европейские заинтересованные группы более склонны, чем американские, рассматривать политические партии как полезное средство для представления интересов и зависят от лоббизма в меньшей степени.

Специальное внимание уделяется проблемам институционализации лоббистской деятельности в органах Европейского Сообщества применительно

к рекомендуемому порядку, которого придерживаются страны ЕС и другие государства. Основная идея этих рекомендаций заключается в том, чтобы государства, которые принимают новое законодательство о лоббизме, не пытались с самого начала в полном объеме ввести строгую и громоздкую систему регулирования лоббистской деятельности, такую, как, например, в США.

Становление евролоббизма, т. е. деятельности различных групп давления, пытающихся в своих интересах оказывать влияние на органы ЕС, в определенной мере соответствует истории развития и углубления западноевропейской интеграции. Группы давления, осуществляющие лоббирование в национальных органах законодательной и исполнительной властей, в той или иной форме существуют во всех странах ЕС. До конца 70-х гг. XX в., когда роль общеевропейских органов в разработке различных направлений политики, принятии многих решений была относительно невелика, лоббисты действовали в основном в национальных рамках, пытаясь оказать давление на «свои» министерства, которые затем могли повлиять на решения органов ЕС. Исключение составляло аграрное лобби, поскольку единая аграрная политика долгое время оставалась наиболее развитой сферой коммунитарной политики.

Прямые выборы в Европарламент (1979 г.) и расширение его функций в соответствии с вошедшим в силу в 1987 г. Единым Европейским Актом (ЕЕА) способствовали появлению многочисленных групп давления в кулуарах Дворца Европы. Переход к решению многих вопросов на общеевропейском уровне на основе квалифицированного большинства (а не единогласно) и поэтапное формирование к началу 1993 г. единого внутреннего рынка ЕС привели к значительному повышению роли органов ЕС в разработке различных направлений экономической политики Сообщества, создании единого экономического пространства, что, в свою очередь, вызвало стремительный рост евролоббизма. «Акции» лоббистов стали быстро перемещаться с национального уровня на уровень Сообщества. В настоящее время в Брюсселе и Страсбурге, где расположены главные органы ЕС (Европарламент, Комиссия Европейских сообществ (КЕС, Совет министров и др.), действуют 2–3 тысячи специализированных консультационных фирм и кабинетов, стремящихся оказывать давление на органы ЕС. Около 15 тысяч лоббистов приходится на 25-тысячный штат чиновников и политиков Еврокомиссии, Европарламента и Совета Европы. Стало реальностью, что без лоббизма на уровне ЕС не обойтись. При этом Society of European Affarairs Proffessionals (SEAP) стремится к цивилизованным формам лоббизма и даже разработал для своих членов специальный кодекс поведения.

Далее в диссертации рассматривается деятельность евролоббистов на различных этапах процесса принятия решений в ЕС на основе трех фундаментальных правил.

Во-первых, занятая группой давления позиция *должна быть хорошо обоснована* как с юридической, так и с экономической точек зрения, что требует сбора и обработки немалого объема информации. Во-вторых, проводимые акции

по оказанию давления или влияния на принимаемые органами ЕС решения должны быть по возможности *согласованы с представителями других заинтересованных сторон*, что значительно повышает их шансы на успех. В-третьих, подход лоббистов к оценке и анализу рассматриваемых проблем и документов должен носить *не национальный или отраслевой, а коммунитарный характер*.

Нормативная составляющая обеспечения лоббистской деятельности рассматривается автором на примере Республики Польша. Он анализирует Закон «О лоббистской деятельности в правотворческом процессе» от 7 июля 2005 г., в котором определяются принципы гласной лоббистской деятельности, принципы осуществления и формы контроля профессиональной лоббистской деятельности, а также принципы ведения реестра субъектов, ее осуществляющих.

В диссертации исследуется Закон Литовской Республики «О лоббистской деятельности» от 27 июня 2000 г., целью принятия которого была институционализация лоббизма, управление им и установление ответственности за нарушение данного закона. В нем закрепляется ряд основополагающих определений, связанных с лоббизмом, перечисляются основания признания лоббистской деятельности незаконной, а также определяются действия, которые не рассматриваются как лоббистские, выделяются понятия «приостановление», «возобновление», «завершение» и «прекращение» лоббистских действий.

Далее автор подробно рассматривает процедуру регистрации лоббистов в Литве. Она осуществляется специальным органом – Главной Уполномоченной Комиссией по Этике, которая ведет Регистр лоббистов. Количество регистрируемых лоббистов не может быть искусственно ограничено.

Особенность указанного выше закона заключается в явном использовании положительного опыта ряда государств, в первую очередь причисляемых к американской модели лоббизма. Так же, как в США и Канаде, лоббисту и клиенту лоббистских действий запрещено предусматривать такую форму оплаты за лоббистскую деятельность, при которой размер этой оплаты зависит от внесения поправки, дополнения, объявления недопустимым или отклонения любого действующего правого акта или принятия либо отклонения нового правого акта. Запрещается финансирование лоббистской деятельности за счет государственного или муниципального бюджетов. Это, безусловно, заслуживающие внимания нормы. Слабой чертой рассматриваемого закона является отсутствие более или менее жестких санкций за нарушение его норм. Речь идет в основном о гражданско-правовой ответственности лоббиста в том случае, если он своими действиями причинил кому-нибудь вред.

Однако в целом авторы литовского закона «О лоббистской деятельности» создали весьма сбалансированный и действенный инструмент для регулирования деятельности лиц или организованных групп, заинтересованных в том, чтобы оказывать легальное воздействие на процесс принятия государственно-властных решений.

В третьем параграфе – «Правовое регулирование лоббистской деятельности в Республике Казахстан» – объясняются причины выбора данного

государства в качестве объекта исследования формирующихся лоббистских правоотношений, раскрывается значение инициативы, проявленной Министерством юстиции Казахстана в марте 2006 г. по формированию института лоббирования, но только не в парламенте, – лоббирование при принятии тех или иных государственных решений предлагается запретить. На законодательные акты также есть ограничения: нельзя лоббировать законопроекты, «регулирующие отношения в сфере конституционных основ организации и деятельности государственных органов, государственной и воинской службы, обеспечения обороны и безопасности государства, судоустройства и судопроизводства, обеспечения территориальной целостности и формы государственного устройства Республики Казахстан, административно-территориального устройства республики и республиканского бюджета».

Сами лоббисты тоже должны действовать в рамках закона. В соответствии с указанной выше инициативой предлагается установить норму, согласно которой лоббистом может быть гражданин Казахстана, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. На право заниматься лоббистской деятельностью будет выдаваться лицензия, а сама деятельность должна относиться к предпринимательству. В настоящее время Министерством юстиции Казахстана предпринята третья попытка: им разработан и направлен на согласование в министерства и ведомства проект закона, обсуждение которого ведется на специальных заседаниях «круглого стола».

Лоббизм в Казахстане условно можно разделить на несколько уровней и видов: президентский; кровно-родственно-клановый (клиентно-патронажный); региональный; финансово-промышленный; иностранный; лобби НПО (неправительственные организации).

Несмотря на то, что лоббизм в Казахстане довольно прочно вошел в политическую жизнь, он имеет, как правило, скрытый характер, поскольку лоббистская деятельность осуществляется в основном в кабинетах больших и малых акимов, министров, директоров и т. д., иными словами, в «коридорах» исполнительной власти. Поэтому главная задача – сделать лоббирование открытым. При этом следует иметь в виду, что парламент принимает решения коллегиально, в соответствии с процедурой, т. е. в принятии решения участвует не один человек, в то время как в структурах исполнительной власти решение принимается единолично руководителем конкретного ведомства. Отсутствие прямого закона, или, иными словами, пробел в законодательстве позволяет «подпольным» лоббистам эффективно этим пользоваться. На практике проникновение общественных лоббистов должно будет вызвать крайне негативную реакцию у народных избранников, поэтому депутатский корпус все больше и больше закрывается от электората.

Еще один парадокс политико-правовой ситуации в Казахстане во многом напоминает российскую ситуацию: несмотря на то, что термин «лоббизм» не употребляется в законодательстве, сам принцип, правовые основы данного явления закреплены в ряде законодательных актов, кодексах, а также в Конституции. Так, в ст. 33 Конституции Республики Казахстан говорится, что ее

граждане имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Таким образом, в указанной конституционно-правовой норме потенциально содержится правовая идея о возможности лоббирования гражданами своих законных интересов. Здесь также не ограничено число организаций, куда может обратиться гражданин. Исходя из этого, совершенно логично, что граждане могут обращаться в любой орган: к президенту, правительству, парламенту. Кроме того, граждане имеют право на свободу объединений для выражения своих законных интересов и потребностей.

Наряду с вышеперечисленными документами лоббирование как процесс регулируют законы «О парламенте», «О средствах массовой информации», «О государственной службе», «О нормативных правовых актах».

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по правовому регулированию и совершенствованию нормативной составляющей лоббистской деятельности в Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. *Сиротенко С.П.* Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом: статья [Текст] / С. П. Сиротенко // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. № 4. – 0,5 п. л.

2. *Сиротенко С.П.* Лоббирование как часть коррупционных явлений: статья [Текст] //А.Б. Артемьев, С.П. Сиротенко // Юридическая мысль. 2010. № 5.
– 0,35 п. л.

Иные публикации

3. *Сиротенко С.П.* Правовое регулирование лоббизма в Канаде: статья [Текст] / С. П. Сиротенко // Юридическая мысль. 2008. № 2. – 0,35 п. л.

4. *Сиротенко С.П.* Нормативно-правовое обеспечение лоббистской деятельности в ФРГ: статья [Текст] // С.П.Сиротенко // Юридическая мысль. 2007. № 6. – 0,35 п. л.

5. *Сиротенко С.П.* Законодательное регулирование лоббистской деятельности в Республике Казахстан: статья [Текст] / С.П.Сиротенко // Политика. Власть. Право / под ред. С.А.Комарова. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2007. – Вып. XI, ч. 1. – 0,35 п. л.

6. *Сиротенко С.П.* Институционализация лоббистской деятельности в органах Европейского Сообщества (ЕС): статья [Текст] / С.П.Сиротенко //

Политика. Власть. Право / под ред. С.А.Комарова. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2006. – Вып. X. – 0,75 п. л.

Общий объем опубликованных автором работ составляет 2,65 п. л.