

## ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА

*Акай А.К., магистрант "КАЗГЮУ", г. Астана*

Анализируя политические системы многих развитых и развивающихся стран мира, невозможно не заметить, возрастающую роль института лоббизма, и лоббистов в частности, на развитие современной политики и общества в целом, на механизмы принятия управленческих решений и так далее. Уже сегодня довольно-таки сложно понять, имеются ли такие решения, которые бы принимались представителями власти без воздействия на них со стороны заинтересованных лиц. В одинаковой степени сложно себе представить, чтобы крупные бизнес структуры не пытались решить свои проблемы без взаимодействия с органами власти. Можно по-разному относиться к лоббизму и к ее представителям, однако, учитывая современную динамику развития политических систем, количество лоббистов будет только увеличиваться со временем.

С момента обретения независимости Правительством Республики Казахстан были предприняты многочисленные попытки инициировать законопроект «О лоббизме», однако ни один из них, не получил одобрения в Парламенте. Однако учитывая развитие казахстанского общества и политического поля в целом в сторону демократизации, становится очевидным то что, в перспективе властью будет поставлен вопрос о внедрении института лоббизма в правовое поле, по примеру большинства развитых государств.

Ввиду вышесказанного, и принимая во внимание неоднозначное отношение, можно даже сказать отсутствие четкого понимания данного политико-правового института в профессиональных и научных кругах, считаю необходимым ответить на ряд острых вопросов, которые позволят нам более ясно понять, что же из себя представляет институт лоббизма.

Одним из первых острых вопросов который возникает перед человеком, изучающим данный институт, является определение лоббизма, так как за годы развития института лоббизма так и не сформировалась конкретное определение данного термина. В первую очередь, хочется отметить, конечно же неоднозначную оценку понятию «лоббизм» в мире. При этом встречаются диаметрально противоположные точки зрения, но не заметить эволюцию в понимании данного явления все-таки нельзя. Так к примеру Большая советская энциклопедия в 1973 году содержала такое определение: «Лобби, лоббизм (от англ. lobby - кулуары), система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих прямое давление вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в интересах этих компаний». [1; 589] Подобный взгляд на лоббизм, который отождествлялся с подкупом и коррупцией в сфере осуществления государственной власти встречается и по сей день. Такая оценка на уровне обыденного сознания часто встречается и на Западе, в том числе и в политических кругах. Так исследователь из Мичиганского университета США Ричард Холл пишет, что «самый распространенный и циничный взгляд на лоббизм заключается в том, что он оценивается как более-менее законная взятка»[2; 122].

Несмотря на то что, вплоть до XIX века термин лоббизм имел крайне негативный оттенок, отождествляемый с лоббизмом, и занятие лоббизмом считалось низким и недостойным, все перевернулось с ног на голову благодаря американскому лоббисту Сэму Уорду, который первым отошел от коррупционных схем влияния на принятие властных решений. Он устраивал званые обеды, дружил с сенаторами и государственными секретарями, убеждал чиновников и сенаторов не деньгами, а словом, тем самым произвел настоящую революцию в лоббизме. Если раньше лоббизм представлял собой передачу денег по знакомству, то теперь это была уже передача информации, убеждение в своей правоте. Лоббистская деятельность приобретает более сложный характер, ведь убедить намного сложнее, чем просто вручить деньги. Нужно подобрать аргументы, учесть психологию того, кого убеждаешь. Не зря Сэма Уорда прозвали королем лобби. По словам современников, он поднял лоббизм до уровня занятия, достойного настоящего джентльмена.[3; 89]

До сих пор единообразия в практике применения терминов «лоббизм», «лоббист» не существует, поэтому в современном Казахстане сложилась уникальная ситуация при которой де-юре ни лоббизма, ни лоббистов не существует, а де-факто данными категориями оперируют многие видные государственные деятели и профессиональные юристы. В России в аналогичной ситуации даже существует Национальная палата лоббистов в которой публикуются списки наиболее влиятельных и успешных российских лоббистов, при этом каждый из участников активной политической жизни вкладывает нечто особенное в данное понятие.[4; 20]

Каковы же основные подходы к определению понятия «лоббизм» и производных от него, которые можно выделить на основе изучения опыта лоббистской деятельности в иностранных? По мнению британского эксперта К. Кумса, «в западной литературе употребляются чаще всего два определения лоббизма. Первое: лоббизм – это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству. Второе: лоббизм – это профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики».[5; 34]

Первый подход – это рассмотрение лоббизма в широком значении данного термина, как особого рода деятельности, главной составляющей которого является давление, влияние на власть в интересах определенной силы, либо проведение властных решений в ее интересах. Второй подход – это уже рассмотрение в узком, более детальном смысле, и мне подобный подход видится наиболее приемлемым, так как он не дает маневра для разнотолков и разногласий, однако и это определение, данное британском экспертом мне видится не до конца детальным, поэтому, опираясь на определения предлагаемые видными учеными этой сферы, на мой взгляд, данный термин необходимо детализировать следующим образом: Лоббизм – многоплановое, многоуровневое, взаимодействие граждан, социальных групп, коммерческих и некоммерческих организаций, а также отдельных лиц специализирующихся на лоббистской деятельности, с органами государственной власти, с целью оказания влияния не противоречащих законам способами, на принятие ими необходимых властных решений, или для постоянного отстаивания своих интересов.

Данный подход к определению считаю наиболее объективным, и оптимальным в качестве отправной точки для понимания данного термина. В рамках данного подхода мы получаем чёткую и одновременно комплексную дефиницию, не абсолютизируя какую-либо одну сторону лоббизма, но подразумевая их все.

Следующим вопросом часто встречающихся в дискуссиях о лоббизме, является « Чем же отличается лоббизм от коррупции?», в данном вопросе имеется скрытая критика, попытка отождествить данные понятия, однако за годы своего существования данный институт на практике доказал свое отличие от коррупции.

В развитых демократиях и на наднациональном уровне процессы неформального согласования интересов превалируют над их институционализированными формами; вместе с тем существующие институты согласования интересов включены в систему функционального представительства, обеспечивая дополнительный канал доступа гражданского общества к влиянию на процесс разработки решений.

Именно в этом принципиальное отличие коррупции от лоббизма, убеждающего чиновников в рамках отлаженного и в целом рационального механизма принятия решений, так и от вытесняющего лоббизм искусства public relations, убеждающего уже не чиновников, но общественное мнение, которое оказывает растущее влияние на последних в демократическом обществе.

Поэтому, если лоббизм – институт представительской, парламентской демократии, а public relations – элемент всеобщей демократии, взятка – принципиально антидемократический инструмент. Он не только не способствует балансированию интересов, но, напротив, объективно ведет к разрушению механизмов этого балансирования и максимальной дезорганизации процесса управления.

Поэтому являясь полноценным политико-правовым институтом, лоббизм серьезно отличается от незаконной коррупции, однако в рамках этой статьи хотелось бы остановиться на основных моментах.

Во-первых, лоббизм это процесс оказания влияния, на должностное лицо носящий конкурентный характер, правила которого известны всем его участникам. В конкурентности заключено одно из главных его отличий. Правила всем известны и общеобязательны, и самое главное заключены в нормативно-правовых актах.

В США к примеру это закон «О гласности лоббистской деятельности» принятый в 1995 году, в Канаде это «Акт о регистрации лоббистов». Данный Акт самым подробным образом урегулировал многочисленные аспекты лоббистской деятельности, начиная с целей и социально-политического предназначения лоббизма, заканчивая детальным описанием процедур регистрации лоббистов.

В преамбуле к Акту о Регистрации Лоббистов говорится, о том, что:

- свободный и открытый доступ к правительству – важный вопрос
- общественного интереса;
- лоббирование представителей публичной власти – законная деятельность;

- желательно, чтобы представители публичной власти и общественность,
- имели возможность, чтобы знать, кто пытается влиять на правительство;
- система для регистрации оплачиваемых лоббистов не должна препятствовать
- вободному и открытому доступу к правительству;

Как видно из преамбулы данного акта, он открыто отстаивает демократические ценности, такие как открытость и прозрачность, которые абсолютно недопустимы при коррупции, которая подразумевает скрытую и теневую деятельность.

Что касается Европейских государств, то, несмотря на то что, понятие лоббизм не было введено в правовое поле этих стран, при законодательных органах, к примеру, в ФРГ действуют консультативные органы, которые оказывают посреднические услуги по взаимодействию между депутатами, и заинтересованными лицами. По сути лоббистов там называют консультантами.

Ст. 17 Конституции ФРГ: "Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и парламент". Подобное право является основанием и для лоббизма в США, поскольку оно трактуется, как право союзов требовать участия в законодательном процессе и управлении государством. Конституционная практика Германии придает этому праву иное значение. В 1968 г. Фракция СДПГ в бундестаге предложила, чтобы в открытом рассмотрении петиций могли участвовать их составители. Такая форма рассмотрения прошений, типичная для многих американских штатов, открывает союзам реальные возможности влияния на парламентариев. Предложение СДПГ не было принято, и этим была отклонена возможность изменить исторически сложившуюся роль петиционного права в ФРГ. [6;77] Нормы немецкой Конституции, таким образом, только косвенно указывают на законность существования лоббизма.

Проблему регулирования лоббизма в парламенте можно разделить на внутреннюю и внешнюю составляющие. «Внутренний» лоббист, т.е. депутат, призванный учитывать интересы всего общества и обладающий на этом основании правом принимать решения, но действующий в интересах определенной группы, имеет гораздо больше возможностей, чем профессиональный «внешний» лоббист.

Чтобы уменьшить опасность «внутреннего» лоббизма, т.е. деятельности депутата в пользу узконаправленных интересов, которая может помешать ему выполнять свои прямые обязательства, в Регламенте Бундестага появился отдельным приложением, так называемый Кодекс поведения члена Бундестага. В данном приложении находятся основные требования по предоставлению депутатами сведений о дополнительных источниках доходов. То есть, по сути, не запрещая заниматься лоббистской деятельностью, данный акт лишь снижает возможные коррупционные риски тем самым на законодательном уровне дифференцируя данные понятия.

Вторым основным отличием коррупции от лоббизма является отсутствие секретных или побочных платежей при выполнении лоббистской деятельности.

В вышесказанном приложении Регламента Бундестага требование по предоставлению депутатами сведений о дополнительных источниках доходов направлено именно на выявление возможных теневых денежных переводов.

В законе «О гласности лоббистской деятельности» США 18 раздел запрещает организациям занимающимся лоббистской деятельностью, получать средства из федеральных фондов через вознаграждения, гранты, контракты и другие способы.

В тех государствах в которых, на законодательном уровне регулируется лоббистская деятельность, наиболее строгим образом регулируется вопрос о передаче денег, как их также именуют пожертвованиями в фонды того или иного политика, так как именно лимитированные, полностью контролируемые денежные переводы, позволяют удерживать данную деятельность на законном, цивилизованном уровне, не позволяя опускаться до уровня грязного подкупа и шантажа, то есть коррупции, тем самым обеспечивая доступ к органам государственной власти не только влиятельные и богатые компании, но и общественные объединения, и профсоюзы, сохраняя тем самым, необходимый для демократического общества баланс сил.

В последнее время в среде политологов и юристов, стало популярным понятие «цивилизованный лоббизм» обозначающий продвижение интересов в органах государственной власти некоррупционными методами. Хотя, на мой взгляд, данный термин является тавтологическим. Потому что там, где заканчивается лоббизм, начинается коррупция. Мастерством лоббиста является не используя коррупционные методы давления, наподобие шантажа и подкупа, добивать необходимого результата.

Существует множество способов такого воздействия, перечислим основные из них:

- разработка решения той или иной проблемы. Зачастую для достижения этой цели привлекаются представители экспертного и научного сообщества;

- проведение социологических опросов и рейтингов, подтверждающих аргументацию лоббиста;
- привлечение влиятельных спикеров, доказывающих позицию лоббиста и распространяющих ее в экспертных и общественных кругах, в том числе с привлечением СМИ;
- организация пресс-конференций, конференций, научных семинаров, круглых столов, слушаний (в том числе в органах государственной власти), на которых специально привлеченный эксперт доказывает выгодную для лоббиста точку зрения.
- формирование коалиций, корпоративных пулов и групп поддержки для усиления позиции лоббиста;
- проведение просветительских и пропагандистских кампаний в СМИ в поддержку лоббистской позиции;
- осуществление «grass roots» мероприятий: организация массовых звонков и писем граждан в органы власти и управления. [7; 14]

Как уже было сказано выше различия между лоббизмом и коррупцией колоссальны, начиная от самой сущности и природы этих двух понятий, заканчивая методами воздействия, единственное, в чем можно провести параллель так это в субъектном составе, потому что в обоих случаях речь идет о властных структурах, и частных лицах, однако способы, по которым осуществляется это взаимодействие, и его последствия абсолютно отличны друг от друга.

Еще одним вопросом вызывающий споры в последнее время является вопрос отличия лоббизма от GR (*government relations*).

Для ответа на данный вопрос необходимо к специальной литературе, где собраны определения данной деятельности.

GR представляет собой деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами и государственной властью, включающую в себя сбор и обработку информации о деятельности правительства, подготовку и распространение информации о позициях представляемых групп, влияние на процессы принятия политических и административных решений. [7; 17]

GR – сознательная организация коммуникаций, установление эффективных коммуникаций с органами государственной власти. [7; 20]

Приведенные выше определения свидетельствуют о том, что *government relations* – является многоаспектной деятельностью негосударственных структур, направленная на осуществление взаимодействия с органами государственной власти. [7; 21]

Являясь близкими по смыслу и содержанию понятиями, GR и лоббизм зачастую отождествляют, некоторые авторы считают, что одно понятие включает себя в другое, однако в учебнике «GR и лоббизм: теория и технологии», под редакцией В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой, предлагается понимать GR как отношения специальных субъектов с органами государственной власти, а под лоббизмом – решения тех или иных вопросов в интересах заинтересованных групп в государственных органах власти на основе знания процедур позиция, с которой согласен и автор данной статьи, так как цель, методика и технологии данных видов деятельности отличаются друг от друга.

Целью лоббиста является влияние на решение конкретных вопросов, для этого он обязан знать конкретные процедуры принятия решения в рамках того или иного государственного органа. То есть лоббист бьет точно, не распыляясь на общие вопросы, в то время как, целью специалиста в области GR является выстраивание доверительных, лояльных отношений с представителями власти, по сути, выстраивая мост между властью и бизнесом.

К технологиям GR – коммуникаций следует отнести: медиариелшнз, участие в обсуждении органами государственной власти интересующих вопросов, технологии реализации программ корпоративной социальной ответственности и.т.п. GR-специалист должен в совершенстве владеть коммуникативными навыками и уметь «вписать» проблемы своего бизнеса в повестку дня власти. [7; 26]

К технологиям лоббистов больше относится налаживание неформальных связей с чиновниками среднего и высшего звена, для влияния на принятие необходимых решений, ускорения или задержания продвижения бумаг, организация обедов, предоставление билетов на различные мероприятия, предоставление определенных не противоречащих законам льгот и преференции.

В остальном технологии лоббиста и GR-специалиста идентичны к примеру:

- консультирование представителей;
- проведение экспертиз нормативно-правовых актов;

- разработку проектов нормативных правовых актов и организация их обсуждения;
- участие в работе консультативных органов;
- участие в парламентских слушаниях;
- проведение мероприятий совместно с представительскими и исполнительными органами

Также очень важным отличием является то, что GR-специалист, как правило, работает в структуре компаний, в крупных корпорациях, существуют целые департаменты по взаимодействию с органами государственной власти, тогда как лоббист чаще всего привлекается на контрактной основе, на основе гонорара, лоббист является частным лицом, работающим на себя, курируя единичные проекты. GR-специалист наладив связь с государственным органом, представляет и защищает позицию своей компании, на постоянной основе.

Несмотря на то, что лоббизм и GR имеют много похожего в своей деятельности, на деле весьма отличаются друг от друга.

Еще одним вопросом, который имеет значение для казахстанского правового поля, дифференцирование моделей правового регулирования лоббистской деятельности в странах англо-саксонской и романо-германской правовой семьи, учитывая, что при разработке нормативных правовых актов наши разработчики перенимают опыт не только европейских государств, но и стран с классической правовой системой, достаточно вспомнить «правило Миранды» являющаяся американским нововведением, однако успешно внедренное в наше правовое поле, соответственно изучение отличий регулирования лоббизма в данных правовых системах впоследствии позволит нам сделать наиболее адекватный и приемлемый выбор.

По сути, основным фундаментальным отличием американской и континентальной модели заключается во внедрении понятия «лоббизм» в правовое поле.

Эту тему осветил в своей статье «Оптимальная модель лоббизма в Казахстане» политолог Досым Сатпаев. Среди прочего он выделяет основные тезисы американской (англосаксонской) системы, во-первых, это «контролировать нужно не лоббистов, а лоббируемых», во-вторых «лоббировать в парламенте и министерствах - неотъемлемое право каждого». В разрезе этих тезисов становится ясным отношение к лоббизму в странах с данной правовой системой, они признают лоббизм неотъемлемой частью политической жизнью. [11]

Что касается стран с континентальной моделью то, отсутствие данного понятия в правовом поле, не мешает ему существовать де-факто. Во Франции, к примеру, действует Социально-экономический совет на общенациональном уровне, предусмотренный Конституцией 1958 года. Этот орган состоит из представителей профессиональных групп и призван давать правительству заключения по всем законопроектам экономического и социального характера. Таким образом, как считают некоторые авторы, он выполняет роль своеобразного «лоббистского парламента». Подобные органы действуют также в Италии, Австрии и Голландии.

Мировая практика правового регулирования лоббизма, несмотря на его фактическое широкое распространение, как и отношение к этому явлению весьма ограничено и неоднозначно, поэтому весьма сложно разработать определенную типологию регулирования лоббизма.

В целом, проблемы правового регулирования лоббизма в Казахстане являются весьма актуальными, и требуют глубокого исследования, тем более что до настоящего времени отсутствуют монографические работы, касающиеся вопроса законодательного регулирования лоббизма, однако с момента обретения независимости и по сегодняшний день было принято немало попыток узаконить данную деятельность. Поэтому для формирования правильного понимания сути лоббизма необходимо тщательно изучить и взвесить все «за» и «против», для недопущения в будущем той ситуации, что мы имеем на данный момент, когда лоббизм фактический существует, однако законодательно он нигде не прописан.

#### Список литературы:

1. Большая советская энциклопедия. Т.14. 3-е изд. - М., 1973. – 589 с.
2. Richard L. Hall. Lobbying as Legislative Subsidy - University of Michigan, 2000.
3. Все начиналось в вестибюле // Контекст. - 2009. - № 1, июнь. - С. 89.
4. Чебыкин И.В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дисс. ... к.ю.н. - СПб., 2004. – 222 с.
5. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. - 1994. - №2. - С. 34.
6. Зудин А Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч 1-2. - М., 1995.

7. Минтусов И.Е. Лоббизм и GR Теория и технология // Учебник и Практикум. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 316 с.

8. Сагпаев Д. Оптимальная модель лоббистской деятельности в Казахстане // risk.kz/12161(28.08.2016г.) <http://risk.kz/12161>

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

*Тусупханова Г.К., PhD докторант юридического факультета КазГУ  
им. академика Е.А. Букетова*

С развитием государственности Казахстана менялись место и роль прокуратуры в системе республиканских органов. Все больше деятельность органов прокуратуры наполнялась новым содержанием, изменялись функции и социальная сущность. Однако, как бы ни корректировались и стоящие перед прокуратурой задачи, она постоянно оставалась правозащитным органом, основным содержанием деятельности которого неизменно оставались забота об укреплении законности и правопорядка, обеспечение защиты интересов государства, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, предотвращение правонарушений. Одним из направлений деятельности органов прокуратуры это скоординированная деятельность в сфере внешних отношений государства, которая осуществляется в рамках международно-правовой политики государства.

Правовая политика государства в условиях глобализации имеет все возрастающий международно-правовой аспект. В этой связи одним из важных направлений данной политики является правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Такая деятельность, нацеленная на защиту долгосрочных национальных интересов во внешнеполитической сфере, обеспечение взаимовыгодного сотрудничества на международной арене в двусторонних и многосторонних форматах, требует адекватного международно-правового регулирования. Глобализация мировых процессов, возрастающие потоки миграции и мобильность населения, расширение географии влияния преступных групп, выходящие за границы одной страны и континента, требуют принятия активных мер по эффективному взаимодействию с другими странами в противодействии преступности и другим угрозам и вызовам.

Генеральная прокуратура Республики Казахстан представляет органы прокуратуры в сфере международного сотрудничества, что позволяет ей в пределах своей компетенции осуществлять прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничать с ними, заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвовать в разработке международных договоров [1].

В соответствии с нормами международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан и раздела 12 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, органы прокуратуры наделены полномочиями по вопросам экстрадиции, уголовного преследования, исполнения следственных поручений, затрагивающих права граждан и требующих санкции прокурора [2]. Генеральная прокуратура является центральным уполномоченным учреждением по исполнению обращений иностранных государств по вопросам оказания взаимной правовой помощи и обеспечения прав и законных интересов иностранных граждан и юридических лиц на территории Республики Казахстан. Данное направление деятельности органов прокуратуры приобрело особую актуальность и практическую значимость с момента обретения республикой суверенитета. Республика Казахстан — одна из первых среди стран СНГ, принятая в Организацию Объединенных Наций, ставшая полноправным членом мирового сообщества государств и самостоятельным субъектом международно-правовых отношений.

К основным направлениям международной деятельности прокуратуры относятся:

—исполнение международных обязательств по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи лиц, уголовного преследования, организации исполнения следственных поручений, а также рассмотрение иных обращений правового характера;

—надзор за законностью уголовного преследования граждан Республики Казахстан, подозреваемых в совершении преступлений на территории иностранных государств, осуществляемого по поручению иностранных государств;

—надзор за законностью признания и исполнения в установленных международно-плановыми актами и законодательством случаях решений компетентных учреждений