

25

На правах рукописи

КОЖЕНКО ЯНА БАСИЛЬЕВНА

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЛОББИСТСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(на примере Общественной палаты Российской Федерации)**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Таганрогском институте управления и экономики

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Мордовцев Андрей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Полтавцева Лариса Ивановна,

доктор философских наук, профессор
Попов Виталий Владимирович

Ведущая организация - Волгоградская академия
государственной службы

Защита состоится 20 ноября 2007 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам в Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан « 19 » октября 2007г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена первоочередными целями и особенностями современного государственного строительства, ориентирами, принципами и содержанием постсоветской политики в сфере регулирования взаимоотношений между институтами гражданского общества и государственной власти. Возрастающее значение в России приобретают институты, осуществляющие функцию посредничества между государством и гражданским обществом, представительства социальных интересов в политической сфере, способствующие преобразованию множества частных интересов в единый общественный интерес, который и выступает в качестве детерминанты выработки политического курса.

Сформировались объективные предпосылки политико-правовой институционализации интересов различных социальных групп, что выступает необходимым условием их отстаивания и реализации. Важнейшее проявление этого процесса – институт лоббизма, который следует рассматривать как совокупность специфических каналов и механизмов, позволяющих осуществлять воздействие структур гражданского общества и иных групп на принципы и результаты государственной политики в разных сферах жизнедеятельности социума.

В силу сложившейся в постсоветской России правовой, политической и экономической ситуации, отсутствия четко выраженной традиции осуществления лоббистской деятельности, заимствование любой модели лоббизма без учета национальных особенностей только углубляет кризис политико-правовой идентичности.

В 1992 году, в рамках нескольких Комитетов Верховного Совета Российской Федерации, проводилась работа над законопроектом о лоббизме. Государственная Дума трижды предпринимала попытки принять закон о лоббистской деятельности, но результат так и не был достигнут. Связано это во многом с тем, что для России выбор модели обусловлен решением ряда ключевых проблем налогообложения, легальности источ-

ников финансирования лоббистских организаций, обеспечения национальной безопасности законности и правового порядка

В контексте становления цивилизованного лоббизма, урегулирования и учета интересов различных слоев общества теоретическую и практическую значимость имеет исследование Общественной палаты Российской Федерации как политико-правового института лоббирования. Создание этого института важно в плане борьбы со сложившимися в стране высокими политическими рисками, социально-экономической и правовой нестабильностью, «клановым характером политической элиты» и иными институциональными деформациями

Степень научной разработанности проблемы. В теоретическом плане проблемы легализации лоббистской деятельности привлекают к себе внимание специалистов в различных областях юридического знания теории права и государства, конституционалистов, представителей административного, уголовного и международного права, а также политологов, находят свое отражение в научных публикациях, материалах всероссийских и международных конференций, семинарах, общественных слушаниях и т.д.

Основы научного поиска изучения, групп интересов, групп давления, лоббизма в политике были заложены в классических работах Дж Мэдисона, А Бентли и Д Трумэна. Различные аспекты лоббистской деятельности рассматривались в работах таких исследователей, как Г Алмонд, Дж Пауэлл, Р Даль, Э Френкель, Ф Шмиттер, Г Лембрух, М Олсон, Р Солсбери, Ч. Линдблом, Дж Уилсон, Ж Блондель, М. Дюверже, Ж Мейно, Г Джордан, Л Милбраз, Дж Бирнбаум, Дж Бэрри, Д Декифер, Холл, А Дардорф, Б Левин, Х Зиглер, М Баэр, Р Смит, Н Г. Зяблук.

В советский период определения лоббизма носили «установочный» характер, что существенно влияло на возможные рамки исследовательской деятельности специалистов. Легальное же определение лоббизма в российском законодательстве на сегодняшний день отсутствует

В целом, в отечественной литературе сформировалось два направления в исследовании лоббизма как политико-правового института. Первое представляют А.С. Автономов, С.В. Зотов, В.А. Лепехин, А.В. Малько, С.П. Перегудов, В.В. Смирнов, они анализируют этот институт с юридико-отраслевых и политологических позиций, в то время как А.П. Вяткин, Н.Г. Зяблюк, В.В. Лапаева, А.П. Любимов и др. уделяют большее внимание правовым и политическим механизмам и технологиям лоббистской деятельности. Особый интерес применительно к институциональному измерению лоббизма представляют работы М.Н. Афанасьева.

В теоретико-методологическом плане определенную ценность при изучении данной темы представляют труды В.М. Баранова, П.П. Баранова, Ю.Ю. Ветютнева, Н.Н. Вопленко, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, В.Я. Любашица, А.В. Малько, Л.С. Мамута, М.Н. Марченко, А.Ю. Мордовцева, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.И. Овчинникова, А.В. Полякова, В.П. Сальникова, Ю.А. Тихомирова и др.

Исследованию этнополитических, правокультурных и духовно-нравственных факторов, влияющих на институционализацию публичных институтов власти и их трансформацию в отечественном правовом пространстве, посвящены работы Н.Н. Алексеева, Н.А. Захарова, И.А. Ильина, В.Д. Каткова, М.Н. Коркунова, С.А. Котляревского, К.Н. Леонтьева, П.И. Новгородцева, К.П. Победоносцева, Л.А. Тихомирова, Н.С. Трубецкого, А.С. Ященко и др.

Среди современных политико-правовых исследований, связанных с данной проблематикой, следует выделить работы Р.Г. Абдулатипова, А.М. Величко, А.Б. Венгерова, В.Ю. Верещагина, А.А. Горшколепова, И.А. Иванникова, А.Н. Кольева, О.В. Мартышина, А.С. Панарина, В.Н. Синюкова, Н.Е. Тихонова, О.И. Цыбулевской, М.В. Юрченко и др.

В настоящее время существует широкий спектр юридических исследований, посвященных тем или иным проявлениям «теневых отношений» в политических процессах. Так, можно выделить труды А.Д. Берлина, А.Э. Биницкого, Г.Э. Григора, В.Н. Коновалова, М.А. Краснова, А.Н. Ку-

ракина В А Лелехина, Э Д Лозаннского, А П Любимова, А В Павроз, Т З Тенова, П А Толстых, А А Фомина, Д Халидова, В Н Южкова и др

Однако, несмотря на существующее многообразие работ, посвященных данной проблематике, до сих пор в современном юридико-политическом корпусе знаний фактически неизученной остается проблема разработки политико-правовых технологий институционализации цивилизованных форм и методов лоббизма В отечественной литературе Общественная палата РФ как «площадка для конструктивного диалога между властью и обществом»¹ не исследовалась в качестве политико-правового института лоббизма, не анализировалась в контексте становления цивилизованных форм и методов лоббистской деятельности

Объектом диссертационного исследования является лоббизм как политико-правовой институт, а его **предметом** – Общественная палата Российской Федерации как институционально-правовая форма лоббистской деятельности

Цель диссертационного исследования – становление и функционирование Общественной палаты РФ в качестве института цивилизованного лоббизма в отечественном политико-правовом пространстве.

Для достижения указанной цели в работе необходимо решить следующие **задачи**:

- сформулировать понятие и выделить признаки лоббизма как политико-правового института,
- охарактеризовать генезис и особенности становления института лоббизма в зарубежной, отечественной политико-правовой традиции,
- дать концептуально-правовую интерпретацию видам и моделям лоббизма,
- выявить закономерности лоббистской деятельности в условиях транзитивного общества,

¹ Послание Президента Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г // Российская газета 2004 27 мая

- обозначить место и роль Общественной палаты РФ в процессе становления институциональных форм и методов лоббистской деятельности в постсоветском политико-правовом пространстве,

- определить особенности позиции субъектов Российской Федерации в оценке правовой регламентации лоббистской деятельности в контексте постсоветской федеративной и региональной политики

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования выступают отраженные в трудах различных авторов идеи в области теории политической системы, отечественного и зарубежного конституционного права, сравнительного правоведения, теории лоббистской деятельности и др

При написании диссертации были использованы как общенаучные, так частнонаучные методы познания. Исследование проведено в контексте взаимодействия доктринальных, исторических и практических аспектов, что важно в плане неoinституционального измерения современного политико-правового пространства.

При изучении особенностей институционализации лоббистской деятельности и выявления его конфликтогенного характера функционирования ряда институтов публичной власти использовались методы юридической и этнополитической конфликтологии

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

1 На основе институционально-правового анализа сформулировано определение лоббизма. выделены его институциональные признаки и функции в условиях переходного типа государства

2. Определены основные этапы становления института лоббизма в России

3 Представлена классификация видов и моделей лоббизма, выявле-

ны институционально-правовые формы и закономерности осуществления лоббистской деятельности в рамках плюралистической и компаративистской версий представительства корпоративных и иных интересов

4 Обосновано, что деятельность Общественной палаты Российской Федерации создает предпосылки, необходимые для законодательного оформления институтов «цивилизованного лоббизма» в постсоветский период

5 Выявлены особенности правового режима и технологий лоббистской деятельности в рамках функционирования Общественной Палаты Российской Федерации

6 Дана критическая оценка политических позиций субъектов Российской Федерации по отношению к правовой регламентации института лоббизма как цивилизованной формы представительства интересов при формировании государственной и региональной политики

Положения, выносимые на защиту:

1 Понимание лоббизма в современном политико-правовом пространстве включает следующие институциональные характеристики:

а) это деятельность различных институтов политической системы и гражданского общества, а также отдельных граждан по активному отстаиванию своих интересов, б) это совокупность норм, регулирующих влияние организаций, общественных объединений, корпораций, отдельных граждан на органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления с целью принятия последними решений, отвечающих интересам лоббистов, в) как информационно-идеологический институт лоббизм предполагает воздействие различных СМИ на институты публичной власти

2 В процессе формирования и развития лоббизма в России обозначились несколько взаимосвязанных уровней развития и функционирования этого политико-правового института: социальный, институционально-нормативный, институционально-политический, экономический и культурный

В современной отечественной литературе доминирует мнение, что точкой отсчета в развитии лоббистской деятельности в России является советский период. Однако в этом процессе следует выделить пять этапов: царский период, имперский период, советский период, постсоветский период, современный этап (от 4 апреля 2005 г.). Большое значение в эволюции лоббизма в отечественной государственно-правовой системе имела деятельность масонских сообществ, которые стали первыми лоббистскими организациями в России.

3 Институционально-правовая и политическая формы современной лоббистской деятельности определены двумя классическими моделями лоббизма: «плюралистической» (англо-саксонской) и «корпоративистской» (европейской или континентальной). Российскую модель лоббизма на современном этапе можно охарактеризовать как смешанную, представляющую симбиоз «корпоративистской» и «плюралистической» моделей.

4 Институционально-правовая и политическая природа лоббизма многоаспектна, поэтому его классификация основывается на нескольких критериях: а) по форме выделяют внутренний и внешний, непосредственный и опосредованный, ситуационный и стратегический, партийный, территориальный, национально-культурный лоббизм, б) по времени действия краткосрочный и долгосрочный, в) в зависимости от предмета правового регулирования выделяется конституционный, уголовный, гражданский, административный, г) в зависимости от субъекта и объекта лоббирования, лоббизм бывает ведомственным, корпоративным или предпринимательским, отраслевым, региональным, иностранным или международным, общественно-политическим или гражданским, д) в зависимости от воздействия на ветви государственной власти: законодательный, исполнительный, судебный, е) по методам, используемым в процессе лоббистской деятельности, лоббизм делят на цивилизованный (легитимный) и теневой (или «дикий»), прямой и косвенный, мягкий и жесткий и др.

5 В условиях государства переходного типа необходимо формирование институтов цивилизованного лоббизма как политико-правового яв-

ления, противостоящего развитию теневого лоббизма и коррупции. Создание Общественной палаты в России направлено на преодоление многочисленных институциональных искажений в национальной правовой системе, высоких политических рисков и социально-экономической нестабильности. В рамках президентского курса борьбы с коррупцией и теневым лоббизмом Федеральный закон «Об общественной палате» от 4 марта 2005 г. № 32-ФЗ предлагает цивилизованные формы и методы сотрудничества между властью и обществом, основанные на согласовании интересов при формировании и реализации государственной политики, сохранении устойчивости конституционного строя.

6 Общественная палата РФ является институциональной формой цивилизованного лоббизма в отечественном политико-правовом пространстве, в рамках которой происходит формирование групп интересов и групп давления (социальных, политизированных, экономических, региональных, религиозных и др.), проводятся анализ и оценка работы институтов законодательной и исполнительной власти, осуществляются меры по активизации участия избирателей в делах государственного управления на всех уровнях, осуществляется сбор фактов, необходимых для цивилизованной лоббистской деятельности и защита интересов граждан; предоставляется возможность взаимодействия институтов гражданского общества, как с законодательной, так и с исполнительной властью, в соответствии предусмотренной законом системой гарантий и т.д. К основным формам лоббирования здесь относятся работа в экспертных группах государственных органов, общественные слушания законопроектов, воздействие через общественное мнение и СМИ, послания и запросы, направляемые в различные органы государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях, и др.

7 В настоящее время отсутствует концепция развития и правового регулирования лоббизма в субъектах РФ, учитывающая их территориальную, политическую и этническую специфику. Анализ нескольких российских законопроектов о лоббизме свидетельствует о поверхностной и

фрагментарной регламентации данного вопроса, что не способствует эффективному законодательному урегулированию функционирования лоббистских институтов. Несовершенство действующего законодательства ведет к возникновению разнообразных теневых форм лоббистской деятельности, т.е. создаются неправовое поле, «негласные правила игры» («телефонное право», подкуп чиновников, привлечение пиар-служб и т.п.) как основа «дикого» лоббирования интересов тех или иных групп населения, корпораций, общественных организаций и др.

Деятельность Общественной палаты РФ является значимым фактором коррекции институциональных искажений в сфере лоббистской деятельности и государственного управления, важнейшим элементом реформы, направленной на преодоление отчуждения власти и гражданского общества, согласования их интересов.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Материалы и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования проблемы политико-правовой институционализации лоббистской деятельности в современной России. Полученные в работе результаты дополняют и развивают соответствующие разделы теории государства и права, конституционного права, политологии, политической регионалистики, социологии права и могут быть использованы при чтении различных спецкурсов в рамках государственно-правовой специализации студентов-юристов, а также для модернизации процесса принятия общественных, государственных и иных решений, при осуществлении законотворческой практики, совершенствовании правоприменительной деятельности, представляют интерес в контексте разработки стратегии отечественных институциональных реформ в политико-правовой сфере.

Выводы и рекомендации, сделанные диссертантом, будут способствовать исследованию специфики институционализации лоббистской деятельности в российских регионах, позволяют выявить основные противоречия в процессе формирования Общественных палат на региональном

уровне, обозначить перспективы их возникновения

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в 11 публикациях автора общим объемом 3,4 п л, в том числе в трех статьях, опубликованных в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки России, а также представлены в научных докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях

Результаты исследований использовались при проведении лекционных занятий и семинарских занятий по таким дисциплинам, как конституционное право РФ, теория конституции, правовые системы мира, социология права

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики

Структура диссертационной работы обусловлена объектом, предметом целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и выбор темы исследования, определяется степень ее разработанности по ряду основных направлений, ставятся цели и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов

В **первой главе «Лоббизм в институциональном измерении»**, состоящей из трех параграфов, рассматриваются основные подходы к проблеме институционализации лоббистской деятельности в современной юридической науке, анализируются различные позиции относительно определения сущности института лоббизма, приводится типология моделей и классификация видов лоббизма, рассматривается генезис и становление этого института в зарубежной и отечественной политико-правовой традиции

В первом параграфе **«Понятие и признаки лоббизма»** проанализированы зарубежные и отечественные подходы к пониманию сущности, структуры и значения института лоббизма, представлено его определение в качестве политико-правового института, включающего позитивный и негативный аспекты своего проявления

Диссертант отмечает значение института лоббизма как способа представительства интересов различных социальных групп, корпораций, общественных организаций и др., которое заключается в том, что он является связующим звеном, своего рода «посредником» между государством и институтами гражданского общества

Следует отметить, что в настоящее время определение лоббизма в отечественной литературе во многом опирается на уже накопленный в зарубежных исследованиях опыт. Так, лоббизм трактуется как специфический институт политической системы, представляющий собой механизм воздействия частных и общественных организаций – политических партий, профсоюзов, корпораций, предпринимательских союзов и т.п. (так

называемых «групп давления») – на процесс принятия решений теми или иными органами государственной и муниципальной власти

Диссертант полемизирует с теми исследователями, которые утверждают о влиянии современных лоббистов исключительно на институты законодательной власти, ссылаясь на мнение А П Любимова и Ф И Шамхалова, определяющих институт лоббизма как инструмент взаимодействия общества и властных структур, а лоббирование – как деятельность, основанную на норме закона, в органах законодательной и исполнительной власти с целью представления в них интересов определенных общественных групп, осуществляемую с помощью соответствующих механизмов, технологий и методов, обеспечивающих принятие государством адекватных этим интересам решений

Соискатель отмечает, что в современных условиях трактовка понятий «лоббизм» и «лоббирование» в отечественной литературе существенно изменилась. Во-первых, в условиях демократии лоббизм становится неотъемлемым явлением общественной и политической жизни. Во-вторых, анализ институтов лоббизма имеет огромное прикладное значение, они активизируют деятельность специалистов и экспертов в данном направлении, предполагают общественный интерес к теоретическим и практическим аспектам проблемы. В этой связи соискатель настаивает на необходимости исследования цивилизованных форм лоббирования.

Автор диссертации выделяет институциональные признаки и основные параметры, характеризующие видовую конкретику лоббизма, позволяющие проследить развитие этого явления, распознать его социальную природу, источники и особенности политико-правовой институционализации в современной государственности.

В завершение параграфа соискатель констатирует, что лоббизм имеет тройственную институциональную природу: он является социальным, политико-правовым и информационно-идеологическим институтом. В историческом поле (как считает диссертант) феномен лоббизма возник как социальный институт, с развитием же парламентаризма, системы права и го-

сударственного управления преобразовался в политико-правовой институт, а в настоящее время приобретает черты информационно-идеологического института

Второй параграф *«Генезис и становление института лоббизма в российском политико-правовом пространстве»* посвящен выявлению исторических этапов развития лоббизма в России. Исследование эволюции его институциональных форм, развитие различных уровней лоббистской практики показывает ее динамику и обнаруживает факторы, определяющие ее трансформацию.

Диссертант выделяет пять этапов развития лоббистской деятельности в отечественном политико-правовом пространстве: царский период, имперский период, советский период, постсоветский период, современный этап (от 4 апреля 2005 г.). В каждый из этих периодов российской истории лоббизм имел свои явные особенности: характер отношения общества и власти к данному институту, технологии продвижения интересов, их содержание и направленность. Кроме этого, на каждом этапе своего развития институт лоббизма обнаруживает своеобразие своей структуры и способов проявления, влияющих на его место и значение в конфигурации специфических для России политических, властных организаций.

Соискатель отмечает, что немаловажную роль в эволюции лоббизма в отечественной государственно-правовой системе сыграло масонское общество как первый опыт лоббистской организации в России. Однако, по мнению диссертанта, недопустимо огульное объявление деятельности всех без исключения масонских сообществ лоббистской.

В заключение параграфа автор выделяет и анализирует несколько взаимосвязанных параметров, позволяющих оценивать особенности формирования лоббизма как политико-правового института в России: социальный, институционально-нормативный, институционально-политический, экономический, правовокультурный.

В третьем параграфе *«Виды и модели политико-правовой институционализации лоббизма»* соискатель выделяет и систематизирует ви-

ды и модели лоббизма, обнаруживает закономерности лоббистской деятельности, выясняется место и роль этого института в системе обеспечения национальных и корпоративных интересов

Автор диссертации отмечает, что в развитых политических системах взаимодействие между политическими партиями, различными группами давления и государственными органами имеет в большей степени контролируемый характер. Поэтому в работе он обосновывает необходимость исследования сущности институционально-правовых форм лоббистской деятельности, их места и роли во внутриполитической жизни постсоветской России, с целью выявления проблем, возникающих на пути формирования отечественной версии цивилизованного лоббизма. В данном контексте предлагается концептуально-правовая трактовка понятий «группа интересов», «группа давления», даются их классификация, выявляются элементы лоббистской структуры, определяется содержание категорий «субъект» и «объект» лоббизма.

В плане изучения современных подходов к классификации лоббизма соискатель останавливается на наиболее значимых типологиях. Так, по форме реализации интересов в органах государственной власти и управления следует различать внутреннее и внешнее лоббирование, а также «прямое» и «косвенное». По времени действия лоббизм может быть краткосрочным и долгосрочным.

В работе анализируются и такие виды лоббизма, как непосредственный и опосредованный, ситуационный и стратегический, а также его основные институциональные формы: партийный, территориальный, национально-культурный, корпоративный или предпринимательский (коммерческий).

По содержанию виды лоббирования делятся на активное и пассивное, эмоциональное и рациональное. В зависимости от субъекта и объекта лоббирования, лоббизм бывает ведомственным, отраслевым, региональным, иностранным или международным, общественно-политическим или гражданским.

Соискатель считает что термин «ведомственный» лоббизм не точен, поскольку не полным образом отражает весь спектр его факторов. Встречаются и такие разновидности, как «лоббизм правительства», «лоббизм администрации Президента», поэтому ведомственный лоббизм является обобщающим термином, однако вышеперечисленные виды лоббизма имеют свои особенности и такой лоббизм стоит рассматривать как элементы лоббизма государственных органов власти.

В зависимости от сферы лоббистской деятельности, лоббирование может быть законодательным, исполнительным, судебным. Некоторые исследователи выделяют еще и так называемый «мягкий» (ограничивающееся доведением нужной информации до сведения властных структур) и «жесткий» (информирование властных структур дополняется воздействием на них) лоббизм.

Кроме этого, современные эксперты в данном вопросе предлагают выделять следующие направления лоббирования интересов: вертикальное (обращенное к самым высоким должностным лицам, вплоть до президента и его советников) и горизонтальное (рассчитанное на более широкий круг лидеров общественного мнения).

В зависимости от уровня власти, на котором действуют группы давления, различают лоббирование федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления.

В завершение параграфа автор указывает, что типологизированными могут быть как модели лоббистских структур, так и используемые ими технологии. К последним относятся: участие в парламентских или ведомственных слушаниях, прямые контакты с официальными лицами для изложения групповой точки зрения, завязывание неформальных контактов с официальными лицами – на съездах и др., представление результатов собственных научных исследований или специализированной информации во властных структурах, вхождение в коалиции с другими организациями; контакты с представителями СМИ, оказание помощи в подготовке законопроектов и проектов нормативных актов и др.

По методам, используемым в процессе лоббистской деятельности, лоббизм делят на цивилизованный (легитимный) и теневой (или «дикий»)

Соискатель подчеркивает, что, конечно, каждое государство имеет собственную модель лоббизма, однако в современном мире выделяются две наиболее крупные его модели («плюралистическая» или англосаксонская, «корпоративистская» – европейская или континентальная) Существует и третья модель лоббизма – «новая правовая», сформировавшаяся под влиянием теории общественного выбора, которая хотя и не получила широкого признания в научном мире, но обозначила возможность реализации смешанных (нетипичных) проектов лоббизма в современном государстве

Автор считает, что основой российской модели лоббирования станет синтез различных институтов из «корпоративистской» и «плюралистической» моделей Следует отметить и необходимость возникновения институциональных форм цивилизованного лоббизма, поскольку отсутствие правового регулирования данного вида общественных отношений способствует развитию в России «теневого лоббизма», коррупции и т д

Во второй главе «Общественная палата Российской Федерации в контексте политико-правовой институционализации цивилизованного лоббизма» анализируется процесс возникновения и становления правовых форм институционализации цивилизованного лоббизма в современной России, и в этом контексте рассматривается деятельность Общественной палаты РФ

В первом параграфе *«Институциональные формы и субъекты лоббирования общественных интересов в постсоветской государственности»* диссертант исследует многообразие форм и методов лоббизма, сложившихся в российской и зарубежной политико-правовой практиках, и в этом контексте выявляет особенности функционирования Общественной палаты Российской Федерации

Автор предлагает собственное видение процесса становления и развития институтов цивилизованного лоббизма в современной России и

считает, что утверждение о наличии некой общей схемы лоббистской деятельности, не учитывающей правокультурные, геополитические и исторические особенности, институциональный профиль конкретного государства, определяемый спецификой содержания и конфигурацией национальных политико-правовых и социально-экономических сфер, принципиально неверно.

При оценке форм и методов лоббизма в современном государстве соискатель останавливается на цивилизованных и теневых проявлениях этого института. Следствием теневого лоббизма является применение технологий «черного PR». В его рамках используются формы и методы, выходящие за пределы норм морали, балансирующие на грани уголовного и гражданского судопроизводства. Именно «черный PR» используется как мощнейший рычаг давления на органы государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц (с целью принятия выгодных решений, нормативно-правовых актов) посредством формирования общественного мнения. Рассматривая методы теневого (дикого) лоббизма, диссертант делает вывод, что он основан на злоупотреблении правом и реализуется при прямом нарушении юридических норм.

В этой связи цивилизованные формы лоббистской деятельности необходимы в целях предотвращения криминализации взаимодействия основных субъектов государственной власти и институтов гражданского общества. В частности, необходима легализация лоббизма как механизма реализации институциональных интересов бизнеса в системе государственной власти.

Далее выделяются проблемы, связанные с постсоветским проектом многопартийной системы, препятствующие развитию цивилизованных форм лоббизма в Государственной Думе РФ, демонстрируется очевидная неготовность российской политической системы к плюралистической модели лоббизма, важнейшим элементом которой является именно парламент.

Диссертант констатирует, что, согласно Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст 2) «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества в РФ»²

Особый интерес вызывает вышеупомянутая формулировка целей создания Общественной палаты РФ, поскольку на первом месте указана цель – решение вопросов экономического и социального развития. В этой связи соискатель рассматривает возможность Общественной палаты РФ формировать и использовать институты цивилизованного лоббизма в процессе взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти, а также органами местного самоуправления.

В заключение параграфа, анализируя формы и методы цивилизованного лоббизма, диссертант утверждает, что создание в постсоветской России Общественной палаты является одним из значимых факторов, сдерживающих дальнейшее развитие сложившихся в ходе реформирования высоких политических рисков и влияющих на борьбу с экономической нестабильностью, «клановостью» политической элиты, «клиентелизмом», «телефонным правом» и т.д.

Во втором параграфе *«Правовой режим и способы лоббистской деятельности в Общественной палате РФ»* диссертант обосновывает, что у Общественной палаты Российской Федерации имеется законодательно определенная возможность влияния на становление цивилизованных форм и методов лоббистской деятельности.

² Федеральный закон от 4 марта 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями от 27 декабря 2005 г.) // Российская газета. 2005. 7 апреля.

Концепция создания Общественной палаты построена на закреплённом в ч 1 ст 32 Конституции РФ праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Общественная палата – это новый политико-правовой институт в Российской Федерации, который призван обеспечить взаимодействие ее граждан, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также для осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Цивилизованный лоббизм основывается на использовании законных способов воздействия групп давления на объект лоббизма. К ним относятся съезды и совещания предпринимателей с участием представителей власти, воздействие через различные СМИ на решения органов публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, встречи с высшими руководителями государства, работа в экспертных группах по подготовке проектов документов парламента и правительства, участие в заседаниях комитетов и комиссий парламента, съезды и совещания предпринимателей с участием представителей власти, проведение социологических опросов и рейтингов, организация PR-акций, организация забастовок, массовых звонков и писем граждан и др.

Напротив, теневой лоббизм подразумевает продвижение чьих-либо интересов, с использованием незаконных методов шантажа, всевозможных угроз, подкупа чиновников и депутатов др.

Особенностями цивилизованного лоббизма, отличающими его от теневого варианта лоббистской деятельности, являются

1 Законодательная база, регулирующая лоббистскую деятельность (закрепление в нормативно-правовых актах субъектов и объектов лобби-

рования, четких требований, предъявляемых к лоббистам и их регистрации, определение форм, методов и способов лоббирования)

2 Легальные источники финансирования лоббистских организаций

3 Осуществление лоббистской деятельности с учетом демократических принципов, в том числе ее открытости, «прозрачности» для институтов гражданского общества. Так, согласно Федеральному закону, регулирующему деятельность Общественной палаты Российской Федерации, последняя призвана выражать интересы всего общества. Если же обратиться к институциональным формам цивилизованного лоббирования и сопоставить их с полномочиями членов Общественной палаты, предусмотренных соответствующим Федеральным законом, то можно обнаружить, что в некотором смысле для цивилизованного лоббирования как средства реализации интересов граждан, так и интересов общественных объединений в рамках работы Общественной палаты России, создаются оптимальные условия, в полной мере соответствующие демократическим принципам.

4 Достижения компромисса между различными группами давления и др.

Далее автор выделяет и анализирует технологические возможности взаимодействия между институтами публичной власти, гражданами и бизнесом в рамках деятельности Общественной палаты РФ, которые должны обеспечить развитие институциональных форм цивилизованного лоббизма.

В завершение параграфа диссертант отмечает, что Общественная палата РФ должна сократить «зазор» между функциями институтов государственной власти и существующими в постсоветской правовой и политической жизни системами неформальных практик.

Данная цель предопределена кругом задач, зафиксированных в текущем законодательстве, основными из которых являются следующие:

1 Нормативное и процедурное обеспечение прозрачности процессов выработки и осуществления государственной политики в России

2 Создание и развитие процедур, механизмов и институциональных форм публичного обсуждения общественно значимых проблем

3 Отстаивание и продвижение общественных интересов при формировании и реализации государственной политики в Российской Федерации

4 Организация и осуществление переговорного процесса между государственными и негосударственными организациями по наиболее острым и общественно значимым проблемам.

5 Содействие развитию деятельности общественных и государственных органов, созданных для обеспечения участия граждан в формировании и реализации государственной политики

6 Информирование о деятельности федеральных органов власти и об их взаимодействии с институтами гражданского общества

7 Осуществление гражданского контроля и общественной экспертизы решений органов государственной власти

Деятельность Общественной палаты РФ позволяет собирать факты, необходимые для лоббистской деятельности. Это, прежде всего, статистические данные, экономические показатели, решения в сфере государственного управления

Соискатель приходит к выводу о том, что Общественная палата РФ как постоянно действующая организация, в которую входят и представители общественности, и представители крупного, среднего, мелкого бизнеса, наделенная рядом весомых полномочий, имеет законодательно закрепленную возможность стать важнейшим политико-правовым институтом цивилизованного лоббизма в Российской Федерации

В третьем параграфе *«Позиция субъектов РФ в оценке правовой регламентации лоббистской деятельности в России»* диссертант подчеркивает, что в настоящее время отсутствует единая концепция развития лоббизма как политико-правового института в субъектах Российской Федерации, учитывающая их территориальную и этническую специфику. Поэтому и возникает потребность в комплексном анализе процессов политико-правовой институционализации лоббизма на региональном уровне, соотнесении его с особенностями федеральной политики в этой сфере

общественных отношений

В этом плане соискатель отмечает необходимость исследования регионального аспекта лоббистской деятельности, что связано с особенностями отечественной федерализации, спецификой и проявившимися за последние годы противоречиями в процессе модернизации институтов российской государственности

Вообще, в практике правового регулирования лоббистской деятельности в субъектах РФ не сложилось единого подхода, в связи с чем диссертант утверждает о необходимости обеспечения прозрачности, открытости и легитимности непосредственных контактов лоббистов с органами региональной публичной власти, что возможно при соответствующем законодательном оформлении. Анализ же имеющих место в современной России законопроектов подтверждает, что они поверхностно и весьма фрагментарно регламентируют лоббистскую деятельность, как на федеральном уровне, так и в регионах, что, очевидно, не способствует возникновению и закреплению институциональных форм цивилизованного лоббизма и в столице, и в российской провинции

Однако, несмотря на отсутствие специального федерального закона, призванного регулировать лоббизм в РФ, цивилизованные, теневые формы и методы лоббистской деятельности в Российской Федерации возникают и функционируют в силу объективных причин и являются весьма разнообразными. Естественно, что нестабильность законодательства, его несовершенство, всегда будут толкать «группы интересов» к поиску новых вариантов, способствующих созданию оптимальных условий для своей работы и безопасности. В субъектах РФ также создаются внеправовое поле, «негласные правила игры» в виде телефонного права, подкупа чиновников и введения «своих людей» в органы государственной власти субъектов и муниципальной власти и др.

В этой связи создание и функционирование Общественной палаты на федеральном и региональном уровнях рассматривается диссертантом в качестве значимого фактора коррекции институциональных искажений в

сфере лоббистской деятельности и государственного управления, важнейшего элемента комплексной реформы, направленной на преодоление отчуждения власти и гражданского общества, согласование интересов, приобретающих статус государственной политики

В **заключении** диссертант подводит итоги исследования и делает выводы по изучаемой проблематике, намечает перспективы дальнейшего исследования особенностей институционализации цивилизованных форм и методов лоббистской деятельности в модернизирующемся политико-правовом пространстве.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Коженко Я В Политико-правовая институционализация Общественной палаты в условиях современного отечественного реформирования // Тенденции и противоречия российского права на современном этапе IV Всероссийская научно-практическая конференция Пенза, 2005 – 0,2 п л

2 Коженко Я В. Проблемы лоббирования законопроектов в современной России // VI научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сборник докладов Таганрог: ТИУиЭ, 2005 Т 1 – 0,4 п л

3 Коженко Я В Лоббизм как политико-правовой институт концептуальная версия // Научные труды Российская академия юридических наук В 3 т М, 2006 Т 1 – 0,3 п л

4 Коженко Я В Общественная палата Российской Федерации как «площадка» для цивилизованного лоббирования или новый диалог между властью и обществом // Актуальные проблемы правовой науки Межвузовский сборник научных трудов Архангельск, 2006 – 0,5 п л

5 Коженко Я В Лоббизм как форма представительства корпоративных интересов политико-правовой аспект // VII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сборник докладов Таганрог, 2006 Т 1 – 0,3 п л

6 Коженко Я В Иностраннный лоббизм как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации политические, юридические и право-охранительные аспекты Материалы Международно-практической конференции 7-8 июня 2007 г Ростов-н/Д РЮИ МВД России, 2007 – 0,1 п л

7 Коженко Я.В Виды лоббизма в Российской Федерации проблемы и перспективы // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании V Международная научно-практическая конференция Т. 3 Юридическая наука и практика в современной России Таганрог, 2007 – 0,5 п л

8 Коженко Я.В История лоббизма в России // VIII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сборник докладов Таганрог, 2007 Т 1 – 0,4 п л

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

9 Коженко Я В . Курилкина О А Государственное принуждение как элемент механизма правового регулирования федеративных отношений в современной России // Юристь-Правоведь 2006 № 1 – 0,3/0,2 п л

10 Коженко Я В Особенности институционализации лоббизма в современной России // Юристь-Правоведь 2006 № 3 – 0,3 п л

11 Мордовцев А Ю , Коженко Я В , Яценко О В Институциональная природа лоббизма в контексте современной модели государственной власти // Философия права 2007 № 3 – 0,4/0,2 п л

Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс New Roman. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 260.

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83