

29. *Архипов В. В.* Правила игры как нормативная система, или Что общего между юриспруденцией и гейм-дизайном. [Электронный ресурс]. URL: http://logosjournal.ru/arch/79/103_10.pdf (дата обращения: 21.10.2018).
30. *Стратегия* развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/law/ukaz-prezidenta-rf-ot-09052017-n-203/strategiia-razvitiia-informatsionnogo-obshchestva-v/> (дата обращения: 29.09.2018).

УДК 323.2

В. В. Ионов

Законотворчество и лоббизм

V. V. Ionov. Lawmaking and lobbyism

В статье рассматриваются понятия и принципы законотворчества. Кроме того, нами рассматривается сущность явления лоббизма, его становление и особенности. Анализируется роль лоббизма в законотворчестве.

Ключевые слова: лоббизм; законотворчество; государство; законодательная деятельность; законодательные органы; лоббисты; нормативные акты; правовые нормы.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44, лит. А; (812) 451-19-10; ionov-advokat@mail.ru.

The article discusses the concept and principles of lawmaking. In addition, we consider the essence of the phenomenon of lobbyism, its formation and features. The role of lobbyism in lawmaking is analyzed.

Keywords: lobbyism; lawmaking; state; legislative activity; legislative bodies; lobbyists; regulations; legal norms.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103; (812) 451-19-10; ionov-advokat@mail.ru.

Законотворчество — это деятельность компетентных государственных органов, особая правовая форма, которая выполняет функции государства по принятию, изменению или отмене правовых норм [1]. Законотворческая деятельность отличается от других форм публичной власти тем, что устанавливает обязательные правила поведения (правовые нормы), которые охватывают всех субъектов правоотношений. На основании законотворчества нормы права включаются в официальные документы — нормативно-правовые акты.

Важнейшей задачей государства в сфере законотворчества является обеспечение основных прав и свобод людей и граждан, а также установление законности и порядка в соответствии с нормами конституционного и международного права. Практическим аспектом деятельности национального законотворчества является установление и продвижение принципов и норм права в ранг законодательных актов [2].

Законодательные меры являются важной частью правовых регуляторных и управленческих механизмов общества. Культура и уровень законодательного процесса, а также качество принятых правовых мер являются показателями социальной цивилизации и национальной демократии [3].

Владимир Владимирович Ионов — аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Ионов В. В., 2019

В юридической литературе законотворческую деятельность государства обычно называют правотворчеством, что, конечно, не соответствует природе права. Государство не создает право. Право рождается в рамках гражданского общества. Оно исторически естественно формируется сначала независимо от деятельности депутатов. Миссия государства заключается в признании реальных правовых отношений и соблюдении правовых норм. Сложная структура общественной жизни объективно определяет необходимость правового регулирования общественных отношений [2; 4, с. 331; 5–8].

Различные экономические, социально-политические и другие общественные интересы, которые обычно создают необходимость обязательных норм поведения, в конечном итоге находят свое выражение в законодательной деятельности государственных органов власти. Широкий термин «правотворчество» относится к позитивистскому подходу к доминированию российского права в правовом мышлении с определением понятий «право» и «закон». От этой практики следует отказаться, поскольку она неточно интерпретирует социальную природу этих категорий и не дает им возможности показать свою позицию в правовых регуляторных механизмах общественных отношений [9].

Законодательная деятельность в демократическом государстве основана на следующих принципах [10]:

- а) гласность, подразумевающая, что законодательная деятельность компетентных органов должна осуществляться открыто и доступно для всех. Только прозрачность законодательных процедур позволяет нам избежать негативных последствий лоббирования;
- б) демократия, отражающая участие населения в законодательном процессе, учитывающая общественное мнение при разработке и принятии правовых актов, отражающая в них мнения и пожелания тех, на кого влияет норма принятого акта;
- в) научность, содержание которой является адекватным отражением нормативных актов реальности и перспектив развития общества, вовлечения научных учреждений, ученых, специалистов в законодательный процесс, обязательного прогнозирования последствий принятия акта;
- г) законность, которая является требованием к строгому соблюдению установленных законом условий к порядку и процедуре законодательства, строгому соблюдению иерархии норм и правовых актов, соблюдению полномочий органа, принимающего правовой акт;
- д) соблюдение, которое подразумевает финансовую поддержку для регулирующих решений, обучение соответствующего персонала и нормативные акты, необходимые для реализации закона;
- е) профессионализм, согласно которому адвокатская практика требует профессиональной подготовки своих предметов, использования специальных приемов и средств юридического инжиниринга. Он должен обеспечивать логическую последовательность изложения основных положений нормативного акта, отсутствие внутренних противоречий в тексте, компактность нормативного материала, ясность и доступность языка закона, точность и достоверность его формулировки. Правильное использование правовых технологий обеспечивает точное выражение воли законодательного органа, преднамеренное использование нормативных актов в практической работе способствует эффективности закона.

С развитием русского общества наше политическое существование включает в себя объективные явления, присущие демократическому процессу. Внутри них имеется возможность обратить внимание на подобный феномен, как лоббирование [11, с. 27].

Лоббирование в середине XVI в. означало прогулку по монастырю. Миную 100 лет слово стало употребляться для обозначения пешеходной зоны Британской палаты общин. Однако политическая окраска слова появилась в Соединенных Штатах лишь два столетия после. В соответствии с некоторыми легендами, «сторонники» различных политических сил или различных интересов финансовых групп появляются в жизни нового мира совместно с американской нацией, последней третью XVII в. Правдивость сего явления не подтверждена. Все же, как мы все знаем, обычай лоббирования коренится в правлении президента США Гранта (1869–1877) и генерала, который сделал себе имя в гражданской войне в США с 1861 по 1865 г. Под вечер 18-й президент США и его команда отправились отдохнуть в отель. В зале министр встречается с сенатором и беседует [12].

Потому слово «лоббирование» начинает обозначать покупку голосов. Хотя в Великобритании такая политика не была принята до XX в. Немного погодя им начали пользоваться в других странах. В настоящее время феномен лоббирования укореняется в нашей стране.

Лоббизм — это термин, используемый законодательной властью для обозначения широкой монополии или организованной законодательной власти (включая взяточничество), которая вынуждает законодателей и власти принимать решение о поддержке организации, которую они представляют [13].

Осведомленность общественности смутно оценивает термин «лоббизм», поскольку он имеет как «светлое», так и «темное» значение. Если упоминать о втором, то, как правило, в этом месте слово «лоббирование» приобрело исключительно дурную окраску, в частности, «гемиплегизм», «протекционизм», «взяточничество», «покупка голосов». Чрезвычайным результатом негативного лоббирования может быть незаконное влияние на государственных чиновников, взяточничество и коррупцию, потому управленческие решения принимаются в интересах определенных групп или отдельных лиц. Негативное отношение к лоббированию как раз является результатом практики «воздействия» при принятии управленческих решений. Естественно, это только одна сторона медали, показывающая не силу и ловкость различных социальных структур, но и силу слабости [14].

Светлая сторона лоббизма означает изображение лоббистов как здоровых и нормальных процессов и как неотъемлемую долю демократического общества. В конце концов лоббирование как отображение организационных намерений, отображение различных коллективных интересов является основным элементом общества, и его представители безостановочно стремятся привлечь внимание властей. В этом смысле лоббирование является формой правового влияния «групп давления» на управленческие решения государственных органов, отвечающие интересам конкретных социальных структур (организаций, ассоциаций, региональных групп, гражданских классов и т. д.).

Лоббирование бок о бок связано с политической властью. В принципе лоббирование — это то, где больше реальной власти. Другими словами, лоббирование — это ярлык власти, характерный «сигнал» [15].

Чтобы сделать лоббирование зрелой организацией, необходимы два условия. Социальная дифференциация, стратификация и специализация порождают различные социальные выгоды. В дополнение к расширению доступа к власти через политический плюрализм в демократических режимах. Власти не могут получить все выгоды одновременно, что приводит к приоритетным вопросам и приоритетам реализации. Поэтому желания различных групп и классов, которые влияют на поведение страны, необходимы для изменения их политики, ориентированной

на предпочтения путем поощрения и принятия управленческих решений, которые им выгодны [16–18].

В этом контексте российское общество было «недовольно» лоббизмом в эпоху системы управления и контроля. С одной стороны, по установленной форме признается существование только двух классов (рабочих и крестьян) и среднего класса (интеллигенции). Другими словами, речь идет не о социальной дифференциации, а о проблеме социальной солидарности, проявляющейся в формировании единого «советского народа», особенно в концепции продвижения социальных групп. КПСС много раз заявляла, что только единственная личность может выражать круг интересов всех людей, чтобы целиком защитить различные желания людей. С другой стороны, слабые демократические устои и нормы делают эту важную социальную систему особой формой авторитарного общества. Надежность и единообразие структуры командования и управления, механизмы между сторонами и практически безграничное всемогущество властей заменили внутриведомственное лоббирование, коррупцию и «телефонные законы». Следовательно, идея эгалитарной терминологии и ее реализация по существу предотвращают распространение лоббизма [19–22].

Есть три типа лоббизма [23]:

1. Оказывающие давление на государственные органы с помощью массовых обращений и писем. Как правило, организовывается общественными деятелями, политическими партиями, общественно-политическими движениями и лидерами мнений.
2. Подкуп или угрозы государственным чиновникам, чтобы побудить принимать благоприятные решения для лоббистов.
3. Сотрудничество с чиновниками при участии экспертов и консультантов.

В нынешней Российской Федерации формы взаимодействия между гражданами и властью в значительной степени скрыты, и существует риск коррупции.

Лоббистский институт в законодательном процессе Российской Федерации в настоящее время находится в стадии разработки. В последнее время лоббизм стал привлекать все больше внимания. Об этом свидетельствуют СМИ, общественно-политические и научные издания [24].

В реалиях Российской Федерации граждане могут выступать в роли лоббистов, профессии которых близки или непосредственно связаны с законом. Например, это «свободные» адвокаты, которые обслуживают коммерческие агентства и предприятия. Предпочтение специалистов в этой конкретной категории обусловлено прежде всего профессиональным юридическим опытом и практикой, а во-вторых, законными операциями в области права. Однако нет никаких сомнений в том, что чиновники из различных государственных ведомств, имеющие связи с федеральными государственными органами, могут выполнять эту работу с большим успехом [25].

Нельзя исключать возможность вести лоббистскую деятельность со стороны различных федеральных и местных чиновников. Существует огромная иерархия специалистов «военнослужащих», которые готовы предоставить различные услуги, в том числе и по лоббистской части. Многие бывшие чиновники имеют свои интересы в федеральном органе государственной власти и не всегда эти интересы благие. Наверняка определенная часть из них занимается лоббированием, что видно невооруженным взглядом. Это утверждение часто подтверждается газетами и официальными интернет-материалами, а не стереотипами. Другими словами, лоббирование требует регулирования. Сфера этой политической жизни должна быть максимально открытой.

Практически можно утверждать, что в российских правящих кругах уже появились различные организации, партии и группы лиц или отдельные граждане, а также должностные лица, которые, исходя из собственных интересов, влияют на законодательные (представительные) и исполнительные органы федеральной государственной власти. Также заметно активизируется лоббистская деятельность со стороны иностранных фирм, компаний и частных лиц, стремящихся решить свои проблемы за счет уполномоченных должностных лиц.

Представители российской элиты активно занимаются лоббированием в парламенте и исполнительных органах власти, которые можно разделить на те, которые основаны на государственной экономике или на основе частного сектора. В то же время появляется много других лоббистских организаций, которые активно участвуют в лоббистской деятельности.

Как и в субъекте, занимающемся законодательной деятельностью, характеристикой лоббирования в Российской Федерации является тот факт, что лоббирование происходит в форме конкретного законодательства или в виде отдельных поправок.

Процесс лоббирования законодательных предложений в парламенте начинается с поиска единомышленников, обычно между депутатами или через существующие связи. Следующий шаг — представить предложенную меру в Государственную Думу по распоряжению законодательного органа. Развитие законодательства не подразумевает прямого участия лоббистов. Лоббисты могут работать с клиентами, которые занимаются разработкой.

Работа лоббиста специфична и требует специальных навыков. Это не заканчивается поиском сторонников или единомышленников. Способность убеждать депутатов, которые не выстраивают четкой позиции в законопроекте, важна, поскольку она имеет решающее значение для принятия законодательства [26].

У лоббистов есть реальные возможности участвовать в лоббистских мероприятиях по законодательству или отдельным положениям на любом этапе законодательного процесса. В то же время сфера влияния лоббиста не ограничивается депутатами. В эту сферу могут быть включены правительственные чиновники — сотрудники Думы и сотрудники Совета Федерации, так как именно от них зависит скорость подготовки, проработанность законопроектов и иные нюансы. Государственные служащие заинтересованы во взаимодействии с лоббистами, когда лоббисты предоставляют достоверную информацию, решают организационные вопросы и оказывают поддержку рабочим группам. Таким образом, нынешние лоббисты имеют широкие возможности влиять на законодательные процедуры без законодательных ограничений на эту деятельность, под действием принципа «разрешено все, что не запрещено законом».

Негативное проявление лоббирования в законодательном процессе может способствовать пробелам в регулировании отдельных парламентских процедур. Таким образом, согласно п. 3 ст. 108 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, если, по мнению компетентного комитета, параметры для правильного применения законопроекта, представленного в законодательный орган, Госдума решает вернуть право законодательной инициативы по этому вопросу, то такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу. Анализируя данный нормативный акт, можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что полномочия комитета принимать меры, связанные с оценкой созданного им законопроекта, дают комиссии возможность самостоятельно определять свою судьбу законопроекта в законодательном органе. Действуя самостоятельно, комитет

может помешать парламенту рассмотреть законопроект, т. е. отклонить законодательную инициативу на этапе представления законопроекта законодателью.

Одной из проблем остается недостаточная разработка парламентских процедур, связанных с получением заключения Правительства Российской Федерации по законопроектам, связанным с финансовой сферой деятельности (п. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации). Статья 105 Положения о Государственной Думе предусматривает необходимость получения заключения Правительства Российской Федерации непосредственно субъектом права законодательной инициативы, обращаясь к нему с требованием представить законопроекты, предусмотренные ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации, в законодательный орган только при условии заключения Правительства Российской Федерации. Инициатору, как субъекту, который обязан получить заключение от Правительства Российской Федерации, поручено оценить, подпадает ли законопроект, представленный в Государственную Думу, под ч. 3 ст. 104 Конституции и, в сочетании с ее финансово-экономическим обоснованием, представляются Правительству Российской Федерации. Определение финансового характера законопроекта занимает много времени, поскольку требует знания специальных бюджетных, налоговых, финансовых и экономических вопросов. Задача усложняется тем, что в настоящее время отсутствуют четкие критерии для включения векселей (в значительном выражении) в категорию так называемых финансовых счетов, которые обсуждаются в ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации [27]. В связи с этими обстоятельствами субъект ограничен в своем праве осуществлять законодательные инициативы, его рассмотрение законодателем заблокировано. В результате появляются широкие возможности для незаконного лоббирования финансовых счетов, что иногда приводит к избежанию определенных финансовых обязательств, других финансовых нарушений.

Активное противодействие параллельному процессу лоббирования сегодня планируется обеспечить законодательным планированием. Основываясь на научных прогнозах, планирование дает возможность представить текущие и стратегические цели в объеме, чтобы найти наиболее предпочтительное решение правовой проблемы, максимально учитывая общественный интерес. В качестве источника информации по вопросам, связанным с законодательной властью, планирование создает условия, способствующие успешной разработке законодательного акта, организации контроля за сроками выполнения этой работы, соблюдению предлагаемого законодательного акта как четкой правовой категории, определяется по содержанию юридического задания.

Литература

1. Бинецкий А. Э. Лоббизм в современном мире. М.: Теис, 2004. 247 с.
2. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6.
3. Дегтярев А. А. Прикладной политический анализ: электронный учебник. [Электронный ресурс]. URL: https://mgimo.ru/files2/2013_05/up24/file_59082ae315107afb4191f31a25971edd.pdf. (дата обращения: 20.02.2019).
4. Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь (Collins): В 2 т. Т. 1. М.: Вече; АСТ, 1999. 544 с.
5. Быкова В. А. Управленческие сети в публичной политике: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. 47 с.

6. *Васильева В. М.* Лоббизм: проблемы теоретической интерпретации // Мир и политика. 2012. № 1 (64). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/mir-i-politika/mir-i-politika-1-2012/14007-lobbizmproblemy-teoreticheskoy-interpretacii.html>. (дата обращения: 27.02.2019).
7. *Государственная власть* // Государство и право. 1998. № 1. С. 106.
8. *Исаков В. В.* Соединенные Штаты Америки: закон о реорганизации конгресса (принят в 1946 г.) // Бизнес и политика. 1996. № 9–10. С. 65.
9. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. М.: Гос. ун-т — Высш. шк. экономики, 2000. 608 с.
10. *Дункан У. Дж.* Основополагающие идеи в менеджменте: уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / пер. с англ. М.: Дело, 1996. 269 с.
11. *Зяблюк Н. Г.* Практика лоббистской деятельности в США. М.: ИСКРАН, 1994. 41 с.
12. *Канаевский П. С.* Эволюция и современное состояние теории групп интересов // Вестник Моск. ун-та. Серия 18. Социология и политология. 2014. № 4. С. 109–110.
13. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений, а также хроника событий в Волшебных странах. М.: Логос, 2000. 294 с.
14. *Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1.* М.: Норма, 2001. 816 с.
15. *Конституция зарубежных государств: учеб. пособие. 2-е изд.* / сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 2003. 584 с.
16. *Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.* М.: Юрид. лит., 2000. 61 с.
17. *Бакун Л. А.* Группы в политике: к истории развития американских теорий // Полис. 1999. № 1. С. 163–167.
18. *Даниленко В. И.* Неокорпоративизм: совр. полит. словарь. М.: NOTA BENE, 2000. 543 с.
19. *Ильичева Л. Е.* Лоббизм в США: опыт функционирования // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2015. № 5. С. 13–20.
20. *Исаков В. В.* Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 184 с.
21. *Лепехин В. А.* Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Полис. 1998. № 4. С. 119–121.
22. *Алмонд Г.* Сравнительная политология сегодня: мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон / сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной; науч. ред. М. В. Ильин, А. Ю. Мельвиль. М.: Аспект Пресс, 2002. 535 с.
23. *Зяблюк Н. Г.* Лоббизм в политической системе // В. О. Печатнов, В. С. Васильев, Н. Г. Зяблюк [и др.]. Политическая система США: актуальные измерения. М.: Наука, 2000. С. 70–79.
24. *Ильичева Л. Е.* Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба. 2002. № 2. С. 101–110.
25. *Киселев К. В.* Лоббизм: методы легального влияния // ЧиновникЪ. 2002. № 6. С. 22–25.
26. *Линдблом Ч.* Рыночная система: что это такое, как она работает и что с ней делать. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 320 с.
27. *Лоббизм в России: этапы большого пути* / А. А. Нецадина [и др.] / Рос. союз промышленников и предпринимателей, Эксперт. ин-т. М., 1995. 40 с.