Содержание

Введение

Сущность лоббизма

Правовое регулирование лоббистской деятельности

Основополагающие начала взаимоотношений государства и общественных объединений

Заключение

Список литературы

## Введение

Сегодня в научных кругах ведется спор, предметом которого является законодательное закрепление лоббизма, как одной из форм народного волеизъявления в правотворческой деятельности Российской Федерации. Поднимая данную тематику, хотелось бы поставить, в первую очередь, вопрос об опасности лоббизма в современном российском законотворчестве. Проблема заключается в широком толковании понятия лоббистской деятельности и отсутствии ее законодательного регулирования. Безусловно, с одной стороны лоббизм нужно рассматривать как одну из форм волеизъявления, которая не будет подразумевать под собой ничего противозаконного, однако на сегодняшний день лоббизм в России ассоциируется широкими массами населения с незаконной деятельностью и коррупцией.

## Сущность лоббизма

Термин часто используется весьма вольно, и, порой, неадекватно для обозначения всех видов политического влияния. Поскольку широко распространена точка зрения, что лоббисты часто используют неподходящие, предосудительные методы для достижения своих целей.

Несмотря на явную неточность современного использования термина, можно очертить некоторые строгие границы этого понятия:

1). Лоббирование связано лишь с принятием государственных решений.

Решения, принимаемые частными лицами, организациями или корпорациями, могут также быть подвержены влиянию интересов, определенных заинтересованных групп, однако такое влияние не принято называть лоббизмом.

2). Все виды лоббизма мотивированы желанием оказать влияние. Многие действия или события могут оказать влияние на процесс принятия правительственных решений, но если они не вызваны желанием оказать влияние, то это не лоббизм.

3). Лоббирование подразумевает наличие посредника или представителя как связующего звена между группой граждан страны и государственными, официальными лицами. Гражданин, который по своей собственной воле и пользуясь доступными ему средствами, стремиться повлиять на правительственного чиновника путем личных, а не посреднических обращений, не может считаться лоббистом.

Мы считаем, что в данном случае это будет конституционное право гражданина на свое волеизъявление, закрепленное Конституцией нашего государства.

4). Всякое лоббирование неизменно связано с установлением контактов для передачи сообщений, поскольку это единственный путь, по которому можно осуществлять влияние.

Лоббирование, таким образом, является лишь одним из процессов или способов представления своих интересов, которые могут быть использованы группами или индивидуумами. Какова же проблема лоббизма в нашем государстве? Существует две основных точки зрения, касающиеся лоббизма.

Представители первой точки зрения высказываются в пользу законодательного закрепления лоббистской деятельности в России. Они считают, что это, прежде всего, снизит уровень коррупции в органах законодательной власти. Позволит сделать данный процесс волеизъявления прозрачным, следовательно, появится возможность контроля над этой деятельностью, как со стороны государства, так и со стороны общества. Ведь уже не секрет, что в России существует некое подобие лоббизма. Государство допускает подобный вид деятельности в законотворческом процессе, но совсем не контролирует его, тем самым ставит под удар вопросы национальной безопасности страны.

Сторонники второй точки зрения считают, что лоббизма в России нет, и оперируют тем, что подобие такой деятельности в России носит негативный, нарушающий существующее законодательство и даже общественно-опасный характер. А, как известно из международного опыта и теоретического значения - то, что идет вопреки закону и носит преступный или общественно-опасный характер не может считаться лоббистской деятельностью. Отметим, что представители данного мнения отнюдь не высказываются против лоббизма, они говорят о том, что Россия - это развивающаяся страна, которая пока не имеет должного уровня правовой культуры, и предоставление такой возможности приведет сегодня нас к краху, как в экономике, так и в вопросах безопасности. По их мнению, нам нужен путь централизованного аппарата управления, до тех пор, пока законы не обретут своего реального отражения или исполнения.

Иными словами Россия пока не готова к таким нововведениям. На наш взгляд, закон о лоббистской деятельности имеет место быть, он должен создать возможности и способствовать лоббистам выйти из тени нелегального лоббирования. При этом федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности должен вытекать из смысла и развивать статьи 3, 29, 31-33, 37, 45, 46, 57, 62 и 104 Конституции Российской Федерации, быть более регулятивным, понятным и по возможности, всеобъемлющим, так, чтобы на подзаконное регулирование оставалась совсем незначительная и технически процедурная часть норм.

А в развитие федерального законодательства федеральные органы власти могли бы принять свои внутриведомственные акты, которые детализировали бы порядок нахождения лоббистов в этих органах, а равно получение необходимой информации ими. Таким образом, мы полагаем, что конституционная основа для дальнейшего специального правового регулирования имеется, и восполнение его зависит от законодателей. Примером может послужить "Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти", который был принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением №22-16 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. В нем дается понятие лоббистской деятельности, которое позволяет отграничить лоббизм от незаконного влияния на принятие государственных решений и носящего угрозу национальной безопасности государства и общества в целом. Кроме того закон должен ввести и понятие ответственности за подобного рода незаконное влияние, а также необходимо изменить и дополнить при этом некоторые положения Уголовного кодекса РФ.

## Правовое регулирование лоббистской деятельности

Лоббизм, с цивилизованной точки зрения, можно охарактеризовать как здоровое, нормальное явление, выступающее в качестве необходимого института демократического процесса. Однако воздействие лоббистов на государственные органы и органы местного самоуправления может приводить к ущемлению интересов других субъектов права.

Следовательно, возникает потребность в регулировании подобного рода отношений. Юридическим базисом лоббизма в нашей стране является Конституция Российской Федерации, а именно ст.3 Конституции Российской Федерации: "Народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления"; ст.32 Конституции Российской Федерации: "граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей"; ст.33 Конституции Российской Федерации: "граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления".

Понятия "лобби", "лоббизм", "лоббист", "лоббистская деятельность" в русский язык пришли из Англии. Существуют разные термины и определения лоббизма данные российскими и зарубежными авторами.

По общепринятой точке зрения, лоббизм - это давление на власть, на людей, принимающих решения, со стороны групп давления. Именно такие группы, сосредоточив в своих руках реальные ресурсы, часто становятся опорой формальной власти - политических институтов и лиц, принимающих решения, которые лишь совершают формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых решений, обеспечивают юридическое закрепление, легитимацию решений фактической власти. Лоббизм, таким образом, - это не просто представление интересов, а процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической.

Цели лоббистской деятельности по преимуществу экономические. Как указывает Н.Г. Зяблюк, лоббизмом занимается, прежде всего, большой бизнес: "И в количественном и в качественном отношении ему принадлежит здесь господствующее положение". Именно крупный бизнес располагает самой мощной организационной структурой лоббизма. Но лоббизм не является монополией крупного бизнеса, им может заниматься любая экономическая, политическая, социальная или профессиональная группа.

В зарубежных странах механизмы принятия решений практиковались веками. Различия состоят в гласности осуществления лоббирования, подконтрольности закону и демократическим институтам, многообразии субъектов и каналов давления и влияния. По типу регулирования можно выделить две модели лоббизма в мире: англосаксонскую (США, Канада, Австралия, ряд других стран) модель - обязательная государственная регистрация лоббистских организаций и определение конкретных функций групп давления; · европейскую или континентальную (Италия, Германия, Франция) модель - возможность воздействия заинтересованными организациями на лиц, принимающих решения, участвуя в работе комитетов и комиссий при законодательном органе. Лоббистская деятельность деловых кругов России не является классическим аналогом деятельности традиционного западного лоббизма, что она заключается в воздействии на правительственные структуры и другие подразделения исполнительной власти, нежели, как принято в странах представительной демократии, на парламентские органы и организации.

Законодательство о регулировании лоббизма позволило бы заложить в основу деятельности лоббистских организаций определенные этические принципы, нормы, правила и традиции. Целями его является, с одной стороны, регламентация деятельности лоббистских структур, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий, фирм, с другой - поддержка групп граждан, обеспечение их взаимодействия с властью и влияния общества на процесс принятия решений.

Юридически четко регламентируемая система лоббизма может в значительной степени способствовать:

обеспечению гласности и предсказуемости политических процессов;

цивилизованному ограничению сфер деятельности аппарата государственной власти (сделает его более открытым для контроля со стороны общества, уменьшит возможность волевых решений);

расширению круга активных участников политического процесса;

контролю взаимодействия частных интересов и органов власти, созданию дополнительных преград на пути коррупции.

Кроме того, переход в России от "дикого", стихийного, криминального лоббизма к цивилизованным отношениям, нормальной лоббистской деятельности, несомненно, благоприятствовал бы стабилизации общества.

К вопросу о федеральном вмешательстве (интервенции)

Институт федерального вмешательства (интервенция) - одна из важнейших основ сохранения и функционирования всей системы конституционного федерализма и присущих ему особенностей в условиях политической и экономической нестабильности современных государств. Анализ правового регулирования федерального вмешательства в современных государствах позволяет говорить о его неотъемлемости как признака федерализма, лежащего в основе федеративных отношений. Кроме того, рассматриваемый институт является принципом федеративного государства, без которого невозможно дальнейшее развитие федерализма.

На сегодняшний день, федеральное вмешательство - это эффективный инструмент реализации политики федерального центра по отношению к ее субъектам, а также важнейший инструмент разрешения кризиса в отношениях между ними. Основными целями федерального вмешательства являются: восстановление конституционного порядка в субъектах федерации, ее финансово-экономической системы; обеспечение безопасности самой федерации, с точки зрения внутренней и внешней политики; сохранение целостности и предотвращение распада федеративного государства или сецессии его отдельных субъектов; зашита прав и свобод граждан; сохранение демократического государственного режима в стране в целом и в субъектах федерации; предотвращение национального, религиозного или социального антагонизма.

В самом институте федерального вмешательства содержится серьезное противоречие, которое заключается в стремлении субъектов федерации к большей самостоятельности и в стремлении федерального центра к недопущению этой самостоятельности. Это противоречие, как правило, разрешается в пользу федерации. Однако, необходимо отметить, что модель государственного управления, построенная на принципах федерального вмешательства, может быть эффективной лишь в кризисный период и абсолютно неприемлема на долговременную перспективу.

С другой стороны, такая система кризисного управления приводит к жесткой централизации по вертикали, что наносит ущерб функционированию как гражданского общества, так и может привести к прямой ликвидации основополагающих элементов федерализма. Тем не менее, необходимо признать, что институт федерального вмешательства (интервенция), являясь одним из важнейших в системе федеративных отношений в зарубежных странах, сохранится и в будущем как необходимый инструмент разрешения внутри федеральных конфликтов, как серьезная гарантия реализации единой общефедеральной политики как внутри страны, так и на международном уровне.

Применение мер федерального вмешательства гарантирует сохранение целостности федеративного государства и защиту его государственного суверенитета, а в отдельных случаях пресекают попытки субъектов федерации осуществить сецессию. Важнейшим позитивным результатом федерального вмешательства является зашита и обеспечение приоритета конституционных прав и свобод человека и гражданина, зашита личности от произвола со стороны органов государственной власти субъекта федерации.

В большинстве федеративных государств принцип федерального вмешательства в той или иной трактовке имеет конституционное закрепление и может быть реализован на практике при необходимых условиях в его различных вариациях, учитывающих возможные политические, социально-экономические, военные и иные последствия. Вместе с тем, необходимо признать, что рассматриваемый институт представляет собой инструмент эффективного воздействия федерального центра на общую политику субъекта федерации, при котором способ перераспределения полномочий в пользу федерации является показателем дальнейшей централизации федеративного государственного управления.

Тенденции дальнейшего развития и эволюции института федерального вмешательства (интервенции) на современном этапе, исходя из того, что данный институт неразрывно связан с дальнейшим развитием федерализма и является прямым отражением происходящих в нем процессов, будет по-прежнему оставаться важнейшим политико-правовым инструментом разрешения конфликтных ситуаций в отношениях федерации и ее субъектов. Рассмотрение вопросов федерального вмешательства (интервенции) в своей основе имеет не только внутригосударственное, но и международное значение, и опыт его разрешения может быть успешно использован федеративными государствами, которые сталкиваются с подобными проблемами на современном этапе.

## Основополагающие начала взаимоотношений государства и общественных объединений

Общественные объединения представляют собой часть общества, и являются характеристикой гражданского общества. Кроме того они рассматриваются и как свойство демократического государства. По-мнению С.А. Авакьян "государство не вправе объявить, что общественные объединения создаются для влияния на жизнь общества, но не имеют никакого отношения к делам государственным".

Государство не может абстрагироваться и существовать независимо от общественных объединений. Общественные объединения характеризуют как общество, так и государство.

По-мнению ряда ученых общественные объединения рассматриваются государством как инструмент, с помощью которого можно будет выстроить сильное демократическое государство и реформировать социальную сферу, позволит стабилизировать социально-политическую жизнь, завоевать общественное доверие.

Таким образом, можно наблюдать взаимную заинтересованность государства и общественных объединений в построении прочных отношений. На практике взаимоотношения могут иметь многовариантный характер, осуществляться с различной степенью интенсивности, однако в любом случае они, так или иначе, проявляют себя. Важнейшее место в системе взаимоотношений государства и общественных объединений имеют принципы, основополагающие начала.

В ст.17 Федерального закона "Об общественных объединениях" закреплен принцип запрета на вмешательство. Принцип звучит таким образом: "вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается". Ограничивая такое вмешательство, ч.1 ст.17 закона основывается на ч.1 ст.30 Конституции РФ, гарантирующей свободу деятельности общественным объединениям.

Устанавливая правовой запрет на вмешательство ч.1 ст.17 Федерального закона "Об общественных объединениях", прежде всего, имеет в виду самостоятельное осуществление ими своих функций в пределах установленной законом компетенции, взаимное признание и уважение правового статуса друг друга, строгое выполнение взаимных прав и обязанностей. Общественные объединения не получают заданий, указаний от государственных органов по поводу проведения каких-либо государственных и политических мероприятий.

Закон предусматривает создание политических партий, основным предназначением которых является участие в политической жизни общества, участвовать в выборах органов государственной власти и местного самоуправления. Из представителей политических партий формируются органы государственной власти.

Законом допускается приглашение общественных объединений для совещания, учета их мнения при принятии нормативных и организационно-распорядительных актов, совместной выработки определенных решений. Широко распространение получила также практика создания консультативных и совещательных органов, образуемых при различных органах государственной власти (советов, комиссий и т.д.), а также - в качестве общественных палат, порядок создания и осуществления деятельности которых, регламентирован законодательными актами, принимаемыми на федеральном и местном уровне.

В таких форматах функционального взаимодействия у общественных объединений существует возможность высказывать свое мнение по поводу проводимой политики. Воздействие общественных объединений на органы государственной власти является легитимной целью взаимоотношений.

Государству не запрещается делегирование общественным объединениям осуществления, в случае необходимости, отдельных полномочий (например, в целях воспитания подрастающего поколения, их обучения). Однако в этих случаях такое делегирование должно основываться на законодательных нормах.

В федеративном государстве, каким является Российская Федерация, у субъектов федерации также существуют возможности предоставления общественным объединениям дополнительных прав. Однако во всех случаях исполнение задач стоящих как перед органами государственной власти, так и перед общественными объединениями, должно происходить без подмены и принятия на себя несвойственных функций.

Другим специальным принципом является решение органами государственной власти и органами местного самоуправления вопросов, затрагивающих интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними. Принцип совместного решения вопросов, затрагивающих интересы общественных объединений должен обязательно учитываться как при разработке нормативных актов, так и в практической управленческой деятельности. Данный принцип, закреплен в Федеральном законе "Об общественных объединениях" и дополнен иными нормативными актами. Обязательное участие общественных объединений в решении вопросов, затрагивающих их интересы, обеспечивается нормами административного, гражданского, гражданско-процессуального законодательства. Общественные объединения могут выступать процессуальной стороной в судебном деле. Законодатель прописал в нормах права круг вопросов, которые органы власти должны решать через совместное обсуждение с общественными объединениями.

Активно данный принцип используется и при регистрации общественных объединений в качестве юридических лиц. Общественные объединения, участвующие в избирательных компаниях вправе участвовать в решении вопросов по организации и проведению выборов, посредством внесения предложений, направления уполномоченных лиц политических партий в состав избирательных комиссий и наблюдателей.

Многочисленные формы гражданского участия в политической жизни и государственном управлении, включая формирование органов власти, контроль за их деятельностью, получение информации, должны рассматриваться не как негативное вмешательство в деятельность органов государственной власти, а как стремление построить сильное демократическое государство. Принципы определяют правовой статус участников отношений, разграничивают деятельность государственных органов и общественных объединений, и не смешивают их функции.

## Заключение

В данный момент ведутся споры, на какую из двух существующих в мире моделей лоббизма - англосаксонскую или континентальную - надо ориентироваться нам. Можно сказать, что основное отличие моделей лоббизма заключается в способе их регулирования. У каждой есть свои преимущества и недостатки. Несомненным преимуществом американской модели можно назвать четко*е* регулирование этого вида деятельности, отсутствие разночтений. Однако понятно, что таким образом можно регулировать только прямой лоббизм, а более эффективный непрямой остается вне внимания законодателей. Необходимо также заметить, что законодательство меняется очень медленно, это длительный процесс, сопряженный с официальными мероприятиями. С этой точки зрения европейский вариант регулирования лоббизма кажется более реалистичным. Создание профессионального кодекса лоббистов, выполнение которого было бы добровольным, подразумевает наличие определенной политической и правовой культуры, как у лоббистов, так и у тех, на кого направлена лоббистская деятельность (депутаты, чиновники и др.).

Становление в России цивилизованного лоббизма - длительный процесс, одним принятием закона либо некоего этического кодекса эту проблему не решить, необходимо изменение общественного сознания, разработка механизма исполнения законов, появление в России достаточного количества профессиональных политиков и лоббистов.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г) // СПС Гарант
2. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы [Текст]: книга / С.А. Авакьян. - М.: Российский юрид изд-ий дом, 2008.
3. Барциц И.Н. (2001) Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. - 2007. - № 5.
4. Плотников А.А. (2006) Институт федерального вмешательства: зарубежный опыт правового регулирования // Перспективы развития современного права в контексте процессов интернационализации: Материалы 1-й ежегодной Международной научно - практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Архангельск. - 2006.
5. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Политические исследования. 2008, № 4.
6. Красинский В.В. Политико-правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. М.: Юридический мир ВК, 2004. № 8-9.
7. Дамаскин О.В. Национальная безопасность в условиях глобализации: угрозы и противодействие. // СПб., 2003.