

720  
01.10.18

# РЕЦЕНЗИЯ

на курсовую работу по предмету Теория социализма и права  
на тему Социализм в правовом обществе  
деятельности

выполненную студентом 1 курса очной формы обучения 2018 группы  
Челмова Анастасия Александровна  
(Ф.И.О.)

1. Все требования предъявляемые к написанию курсовой работы выполнены (план, введение, содержание, заключение, список использованной литературы) (да, нет) нет
2. Тема курсовой работы раскрыта (полностью, частично, нет) полностью
3. Использование научной литературы при выполнении курсовой работы (2, 3, 4, 5)
4. Использование эмпирического материала при написании курсовой работы (2, 3, 4, 5)
5. Наличие собственных выводов, предложений, точек зрения и их аргументация (2, 3, 4, 5)
6. Стиль и уровень грамотности выполнения курсовой работы (2, 3, 4, 5)
7. Качество оформления курсовой работы (2, 3, 4, 5)
8. Основные вопросы, выносимые на защиту курсовой работы, или замечания, требующие дополнительной письменной переработки (да, нет)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Курсовая работа допущена к защите « 5 » октября 2018.

Преподаватель [подпись] А.А. Федорченко  
подпись Ф.И.О.

Курсовая работа защищена на оценку хорошо  
« 3 » октября 2018.

Преподаватель [подпись] Федорченко А.А.  
подпись Ф.И.О.



720  
01.10.16

НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ АДВОКАТУРЫ И НОТАРИАТА»

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

По предмету **Теория государства и права**  
на тему: **Лоббизм в правотворческой деятельности**

Выполнила:

Студентка 1 курса обучения  
заочного отделения  
юридического факультета  
Неснова Екатерина Петровна

Научный руководитель:

Канд. юрид. наук, доц. А.А. Федорченко

---

Москва, 2016 г.

## *Содержание*

Введение.....	2-3
1. Возникновение и определение термина лоббизм.....	4-6
2. Цели и формы лоббистской деятельности.....	7-8
3. Объекты и субъекты лоббистской деятельности.....	9-11
4. Виды лоббистской деятельности.....	12-13
5. Позитивные и негативные стороны лоббизма.....	14-16
6. Правовое регулирование лоббизма.....	17-24
7. Конституционные основы, история и перспективы правового регулирования лоббизма в России.....	25-29
Приложение.....	30-31



## *Введение*

В качестве составляющих, присутствующих практически во всех определениях предмета теории государства и права, М.Н. Марченко называет в числе прочих место и роль государства и права в жизни общества, в политической системе<sup>[1]</sup>.

Политическая система общества - упорядоченная на основе права и иных социальных норм совокупность институтов (государственные органы, политические партии, движения, общественные организации), в рамках которой происходит политическая жизнь общества и осуществляется политическая власть<sup>[2]</sup>.

Среди политических институтов, оказывающих влияние на политический процесс и политическое воздействие на общество, следует выделить государство и политические партии. К ним примыкают не являющиеся политическими институтами общественные объединения и организации, профессиональные и творческие союзы и др. Основное назначение политических институтов - представительство коренных интересов различных слоев общества. Стремление к организации и реализации своих политических интересов и целей - главное в деятельности политических институтов.

Лоббизм как особая система и практика реализации интересов отдельных организаций и разнообразных групп общественности путем целенаправленного влияния на законодательные и исполнительные органы государственной власти стал неотъемлемой составной частью политического процесса демократического общества.



Данная курсовая работа ставит перед собой задачу изучить и проанализировать значение лоббизма в правотворческой жизни, выявить его позитивные и негативные стороны, на примерах осуществления правового регулирования лоббизма в зарубежных странах попытаться спрогнозировать перспективы лоббизма в современной России.

Определим основные вопросы, которые мы должны рассмотреть в данной курсовой работе. Во-первых, узнаем историю происхождения термина «лоббизм» и дадим ему определение. Следующим пунктом нашей работы станет рассмотрение целей, форм, объектов и субъектов лоббистской деятельности. Далее весьма подробно остановимся на рассмотрении позитивных и негативных сторон лоббизма, проанализируем правовое регулирование лоббизма в зарубежных странах. Последним пунктом нашей курсовой работы обзор и перспективы лоббистской деятельности в России.



## *1. Возникновение и определение термина «лоббизм».*

Термин «лоббизм» имеет свою историю и происходит от английского слова «lobby», что означает большой коридор, вестибюль, приемная, фойе, кулуары. Слово «лобби» впервые появилось в текстах англиканской церкви в 1553 году и обозначало место для прогулок священнослужителей. Столетие спустя «лобби» называли уже узкий коридор для прогулок членов палаты общин Англии. Политико-правовой смысл это слово приобрело в 60-х годах XIX века в Америке. Достоверно известно, что 18-й американский президент Улисс Грант и его команда вечерами после дневных «трудов праведных» имели привычку расслабиться в одной из гостиниц, точнее в ее вестибюле, который назывался «лобби». Там сенаторы и министры встречались со всевозможными просителями, выслушивали их просьбы и обещали – зачастую небескорыстно, выполнить их. Так термин «лоббирование» начал обозначать покупку голосов за деньги. Однако подобная практика долгое время считалась предосудительной (так принятая 12 января 1877 года Конституция штата Джорджия установила «Лоббизм – это преступление. В соответствии с этим Генеральная ассамблея штата Джорджия объявляет лоббизм вне закона»). В политической жизни западных стран лоббизм закрепился лишь в XX веке.

В современном политическом языке существует множество определений термина «лоббирование»:

*Лоббизм* – это система приемов и практика реализации интересов различных групп граждан путем воздействия на органы государственной власти. Под лоббированием понимается высококвалифицированная деятельность, имеющая политический смысл и правовое обоснование и являющаяся интегральным элементом демократической системы.<sup>[3]</sup>



*Лоббизм* - это способ разрешения тех или иных вопросов, в том числе политических, в пользу чьи-либо интересов, путем воздействия на законодателей, правительственных и иных должностных лиц, а также деятельность социальных групп, отстаивающих свои экономические, общественные и политические интересы<sup>[4]</sup>.

*Лоббизм* – это система контор и агентств бизнеса или организованных групп при законодательных органах, оказывающих давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников с целью принятия решения (определенных законопроектов, получения правительственных заказов, субсидий) в интересах представляемых ими организаций. Агентов этих контор называют «лоббистами». <sup>[5]</sup>

*Лоббизм* – намеренное установление связей с любым должностным лицом или служащим любого исполнительного ведомства от имени другой стороны с намерением повлиять на принятие выгодных официальных решений <sup>[6]</sup>.

*Лоббизм* – специфический институт политической системы, представляющий собой механизм воздействия частных и общественных организаций политических партий, профсоюзов, корпораций, представительных союзов и т.п. (групп давления) на процесс принятия решений правительством, парламентом <sup>[6]</sup>.

*Лоббизм* - давление на парламентариев путём личного или письменного обращения либо другим способом (организации массовых петиций, потока писем, публикаций, подкупом) со стороны каких-либо групп или частных лиц, цель которого — добиться принятия или отклонения законопроекта<sup>[7]</sup>.



*Лоббизм* – это система и практика организаций отдельных групп общества для целенаправленного влияния на органы законодательной и исполнительной власти<sup>[8]</sup>.

*Лоббизм* – это деятельность юридических и физических лиц в отношении органов государственной власти с целью оказания влияния на выполнение последними своих полномочий, предусмотренных законодательством<sup>[9]</sup>.

Само это слово неоднозначно оценивается общественным сознанием, ибо имеет как основной, так и «теневой» смысл. Если говорить о последнем, как правило, термин «лоббизм» здесь приобретает сугубо отрицательное звучание, в чем-то напоминающее «блат», «протекционизм», «подкуп», «покупку голосов» в чьих-либо корыстных или узкопартийных интересах в ущерб интересам другим, прежде всего общественным. Крайним выражением негативного лоббирования можно считать незаконное давление на представителей власти (взяточничество, коррупцию) с целью принятия управленческих решений в интересах определенных групп или лиц. Отрицательное отношение к лоббизму формируется именно благодаря подобной практике «влияния» на управленческие решения.

В основном же лоббизм характеризуется как здоровое, нормальное, жизненно необходимое явление, как институт демократического процесса. Ведь это система организационного оформления, выражения и представительства разнообразных групповых интересов, каждый из которых настойчиво стремится привлечь к себе внимание властей. Лоббизм в этом позитивном смысле – форма законного влияния «групп давления» на управленческие решения государственных органов с целью удовлетворения интересов определенных социальных структур (организаций, ассоциаций, территориальных образований, слоев граждан и т.п.).<sup>[9]</sup>



## 2. Цели и формы лоббистской деятельности.

Лоббизм как полноценный институт проявляется тогда, когда уже существуют два необходимых условия:

1) большое многообразие интересов в обществе, возникающее вследствие его социальной дифференциации, расслоения, "специализации";

2) расширения доступа к власти на основе политического плюрализма, что характерно прежде всего для демократических режимов.

В связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и наиболее полно все интересы сразу, возникает проблема очередности, приоритета в осуществлении тех или иных интересов. Отсюда закономерное стремление различных групп и слоев общества воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу, стимулировать его применять выгодные для себя управленческие решения.

Цели лоббизма разнообразны. Лоббизм преследует преимущественно социально-экономические цели, связанные с решением вопросов собственности и прав распоряжения ею; на ведение конкретной деятельности (экспорта сырьевых ресурсов, производства вооружения и т.д.); государственным заказом; квотами, лицензиями; дотациями, кредитами; тарифами на энергоресурсы; экономическими и налоговыми льготами; финансированием социальных программ.

Цели, которые преследует лоббизм, достигаются различными средствами и методами. Их выбор зависит от политико-правовой практики в данной стране, потенциальных возможностей субъекта и особенностей объекта лоббирования. В мировой и российской практике распространены следующие формы лоббизма<sup>[12]</sup>.

1. Выступления в профильных комитетах законодательного округа. В работе комитетов допускается участие как депутатов, так и заинтересованных лоббистов и экспертов. Например, в соответствии с регламентом Бундестага



парламентским комитетам предоставляется право проведения общественных слушаний с участием компетентных лиц и представителей групп интересов для получения соответствующей информации.

2. Составление законопроектов и вынесения их на обсуждение парламента, что практикуется как самими лоббистами, так и органами законодательной и исполнительной власти с участием заинтересованных групп.

3. Организация пропагандистских компаний в средствах массовой информации по поводу готовившихся или принятых решений.

4. Проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной власти, уже ставшее повседневной практикой в деятельности российских политических партий и движений.

5. Организация торжественных встреч и приемов для полномочных представителей законодательной и исполнительной властей, что практикуется руководителями регионов и крупных предприятий.

6. Психологическое деление на депутатов и представителей исполнительной власти (звонки, письма, телеграммы в их адрес, личные визиты влиятельных деятелей и местных избирателей).

7. Митинги и забастовки, которые наиболее характерны для профсоюзных объединений, отстаивающих социально-экономические интересы работников своей отрасли.

8. Подкуп должностных лиц, с которыми связаны во многом отрицательное отношение общества к лоббизму.

9. Личные связи, или "коридорный лоббизм", которые реализуются путем личных, дружеских контактов и визитов к государственным деятелям.



### 3. Объекты и субъекты лоббистской деятельности.

К объектам лоббистской деятельности относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Степень влияния лоббистов на органы государственной власти зависит от сложившихся в стране правовых норм и политической практики. В авторитарных государствах при отсутствии парламента или исполнении сугубо номинальных функций усилия лоббистов направляются на сотрудничество с правительством или главой государства, т.е. фактически с законотворческой властью. В странах, где полномочия исполнительной власти в сфере законотворчества ограничены, лоббирование ведется, как правило, на парламентском уровне.<sup>[11]</sup>

В России в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения<sup>[12]</sup>. Так, перед выборами в Федеральное Собрание Российской Федерации в декабре 1993 года предприниматели поставили целью формирование политического лобби, которое, придя к власти, в законодательных структурах защищало бы свободу частной собственности и торговли. В связи с тем, что здесь принимаются стратегические и досрочные решения, именно эти органы являются основной мишенью для лоббистов.

Что касается лоббизма в исполнительных структурах, то именно в органах исполнительной власти Российской Федерации чаще всего проводится лоббирование.<sup>[15]</sup>



Что касается сферы судебной власти, тут уместно говорить о такой форме лоббистской деятельности, как организация пропагандистских компаний в средствах массовой информации, которые в связи с их мощным воздействием на сознание и поведение людей, в том числе и в сфере политики, обоснованно считаются «четвертой властью», а также принятия участия в слушании судебных дел. По данным прессы, лоббисты также принимают самое живое участие в слушании дел (60-70%), рассматриваемых Верховным судом США.<sup>[9]</sup>

Субъектами лоббистской деятельности являются физические и юридические лица. Например, в США – это физические и юридические лица, в Германии – только юридические лица.

Среди реальных лоббистов можно выделить следующие группы: политические, социальные, экономические, региональные и иностранные<sup>[10]</sup>.

1. Политические лоббисты – это прежде всего финансово-экономические и социальные группы, которые добиваются необходимого влияния посредством участия в политической борьбе и предвыборных компаниях.

2. К социальным лоббистам в первую очередь принадлежат профсоюзы. Их лоббистский потенциал прямо пропорционален экономическому значению отрасли, которую они представляют.

Например, нефтяники, шахтеры, авиадиспетчеры, по сравнению с работниками социальной сферы, науки, образования, обладают гораздо большими возможностями лоббировать свои интересы. Влияние профсоюзов способно резко увеличиться за счет забастовочного потенциала.

К социальным лоббистам можно отнести также ветеранские, женские, молодежные, экологические организации. В России их потенциал ограничен и зачастую зависит от личного авторитета лидера. Однако в развитых странах, где такие группы опираются на разветвленную сеть добровольных организаций, они имеют значительные лоббистские возможности.

3. Для экономических лоббистов наиболее действительными рычагами



давления на процессы принятия государственных решений являются экономические меры. К этой категории относятся финансово-промышленные группы, корпорации и отраслевые компании, имеющие экспортно-импортную структуру, являющуюся абсолютным монополистом в своем секторе сбыта продукции; собственную финансово-банковскую структуру; средства массовой информации; представителей в верхних исполнительных эшелонах власти; представителей в парламенте или политических движениях.

4. Региональные лоббисты стремятся получить определенные льготы и преимущества для своих территорий.

5. Иностранные лоббисты – это влиятельные зарубежные «группы давления», национальные общины. Так, в США весомое место в политической структуре так называемые «этнические лобби» - армянское, ирландское и другие. Все они пытаются воздействовать на принятие решений, выражающих интересы своих диаспор.

Перечисленные субъекты могут быть взаимосвязаны. В связи с отсутствием четкого разграничения между лоббистскими группами их деления весьма условно. Реальные лоббисты чаще всего действуют не самостоятельно, а через своих представителей. В странах с развитыми лоббистскими традициями (США, Великобритания, Канада, Австралия, Германия) существуют специальные структуры, способствующие максимальной реализации целей лоббизма. К ним относятся, во-первых, профессиональные лоббистские фирмы (их годовой оборот только в Великобритании составляет более 500 млн. фунтов стерлингов); во-вторых, специальные (от 10 до 100 сотрудников) лоббистские группы, которые входят в структуры практически всех крупных корпораций, предпринимательских и профессиональных союзов, общественных организаций; в-третьих, формально предпринимательские, профессиональные или общественные организации, занимающиеся преимущественно лоббистской деятельностью.<sup>[10]</sup>



#### 4. Виды лоббистской деятельности.

Виды лоббистской деятельности различаются:

1) в зависимости от объекта лоббирования можно выделить законодательный, исполнительный и судебный лоббизм;

2) в зависимости от субъекта лоббирования можно выделить политический, экономический, социальный, региональный, иностранный лоббизм;

3) в зависимости от взаимоотношений объекта и субъекта лоббирования можно выделить плюралистский и корпоративный лоббизм.

Плюралистское лобби – это давление на государственные органы снизу вверх со стороны определенных групп населения. От него коренным образом отличается корпоративное лобби, когда государственный орган идет на заключение своего рода контракта (явного или скрытого соглашения) с какой-либо группой, желая получать лояльность и гарантию содействия в обмен на предоставленные преимущества. В первом случае можно говорить о лоббировании, как о «давлении» на государство, во втором – как об «обмене» или «контракте». Указанные разновидности лоббизма редко встречаются в чистом виде, чаще наблюдается их синтез. Преобладание одного из них связано с соответствующим политическим режимом в той или иной стране. Например, в советской практике преобладало корпоративное лоббирование. В современной мировой практике налицо существование плюралистского и корпоративного видов одновременно.<sup>[13]</sup>

4) в зависимости от механизма достижения целей можно выделить правотворческий, реализуемый через нормативные акты в законодательных органах власти, и правоприменительный, достигаемый через акты применения права;

5) в зависимости от времени действия можно выделить долгосрочный,



то есть постепенный, и краткосрочный, направленный на принятие одного или нескольких решений.



## 5. Позитивные и негативные стороны лоббизма.

Необходимо учитывать позитивные и негативные стороны лоббизма, выявляя, какие его стороны нуждаются в правовой поддержке и стимулировании, а какие – в правовом ограничении и сдерживании.

К «плюсам» лоббизма отнесем следующее. Во-первых, влияя на управленческие решения, он заставляет «держаться в форме» органы государственной власти и управления, в определенном смысле конкурирует, соревнуется с ними, придает им большую динамику и гибкость. В условиях разделения властей каждая из ветвей может использовать то или иное лобби в своих интересах. Так, в Конгрессе США законодатели официально сотрудничают с лоббистскими кадрами определенных заинтересованных групп, что, бесспорно, только усиливает позиции законодательной власти.

Во-вторых, лоббизм – это инструмент самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на политику. Лоббизм в этой ситуации – своего рода соперник бюрократии. Учитывая также, что государство в условиях рыночных отношений все больше оставляет многие из своих позиций в сфере защиты интересов различных социальных групп и слоев, этот вакуум должен быть заполнен соответствующими структурами гражданского общества.

В-третьих, лоббизм создает возможности для обеспечения интересов меньшинств, ибо является специфической формой политического плюрализма. «При детальном изучении власти в американском обществе в центре внимания, как правило, оказываются не большинство, а меньшинство – лобби, группы давления, группы давления, группы, представляющие региональные интересы, руководители корпораций и профсоюзов, главы комиссий, проводящих парламентские расследования».



В-четвертых, лоббизм воплощает собой принцип свободы социальных негосударственных структур: ассоциаций, общественных организаций, слоев и т.п. С помощью лоббирования они сами пытаются решать свои проблемы, обладая определенным выбором путей и средств подобного решения.

В-пятых, он применяется как своеобразное социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение претворения в жизнь тех или иных целей и интересов, на побуждение к конкретным действиям. При таком подходе лоббизм становится способом активизации различных процессов и явлений в сфере политики.

В-шестых, он позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений и прицельно обратить внимание на определенные «кричащие» проблемы. Лоббисты обеспечивают органы государственной власти потоком информации по тому или иному вопросу, который выносится на парламентское слушание, «информируют законодателей о том, что происходит на самом нижнем общественном уровне (и на других уровнях)». Поэтому они больше подходят на «торговцев» информацией. Через лоббирование интересам различных групп и слоев придаются большая злободневность, актуальность, социальная значимость, властные структуры убеждаются в приоритетном, оперативном и более полном их удовлетворении (т.е. лоббирование выступает в виде системы аргументации, механизма подготовки и принятия соответствующих решений).

В-седьмых, это средство достижения компромисса, способ взаимного уравнивания и примирения разнообразных интересов. Общеизвестно, что лоббистские группы, отстаивающие порой диаметрально противоположные интересы своих «хозяев», как это не странно на первый взгляд, способствуют сохранению своего рода равновесия различных сил, нахождения точек соприкосновения и достижению консенсуса при принятии управленческих решений.



К «минусам» лоббизма отнесем следующее. Во-первых, он может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам государственным, т.е. реализоваться подчас как «непатриотическое» средство.

Во-вторых, лоббизм выступает иногда проводником неправового воздействия (давления) на государственные органы. Здесь уже надо говорить о преступных видах лоббизма (взяточничество, коррупции и т.д.), которые «подтачивают» фундамент власти.

В-третьих, он может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма и т.п., усиливать крайние формы удовлетворения «специальных интересов».<sup>[9]</sup>



## 6. Правовое регулирование лоббизма.

Несмотря на широкое распространение лоббизма, мировая практика его правового регулирования весьма ограничена. В одних странах он приравнивается к одной из форм коррупции (Индия), в других – не признается вообще или же считается не подлежащим законодательному регулированию (Италия). В России же, начиная с 1995 года, в Государственной Думе Российской Федерации всплывали инициативы о необходимости принять такой закон, чтобы лоббистская деятельность наконец-таки получила конкретный официальный статус и стала официально регулируема. Несмотря на многочисленные попытки, до сих пор закон в каком бы то ни было виде так и не был принят.

На основании мирового опыта выделяются три основных подхода к правовому регулированию лоббизма: американский, немецкий и французский.

С октября 1946 года в США действует «Закон о регулировании лоббизма», который регулирует лоббистскую деятельность в Конгрессе. Закон установил, что лоббист должен иметь высшее юридическое образование и 8 лет стажа работы в федеративных органах власти. В нем также установлено требование о необходимой регистрации всех профессиональных лоббистов. Действие данного закона распространяется на любое лицо, «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 нижеследующих задач:

а) принятие или отклонение Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта;

б) воздействие прямо или косвенно на принятие или отклонение Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта».<sup>[9]</sup>



В законе подробным образом описана процедура регистрации лоббистов секретарем Сената и клерком Палаты. В частности, зафиксировано, что лоббист представляет под присягой в письменном виде заявление, в котором приводятся: имя и адрес учреждения регистрируемого лица, имя и адрес лица, которое его нанимает и в чьих интересах оно выступает, сроки найма, сумма вознаграждения, сумма и цели выделенных на расходы средств. Кроме того, лоббисты обязаны представлять под присягой подробные отчеты, в которых приводятся все средства, полученные и израсходованные на указанные цели в предшествующем квартале, и лица, которым были выплачены какие-либо суммы, а также цели произведенных выплат; наименование документов, периодических изданий, журналов и иных публикаций, в которых по инициативе лица были помещены статьи или материалы по законопроектам, которым оно (согласно договору о найме) должно препятствовать либо оказывать поддержку. В законе также указаны правовые ограничения лоббизма – запреты и меры ответственности. Взятки и откровенный подкуп членов Палаты представителей и Сената Конгресса запрещены. Меры ответственности следующие: штраф до 5 тысяч долларов США, либо тюремное заключение на срок не более 12 месяцев или то и другое наказание одновременно; в качестве дополнительной меры – лишение права заниматься в течение трех лет лоббистской деятельностью.<sup>[9]</sup> После принятия этого закона в США возникли открытые лоббистские структуры. 19 марта 1979 года состоялось первое официальное заседание Американской лиги лоббистов. Следующим актом, регламентирующим лоббизм на федеральном уровне, стал «Закон о раскрытии лоббистской деятельности», вступивший в силу 1 января 1996 года. Этот закон ввел понятие «лоббист» - бывший или действующий политик, который тратит более 20 % своего времени на продвижение интересов той или иной группы давления. Закон ввел понятие «лоббистский контракт» - устное или письменное обращение физического лица или организации по вопросам:



- предоставления в Конгрессе или органах исполнительной власти резолюций, законопроектов или внесения поправок к уже существующим актам;

- управление федеральными программами: выдача лицензий, одобрение кредитов.

Кроме того, этот закон установил, что лоббист обязан по требованию должностного лица, к которому обращается сообщить сведения о своей регистрации и данные о клиенте. На секретаря Сената и клерка Палаты представителей была возложена обязанность создать доступные для общественности списки лоббистов. Закон обязывал регистрироваться как иностранных, так и американских лоббистов и ввел штрафы за нарушение процедуры регистрации.

В 2007 году Конгресс принял «Закон о честном лидерстве и открытом правительстве», которые еще более ограничили деятельность лоббистов: был введен запрет на занятие лоббистской деятельностью для сенаторов (они могли заняться ей только через 2 года после отставки), государственному секретарю и министру обороны было пожизненно запрещено заниматься лоббизмом в той сфере, которую они курировали в правительстве.

В большинстве штатов США (и на федеральном уровне) практика лоббизма сегодня легальна. На начало 2010-х годов в стране зарегистрированы около 500 крупных лоббистских групп. В 2013 году Американская лига лоббистов была переименована в Ассоциацию профессионалов по связям с органами власти. В начале 2010-х годов лоббистской деятельностью могли заниматься государственные служащие с заработком менее 130 тысяч долларов в год. Эффективность деятельности лоббистских организаций невелика, Например, могущественный Американский совет законодательства обмена внес в 2011-2012 годах в законодательные собрания штатов 132 закона, но приняли только 9 % этих законов. За лоббистами следит ряд общественных организаций



(по состоянию на начало 2010-х годов), например: «Центр ответственной политики», «Общественный наблюдатель», и «Защитники потребителей». Несмотря на все ограничения, выручка лоббистов США с 1998 года по 2010 года выросла с 1,4 млрд. долларов до 3,44 млрд. долларов. Эти цифры говорят о том, что лоббизм остается очень востребованным видом деятельности.

В США также действует так называемые «этнические лобби» - армянское, ирландское и другие. Они добиваются (иногда успешно) помощи своей исторической родите о стороны американских властей.

Вместе с тем практика реализации закона о регулировании лоббизма (и некоторых других, связанных с ним) свидетельствует, насколько трудно бывает выработать и сформулировать однозначные принципы и нормы, применимые к деятельности большого числа неоднозначных и разнохарактерных организаций. Необходимо учитывать, что такой закон будет «работать» лишь в том случае, если существует и функционирует специальный контрольный орган, наделенный широкими полномочиями и располагающий достаточными средствами<sup>[9]</sup>.

Французский подход коренным образом отличается от американского и германского подхода. Лоббистская деятельность во Франции считается незаконной на основании Регламента Национального Собрании Французской Республики. Однако Франция пошла по пути создания специального института – «социально-экономического совета», предусмотренного Конституцией 1958 года. Этот орган состоит из представителей профессиональных групп страны и призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера. Таким образом, он выполняет роль своеобразного «лоббистского парламента». Он может выступать в качестве консультативно-совещательного органа, а может обладать и правом решающего голоса в законотворческом процессе. Подобные органы действуют также в Австрии и Голландии.



Недостатком французского подхода является запрет лоббирования в органах законодательной власти и возникновения проблем, связанных с формированием социально-экономического союза, обеспечения в нем равномерности представительства различных профессиональных групп<sup>[10]</sup>.

В Германии нет ни федерального закона о лоббизме, ни специального института, осуществляющего основные направления лоббистской деятельности, главные потоки лоббистской информации. Там используются иные способы и средства. Упор делается не на юридическое нормирование (как в США), хотя, конечно и здесь правовое регулирование обозначенных проблем имеет место, и не на создание специальной структуры (как в Австрии, Франции и т.п.), хотя и без структурирования тоже не обходится, а на широкую сеть союзов, групп, объединений, представляющих перед лицом государства те или иные интересы, на развитие социальной ответственности организаций гражданского общества [9].

В Германии термин "лоббизм" имеет негативный оттенок, поэтому вместо него часто употребляют термины "общественно-политические коммуникации", "взаимодействие с органами государственной власти" и "политическое консультирование". Негативное отношение к лоббизму в Германии обусловлено тонкой гранью между лоббистской деятельностью и коррупцией. В частности, по мнению организации Transparency International такие распространенные виды лоббистской деятельности как организация или финансирование приемов для представителей элиты и журналистов, пожертвования политическим партиям и подарки видным политикам должны подвергаться более жесткому контролю. В этой связи предлагается разработать «кодекс поведения» для лоббистов.



Лоббирование в Германии осуществляют различные группы интересов, среди которых наиболее влиятельными являются Объединение немецких профсоюзов, Федеральный союз немецкой промышленности, Федеральное объединение германских союзов работодателей, а также другие различные объединения, благотворительные фонды, неправительственные организации. Также лоббистской деятельностью занимаются PR- и GR-агентства, юридические фирмы и исследовательские центры. В 2006 году некоторыми авторами было предложено обозначить лоббизм как пятую ветвь власти (по аналогии с обозначением прессы как четвертой ветви власти). Другие же авторы сочли это преувеличением и такое обозначение не прижилось.

С 1972 года в Германии действует Кодекс поведения члена Бундестага и Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге. В соответствии с Кодексом депутатам предоставляется право заниматься за вознаграждение проблемами, выносимыми на обсуждение комитетов парламента. Перед началом слушаний в комитете они обязаны «объявить о своей заинтересованности». Но, как правило, эти сведения практически не доходят до широкой общественности. Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге преследует ту же цель, что и американский закон – легализацию контактов субъектов лоббизма с органами государственной власти. Однако, несмотря на общую задачу, данные нормативные акты существенно отличаются друг от друга. Если американский закон распространяется на юридических и физических лиц, то немецкое Положение – только на юридических. В соответствии с его условиями не требуется указывать получаемые и расходуемые денежные средства, так как при свободной регистрации нет основания доверять таким данным. При регистрации немецкий лоббист должен представить следующие сведения: название и адрес союза (на немецком языке термин «союз» эквивалентен



термину «группа интересов»); состав правления; область интересов союза; количество членов союза; имя представителя союза и адрес представительства при Бундестаге и Федеральном Правительстве.

На основании сведений о руководителе, количестве членов и области интересов союза немецкий депутат может судить об авторитетности и репрезентативности зарегистрированного лоббиста. Регистрация осуществляется на добровольной основе, но она необходима, чтобы быть приглашенным в те или иные парламентские комиссии на обсуждение законопроектов. В 2013 году в списке были зарегистрированы 2141 представителей различных организаций.

В ФРГ предусмотрен лоббизм в исполнительных органах власти. Возможность участия союзов в разработке законопроектов на уровне министерств закреплена Единым положением о федеральных министерствах.

При обсуждении таких тем как атомная энергетика, использование солнечной энергии, биотехнологии, авторское право и патенты на программное обеспечение промышленные концерны и крупные корпорации часто подвергаются критике за то, что они благодаря интенсивной лоббистской деятельности, в том числе и на общеевропейском уровне, добиваются принятия законов, противоречащих интересам общества или потребителей. За это также упрекают экологические организации и общественные объединения, которые отстаивают интересы отдельных групп, выдавая их за общие. Считается, что в ФРГ наиболее сильное воздействие на органы государственной власти осуществляют лоббисты из фармакологической и энергетической отраслей.

В этом и заключается специфика «германского пути» упорядочения лоббизма. Подобный подход позволяет государственным органам привлекать к работе над законопроектами многочисленных вневедомственных экспертов и консультантов, создавать на временной или постоянной основе различные



совещательные структуры, не обладающими четким правовым статусом, и т.п.<sup>[9]</sup>.

Однако к минусам немецкой практики регулирования лоббизма можно отнести произвол немецких чиновников при отборе групп интересов, участвующих в разработке законопроектов в министерствах, отсутствие гласности на стадии обсуждения законопроектов в государственных органах<sup>[10]</sup>.



## 7. Конституционные основы, история и перспективы правового регулирования лоббизма в России.

Конституцией Российской Федерации закреплены положения, являющиеся основанием для признания и регулирования лоббизма в России. Гарантии лоббистской деятельности закреплены в следующих статьях Конституции Российской Федерации: в п. 1 статьи 30 сказано: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется<sup>[12]</sup>». В статье не уточняются формы союзов. Однако положение о свободе из деятельности можно дополнить п. 2 статьи 45, где говорится: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом<sup>[12]</sup>». Таким образом, Конституцией Российской Федерации в числе прочих косвенно допускаются и лоббистские формы защиты интересов. Как представляется, институт лоббизма будет способствовать реализации права граждан на личное участие или участие через своих представителей в управлении делами государства, что закреплено в п. 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей<sup>[12]</sup>».

Свое основное обоснование институт лоббизма находит в статье 33 Конституции Российской Федерации: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления<sup>[12]</sup>». Таким образом, физическим лицам предоставляется право вступать в контакт с властными структурами. Открытость и легализация подобных контактов должны стать целью правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации.



Несмотря на достаточные конституционные основания, в России пока не существует нормативных актов, регламентирующих лоббистскую деятельность.

Начиная с 1995 года в Государственной Думе Российской Федерации всплывали инициативы о необходимости принять такой закон, чтобы лоббистская деятельность наконец-таки получила конкретный официальный статус и стала официально регулируема. Несмотря на многочисленные попытки, закон до сих пор в каком бы то ни было виде так и не был принят.

На рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации были внесены следующие законопроекты<sup>[14]</sup>:

- законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (дата внесения - 05 марта 1996 года);
- законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (дата внесения - 02 июня 1997 года);
- законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (дата внесения - 24 ноября 2003 года);
- законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (дата внесения - 17 декабря 2013 года).

По мнению Александра Чуева, депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации третьего, четвертого и шестого созывов, соавтора законопроекта о правовых основах лоббистской деятельности, сильная сторона существовавших законопроектов о лоббизме заключалась в введении статуса лоббиста как такового, слабые же стороны



заклучались в том, что они не учитывали все текущие изменения законодательства, не были прописаны права и обязанности лоббиста<sup>[15]</sup>.

По мнению Владимира Римского, заведующего отделом социологии фонда «Индем» важнейшим недостатком таких законопроектов было отсутствие решений по противодействию коррупции с помощью использования тех или иных административно-правовых и организационных средств ее предупреждения и пресечения<sup>[15]</sup>.

В среде законодателей, профессиональных юристов и политологов выделяются два основных подхода к вопросу о правовом регулировании лоббизма.

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

Очевидно, что будущий российский закон о регламентации лоббизма должен сочетать оба подхода. Необходимы как ограничение неправового лоббизма, так и стимулирование наиболее цивилизованных его форм.

Не менее важно использование мирового опыта правового регулирования лоббизма. Вряд ли следует делать упор на какую-либо одну модель: американскую, немецкую или французскую. Российские реалии не позволяют применять в полной мере практику, характерную для развитых



государств. Современная Россия – это формирующееся демократическое государство с высокой степенью коррупции и бюрократизма, где пока отсутствуют профессиональные лоббистские структуры.

Перечисленные негативные факторы не должны препятствовать созданию условий для правового регулирования лоббизма. Как представляется, процессы его зарождения будут способствовать постепенному преодолению таких факторов. Становясь частью правового государства, институт лоббизма сможет внести свой положительный вклад в развитие демократической системы.<sup>[10]</sup>

В конце нашей работы приведем мнение Александра Чуева, депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации третьего, четвертого и шестого созывов, соавтора законопроекта о правовых основах лоббистской деятельности: «В подобном законе, в первую очередь, заинтересовано бизнес сообщество (мелкий и средний бизнес). На сегодняшний день система взаимодействия между государством и бизнесом настолько сложна, что для выстраивания взаимоотношений с властью, бизнес вынужден затрачивать большое количество финансовых средств. В данном ракурсе институт лоббизма выступал бы отличной площадкой для подобных взаимодействий. И здесь степень авторитета личности лоббиста, его связей и опыта, определяла бы его успешность. Ведь, по сути, задача лоббиста — посредничество между бизнесом и властью. И грамотная лоббистская деятельность могла бы облегчить жизнь бизнесу. На сегодняшний день, как вы знаете, принят закон о саморегулируемых организациях, и есть ряд организаций, которые по существу занимаются лоббистской деятельностью (Деловая Россия, СППР, ТПП и т.п.). На данный момент функцию лоббистов зачастую несут депутаты. Это касается не только исполнительских решений. Зачастую многие правильные решения сегодня не принимаются даже не из-за



коррупции, а потому что чиновник, условно говоря, просто не знает и не понимает, что это за компания, которая к нему обратилась.

В случае наличия цивилизованного лоббиста, он бы за счет своего имиджа и авторитета мог совершать полезную деятельность, становясь связующим звеном между бизнесом и властью. Мое мнение — депутаты должны заниматься своей деятельностью, а компании должны лоббировать их не в лоб, а через понятных, прозрачных лоббистов с помощью понятной и прозрачной системы взаимоотношений. На мой взгляд, принятие закона о лоббизме изменило бы взаимоотношения бизнеса и власти в лучшую сторону. Я считаю, что в этом случае бизнес уже давно пролоббировал бы множество правильных и полезных законов. Важно отметить, что лоббист по своей сути не политизирован. То есть он не участвует в интересах какой-либо партии, а работает всегда в интересах бизнеса. Бесспорно, закон о лоббизме нужен нашей стране. Приведу пример: сегодня существует система государственно-частного партнерства. Эта система все больше набирает силу. Нормально работать в такой системе возможно только при наличии хорошей обратной связи. А такая обратная связь возможна лишь при наличии института лоббизма<sup>[15]</sup>.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ:**

1. Теория государства и права. Часть I. Теория государства: учебник / под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало-М, 2011.
2. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007.
3. Нецадин А.А. Лоббизм в России: Этапы большого пути. Ч. 1 // Социс: Социологические исследования. 2006. № 3. С. 54
4. Михаил Мунтян. Политика, группы интересов и лоббистская деятельность(лекция):[Электронный ресурс] URL: <http://muntjan.viperson.ru/articles/mihail-muntyan-politika-gruppy-interesov-i-lobbistskaya-deyatelnost-lektsiya>. (Дата обращения: 20.09.2016).
5. Краткий политический словарь. М.: Издательство политической литературы, 1988.
6. Нецадин А.А, Блохин А.А., Верещагин В.В., Григорьев О.В., Ионин Л.Г. Кашин В.К., Малютин М.В. Лоббизм в России: этапы большого пути. // Экспертный институт. Избранные доклады (1992-1997). – М. 2002.
7. Профессиональный словарь лоббистской деятельности /Сост. П. А. Толстых. — М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009.
8. Королько В.Г. Основы публичных отношений. М.: Рефл-бук; К.: Ваклер - 2000.
9. Малько А.В. Лоббизм //Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 58-65
10. Лоббизм в правотворческой деятельности:[Электронный ресурс] URL: [http://lobbying.ru/?article\\_id=830](http://lobbying.ru/?article_id=830) (Дата обращения: 21.09.2016).



11. Смирнов В., Зотов С. Лоббизм в России: Политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1. С. 118
12. Конституция Российской Федерации. – М.: АЙРИС-пресс, 2016.
13. Гульченко И. Эксперты – о лоббизме в России // Российская газета, 1993 27 мая
14. Проекты законов о лоббизме:[Электронный ресурс] URL: [http://lobbying.ru/?page\\_id=11](http://lobbying.ru/?page_id=11). (Дата обращения: 24.09.2016).
15. Закон о лоббизме – история непринятия:[Электронный ресурс] URL: [http://lobbyinst.org/index.php?Itemid=1&id=75&option=com\\_content&task=view](http://lobbyinst.org/index.php?Itemid=1&id=75&option=com_content&task=view). (Дата обращения: 24.09.2016).