

*Проблемы эволюции института лоббизма*

*2017 г.*

## Происхождение «лоббизма»

- В письменном языке
- Английский парламент
- У.Грант (США)
- Лоббист = челобитчик

## Лоббизм в XX в.

*Как отстаивать частный экономический (и проч.) интерес, используя процедуры политического процесса?*

- Капстраны
- Соцстраны
- Страны «3-го мира»

## Понятие и сущность лоббизма

- **Лоббизм** - это деятельность граждан, их групп и организаций по отстаиванию своих интересов при принятии решений органами власти.
- Концепции лоббистской деятельности:
  - а) **теории лоббистского плюрализма** и
  - б) **теории лоббистского корпоративизма**
    - Независимость / зависимость от государства
    - Конкуренция / управляемость
    - Спонтанность / упорядоченность возникновения
    - Разрозненность / иерархичность

# Классификация форм лоббистской деятельности

## 1. По степени правомерности методов

1) Противоправное давление на принимающих решение:

- подкуп (депутатов, министров)
- угрозы, шантаж, обман
- покупка должности

2) Правомерное влияние:

- организация PR-кампании в СМИ
- проведение парламентских слушаний, конференции
- проведение и предоставление исследований
- проведение открытых переговоров и встреч с должностными лицами
- экспертная оценка проектов решений
- другие...

## **2. По субъектам инициативы (кто воздействует) можно различать лоббизм :**

- ведомственный
- предпринимательский
- общественный

## **3. По адресату лоббистской активности (на кого воздействуют):**

- парламентский
- ведомственный
- судебный

## **4. По этапу реализации лоббируемого решения:**

- законопроектный
- правоприменительный
- «толковательный»

## **5. Смешанная классификация**

- прямой
- косвенный
- внутренний

# Плюсы и минусы лоббизма

1) «++» лоббизма:

- Стимулирование социально-политического развития
- Расширение информационной и организационной базы принимаемых решений
- Выступает инструментом самоорганизации гражданского общества
- Создает возможности для обеспечения интересов меньшинства

## 2) «← →» лоббизма:

- Может выступать проводником неправового воздействия
- Может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества
- «Размывание» народовластных устоев общества
- Блокирование полезных управленческих решений

# Правовое регулирование лоббистской деятельности в зарубежных странах

1. Действует специализированное и относительно цельное законодательство о лоббизме (США, Канада, Великобритания);
2. Лоббизм урегулирован косвенно в регламентах представительных органов и отдельных документах о государственной службе (ФРГ);
3. Понятие лоббизма связывается с противозаконной деятельностью (Франция, Италия, Индия);
4. Страны, которые стоят на пути выбора одной из 3 концепций (обсуждаются соответствующие законопроекты) – Россия, Австралия, Бразилия.



# Модель правового регулирования лоббистской деятельности в США

- **1-я поправка 1789 г.:** Конституция США гарантирует, что Конгресс США не будет... ограничивать право народа обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб.
- Закон 1876 г.: все лоббисты должны заявить о себе и официально зарегистрироваться у клерка нижней палаты парламента.
- **Закон «О регулировании лоббизма» 1946 г.** (Американская лига лоббистов с 1979 г.)
- **Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» 1995 г.:**
  - *В новом законе прописаны и установлены: ...*
  - *Понимание лоббиста: ...*
  - *Формы лоббистской деятельности*
  - *Порядок регистрации лоббистов*
- Истории законов США об особых формах лоббизма:
  - **FCPA** (Foreign Corrupt Practices Act, 1977)
  - **FARA** (Foreign Agents Registration Act, 1938)

# Модель правового регулирования лоббистской деятельности в ФРГ

- Статья 17 Конституции: «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент».
- Нет единого ФЗ, но несколько актов:
  - Единое положение о федеральных министерствах,
  - Регламент деятельности Бундестага,
  - Кодекс поведения члена Бундестага,
  - Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге.

# Французская модель регулирования лоббизма

- Лоббизм не легализован. Депутаты стоят на страже общих интересов.
- Однако: закон о свободе союзов 1884 г.
- Сегодня – сотрудничество государства с ок. 200 так называемых содружеств и исследовательских групп. Регламентации отношений нет.

## Основные требования, предъявляемые к лоббистской деятельности (на уровне ЕС)

- 1. Не скрывать коммерческих отношений между политиками и частными структурами.
- 2. Списки лоббистов необходимо регистрировать и предоставлять общественности и средствам массовой информации.
- 3. Система регистрации лоббистов должна включать предоставление списков с названием организации, именами оплачиваемого персонала и руководителей организаций, а также законодателей, с которым» имеются коммерческие отношения.
- 4. Нельзя считать лоббистом того, кто пытается воздействовать на политический курс исключительно посредством связи с общественностью через СМИ.
- 5. Регистрацию лоббистов необходимо стимулировать путем выдачи им пропусков в здания и помещения парламента.
- 6. Необходимо постоянно обновлять списки лоббистов.
- 7. Систему регистрации необходимо регулярно совершенствовать.
- 8. Для частичного покрытия расходов по управлению лоббистской деятельностью ввести регистрационный сбор, но его размер должен быть довольно скромным, чтобы стимулировать участие небогатых организаций.

## Проекты законов о лоббизме в России

- Инициатива правового регулирования лоббизма в Верховном Совете РФ (проект закона депутатов Н. Зяблук, В. Жигулина, В. Новикова) (проект сосредоточен на лоббистской деятельности в федеральном законодательном органе;
- проект ФЗ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.А. Лепехиным 04.10.1995);
- проект ФЗ № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым 02.06.1997);
- проект ФЗ № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой 18.06.2003);
- проект ФЗ № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Н.В. Левичевым 17.12.2013).
- *Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в ОГВ» МПА СНГ 2003 г.*

# Проблемы законопроектов

- 1) неубедительность самой необходимости законодательного регулирования лоббизма (*«узаконение взяток» vs Дж.Кеннеди*)
- 2) неразвитый понятийный аппарат и низкий уровень юридической техники (*нет норм о процедурах: деятельности, регистрации, финансирования, отчетности и т.д.*)
- 3) регистрационная или жестко-регулятивная концепция: неясность предпочтений (*решение проблемы теневого лоббизма в РФ; «новички»*)
- 4) лоббизм в судах: неосмотрительная допустимость

**Соотношение (в процентах) попадания органов власти  
разного уровня под влияние стратегии бизнеса «захват  
государства»**



**Соотношение (в процентах) попадания под влияние стратегии бизнеса «захват государства» разных ветвей власти и пр/хр органов**





**«ОКАЗЫВАЛИ ЛИ ВЫ ИЛИ ВАША ФИРМА  
МАТЕРИАЛЬНУЮ ПОДДЕРЖКУ (ДЕНЬГАМИ,  
ТОВАРАМИ ИЛИ УСЛУГАМИ) ПОЛИТИЧЕСКОЙ  
ПАРТИИ ИЛИ ПОЛИТИКУ?»**



# GR-менеджмент

- **Понятие GR** – профессиональная деятельность по обеспечению взаимодействия предпринимателей с органами власти (с целью информирования последних о нуждах предпринимательской среды и принятия сбалансированных решений).
- **Актуальность GR** – традиционные отличия способов ведения хозяйствования и проблемы бизнеса «по-русски»

# Внутренние проблемы GR



# Внешние проблемы GR



Источник, Ассоциация Менеджеров, 2003

# Сравнение преимуществ и недостатков выполнения GR-функций высшим руководством компании

Преимущества	Недостатки
Статус руководителя позволяет решать более значимые вопросы	Первое лицо компании, как правило, не является специалистом в области GR
Представители власти охотнее идут на контакт с первым лицом	Занимается GR не регулярно
Позволяет преодолеть разногласия в компании по поводу способов решения вопроса в области GR	Не располагает возможностью для самостоятельной реализации крупных и многопрофильных GR-проектов
Имеет возможность принимать решения в ходе переговоров	Работа в сфере GR отвлекает от других задач развития компании
Имеет стратегический взгляд на развитие компании	Сфера рабочих контактов в органах власти ограничена

# Преимущества и недостатки формирования собственного GR-отдела на предприятии

Преимущества	Недостатки
Позволяет выполнять весь спектр задач в области GR	Высокая стоимость работы департамента
Позволяет реализовывать GR-проекты высокой сложности	Не хватает полномочий для окончательного решения вопроса
Позволяет привлекать профессионалов в сфере GR	Могут возникнуть противоречия стратегическим интересам компании, т.к. стратегия развития фирмы вырабатывается другими людьми
Позволяет располагать широкой сетью контактов в органах власти	Могут возникать проблемы с восприятием департамента в компании как потребителя ресурсов, не приносящего прибыли

# Департамент по отношениям с органами власти

**Цель** – обеспечение стабильных внешних условий и создание новых возможностей, связанных с деятельностью органов государственной власти (ОГВ)

*Задачи*

Определение и анализ потребностей компании в сфере взаимодействия с ОГВ

Отслеживание деятельности ОГВ и прогнозирование их влияния на компанию

Координация выстраивания отношений компании с ОГВ

Воздействие на ОГВ

Обеспечение преференций и государственных заказов для компании

*Функции*

Отслеживание деятельности ОГВ  
и прогнозирование их  
влияния на компанию

Осуществляет постоянный мониторинг деятельности  
ОГВ и их кадрового состава

Осуществляет аналитику действий ОГВ

Проводит экспертизу влияния государственных решений  
на компанию

Определение и анализ  
потребностей компании в  
сфере взаимодействия с ОГВ

Осуществляет непрерывную коммуникацию  
с заинтересованными лицами в компании по вопросам,  
связанным с ОГВ

Обобщает полученную информацию и подготавливает  
аналитические отчеты о воздействии ОГВ на компанию

Координация выстраивания  
отношений компании с ОГВ

Разрабатывает и внедряет единые принципы  
взаимодействия компании с ОГВ

Координирует информационные потоки компании с ОГВ

Отслеживает и контролирует ключевые аспекты  
взаимодействия функциональных и региональных  
подразделений с ОГВ

Консультирует заинтересованных лиц в компании  
по вопросам взаимодействия с ОГВ



Воздействие на ОГВ

- Разрабатывает план воздействия компании на ОГВ
- Разрабатывает и реализует GR-проекты
- Устанавливает и поддерживает контакты в ОГВ
- Организует встречи и переговоры руководства компании и собственников с представителями ОГВ
- Разрабатывает проекты нормативно-правовых актов и их обоснования для ОГВ
- Подготавливает аналитическую информацию для ОГВ
- Оказывает непосредственное влияние на процесс принятия решений в ОГВ
- Формирует общественное мнение по лоббируемым вопросам
- Организует/соорганизует мероприятия в сфере социальной ответственности бизнеса
- Формирует и поддерживает группы воздействия на ОГВ

Обеспечение преференций и государственных заказов для компании

- Обеспечение участия компании в государственных тендерах
- Обеспечение преференций для деятельности компаний

