

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Суровцев Станислав Игоревич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИСТСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРАВУ США, ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Крестьянская Е.А.

Москва – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЯ «ЛОББИЗМ»	17
1.1. Исторические и современные трактовки понятия «лоббизм», «лоббистская деятельность» в России и за рубежом	17
1.2. Основные характеристики лоббизма и лоббистской деятельности: субъекты, виды, цели, формы и методы лоббистской деятельности	22
1.3. Лоббизм как правовой институт	38
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	44
2.1. Правовое регулирование лоббистской деятельности в США	44
2.2. Правовое регулирование лоббистской деятельности в государствах – членах ЕС.....	73
2.3. Модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах	107
ГЛАВА 3. ЛОББИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВО И ПРАКТИКА	116
3. 1. Правовое регулирование взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти в Российской Федерации	116
3.2. Законопроекты о лоббизме в законотворческой практике Российской Федерации	132
3.3. Перспективы правового регулирования лоббистской деятельности в России	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	168
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	176

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Одной из наиболее значимых глобальных задач в условиях современности является поиск оптимальных форм взаимодействия и взаимовлияния между органами публичной власти, с одной стороны, и обществом, отдельными социальными группами, — с другой. Особо значимую роль в решении этой фундаментальной проблемы принадлежит лоббизму. И действительно, оказание влияния общественными объединениями и частными структурами на решения и политику государственных органов осуществляется на практике в большинстве современных государств. С этой точки зрения лоббизм является эффективным инструментом для продвижения интересов различных групп и организаций в парламенте и исполнительных органах государственной власти. При этом, заказчиками лоббистских услуг, как правило, являются лица, относящиеся к финансовой и политической элите современного общества. В результате, реализация принципа законности при осуществлении лоббистских операций требует установления не только этических основ, но и всестороннего правового регулирования лоббистской деятельности, а также проведения соответствующего контроля. Дело в том, что неконтролируемый лоббизм, осуществляемый в теневом порядке, приводит к росту коррупции в государстве, злоупотреблению конституционными правами, ущемлению прав и законных интересов отдельных слоёв, групп и объединений, а также населения государства в целом.

В российской правовой доктрине, несмотря на обширность и разносторонность исследований, посвященных правовой регламентации взаимоотношений государства и общества, анализу особенностей правового регулирования лоббизма посвящено ограниченное количество работ. Среди учёных-теоретиков на данный момент отсутствует единый подход в отношении юридической природы лоббизма, значения института лоббизма в правовой системе российского общества и обеспечении функционирования механизма правового регулирования общественных отношений.

В ряде зарубежных государств, с глубокими историческими корнями и сформированными традициями лоббистской деятельности, разработан и успешно функционирует механизм ее правового регулирования. Особенности правовой регламентации отношений, возникающих в сфере лоббирования интересов в государственных органах зарубежных государств, требует исследования и всестороннего анализа в целях выявления позитивных и негативных его проявлений, а также возможностей заимствования зарубежного опыта при правовом регулировании лоббистской деятельности в Российской Федерации.

На современном этапе в России отсутствует единый специальный закон, направленный на регулирование лоббистской деятельности, при том, что действует ряд нормативных актов, содержащих положения, регламентирующие ее отдельные аспекты. Опыт зарубежных стран свидетельствует в пользу единого централизованного регулирования лоббистской деятельности. Таким образом, речь идет об актуализации вопроса юридической институционализации этого политико-правового феномена в России, что, по мнению диссертанта, окажет существенное позитивное влияние на развитие демократических процессов, направленных на реализацию принципа правовой государственности, в нашей стране.

Указанные обстоятельства выявляют потребность в проведении компаративных исследований в сфере правового регулирования лоббистской, делают особо востребованными изучение и анализ проблем, связанных с функционированием правового механизма лоббизма в зарубежных странах с целью разработки юридических средств и методов упорядочения лоббистской деятельности в Российской Федерации и, таким образом, обеспечивают актуальность темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на глубокие исторические корни, начальный период становления правового института лоббизма датируется рубежом XIX–XX веков. В тот исторический период особый интерес к проблемам лоббизма и возможности его правовой регламентации был обусловлен процессами, связанными существенными трансформациями в

политико-правовой сфере жизни западного общества. Эти процессы были связаны с поиском новых демократических форм взаимодействия государства и общества и, как результат, демократизации политической системы западных государств, поэтому феномен лоббизма и порождаемые им проблемы исследовались, как правило, политическими исследователями того исторического периода. В трудах и статьях, посвящённых проблемам лоббизма, основной акцент они делали на его политической составляющей, а правовые аспекты лоббистской деятельности оставались вне их исследовательских интересов. Позднее акценты в исследованиях зарубежных авторов сменились в сторону изучения юридической природы лоббизма. В частности, среди зарубежных исследователей лоббизма можно назвать таких авторов, как R. Chari, R. Frank, M. Grosse-Brömer, C. Holman, K. Jasiecki, L. Jasmontaite, B. J. Levine, William V. Luneburg, G. Murphy, J. Müller-Neuhof, Jarica B. Nipper, A. Porter, M. Reyher, A. Rosenthal, A. Sirleschtov, Y. Shain, Jacob R. Straus, B. C. Wolpe и другие.

В России первым исследованием, посвящённым проблематике лоббизма, стала монография Н. Г. Зяблюда¹, в которой была представлен анализа и научное истолкование феномена лоббизма, в первую очередь на примере исследования законодательства и практики США. Начиная с 1990-х годов, институт лоббизма начинает все больше привлекать к себе внимание российских учёных, что, безусловно, связано со сменой государственного строя России, коренным переломом в организации государственной власти и функционировании политической системы, ее либерализацией. Проблемы лоббизма все чаще начинают затрагиваться в научных трудах и публикациях. Их исследованием занимались российские учёные, такие как А. С. Автономов, А. Арутюн, С. Баранов, К. С. Вяткин, В. Г. Вишняков, А. С. Галстян, А. В. Зарипов, С. В. Зотов, В. Клименко, Л. Е. Ильичева, В. В. Лапаева, В. А. Лепехин, А. П. Любимов, А. В. Малько, В. Г. Павлов, С. П. Перегудов, В. В. Смирнов, А. А. Сучкова, И. В. Чебыкин, Л. Т. Шпигель, П. А. Толстых, Г. Д. Садовник, П. Я. Фельдман и другие.

¹ См.: Зяблюд Н. Г. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1967. С. 207.

В настоящее время написано значительное количество работ, посвящённых проблемам лоббизма. Так, в одних даётся общая характеристика феномена лоббизма (В. В. Субочев, И. А. Терещенко, Н. Н. Меньшенина и др.²), в других рассматриваются отдельные аспекты лоббистской деятельности, в частности, значение и роль политических партий в отстаивании интересов групп давления в органах государственной власти, проводится анализ проблемы коррупции в связи с продвижением отдельных проектов и инициатив в государственных органах³.

Вместе с тем в соответствующей литературе преимущественно исследуется политическая составляющая лоббистской деятельности; правовые аспекты, связанные с ее осуществлением, как правило, остаются в тени. В настоящее время трудов, посвящённых вопросам правовой регламентации лоббистской деятельности, поиску надлежащих методов и форм контроля за ее осуществлением, совсем немного⁴. В них акцентируется внимание на исследовании различных аспектов лоббистской деятельности, методов ее осуществления и их трансформации с учётом изменений в политической системе общества и системе организации государственной власти. При этом большая часть указанных работ посвящена исследованию опыта зарубежных стран в создании механизма правового регулирования лоббистской деятельности. Речь идёт, прежде всего, об опыте США и ФРГ, где лоббизм получил правовую институционализацию, а лоббистская деятельность находится под контролем компетентных государственных органов, что в значительной степени ограничивает противоправную деятельность, направленную образование и развитие любых теневых форм лоббирования интересов в органах публичной

²Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. М.: Граница, 2012; Жильцова С. А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования. 2012. № 2.; Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: учебное пособие. Курс лекций. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016.

³Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.; Боброва Н. А., Заикин Д. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.; Брянецев И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.; Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.

⁴Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1.; Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 2.; Кучеров А. Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в РФ: система, опыт, перспективы. М., 1998.

власти. Тем не менее, вышеуказанные работы, посвященные правовому регулированию лоббизма в зарубежных странах, были написаны на рубеже XX-XXI веков и, как результат, не учитывают тех фундаментальных изменений, которые произошли в зарубежном законодательстве, регулирующем лоббистскую деятельность, в последние 5-7 лет.

Ряд российских специалистов исследовали лоббизм как один из механизмов распределения государственной власти, направленный на отстаивание, защиту и продвижение интересов определённых слоёв, групп и объединений в государственных органах. Так, категория лоббизма как системы представительства интересов исследовалась В. А. Губернаторовым, Н. Ю. Лапиной, С. П. Перегудовым и многими другими⁵. При этом лоббистская деятельность рассматривалась ими сквозь призму возможностей продвижения лоббистами в органах государственной власти экономических интересов отдельных групп и объединений. Ценность их трудов, посвящённых проблемам лоббизма, была определена текущей политической ситуацией в стране, что делало их востребованными лишь в соответствующий краткосрочный период функционирования политической власти.

Таким образом, в российской юридической доктрине в настоящий момент наблюдается недостаток комплексных исследовательских работ, посвящённых теоретическому осмыслению лоббизма как политико-правового феномена, а также касающихся современного регулирования лоббизма в зарубежных странах. Предметом большинства исследований являются или отдельные операции по лоббированию интересов в палатах Федерального Собрания, или законодательство и практика осуществления лоббистской деятельности в отдельных зарубежных государствах, часто неактуальные ввиду динамики изменений на современном этапе. Вместе с тем проблема введения лоббизма в единое правовое русло чрезвычайно актуальна как для согласования частных и групповых интересов различных структурных составляющих современного

⁵ См., например: Медведев О. Российский ВПК: «младший брат в семействе лоббистов» // Бизнес и политика. 1995. № 1; Паппе Я. Отраслевые лобби в правительстве России (1992–1996) // Proetcontra. 1996. Т. 1. № 1 и др.

российского общества с интересами российского государства, так и предотвращения коррупционной деятельности, именно поэтому эта научная и, одновременно, практическая проблема требует глубокого и всестороннего исследования.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе представления/продвижения (лоббирования) интересов заинтересованного лица/группы лиц в органах государственной власти Российской Федерации, США и отдельных государствах – членах Европейского Союза.

Предметом настоящего исследования является действующее правовое регулирование и перспективы введения и совершенствования правового регулирования профессиональной деятельности по представлению и продвижению (лоббированию) интересов заинтересованного лица и (или) группы лиц в органах государственной власти в России, США и отдельных государствах – членах Европейского Союза.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в компаративном анализе различных моделей правового регулирования лоббистской деятельности, применяемых в зарубежных странах в настоящее время, а также в выявлении перспектив законодательного урегулирования лоббизма в Российской Федерации и определении наиболее оптимальной для России модели его правовой институционализации.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- исследовать генезис лоббизма как политико-правового института;
- установить правовую природу лоббизма и основные подходы к его назначению;
- определить инструментарий лоббизма и лоббистской деятельности: субъекты, виды, цели, формы и методы лоббистской деятельности, выявить ее позитивные и негативные проявления;
- определить место правового института лоббизма в системе права, его взаимосвязь с другими правовыми институтами и подотраслями права;

- рассмотреть действующее правовое регулирование лоббистской деятельности, определить его особенности в США, Европейском Союзе и отдельных странах Европейского Союза (в частности, Германии, Франции, Великобритании, Литве, Польше);

- спрогнозировать направления дальнейшего развития института лоббизма в государствах Европейского Союза с учетом наметившихся в настоящее время тенденций;

- проанализировать действующее правовое регулирование взаимодействия граждан и юридических лиц с органами государственной власти в Российской Федерации и законопроекты, внесённые в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

- сформулировать на основе анализа практики указанных иностранных государств рекомендации по правовому урегулированию профессиональной лоббистской деятельности в нашей стране.

Методологическая основа исследования. Настоящее диссертационное исследование проводилось с применением ряда методов познания и исследования:

1. Общенаучных методов познания (например, методы формальной и диалектической логики, метод системного анализа, аналогии, восхождения от абстрактного к конкретному, моделирования и др.). При этом теоретико-познавательный потенциал общенаучных методов познания к предмету исследования применяется не схематично, но под углом зрения целей и задач юридического познания специфики лоббистской деятельности.

2. Специальных методов исследования (например, статистического, кибернетического, конкретно-социологического, и др.). Так, в частности, правовые проблемы лоббистской деятельности рассматриваются с точки зрения общественных явлений и процессов, которые на сегодняшний день происходят в США, государствах Европейского Союза, России в сфере взаимоотношений и взаимовлияния гражданского общества и государства.

3. Частно-научных (правовых) методов исследования (например, формально-правового, правовой аналогии, сравнительно-правового и др.). Сравнительно-правовой метод исследования является базовым для настоящей работы, так как выражает специфику проведенного исследования и новизну подхода к изучаемой проблеме. В работе предпринимается попытка выявления оптимальной модели правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации под углом зрения теории и практики США и государств Европейского Союза. Автор, таким образом, прослеживает общемировые тенденции и направления развития правового института лоббизма в целом. При этом применение сравнительно-правового метода познания обеспечивает возможность выявления позитивных и негативных аспектов правовой регламентации лоббизма в исследуемых иностранных государствах с точки зрения ее заимствования, исходя из условий функционирования российской политической и правовой системы и особенностей российской государственности.

Теоретическую основу исследования составили научные концепции российских и иностранных специалистов, посвящённые проблемам организации политической системы, правотворчества и правоприменения в сфере лоббизма, обеспечения эффективного контроля лоббистской деятельности. Таким образом, теоретическую основу настоящего исследования составили труды таких отечественных и зарубежных ученых-юристов, государствоведов и политологов как: А. Авакьян, С. С. Алексеев, М. В. Баглай, Л. Браун, А. Бентли, М. Буррел, К. Бэйли, В. Г. Вишняков, С. Дэли, М. Дюверже, Б. Кейн, С. А. Комаров, Н. М. Коркунов, Е. А. Кремянская, Б. С. Крылов, Б. М. Лазарев, К. Левин, Ю. И. Лейбо, Д. Маккей, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Г. Пил, Н. Смит, В. В. Субочев, Д. Фергюссон, В. Е. Чиркин, Ф. Шмиттер, Л. М. Энтин и другие.

Эмпирическую базу исследования составляет комплекс источников различного характера и содержания, основу которых составили нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, законодательные и иные акты субъектов федерации, проекты

федеральных законов о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти Российской Федерации, а также конституции, законы и иные правовые акты, регламентирующие порядок, формы и методы лоббирования интересов в исследуемых иностранных государствах. Кроме того, эмпирическую базу исследования составили стенограммы пленарных заседаний палат Федерального Собрания, официальные записи слушаний в палатах Федерального Собрания, экспертно-аналитические материалы, подготовленные комитетами Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем:

- лоббизм исследуется, прежде всего, как правовой институт, составляющий структурный элемент системы права государства;
- представлен компаративный анализ правового регулирования лоббизма в зарубежных странах (США, Великобритания, Германия, Франция, Литва, Польша) с учётом последних изменений (в том числе, за 2016–2017 годы), современных тенденций и текущих перспектив правового регулирования данной сферы в зарубежных странах, выявлены актуальные модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах – это позволило привнести новые перспективные научные знания в российскую правовую доктрину в части современного правового регулирования лоббизма и наметившихся тенденций его развития в зарубежных странах;
- комплексно исследованы правовые основы лоббистской деятельности в Российской Федерации, действующие правовые нормы, применимые к представлению/отстаиванию интересов граждан и юридических лиц в российских государственных органах в настоящий момент;
- проведён сравнительно-правовой анализ всех законопроектов, которые вносились в Государственную Думу Российской Федерации за весь срок её деятельности, и определены негативные и позитивные стороны данных законопроектов;

- обоснована необходимость законодательного урегулирования лоббизма в России и создания эффективной системы контроля лоббирования интересов в органах государственной власти Российской Федерации;
- разработан ряд предложений по законодательному урегулированию лоббистской деятельности, созданию оптимальной модели ее правовой институционализации в Российской Федерации.

Научная новизна либо отдельные ее элементы отражены в основных положениях, выносимых на защиту.

1. Будучи эффективным инструментом взаимодействия власти и общества, лоббизм имеет глубокие исторические корни. При этом важнейшим этапом развития лоббизма в США, ФРГ, Франции, Великобритании и других государствах явилась его правовая институционализация. В качестве необходимой составляющей правовых систем вышеуказанных государств современный правовой институт лоббизма представляет собой систему юридических норм, регламентирующих порядок, способы и формы воздействия лиц и их объединений на органы законодательной и исполнительной ветви власти в целях принятия государственными органами желательных для указанных субъектов решений, служащих реализации продвигаемых ими интересов. Лоббизм как политико-правовое явление представляет собой форму взаимодействия государства и общества. По мнению диссертанта, правовая институционализация лоббизма как форма взаимодействия государства и общества в Российской Федерации, с одной стороны, позволит комплексно регламентировать процесс отстаивания интересов граждан и их объединений в государственных органах, а с другой стороны, обеспечит прозрачность деятельности представительных и исполнительных органов и осведомлённость о том, в чьих интересах принят тот или иной законопроект.

2. Компаративный анализ правового регулирования лоббистской деятельности в США и странах Европейского Союза позволяет говорить о наличии ряда особенностей. Так, в США, где система законодательного регулирования лоббизма складывалась на протяжении многих лет, его

совершенствование идет в направлении все более подробной регламентации лоббистских операций и постепенно вводятся все новые требования (в частности, в настоящее время ведется обсуждение возможностей регламентации теневого и народного лоббизма). В большинстве стран Европейского Союза, в которых лоббизм ограничен определёнными правовыми рамками, его регулирование изначально носило диспозитивный, более мягкий, чем в США, характер с использованием добровольных механизмов и системы самоконтроля. Тем не менее, в настоящий момент можно заметить общую тенденцию ужесточения лоббистского регулирования как в институтах ЕС (выдвигаются инициативы о введении обязательного реестра лоббистов, направленные на повышение доверия участников отношений к деятельности европейских институтов), так и в отдельных государствах – Франции, Великобритании и Германии. В Литве и Польше, где сразу была применена императивная модель регулирования, и при этом исторически регулирование лоббизма не осуществлялось, введенная регламентация не имеет позитивного эффекта и носит формальный характер. Изученная практика зарубежных государств показывает, что для успешной институционализации лоббизма требуется постепенное ужесточение правового регулирования: от диспозитивных методов и добровольного регулирования к императивному регулированию, когда в обществе сложится необходимое понимание лоббистской культуры и этики.

3. В отсутствие правового регулирования деятельности профессиональных лоббистов в Российской Федерации лоббистская деятельность имеет теневой характер и ассоциируется в обществе с коррупцией, протекционизмом, конфликтом интересов и торговлей влиянием, то есть отношение общества к лоббизму в настоящий момент искажено. Коррупция же является прямым следствием незаконного, теневого осуществления лоббизма. Введенный в рамки закона лоббизм от коррупции как раз отличается законностью отстаиваемого интереса, а также законностью порядка представления интересов в органах государственной власти, взаимодействием между должностными лицами и лоббистами строго на основании закона, правил деловой этики, открытостью и

транспарентностью лоббистских операций. Введенный в рамки закона лоббизм может стать одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией.

4. Анализ правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах позволяет прийти к заключению о том, что в процессе правовой институционализации лоббизма в Российской Федерации мог бы быть использован опыт США и ряда стран Европейского Союза, но с обязательным учетом российских политико-правовых реалий. При этом, по мнению диссертанта, оптимальным для регулирования лоббизма в России является использование комбинированного метода (сочетание американского и европейского подходов). Такой метод предусматривает законодательное определение основных понятий, связанных с лоббистской деятельностью, закрепление правового статуса субъектов лоббистской деятельности, введение добровольной системы регистрации лоббистов и наделение лоббистов широкими правами, которые они получают благодаря добровольной регистрации, а также введение санкций за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами.

5. Регулирование лоббистской деятельности должно основываться на соблюдении конституционных прав и свобод граждан, конституционных принципов. Установление запретов и правил поведения лоббистов не должно ограничивать конституционные права граждан на обращение в государственные органы, на свободный доступ к информации. В связи с этим автор исходит из того, что под регулирование лоббистской деятельности должен подпадать именно профессиональный лоббизм – взаимодействие с органами власти от имени и в интересах других лиц.

6. Диссертант аргументировано не соглашается с позицией ряда российских специалистов о том, что лицо, лоббирующее интересы клиентов в органах государственной власти, не должно осуществлять иную предпринимательскую деятельность, и выступает за расширенный круг субъектов лоббистской деятельности. Дело в том, что развитие и усложнение политического процесса в государстве приводит к закономерному возрастанию количества субъектов

лоббистской деятельности. В результате многие крупные компании, оказывающие консалтинговые, юридические и иные профессиональные услуги, помимо своих основных функций, активно вовлекаются в процесс по лоббированию интересов клиентов в государственных органах. По мнению диссертанта, установление запрета совмещения такой деятельности с совершением лоббистских операций приведёт, очевидно, к вытеснению их «в тень». Таким образом, крупные компании фактически будут лишены возможности ведения законной, открытой лоббистской деятельности, что способно привести лишь к множеству злоупотреблений и, в результате, свести на нет все попытки правового регулирования профессионального лоббизма.

7. Одним из основных принципов регулирования лоббистской деятельности должна стать ее публичность, открытость для общественности. Это позволит искоренить формы теневого лоббизма, широко используемые в коррупционных целях. Публичность обеспечит возможность контроля лоббистских операций со стороны государства и общественности. Публичность должна предполагать как ведение реестра лоббистов, доступного для любого заинтересованного лица, обновления информации в реестре на регулярной основе, так и размещение в сети интернет информации, содержащейся в отчётах лоббистов.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что ее положения всесторонне раскрывают содержание категории «лоббизм», определяют ее связь и взаимную обусловленность с другими научными категориями, вводят в научный оборот российской юридической науку современные зарубежные концепции лоббистской деятельности, расширяя перспективы разработки и принятия специального законодательства о лоббизме в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его выводы могут быть положены в основу разработки проектов законодательных актов федерального и регионального уровня, регулирующих вопросы лоббирования интересов в органах законодательной и исполнительной ветви власти. Кроме того, материалы, представленные в диссертации, могут быть использованы в процессе

преподавания таких юридических дисциплин как «Правоведение», Конституционное право РФ, Конституционное право зарубежных стран.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы настоящей работы являлись предметом обсуждения на заседаниях кафедры Конституционного права; в ходе ведения семинарских занятий по Конституционному праву зарубежных стран и Конституционному праву Российской Федерации на Международно-правовом факультете Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации; находили применение в рамках работы автора в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; составили основу трёх научных статей автора, опубликованных в журналах, входящих в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Настоящая работа включает введение, три главы, состоящие из десяти параграфов, заключение и список использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЯ «ЛОББИЗМ»

1.1. Исторические и современные трактовки понятия «лоббизм», «лоббистская деятельность» в России и за рубежом

Институт лоббизма в современном обществе любого государства играет существенную роль, благодаря ему становится возможным согласование интересов общества и государства, эффективное принятие политических решений. Исторически понятие «лоббизм» возникло в Англии. История лоббизма восходит к слову «лобби» – месту прогулок в монастыре. В XVII веке «лобби» становится обозначением помещений для прогулки в Палате общин Англии, а с 1640 года – помещений, расположенных около зала заседаний Палаты и предназначенных для встреч парламентариев с гражданами⁶.

Исследование взаимодействия общества и государства в доктринальных источниках было начато еще Ж. Ж. Руссо (1712–1778). По мнению Ж. Ж. Руссо, интересы в обществе делятся на волю всех и общую волю; общая воля представляет собой точку пересечения всех интересов в обществе, а для достижения общей воли требуется согласование интересов⁷.

Лоббизм и группы интересов рассматриваются в основном в доктринальных работах политологов. Впервые в доктринальных источниках термины лоббизм, группы интересов появляются в работе А. Бентли (1870–1957) «Процесс государственного управления. Изучение общественного давления». Лоббизм представляется автором как механизм воздействия групп давления на государственные органы. Группы давления имеют особый интерес, для реализации которого они оказывают влияние на власть имеющих⁸.

Морис Дюверже (1917–2014), французский государствовед, продолжил исследования лоббизма. Он впервые разделил лоббизм на прямой и косвенный. В работе «Партийная политика и группы давления» он выделил несколько уровней

⁶ Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 159.

⁷ Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре: Трактаты: пер. с фр. М., 1998. С. 416.

⁸ Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. М.: Издательство Перо, 2012. С. 267.

деятельности групп давления: первый уровень предполагает прямое влияние на органы власти, второй – косвенное воздействие на общественность для изменения его мнений⁹.

В настоящее время за рубежом существует два подхода к определению «лоббизма». Согласно первому подходу, лоббизм определяется как осуществление права на обращение с заявлениями и просьбами в органы законодательной и исполнительной ветви власти. В соответствии со вторым определением лоббизм понимается как осуществляемая на профессиональной основе деятельность специалистов, нанимаемых предприятиями, профсоюзами и иными группами в целях отстаивания их интересов в ходе принятия важных государственных решений. Так, М. Буррелл рассматривает лоббизм как явление, зародившееся в англосаксонской культуре и в настоящее время представляющее собой процесс профессионального влияния на деятельность государственных органов, в частности на правотворчество¹⁰. Ф. Шмиттер приходит к мнению, что лоббизм является регулятором, посредником в решении конфликта интересов между государственными органами и общественными группами; лоббизм – это прежде всего представительство интересов¹¹.

К. Левин (сенатор США, выступивший одним из инициаторов Закона о раскрытии лоббистской деятельности 1995 года) обращал внимание на значимую роль лоббизма как института демократического управления обществом¹². Важным для функционирования данного института он считал возможность граждан знать о том, кто и в каких размерах получает денежные суммы, способствующие принятию тех или иных решений. Благодаря опубликованию такой информации обеспечивается подотчётность государственных служащих, а общество получает фактическую информацию и формирует реалистичное представление о характере и масштабах влияния на государственные структуры¹³.

⁹ Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4. С. 264.

¹⁰ M. Burrell. Lobbying and media: working with politicians and journalists. Thorogoon. 2009. P. 73.

¹¹ Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. № 2. С. 40.

¹² Sen. Carl Levin, Hearing on S. 2279, Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, Washington, D.C. (Mar. 26, 1992).

¹³ Вопросы демократии. Лоббирование в Америке. 1998. Июнь. Т. 3, № 2. 42 с.

Согласно Акту США о раскрытии информации о лоббистской деятельности, под лоббистской деятельностью понимаются, скорее, профессиональная деятельность, а не любые обращения в государственные органы. Лоббистская деятельность – это лоббистские контакты (которые определяются как письменное или устное взаимодействие с органами государственной власти, осуществляемое в интересах клиента) и подготовительные действия, необходимые для налаживания и поддержания таких контактов (планирование, расследования и иная работа), а также координация лоббистской деятельности других лиц¹⁴.

В соответствии с действующими правовыми актами Европейского союза¹⁵ лоббизмом считается любая деятельность, осуществляемая с целью оказания влияния на формирование политики и процесс принятия решений в учреждениях Европейского союза¹⁶. То есть такая деятельность может представлять собой и профессиональный лоббизм, и либо обращение частных лиц в органы государственной власти в целях представления своих интересов.

В советской науке длительное время считалось, что лоббизм представляет собой исключительно иностранное явление, непременно связанное с подкупом. В словаре иностранных слов 1986 года лоббизм рассматривался как «система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещении правительственных заказов и т. п.»¹⁷.

«Политологический словарь», изданный в 1997 году, определял лоббизм как деятельность групп давления, отстаивающих собственные интересы посредством воздействия на органы законодательной и исполнительной власти. Лоббизм имеет целью оказание влияния на законодательный процесс, деятельность политических партий и итоги голосования на выборах. По мнению автора, указанное

¹⁴ United States Code Service. Advance Legislative Service. Public Law 104-65. (S. 1060 – Lobbying Disclosure Act of 1995). Chap. 24 (a).

¹⁵ William V. Luneburg, Thomas M. Susman. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists. Third addition. 2005. P. 26.

¹⁶ Green Paper: European Transparency Initiative". 3 May 2006. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf

¹⁷ Лоббизм // Словарь иностранных слов. 13-е изд. М., 1986. С. 282.

определение не отражает полной смысловой нагрузки категории «лоббизм»: лоббисты в ходе своей профессиональной деятельности преследуют не только политические, но и экономические интересы.

Многие авторы рассматривают лоббизм как «систему и практику реализации интересов различных групп граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов»¹⁸.

В существующих доктринальных источниках российских авторов лоббизм, рассматривается, прежде всего, политологами. А. В. Белоусов рассматривает лоббизм как способ политической коммуникации, результат конфликта интересов¹⁹. С. П. Перегудов определяет лоббирование как способ функционального представительства и вид деятельности группы давления по реализации своих интересов²⁰. П. А. Толстых рассматривает лоббизм как политический институт, предполагающий процесс по продвижению интересов частных лиц, коммерческих структур, лоббистских фирм, общественных организаций в государственных органах в целях принятия выгодного для них политического решения данными государственными органами²¹. В работах В. А. Лепехина под лоббизмом понимается процесс нахождения баланса в деятельности внутри государства и общества²².

Ряд исследователей полагает, что лоббизм негативно влияет на общественно-политическую систему: так, А. В. Малько полагает, что лоббизм подрывает демократические устои общества²³, Г. Д. Садовникова рассматривает лоббизм как противоречащий сути народного представительства²⁴, И. И. Брянцев и Л. К. Баранова рассматривают лоббизм как форму проявления коррупции²⁵.

¹⁸ Нещадин А. А. и др. Лоббизм в России: этапы большого пути / Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей; под общ. ред. А. А. Нещадина. М., 1995. 40 с.; Лебедева И. П. Малый бизнес в Японии. М.: Восток-Запад, 2004. 176 с.

¹⁹ Белоусов А. В. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург. УрО РАН. 2005. С. 2016.

²⁰ Перегудов С. П. Группы интересов и российское государство. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2005. С. 254.

²¹ Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Изд-во Канон-Плюс, 2006. С. 231.

²² Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Политические исследования. 1998. № 4. С. 220.

²³ Малько А. В. Политико-правовые проблемы лоббизма // Политология для юристов. М., 1999, С. 457

²⁴ Садовникова Г. Д. Представительная демократия как конституционная ценность // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права

Однако не все исследователи так категоричны. В. В. Субочев, напротив, считает лоббизм инструментом отстаивания законных прав и свобод и способом «выхода той общественной энергии, которую нельзя подавить и на пути которой нельзя поставить нормативные барьеры», препятствующие диалогу власти и гражданина²⁶. Его поддерживает и А. П. Любимов²⁷. Зарубежные авторы также поддерживают идею о том, что любая демократия нуждается в лоббизме²⁸.

По мнению автора, лоббизм должен быть более тщательно исследован с юридической точки зрения исключительно как правовой институт. Например, правовед А. С. Автономов указывает, что лоббизм представляет собой деятельность представителей негосударственных организаций в рамках взаимодействия с представителями власти с целью повлиять на принятие (или непринятие) решений с учетом интересов социальных групп²⁹.

Для существования лоббизма как правового института требуется наличие нормативно-правового регулирования, определяющего порядок осуществления лоббистской деятельности. Предметом правового регулирования лоббизма является деятельность по представлению интересов определённого лица или группы лиц в органах законодательной и исполнительной ветви власти и местного самоуправления.

При этом далеко не все отношения, складывающиеся между лоббистами и представителями бюрократического аппарата или депутатского корпуса, требуют правовой регламентации и могут быть отнесены к предмету правового регулирования лоббизма. Между фактически складывающимися отношениями с участием представителей общественности и государственной власти и сферой правового регулирования этих отношений нет и не может быть жёсткой корреляции. Существует достаточно большой комплекс общественных

России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. С.117.

²⁵ Брянец И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3. С. 13.

²⁶ Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 390.

²⁷ Любимов А. П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 144.

²⁸ Leif T., Speth R. Die funfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. CWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden, 2006. S. 53, 164.

²⁹ Автономов А. С. Азбука лоббизма. М.: Права человека, 2004. С.112.

отношений, складывающихся в соответствующей сфере, которые вполне могут развиваться без правового вмешательства.

Например, общественные связи, сопутствующие процессу лоббирования интересов, обеспечивающие лоббистскую деятельность, вовсе не требуют правового регулирования и, более того, по своей природе многие из них в принципе не могут войти в рамки правового поля. Речь идет, прежде всего, об отношениях, складывающихся в процессе выработки интересов, защита которых составляет цель лоббистской деятельности, трансформации его в конкретные инициативы и предложения, поиска лиц и объединений, преследующих сходные интересы для образования коалиции в целях обеспечения успешной реализации совместных интересов и поставленных задач. За рамками правового поля также остаются кампании и программы, организуемые в целях выяснения общественных настроений, всевозможные социологические опросы по определению рейтинга популярности политических деятелей, выявлению рекомендаций в адрес представителей государственной власти.

1.2. Основные характеристики лоббизма и лоббистской деятельности: субъекты, виды, цели, формы и методы лоббистской деятельности

Несмотря на различные подходы к определению термина «лоббизм» и «лоббистская деятельность», сложившиеся в доктринальных источниках, можно выделить общие черты, свойственные лоббизму независимо от трактовки данного термина:

- Лоббизм предполагает наличие субъектов и объектов воздействия. Субъектами могут быть различные группы лиц, отдельные лица, обладающие определенным интересом. Объектом воздействия являются деятельность государственных органов (как на федеральном уровне, так и на уровне регионов).
- Лоббизм осуществляется в определенных целях, выражающихся в защите тех или иных интересов.
- Для отстаивания интересов субъекты лоббистской деятельности используют различные методы и технологии, формы лоббистской деятельности.

Субъекты лоббистской деятельности

Под субъектами лоббистской деятельности следует понимать лиц, которые осуществляют деятельность по лоббированию соответствующих интересов в органах государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с Актом США о раскрытии информации о лоббистской деятельности 1995 года субъектами лоббистской деятельности в США являются лоббисты – физические лица (lobbyist) и юридические лица (lobbying firm). Лоббист – физическое лицо, которое клиент нанял в штат или привлек за денежное или иное вознаграждение, которое оказывает услуги, выражающиеся в совершении лоббистских контактов (при этом лоббистская деятельность такого лица должна составлять не менее 20 % времени, которое лицо тратит на работу по представлению интересов клиента в течение полугода). Лоббистской фирмой является юридическое лицо, которое имеет одного или более сотрудников, представляющих интересы клиента в качестве лоббиста, за исключением случаев если клиентом является сама фирма-работодатель.

В Европейском союзе (на наднациональном уровне) под лоббистами понимаются юридические и физические лица, осуществляющие деятельность по представлению интересов соответствующих лиц в государственных органах, такие как компании, оказывающие консультационные услуги по вопросам взаимодействия с государственными органами, юридические фирмы, некоммерческие общественные организации, штатные сотрудники компаний или торговые ассоциации³⁰. Во Франции, где в 2016–2017 годах было введено законодательное регулирование лоббистской деятельности, под лоббистами понимаются частные юридические лица; публичные образования и промышленные группы; торговые и индустриальные палаты, в которых основной деятельностью директора, сотрудника или одного из членов организации является оказание влияния на процесс принятия решений в государственных органах,

³⁰ Green Paper: European Transparency Initiative. 3 May 2006. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf

содержание положений законодательных и нормативных актов³¹. Также лоббистами рассматриваются физические лица, не являющиеся сотрудниками соответствующих юридических лиц, но осуществляющие подобную деятельность в индивидуальном порядке.

Таким образом, правовые порядки, в которых предусмотрено законодательное регулирование лоббистской деятельности, рассматривают в качестве лоббистов как физических лиц, так и корпоративных лоббистов (так называемые «группы давления»). В качестве последних выступают крупные корпоративные образования, профессиональные союзы, ассоциации предпринимателей, общественные объединения – все они в своей структуре специальные службы, численность которых варьируется от нескольких десятков до сотен сотрудников.

Лоббисты могут представлять собой отдельные юридические лица (оказывающие юридические, консультативные услуги), которые нанимают другие организации и физические лица для осуществления лоббистской деятельности или же могут состоять в штате соответствующих отделов компаний, в круг должностных обязанностей которых входит взаимодействие с государственными служащими³². Нередко компании объединяют свои усилия в рамках торгово-промышленных палат, общественных объединений для отстаивания интересов определенной индустрии на общенациональном, региональном и местном уровнях.

Кроме того, в доктринальных источниках выделяют иностранных и внутригосударственных лоббистов. Например, США часто прибегают к использованию лоббистов для оказания влияния на мировой рынок. Начиная с XIX века США используют эмиссаров, отстаивавших интересы капиталистов в Южной Америке, Африке и Китае. Согласно Акту о раскрытии информации о лоббистской деятельности 1995 года, сузился перечень иностранных лоббистов в целях повышения числа официально зарегистрированных национальных

³¹ Law 2016-1691 of Dec. 9, 2016 Regarding Transparency, the Fight Against Corruption, and Modernization of Economic Life, art. 15. URL:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20171129>

³² Шпигель Л. Т. Технологии лоббирования. М.: Московская типография. 2009. № 2. С. 44.

лоббистов. В результате в США возник этнический лоббизм, который реализуется группами, созданными по национальному признаку. Деятельность такого рода лоббистов, прежде всего, обеспечивает особенность демократии в США, выражающуюся в том, что каждый политический деятель стремится получить поддержку всех групп и меньшинств, среди которых важное место занимают национальные общности³³.

В Российской Федерации отсутствует закрепление понятия лоббиста на государственном уровне, однако, безусловно, деятельность по представлению и отстаиванию интересов определенных лиц в государственных органах осуществляется постоянно. Среди корпоративных субъектов лоббизма, действующих в России, хотелось бы выделить Общественную палату, осуществляющую свою деятельность на основании Федерального закона от 04.04.2005 года № 32-ФЗ³⁴. По словам заместителя секретаря Общественной палаты В. В. Гриба, Общественная палата – институциональная форма цивилизованного лоббизма интересов гражданского общества в отечественном политико-правовом пространстве. Общественная палата соответствует тем критериям, которые отличают лоббистскую организацию: в рамках нее присутствуют группы интересов и группы давления; проводится анализ проектов решений государственных органов; дается оценка работы ветвей власти; предпринимаются меры по активному вовлечению избирателей в дело управления государством, проводится информационная работа, сбор сведений, необходимых для проведения цивилизованной лоббистской деятельности³⁵. Формы осуществления лоббистской деятельности здесь представлены такими отчасти законодательно предусмотренными возможностями, как работа в общественных советах при органах исполнительной власти (министерствах, службах), проведение общественного слушания законопроектов, направление запросов в уполномоченные государственные органы и т. д.

³³ Роль маленькой Армении в судьбе Америки // Контекст. 2009. № 1. С. 90.

³⁴ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1, Ст. 6.

³⁵ Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. С. 15.

Цели лоббистской деятельности

Как правило, цели лоббистской деятельности не раскрываются отдельно в законодательных актах, их можно определить путем анализа содержания нормативных определений лоббистской деятельности.

Так, например, Акт США о раскрытии информации о лоббистской деятельности 1995 года содержит определение лоббистских контактов, под которыми понимается устное или письменно общение (в том числе, с использованием электронных средств связи) с должностным лицом исполнительного или законодательного органа власти, которое производится от имени клиента в следующих целях:

- оказание влияния на формулировку положений, внесение изменений или принятие федеральных законов (включая законопроекты), правил, нормативно-правовых актов, приказов и постановлений органов исполнительной власти или каких-либо программ, политик, позиций Правительства США;
- воздействие на осуществление реализации ю федеральных программ и политик (включая позицию на переговорах, предоставление вознаграждений, реализацию государственных контрактов, выдачу грантов, займов, разрешений или лицензий) или
- влияние на решение о назначении или утверждении в должности лица на позиции, согласование по которым необходимо получить от Сената³⁶.

В доктринальных источниках основными целями лоббизма в США считают:

- воздействие на налоговую политику государства;
- влияние на формирование бюджета, выделение бюджетных ассигнований определенным группам лиц / отраслям промышленности;
- воздействие на принятие и изменение правового регулирования в отношении правил сбыта продукции и стандартов качества;
- отстаивание интересов клиента по вопросу успешного участия в государственных тендерах и конкурсах³⁷.

³⁶ United States Code Service. Advance Legislative Service. Public Law 104-65. (S.I060 – Lobbying Disclosure Act of 1995). Chap. 24 (a), Art. 8.

Законодательство Российской Федерации в настоящее время не содержит определений термина «лоббизм» или «лоббистская деятельность». Определение можно найти в проектах федерального закона, касающегося лоббистской деятельности. В законопроекте 2015 года «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» содержится определение понятия «продвижение интересов» (законопроект избегает использования термина «лоббистская деятельность»), под которым понимается устное или письменное взаимодействие представителя интересов с должностным лицом органа государственной власти или местного самоуправления в предусмотренном законом порядке с целью влияния на разработку и принятие указанными органами нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений в интересах представляемого лица³⁸.

Учитывая указанные выше определения и подходы к пониманию лоббизма, описанные выше, по мнению автора, можно выделить следующие разновидности целей лоббистской деятельности:

- принятие/изменение/отмена какого-либо нормативно-правового акта (закона, приказа, постановления органа государственной власти) в интересах определённого лица или группы лиц, а также в распространении действия нормативно-правового акта на конкретных участников регулируемых отношений (например, законы о монополизации, направленные на стабилизацию экономической ситуации в стране и защиту субъектов малого и среднего предпринимательства);
- получение финансовых выгод: получение грантов, субсидий, иной материальной помощи, выделение средств из федерального (регионального) бюджета;

³⁷ Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress: How the System Works. Wash.: Congressional Quarterly Inc. 1996. P. 134.

³⁸ Законопроект № 833158-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0A9AF7546FD5626543257E7B0054A545/\\$File/833158-6.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0A9AF7546FD5626543257E7B0054A545/$File/833158-6.PDF?OpenElement)

- получение налоговых льгот, включая освобождение от налогообложения при совершении определённых операций, обложение их по пониженным ставкам, получение налогового кредита и т. п.);
- принятие органами государственной власти политических и экономических мер, благодаря которым лицо или группа лиц получают благоприятные условия деятельности (например, решения о поддержке национальных товаропроизводителей, заключения международных договоров с иностранными государствами в сфере торговли и экономического сотрудничества и т. п.);
- назначение на должности лиц, представляющих интересы соответствующего лица или группы лиц, в органах государственной власти.

Указанные цели зачастую представляют частные интересы лица или группы лиц, однако лоббисты представляют и общественные значимые интересы, преследуют достижение общественно-полезных целей. Причем в подобных случаях они взаимодействуют со средствами массовой информации, которые нередко называют «четвертой ветвью власти». Совместно аккумулируя ресурсы, лоббисты и представители СМИ гораздо быстрее и эффективнее могут достичь желаемого результата. Примером такого двустороннего сотрудничества стал, к примеру, выпуск журнала «Образовательная политика», издаваемого в целях поддержки и лоббирования изменений, обусловленных развитием российского гражданского общества³⁹.

Кроме того, цель лоббистской деятельности может состоять в достижении определенного отрицательного результата, например, в отклонении законопроекта или административного акта, непринятии политически или экономически значимого решения, отказе от финансирования за счет бюджетных ассигнований предприятий-конкурентов и т. д.

Формы и методы лоббистской деятельности

Указанные в предыдущем разделе цели лоббистской деятельности достигаются путем использования различных форм и методов лоббизма. Авторы исследований

³⁹ О журнале «Образовательная политика». URL: <http://edupolicy.ru/>

о лоббистской деятельности зачастую не разделяют понятия форм и методов лоббистской деятельности. Например, И. В. Чебыкин в своем диссертационном исследовании по сути отождествляет данные понятия и не определяет сами термины «формы лоббистской деятельности» и «методы лоббистской деятельности»⁴⁰. Кроме того, отсутствует и единая классификация форм и методов лоббизма.

В. В. Исаков определяет термин «форма лоббистской деятельности» как «способ выражения лоббистских действий вовне».

И. В. Чебыкин⁴¹ в качестве форм лоббистской деятельности выделяет прямой и непрямой лоббизм:

- Прямой лоббизм ориентирован на непосредственное влияние на объект давления. Например, используемыми методами в рамках данной формы являются убеждение должностного лица в ходе личного общения, организация консультаций по интересующим вопросам, подготовка экспертизы законопроектов, выступления на заседаниях комитетов и комиссий законодательного органа. Методом прямого лоббизма также может являться финансирование проведения выборов, продвижение кандидатур для занятия должностей в государственных органах.

- Непрямой (косвенный) лоббизм ставит своей целью формирование определенного общественного мнения по интересующему вопросу через СМИ, проведение публичных акций протеста, собраний, манифестаций, забастовок⁴², организацию научно-практических конференций, семинаров, «круглых столов», подготовку прогнозов и предоставление результатов исследований в целях

⁴⁰ Чебыкин И. В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. С. 36.

⁴¹ Там же, с. 47.

⁴² К косвенному лоббированию интересов часто прибегают профсоюзы, основной целью которых является выражение согласованной воли работников определенной отрасли и отстаивание своих интересов, в том числе при помощи законных забастовок. Подобные акции организуют и работодатели: крупные промышленники могут делать шаги по закрытию предприятий, их перенос в другой регион или страну, что может вызвать значительное сокращение штата и привести к увеличению безработицы. Заявления об этих мерах неизбежно провоцируют протесты. Все эти меры предпринимаются, чтобы вынудить государство предоставлять налоговые послабления, льготные кредиты и пр.

оказания воздействия на принятие решений в правительстве и комитетах парламента⁴³.

Если прямое лоббирование интересов в государствах со сложившейся системой нормативной регламентации лоббистской деятельности, как правило, введено в правовое русло, то косвенное, напротив, большей частью остается изъятым из сферы правового регулирования лоббистских отношений.

Во-первых, косвенное лоббирование интересов обычно сопряжено с воздействием не только на чиновников и парламентариев, но и на прочих лиц, не занимающих какие-либо должности в органах законодательной и исполнительной ветви власти, и предполагает обращение к способам опосредованного воздействия, в силу чего доказать намерение лица лоббировать конкретный интерес становится крайне затруднительным.

Во-вторых, на нормативном уровне, урегулировав вопросы косвенного лоббирования интересов, на практике в силу его специфики окажется весьма сложным, а зачастую и невозможным отделить лоббистские операции от права на свободное волеизъявление: свободу мысли, слова и т. п. В условиях правовой регламентации косвенного лоббирования интересов указанные права могут быть поставлены под угрозу, что, разумеется, является недопустимым.

По мнению автора, лишь некоторые аспекты, связанные с косвенным лоббированием интересов, должны быть урегулированы в законодательном порядке. Речь идет, к примеру, об актах сообщения заведомо недостоверной информации в рамках проведения семинаров и конференций с участием представителей государственных органов для воздействия на указанных лиц с целью принятия нужных лоббистам решений и отклонения нежелательных для них инициатив и совершении иных явно недобросовестных действий, связанных с лоббированием интересов.

Несколько иной классификации форм лоббистской деятельности придерживается С. Баранов⁴⁴. Он выделяет:

⁴³ По этой причине многие союзы выпускают собственные газеты и журналы или предпринимают попытки оказания воздействия на политический курс Правительства и Федерального Собрания РФ через обладающие наибольшей популярностью в его печатные издания.

- Непосредственно лоббизм – осуществляется в целях защиты интересов различных групп, компаний и ассоциаций посредством воздействия на чиновников и парламентариев.

- Политические торги – представляют собой способ разрешения возникших противоречий, разрешаемых посредством поиска единой, приемлемой для их участников правовой позиции.

- Теневые неформальные соглашения.

- Мероприятия и кампании, направленные на формирование общественного мнения – обеспечивают массовую поддержку различных инициатив, исходящих большей частью от самих же лоббистов, нередко психологически и достаточно сильно воздействуя при этом на представителей депутатского корпуса и бюрократического аппарата.

А. Л. Кучеров в одном из своих исследований⁴⁵ описывает следующие формы лоббистской деятельности:

- Информационные связи, осуществляемые в устной, письменной форме, посредством использования электронных средств коммуникации. В данном случае сама информация выступает в качестве способа воздействия на носителей государственной власти. Она может доводиться до их сведения как прямо, так и опосредованно.

- Давление на представителей компетентных органов законодательной и исполнительной ветви власти путем проведения митингов, демонстраций и иных кампаний, направленных на оказание воздействия на представителей государственной власти; использования насилия, угроз, шантажа и иных средств, лежащих, скорее, в криминальной плоскости, а также гражданская инициатива. В последнем случае физические и юридические лица, их объединения непосредственно обращаются в органы государственной власти и местного

⁴⁴ Баранов С. Группы давления в современной России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов «Российские общественные науки: новая перспектива». 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 118.

⁴⁵ Кучеров А. Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в РФ: система, опыт, перспективы. М., 1998. С. 45.

самоуправления с конкретными инициативами, направленными на принятие или отмены определенных решений.

- Сделка (обмен), совершаемая между лоббистами и чиновниками, депутатами либо лицами, активно участвующими в политической жизни общества, например, сильными общественными движениями, политическими партиями.

В правовой и политической доктрине неоднократно обсуждался вопрос о методах лоббистской деятельности. Так, М. В. Малютин⁴⁶ в зависимости от степени жесткости выделял сильные и мягкие методы. Первые осуществляются в форме угроз, шантажа, обмана, торгов в процессе принятия тех или иных государственно значимых решений. К мягким методам относится налаживание контактов, всевозможные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, организация опросов населения и т. п. Действенным способом воздействия на представителей государственной власти является создание общественного мнения. Сильные методы лоббистской деятельности, по мнению М. В. Малютина, представляют собой разновидность открытого давления на представителей государственной власти, в то время как мягкие методы реализуются без прямого контакта с представителями государственной власти.

Показательным примером такого воздействия являются всевозможные рейтинги и опросы. В условиях практически полного отсутствия контроля за правильностью получения их результатов объективности сделанных выводов предлагается верить на слово. Множество факторов, непосредственно влияющих на итоги таких рейтингов и опросов, остаются за рамками внимания неосведомленной публики. Речь идет, к примеру, о квалификации лиц, составляющих подобные отчеты, о их подлинных заказчиках и т. п. Такие опросы особенно актуальны в период избирательных кампаний: формируя общественное мнение, они способны существенно повлиять на результаты голосования граждан.

По мнению автора, с указанной классификацией можно согласиться лишь отчасти. Дело в том, что угрозы, шантажи и прочие способы, сопряженные с явно

⁴⁶ Малютин М. В. Кто такие лоббисты? Сама власть // Бизнес и политика. 1995. № 5. С. 56.

противоправными действиями, и вовсе нельзя назвать методами лоббистской деятельности в собственно юридическом значении этого слова.

В отсутствие правового регулирования лоббистской деятельности, активно используется метод лоббирования, заключающийся в перемещении лиц, замещающих государственные должности либо находящихся на государственной или муниципальной службе, в финансово-промышленные группы, крупные корпорации с последующим возвращением в политическую деятельность, а также расстановка «своих людей» в органах исполнительной и законодательной власти.

Методы лоббистской деятельности нашли отражение в статье 7 Законопроекта № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»⁴⁷, которая перечисляет следующие методы:

- представление в государственные органы информации, документов и проектов решений по вопросам, находящимся в их компетенции;
- участие лоббистов в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур парламента, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов;
- устные, письменные, телефонные, электронные и иные контакты лоббистов с депутатами и должностными лицами федеральных органов государственной власти в целях продвижения своих интересов или интересов своих клиентов;
- экспертиза проектов законов и иных нормативных актов и решений федеральных органов государственной власти с предоставлением последним результатов экспертизы, в случае если она осуществляется не по запросам этих органов;
- организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов;
- иные не запрещённые законом способы взаимодействия лоббистов с федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти и их представителями.

⁴⁷ Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=396138-3&02>

Как видно из приведённых примеров и классификаций, авторы зачастую не разграничивают, смешивают понятия форм и методов лоббистской деятельности. По мнению автора, применительно к лоббистской деятельности эти понятия в целом охватывают одни и те же способы и приёмы, которые используют субъекты лоббистской деятельности для оказания влияния на объекты лоббистской деятельности. Следует отметить, что такие способы и приемы должны быть исключительно законными, использование шантажа, угроз, обмана, злоупотребление правами должностных лиц не могут являться методами урегулированного законом лоббизма. Способы и методы лоббистской деятельности в большей мере являются предметом исследования политологов. Некоторые из форм/методов (например, участие в экспертных советах, направление обращений в государственные органы, участие в деятельности общественной палаты) законодательно на данный момент в России урегулированы.

Классификация видов лоббистской деятельности

Лоббизм – категория достаточно широкая, охватывающая широкий комплекс общественных отношений. В правовой и политической доктрине существуют различные классификации видов лоббизма, введенные различными исследователями.

Классификация видов лоббизма способна выявить специфику и отличительные признаки лоббистской деятельности в зависимости от тех или иных условий, способствует более детальному изучению рассматриваемого политико-правового института, выявлению проблем, возникающих в сфере лоббирования интересов, возможных путей их решения. Вместе с тем любая классификация, как правило, весьма условна, и на практике нередко бывает достаточно трудно провести грань между видами исследуемого объекта, описанными в доктринальных теоретических научных исследованиях.

Так, А. П. Любимов выделяет следующие виды лоббизма: профессиональный, политический, региональный, иностранный, гражданский⁴⁸. По мнению автора, данная классификация представляется неполной и не отражает в полной мере понятие лоббизма.

Более детально к решению указанной задачи подходит М. В. Бятеп⁴⁹. Он проводит классификацию видов лоббизма исходя из нескольких критериев:

- По объекту лоббирования интересов выделяют исполнительный (осуществляемый в органах исполнительной власти), законодательный (осуществляемый в органах законодательной [представительной] власти) и судебный лоббизм⁵⁰.
- В зависимости от взаимоотношений субъекта и объекта лоббистской деятельности – корпоративный и плюралистический лоббизм.
- В зависимости от вида субъекта лоббистской деятельности – региональный (осуществляется представителями государственной власти субъектов федеративного государства в целях предоставления соответствующим субъектам различных льгот и преференций); политический (лоббирование кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления); социальный (лоббирование собственных интересов профсоюзными и иными организациями, представляющими определенные слои населения); экономический (осуществляется разного рода финансово-промышленными группами и компаниями) и иностранный лоббизм (осуществляется иностранными государствами и организациями); ведомственный лоббизм (осуществляется представителями бюрократического аппарата с целью обеспечения наиболее благоприятных условий деятельности их министерств и служб: увеличения

⁴⁸ Любимов А. П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002. С. 15.

⁴⁹ Бятеп М. В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Теория и практика государственного управления 1998. № 4. С. 19.

⁵⁰ По мнению автора, выделение в отдельную категорию судебного лоббизма – то есть продвижения интересов в государственных судебных органах посредством воздействия на носителей судебной власти, вступает в явное противоречие с действующим процессуальным законодательством и конституционным принципом независимости судей. Оказание давления на носителей судебной власти, включая действия коррупционной направленности, способно лишь образовать составы правонарушений, но оно ни в коей мере не может быть отнесено к лоббизму в собственно юридическом значении этого слова.

размера бюджетных средств, направляемых соответствующим государственным структурам, предоставления им дополнительных полномочий и т. п.).

Американские авторы (Т. Амбросио, Д. Хаммер и Й. Шейн) также выделяют этнический лоббизм, осуществляемый в целях защиты интересов определённых этнических групп и религиозных исповеданий⁵¹. Чрезвычайно важную роль в формировании этнического лоббизма играют диаспоры, особенно мировые диаспоры, присутствующие практически во всех государствах (армянская, еврейская, китайская, арабская и др.). Они осознают себя частью народа, находящегося в другой стране, при этом естественным образом выстраивают взаимодействие с властями страны проживания и исторической родины⁵².

В оценке этнического лоббизма отсутствует однозначность. Если, по мнению одних исследователей, этнический лоббизм в США представляет собой серьёзную угрозу их суверенитету, поскольку имеет своей целью реализацию конкретного заказа иностранных государств, то, по мнению других ученых, этнический лоббизм есть не что иное, как своего рода система сдержек и противовесов. Дело в том, что этническое лобби не имеет единой стратегии действий: интересы государств, зачастую отстаиваемые такими лоббистами, как правило, не согласованы, сталкиваются между собой, а это в свою очередь способствует плюрализации процесса принятия решений органами государственной власти. В настоящее время в Соединенных Штатах лоббисты представлены практически всеми мировыми диаспорами. Среди них особо сильное влияние на формирование внутренней и внешней политики государства оказывают еврейское, греческое и армянское лобби⁵³.

Исследование данного вида лоббизма особенно актуально в России, народ которой многонационален, этнически неоднороден, издавна заселен множеством этнических общностей, представители которых являются гражданами нашей страны.

⁵¹ Shain Y. Marketing the American Creed Abroad. Cambridge, MA, 1999. 312 p, Ambrosio T. Ethnic identity groups and U.S. foreign policy. Richmond, VA, 2003. 240 p.

⁵² Сиротенко С. П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. С. 43.

⁵³ Роль маленькой Армении в судьбе большой Америки // Контекст. 2009. № 1. С. 90.

Автор склонен разделять позицию В. В. Исакова, выделявшего в зависимости от объекта лоббистской деятельности законодательный, исполнительный лоббизм, лоббизм в органах местного самоуправления⁵⁴. Подобная типология лоббизма вполне обоснована, поскольку он может осуществляться как на федеральном, региональном, так и местном уровнях.

Также В. В. Исаков вполне обоснованно выделяет еще один критерий классификации лоббизма – профессиональное отношение субъекта лоббирования к осуществляемой им деятельности, направленной на продвижение собственных интересов или же интересов клиентов, и, таким образом, подразделяет лоббизм на гражданский и профессиональный, осуществляемый, как правило, на постоянной основе⁵⁵.

Гражданский лоббизм представляет собой урегулированную нормами права возможность обращения физических лиц с жалобами, просьбами, письмами, ходатайствами и т. п. в органы государственной власти и местного самоуправления. Подобные обращения могут быть осуществляться в форме жалоб, просьб, предложений, ходатайств. Субъектами подобной лоббистской деятельности, как правило, являются как граждане страны, так и иностранные лица, лица без гражданства. Обращения могут осуществляться как в устной, так и в письменной форме, законами каждого конкретного государства могут быть установлены ограничения относительно использования форм таких обращений. Целью гражданского лоббизма является оказание влияния на принятие решений органами государственной власти и местного самоуправления, компетентными в соответствующей сфере.

Нередко право граждан на обращение в государственные органы и к должностным лицам вовсе не ассоциируется с деятельностью по лоббированию интересов, а воспринимается лишь как средство решения собственных проблем. Тем не менее необходимо учитывать, что именно гражданский лоббизм стал одной из первых форм влияния граждан на законодательный процесс и

⁵⁴Исаков В. В. «Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации»: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. С. 47.

⁵⁵Там же.

формирование государственной политики в целом, именно он дал правовое обоснование лоббистской деятельности и, таким образом, лег в основу всего лоббизма.

Настоящая диссертационная работа посвящена прежде всего формам лоббистской деятельности, осуществляемой профессиональными лоббистами. Проекты закона о лоббизме и модели его правового регулирования, исследуемые в рамках настоящей работы, направлены на введение в правовое поле именно профессионального лоббизма.

1.3. Лоббизм как правовой институт

В Российской Федерации лоббизм как правовой институт в настоящий момент находится на стадии формирования: соответствующая специализированная нормативно-правовая база на данный момент практически отсутствует, лоббистская деятельность частично регулируется действующими законами и подзаконными актами (см. подробнее Главу 3 настоящего исследования). Для существования лоббизма как правового института требуется наличие нормативного акта, регламентирующего осуществление лоббистской деятельности, устанавливающего определенные требования и правила.

Предметом правового регулирования лоббизма должна являться деятельность по представлению интересов лица или группы лиц в органах законодательной и исполнительной ветви власти и местного самоуправления. По своему существу регулирование лоббистской деятельности должно относиться к законодательству, касающемуся взаимоотношений между обществом (гражданами и их объединениями) и государством. Как известно, конституционное право наиболее тесно связано с политикой и политической системой, оно закрепляет основы народовластия, некоторые его институты непосредственно выражают народовластие⁵⁶. Таким образом, лоббизм можно рассматривать как один из институтов конституционного права.

⁵⁶ Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. С. 15–17.

Основу для специального законодательного регулирования лоббистской деятельности составляют положения конституций в различных государствах. В России в настоящее время на федеральном уровне конституционным основанием лоббистской деятельности, прежде всего, являются положения статьи 32 Конституции России 1993 года⁵⁷, устанавливающие право граждан на участие в управлении делами государства индивидуально либо через своих представителей, а также статьи 33, гарантирующие право каждого гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Функционирование групп, стремящихся оказывать влияние на государственные органы в благоприятном для их создателей направлении, базируется на статье 30 Конституции, согласно которой гарантируется право на объединение и свобода объединений. Также стоит обратить внимание на статью 45 Конституции, устанавливающую, что каждый имеет право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, что позволяет полагать разрешенными и лоббистские методы защиты прав и свобод граждан и их объединений⁵⁸.

В США основу для регулирования лоббистской деятельности составляет первая поправка к Конституции США, в которой закреплено право граждан направлять обращения в государственные органы об удовлетворении жалоб⁵⁹. В Германии лоббистская деятельность основывается на Основном законе ФРГ (статьи 9 и 17), который гарантирует право граждан создавать общества и объединения, а также индивидуально и совместно с другими лицами обращаться с просьбами и жалобами в компетентные органы народного представительства и государственные учреждения⁶⁰.

⁵⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, в редакции от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31, Ст. 4398.

⁵⁸ Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1. С. 117.

⁵⁹ Конституции зарубежных государств. Американский континент / Под ред. А. В. Багдасаряна. Ереван: Изд-во «Мхитар Гош» 1998. 392 с.

⁶⁰ Основной закон Федеративной Республики Германия 1949. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2001. С. 584.

Следует отметить, что положения о праве граждан участвовать в делах государства также предусмотрены и международными актами. В частности, статья 21 «Всеобщей декларации прав человека» 1948 года⁶¹, «Международный пакт о гражданских и политических правах» 1996 года⁶² (статья 25) содержат положения о том, что каждый (без какой-либо дискриминации и необоснованных ограничений) имеет право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через представителей.

Таким образом, с учетом положений конституций различных государств и международных норм лоббизм как правовую категорию можно рассматривать как одну из форм народовластия, которая должна охватываться нормами конституционно-правового регулирования.

Отсутствие правового регулирования лоббизма в Российской Федерации дает основание для восприятия лоббизма как одной из формы коррупции. По мнению автора, отождествлять коррупцию и лоббизм совершенно неверно. Процесс принятия государственных решений под давлением групп интересов, спровоцированный коррупционной составляющей, не может быть охарактеризован как лоббизм в подлинном смысле этого слова. Ведь в таком случае взаимодействие субъектов права с представителями государственной власти осуществляется посредством совершения противоправных действий, лоббизмом же можно назвать лишь деятельность, осуществляемую исключительно в рамках закона.

Узаконенный лоббизм позволит повысить осведомленность общества о том, в чьих интересах принят тот или иной законопроект, чьи интересы представляют лоббисты. Таким образом, с одной стороны, сама деятельность по лоббированию интересов представляет собой форму участия граждан в управлении обществом, а с другой стороны, введенный в правовые рамки лоббизм способствует улучшению контроля населения за деятельностью государственных органов,

⁶¹ Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁶² Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 г., принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

более широкой информированности общества о деятельности государственных органов. Население будет более информировано о деятельности лиц, избранных ими в представительные органы государственной власти, что позволит им принимать более обоснованные решения на выборах.

Кроме того, установление правового регулирования лоббистской деятельности может содействовать повышению профессионализма и ответственности представителей органов государственной власти при выработке государственной политики, принятии и исполнении тех или иных государственных решений.

По мнению автора, так как лоббизм напрямую затрагивает отношения между обществом и властью, он является одним из институтов конституционного права. Лоббизм представляет собой форму непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти, способ влияния общества на принятие государственных решений. Введенный в рамки закона лоббизм является действенным средством борьбы с коррупцией, механизмом повышения прозрачности деятельности представительных и исполнительных органов власти и инструментом контроля широких слоев населения за выработкой и реализацией государственной политики.

На основании проведенного в данной главе анализа автор приводит обобщение полученных выводов:

- Лоббизм представляет собой способ взаимодействия общества и государства, теоретические основы которого стали закладываться еще в 18 веке Ж. Руссо и получили дальнейшее развитие в работах основоположников теории элит и политологов. В настоящее время существует два основных подхода к пониманию термина «лоббизм»: как осуществление права на обращение с заявлениями и просьбами в органы законодательной и исполнительной ветви власти; и как осуществляемая на профессиональной основе деятельность специалистов, нанимаемых определенными группами интересов в целях отстаивания их интересов в ходе принятия государственных решений.

- В настоящее время в отечественной правовой доктрине лоббизм, как правило, понимается как комплексный институт политической и правовой жизни

современного общества, заключающийся в активной правомерной деятельности любых заинтересованных лиц по отстаиванию и продвижению интересов в органах государственной власти и местного самоуправления в целях оказания влияния на принимаемые решения.

- В доктринальных источниках лоббизм рассматривается, прежде всего, как политический институт (а в государствах, в которых лоббизм по-прежнему остается за рамками правового поля, – исключительно как политический институт современного общества), однако он является также и правовым институтом и требует детального изучения с этой точки зрения.

- Лоббизм как правовой институт обладает особенными характеристиками, которые включают субъекты и объекты лоббистской деятельности, цели лоббистской деятельности, формы и методы лоббистской деятельности. В зависимости от данных характеристик выделяют различные виды лоббистской деятельности (законодательный, исполнительный, профессиональный, политический, региональный, иностранный, гражданский, этнический и другие).

- Целью лоббистской деятельности является принятие того или иного политического решения, которое облекается в нормативную форму закона или подзаконного акта. Таким образом, очевидно влияние лоббирования, начиная с первого этапа правового регулирования отношений нормообразования. То, каким будет это влияние, какой норма права будет на выходе, определяется методами лоббистской деятельности, которые в свою очередь избираются носителями определенного правосознания и правовой культуры, но не должны противоречить действующему законодательству страны.

- Лоббизм как комплексный правовой институт современного общества представляет собой систему юридических норм, регламентирующих отношения между обществом и государством, определяющих порядок, способы и формы воздействия физических лиц и организаций, а также иных субъектов на органы законодательной и исполнительной ветви власти в целях принятия государственными и муниципальными органами желательных для указанных субъектов решений, служащих реализации продвигаемых ими интересов.

- Лоббизм представляет собой одну из форм народовластия, непосредственно затрагивает конституционно-правовые отношения и, таким образом, является одним из институтов конституционного права, который, по мнению автора, должен был введён в правовые рамки в Российской Федерации, где специальное регулирование лоббизма до сих пор отсутствует.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1. Правовое регулирование лоббистской деятельности в США

Как было указано в Главе 1, термин «лоббизм» возник в Англии. Впоследствии термин был перенят в США. Важно отметить также тот факт, что долгое время законодательное регулирование лоббизма существовало только в данной стране⁶³. Этапы развития регулирования лоббистской деятельности в США условно можно разделить на несколько этапов.

Этап 1 – развитие лоббизма в отсутствие специализированного правового регулирования.

Впервые слово «лобби» и производные от него встречаются в высказываниях четвёртого Президента Джеймса Мэдисона, а в 1808 году были зафиксированы в дебатах в Конгрессе. Толкование понятия «лоббизм» в США менялось на протяжении времени.

К середине XIX века термин использовался для обозначения групп интересов в Конгрессе США и соответствующих групп в законодательных собраниях штатов. В 1862 году в США вошло в употребление слово «лоббист», используемое в связи со взяточничеством⁶⁴. Тогда в Соединённых Штатах преобладал циничный взгляд на лоббистскую деятельность, а сам лоббизм расценивался как более или менее законная взятка⁶⁵.

В период президентства Улисса Гранта «лобби» становится местом встречи государственных деятелей (сенаторов, министров) с гражданами в вестибюле отеля «Willard». В лобби отеля проходили обсуждения политических вопросов, в ходе которых наиболее рациональные предложения людей получали поддержку и подкреплялись заверениями в реализации. От названия места, где происходили

⁶³ Кремянская Е. А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых Штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2. С. 167.

⁶⁴ Руденкин В. Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2008. № 5. С. 76–92.

⁶⁵ Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 159.

встречи Президента У. Гранта с рядовыми американцами, произошло слово «лоббизм».

Существует точка зрения, согласно которой существование лоббизма восходит ко времени начала работы Конгресса и связано с так называемыми «пансионными группами», объединявшими законодателей – представителей разных штатов, живших под одной крышей и питавшихся за одним столом: эти группы характеризовались сплоченностью в Конгрессе и являлись для заинтересованных организаций хорошими точками доступа к законодательному процессу⁶⁶. 1870–80-е годы отмечены активизацией «кокусов» – группировок лиц, объединившихся для политической цели (кокус черных конгрессменов, стальной кокус и пр.).

Появление в начале XIX века таких структурных подразделений Конгресса, как комитеты, дало новый импульс лоббистской деятельности. По словам 28-го Президента США Т. В. Вильсона: «Не может быть сомнения в том, что влияние лоббиста в большей части, если не целиком, заключается в возможностях, предоставленных ему системой комитетов, поскольку члены комитета являются для него управляемым количеством»⁶⁷.

Подход к лоббизму был изменен Сэмом Уордом (1814–1884), отошедшим от стандартных коррупционных подходов и перешедшего к искусству убеждения. Он стал проводить обеды для политических деятелей, обзаводился дружбой с сенаторами, министрами, предоставляя аргументы в пользу отстаиваемой им позиции. Таким образом, лоббизм в США перестал ассоциироваться с недостойным занятием и перешел в ранг уважаемых и высокооплачиваемых профессий⁶⁸.

Озабоченность граждан в связи с злоупотреблениями лоббистской деятельностью стала проявляться в конце XIX века. В этот момент расходы федерального правительства существенно увеличились, что усилило конкуренцию за получение государственного финансирования. Например,

⁶⁶Там же.

⁶⁷Зяблук Н. Г. США: лоббизм и политика. М., 1976.

⁶⁸Алексанян Арутюн. Цивилизованный лоббизм в системе «Власть—Общество» // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 527–531.

скандал, связанный с компанией Credit Mobilier, во время работы администрации президента У. Гранта предал огласке взяточничество и тактику давления лоббистов железнодорожной промышленности, которые пытались добиться принятия участия в проекте по строительству трансконтинентальной железной дороги⁶⁹.

Реакция на этот и аналогичные скандалы привела к появлению и развитию правового регулирования лоббистской деятельности на уровне штатов США. Так, согласно Конституции Джорджии (1877 год) лоббирование являлось незаконной деятельностью, за осуществление которой предусматривалось лишение свободы на срок от 1 года до 5 лет⁷⁰. Представителем кардинально иного подхода стал штат Массачусетс, который в 1890 году ввел систему регистрации лоббистов⁷¹. Таким образом, в данном штате лоббистская деятельность была легализована, что в значительной мере способствовало изменению отношения американских граждан к лоббизму и стало серьезным шагом на пути правовой институционализации лоббистской деятельности.

Этап 2 – регулирование лоббистской деятельности отдельными актами и положениями.

Основы регулирования лоббистской деятельности в США появились с принятием в 1791 году Билля о правах, в частности первой поправки к Конституции США, на основании которой гражданам было предоставлено право петиций и обращений в государственные органы: «Конгресс не вправе издавать законы, устанавливающие в качестве обязательной религию, запрещающие свободное вероисповедание религии, ограничивающие свободу слова или свободу печати, права граждан собираться мирно и направлять обращения в Правительство США об удовлетворении жалоб»⁷². Таким образом, было

⁶⁹ William V. Luneburg, Thomas M. Susman. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists. Third addition. 2005. P. 6.

⁷⁰ Georgia Constitution of 1877 art.1 § 2.5; Georgia Code Annotated § 28 – 7 – 1 (Michie, 1981).

⁷¹ 1890 Massachusetts Acts, ch. 456 (repealed 1973).

⁷² Конституции зарубежных государств. Американский континент / Под ред. А. В. Багдасаряна. Ереван: Изд-во «Мхитар Гош» 1998. 392 с.

положено начало юридического закрепления диалога представителей органов государственной власти с гражданами США.

К данному праву не раз обращались политические деятели. Например, в январе 1790 года Бенджамин Франклин направил обращение в Конгресс с призывом к федеральному правительству «незамедлительно положить конец работорговле чернокожими»⁷³. Его обращение спровоцировало бурные обсуждения в Конгрессе⁷⁴.

Первое тщательное исследование лоббизма на федеральном уровне было проведено в 1913 году. Президент Вильсон публично осудил «чрезмерные усилия» лоббистов по препятствованию принятия законодательства о тарифах 1913 года. Сенат принял резолюцию о проведении расследования лоббирования тарифов. Результаты исследования не привели к принятию какого-либо закона, однако способствовали распространению информации среди общественности о существовании лоббизма в федеральных органах США⁷⁵.

После этих событий в Конгресс было внесено немало законопроектов о регулировании лоббизма, однако они все обсуждались только в рамках соответствующего комитета.

В 1935 году лоббизм интересов компаний коммунального хозяйства попал под проверку. Расследование касалось попыток коммунальных предприятий заблокировать принятие закона, направленного на предотвращение неправомерного использования холдинговых компаний. Среди прочих нарушений, комитет Конгресса обнаружил, что коммунальные предприятия провели кампанию по направлению более 250 тысяч телеграмм в Вашингтон с протестами на принятие данного закона. Данные телеграммы были написаны сотрудниками коммунальных предприятий за вознаграждение, а большинство подписей подделано. В связи с обнаружением данных нарушений, в 1935 году

⁷³ U. S. Archives and Record Administration, “Benjamin Franklin Petitions Congress,” at URL: <http://www.archives.gov/legislative/features/franklin>

⁷⁴ U. S. Archives and Record Administration, “Article 1, Section 9, clause 1,” Constitution of the United States, at URL: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

⁷⁵ William V. Luneburg, Thomas M. Susman. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists. Third addition. 2005. P. 7.

Конгресс принял Закон о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве (Public Utilities Holding Company Act) 1935 года.⁷⁶

Он был первым актом, который ввел требования о предоставлении информации со стороны представителей интересов холдинговых компаний в государственных органах⁷⁷. Данный закон действует действовал до 2005 года. Статья 12 устанавливала, что любое лицо, нанятое холдинговой компанией или ее дочерним обществом для представления и отстаивания ее интересов в Конгрессе, Федеральной энергетической комиссии (Federal Power Commission) и Комиссии по ценным бумагам (SEC), должно было быть предварительно предоставлять в Комиссию по ценным бумагам информацию, которая, согласно правилам или указаниям Комиссии, считается необходимой для предоставления в общественных интересах или в целях защиты прав инвесторов или потребителей, в частности о вопросе, по которому нанятое лицо представляет интересы компании в государственных органах, а также размере вознаграждения, полученного таким лицом прямо или косвенно за такое представление интересов. Информация должна быть предоставлена в течение 10 дней по окончании каждого месяца⁷⁸.

Еще одним специальным законом, содержащим положения, распространяющиеся на определенную категорию лоббистов, был «Закон о морской торговле» («Merchant Marine Act») 1936 года⁷⁹ Раздел 807 данного Закона требовал, чтобы лица, представляющие фирмы судостроителей или судовладельцев, оказывающие влияние на процесс принятия федерального законодательства о судоходстве, до вступления во взаимодействие с представителями Конгресса, Министерства торговли и федеральных агентств

⁷⁶ William V. Luneburg, Thomas M. Susman. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists. Third addition. 2005. P. 8–9.

⁷⁷ Ashok Sharma. Indian Lobbying and Its Influence in US Decision Making: Post-Cold War. 2017, p. 15–16 URL: https://books.google.ru/books?id=ttuqDQAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Public+Utilities+Holding+Company+Act+lobbying&source=bl&ots=C7GwKo1zcW&sig=1u3eaFBBQ-AjoOqZ-Tz5EBYQAPc&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiTmtew7_HUAhWmE5oKHVGcCrIQ6AEIXjAI#v=onepage&q&f=false

⁷⁸ Public Utility Holding Company Act Of 1935 as amended September 30, 2004/ URL: <https://www.sec.gov/about/laws/puhca35.pdf>

⁷⁹ Ashok Sharma. Indian Lobbying and Its Influence in US Decision Making: Post-Cold War. 2017, p. 16–17. URL: https://books.google.ru/books?id=ttuqDQAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Public+Utilities+Holding+Company+Act+lobbying&source=bl&ots=C7GwKo1zcW&sig=1u3eaFBBQ-AjoOqZ-Tz5EBYQAPc&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiTmtew7_HUAhWmE5oKHVGcCrIQ6AEIXjAI#v=onepage&q&f=false

предоставляли соответствующую информацию (включая предмет обращения, должность лица, размер его компенсации) министру торговли; лица, нарушившие положения данного раздела, считались виновными в совершении преступления небольшой тяжести⁸⁰.

В свете событий Второй мировой войны Конгресс США обеспокоился вопросом пропагандистских действий агентов иностранных правительств, в частности из Германии и Италии⁸¹. В результате в 1938 году был принят «Закон о регистрации иностранных агентов» («Foreign Agents Registration Act»), предусматривающий порядок регистрации любых лиц, представляющих иностранного принципала (правительство или иностранную организацию). После прохождения процедуры регистрации иностранные агенты должны были предоставлять отчет об осуществляемой ими деятельности⁸².

Целью принятого в 1938 году Закона было в первую очередь препятствование распространению опасной пропаганды. Закон содержал широкое определение «агента». Во время Второй мировой войны данный Закон был применен в ходе 23 уголовных разбирательств⁸³.

В 1966 году «Закон о регистрации иностранных агентов» был существенно изменен и нацелен на обеспечение неприкосновенности процесса принятия решений Правительством США. Его регулирование прежде всего было направлено на иностранных агентов, ищущих политические или экономические преимущества для своих клиентов, даже если они напрямую не представляют угрозы национальной безопасности⁸⁴. Новая редакция Закона предусматривала обязательную регистрацию для любого лица, занимающегося политической

⁸⁰ Merchant Marine Act 1936. URL: <http://www.usmm.org/mmact1936.html#mma95>

⁸¹ Yuk K. Law. The Foreign Agents Registration Act: A New Standard for Determining Agency // Fordham International Law Journal, Volume 6, Issue 2, Article 5, 1982. URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=ilj>

⁸² Ashok Sharma. Indian Lobbying and Its Influence in US Decision Making: Post-Cold War. 2017, p. 17. URL: https://books.google.ru/books?id=ttuqDQAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Public+Utilities+Holding+Company+Act+lobbying&source=bl&ots=C7GwKo1zcW&sig=1u3eaFBBQ-AjoOqZ-Tz5EBYQAPc&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiTmtew7_HUAhWmE5oKHVGcCrIQ6AEIXjAI#v=onepage&q&f=false

⁸³ Criminal Resource Manual 2001-2099, 2062. Foreign Agents Registration Act Enforcement. URL: <https://www.justice.gov/usam/criminal-resource-manual-2062-foreign-agents-registration-act-enforcement>

⁸⁴ Yuk K. Law. The Foreign Agents Registration Act: A New Standard for Determining Agency // Fordham International Law Journal, Volume 6, Issue 2, Article 5, 1982. URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=ilj>

деятельностью в качестве агента иностранного принципала (иностранного правительства, политической партии, физических лиц и организаций за пределами США). Таким образом, определение агента, по сравнению с определением 1938 года, было сужено⁸⁵. С введением нового регулирования для включения лица в реестр иностранных агентов требовалось доказать не только то, что лицо действует в интересах иностранного принципала, но и то, что оно занимается политической деятельностью в его интересах, которая включает представление интересов иностранного лица в государственных органах или во взаимодействии с должностными лицами американского правительства⁸⁶. Это усложнило процедуру доказывания для государственных органов, и начиная с 1966 года в связи с нарушением Закона 1938 года не было вынесено обвинительных приговоров⁸⁷. Распространение получило направление предупреждений лицам и организациям о возможном нарушении Закона с требованием добровольно соблюсти его положения⁸⁸.

В 1995 году положения о политической пропаганде были исключены из раздела 611 в связи с решением Верховного суда по делу *Meese v. Keene* в 1987 году, в котором сенатор Калифорнии намеревался распространить три фильма, произведенных в Канаде о кислотных дождях и ядерной войне. Он опасался навредить своей репутации в связи с тем, что распространенные им фильмы могли быть признаны политической пропагандой⁸⁹. Закон впоследствии также был изменен в 1996 году, когда на иностранных агентов были наложены более строгие требования по раскрытию информации. Действующие положения Закона предусматривают, что иностранный агент должен зарегистрироваться у Министра юстиции в течение десяти дней с момента найма в качестве агента. Регистрация требуется, даже если работа осуществляется на безвозмездной основе. После

⁸⁵ Там же.

⁸⁶ 22 USC § 611 – Definitions, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611>

⁸⁷ Department of Justice Manual. Kluwer Law International. 2012. p. 2062. ISBN 978-1-4548-2445-9.

⁸⁸ 22 U.S. Code § 612 – Registration statement, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/612>

⁸⁹ 22 U.S. Code § 612 - Registration statement, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611>

прохождение регистрации иностранные агенты обязаны подавать каждые полгода отчет о своей деятельности (в который включается информация о зарегистрировавшемся лице, его принципале, информация о доходах и расходах, описание осуществляемых действий по представлению интересов)⁹⁰.

При этом следует отметить, что положения Закона 1938 года не применяются к (1) дипломатическим и консульским работникам; (2) сотрудникам дипломатических и консульских представительств; (3) должностным лицам иностранных государственных органов (если он действует в пределах своих полномочий); (4) лицам, занимающимся частной и неполитической деятельностью в поддержку добросовестной торговли или коммерции иностранного принципала или сбор средств и взносов в пределах США в целях медицинской помощи и поддержки; (5) лицам, занимающимся деятельностью в поддержку религиозных, преподавательских, научных вопросов и творчества; (6) квалифицированным практикующим юристам в случае представления ими иностранного принципала в суде или в государственных органах США (при условии, что такое представление не предполагает оказание влияния или убеждение сотрудников или должностных лиц). Кроме того, лица, зарегистрированные в соответствии с Законом «О раскрытии лоббистской деятельности» 1995 года (см. подробнее ниже), не обязаны повторно регистрироваться в соответствии с Законом 1938 года⁹¹.

Действующая редакция Закона предусматривает, что намеренное нарушение его положений или предоставление заведомо ложной информации и сокрытие фактов в документах наказывается штрафом в размере до 10 тысяч долларов США и/или лишением свободы на срок не более 5 лет⁹².

Этап 3 – «Закон о лоббировании» 1946 года.

Единый акт, регулирующий лоббистскую деятельность, появился в 1946 году – «Закон о лоббировании» («Federal Regulation of Lobbying Act»). Он был принят в

⁹⁰ Id.

⁹¹ 22 U.S. Code § 613 – Exemptions. Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/613>

⁹² 22 U.S. Code § 618 - Enforcement and penalties, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/613>

виде части «Закона о реорганизации законодательной власти» («Legislative Reorganization Act») 1946 года⁹³, ознаменовавшего реформу законодательной деятельности Конгресса США, необходимость которой обострилась после Великой депрессии 1930 года и Второй мировой войны. Положения о лоббистах были включены в данный Закон во многом благодаря тому, что совместный комитет Конгресса получил большое количество жалоб во время проведения слушаний о попытках организованных групп давления оказывать влияния на решения Конгресса о принятии законодательства, находящегося на рассмотрении обеих Палат и их комитетов⁹⁴.

Первоначальной целью данного Закона было установление системы регистрации лоббистов и раскрытия информации об их попытках влияния на Конгресс. Так же, как и Закон 1938 года, Закон 1946 года не был направлен на регулирование поведения лоббистов или их финансовой деятельности⁹⁵.

Закон 1946 года прямо разграничил лоббизм и коррупцию, установив, что его действие не распространяется на факты, предусмотренные «Актом о коррупции», и не могут толковаться как отменяющие положения «Акта о коррупции»⁹⁶.

Данный Закон ввел первое определение лоббистской деятельности. Такой признавалась деятельность, осуществляемая в целях оказания влияния на принятие или отклонение законопроекта⁹⁷. Лоббистом признавалось лицо, которое самостоятельно, или представляя чьи-либо интересы за вознаграждение, оказывает влияние на принятие, прохождение или отзыв законопроектов в Конгрессе США⁹⁸. При этом такая деятельность должна быть основной деятельностью (principle purpose) такого лица.

На таких лиц возлагался ряд обязанностей:

⁹³ Title III of the Legislative Reorganization Act of 1946 ("Federal Regulation of Lobbying Act"), P.L. 79-601. 60 Stat. 839–842. August 2, 1946.

⁹⁴ William V. Luneburg, Thomas M. Susman. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists. Third addition. 2005. P. 10.

⁹⁵ History of the Lobbying Disclosure Act. URL: <http://www.lobbyinginfo.org/documents/LDAhistory.pdf>

⁹⁶ United States Code. 1988 Edition. Title 2, Chapter 8a, № 270.

⁹⁷ Соединенные Штаты Америки. Закон о реорганизации конгресса (принят в 1946 г.) // Бизнес и политика. 1996. № 9–10. С. 65.

⁹⁸ C. Holman. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. Public Citizen 11. 22 U.S. Code § 612 - Registration statement, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> <https://www.citizen.org/sites/default/files/ldaorigins.pdf>, p.5

- регистрироваться у секретаря Сената и клерка Палаты Представителей⁹⁹ (это предписание Закона заложило основу системы контроля государственных структур над субъектами лоббистской деятельности);
- представлять указанными лицами сведения о себе и осуществляемой ими деятельности; сведения, касающиеся получения финансовых средств в связи с осуществлением лоббистской деятельности, должны были быть задокументированы и предъявлены в надлежащие сроки;
- предоставлять отчет о финансовых операциях, совершенных в связи с осуществлением подобной деятельности¹⁰⁰.

Таким образом, Закон 1946 года не определял порядок осуществления лоббирования или финансовую сторону деятельности лоббистов, а главным образом предусматривал требования о регистрации лоббистов, осуществляющих деятельность в Конгрессе¹⁰¹.

Следует заметить, что уже в данном Законе лоббирование интересов в Конгрессе было напрямую отделено от действий, имеющих коррупционный характер: было прямо указано, что его положения не применяются к деятельности или фактам, регулируемым Федеральным законом «О коррупции».

Несмотря на все преимущества, данный Закон имел соответствующие изъяны:

- Закон содержал слишком широкое определение того, кто обязан регистрироваться – возникали сложности с толкованием, что понималось под термином «основная деятельность» («principle purpose») лоббиста¹⁰²;
- его действие распространялось только на лоббирование в Конгрессе США, и он не регулировал операции по лоббированию интересов в государственных органах исполнительной ветви власти;
- отчетность лоббистов носила добровольный характер и не подлежала проверке;

⁹⁹ Legislative Reorganization Act of 1946. Federal Regulation of Lobbying Act. Wash., 1981. Sec 3, No. 308.

¹⁰⁰ Legislative Reorganization Act of 1946. Federal Regulation of Lobbying Act. Wash., 1981. Sec 3, No. 308. C. 66.

¹⁰¹ C. Holman. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. Public Citizen 11. URL: <https://www.citizen.org/sites/default/files/ldaorigins.pdf>, p.5

¹⁰² C. Holman. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. Public Citizen 11. URL: <https://www.citizen.org/sites/default/files/ldaorigins.pdf>, p.6

- Закон применялся лишь к отношениям лоббистов с членами Конгресса США и не регулировал взаимодействие лоббистов с сотрудниками, работавшими в Конгрессе, но не являвшимися конгрессменами [на основании дела Соединенные Штаты против Харриса (1954 год)]¹⁰³.

Действие Закона 1946 года было значительно сужено решением Верховного суда по делу Соединенные Штаты против Харриса (1954 год). В указанном деле Верховный Суд США дал толкование некоторым положениям «Закона о регулировании лоббирования на федеральном уровне» относительно сферы его действия, понятия лоббистской деятельности и т. п.

Так, суд указал, что действие Закона распространяется на лиц, принимающих или стремящихся получить подарки в денежной или неденежной форме и лишь при условии, что одной из основных целей подобного дарения является оказание влияния на результаты рассмотрения законопроектов. Помимо этого, Верховный Суд отметил, что под лоббизмом в обычном смысле этого слова следует понимать непосредственные сношения с членами Конгресса, осуществляемые с указанной целью по вопросам, связанным с предложенными и рассматриваемыми в Конгрессе законопроектами. Таким образом, контакты с иными сотрудниками, работающими в Конгрессе США, в целях воздействия на ход законодательного процесса в целом и судьбу отдельного законопроекта не могли быть расценены в качестве лоббистской деятельности¹⁰⁴.

В 1991 году Главное финансовое управление США провело исследование эффективности Закона 1946 года¹⁰⁵. Было обнаружено, что около 10 000 из 13 500 физических лиц и организаций, указанных в качестве основных «распространителей влияния» в Конгрессе США в книге под названием «Реестр вашингтонских представителей», не были зарегистрированы в качестве лоббистов. Исследование также показало, что раскрытие информации в отчетах лоббистов было совершенно неполным. Также установлено, что только 60 %

¹⁰³ United States v. Harriss, 374 U. S. 612 (1954).

¹⁰⁴ United States v. Harriss, 374 U.S. 612 (1954).

¹⁰⁵ Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective: T-Ggd-91-56 by U. S. Government Accountability Office.

лоббистов сообщали о своей финансовой активности, 90 % заявили об отсутствии затрат на уплату вознаграждений, 95 % сообщили об отсутствии затрат на отношения с государственными органами и только 32 % декларантов сообщили номера и наименования законопроектов, которые они лоббировали¹⁰⁶.

Этап 4 – Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» (1995 г.).

До 1995 года законодательное регулирование лоббизма практически оставалось неизменным. Хотя необходимость изменений назревала и в 1950-х – 1970-х годах, причиной пересмотра законодательного регулирования лоббизма стало расследование одного из комитетов Сената, проведённое в 1987 году, в связи с заключением выгодных государственных контрактов с корпорацией Ветдех (Wedtech Corporation). Корпорация наняла большое количество лоббистов, обладающих хорошими связями в Конгрессе, для того чтобы содействовать заключению данного контракта. Лоббирование было осуществлено с многочисленными нарушениями. Расследование повлекло за собой антилоббистскую политику, зародившуюся во время президентской избирательной компании 1992 года, выразившуюся в государственной реформе регулирования лоббизма¹⁰⁷.

В 1995 году был разработан и принят новый Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» («Lobbying Disclosure Act 1995»)¹⁰⁸. Данный Закон действует в настоящий момент с учетом внесенных поправок. Основной его идеей стала последовательная реализация принципа гласности, создание эффективной системы обеспечения информированности государственных органов о формах и методах, участниках лоббистской деятельности¹⁰⁹.

На церемонии подписания Акта Президент США Билл Клинтон сказал, что «это жесткий, но хороший закон, снимающий завесу с мира вашингтонского

¹⁰⁶ Там же. Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective: T-Ggd-91-56 by U. S. Government Accountability Office.

¹⁰⁷ William V. Luneburg. The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are now and Where We Should Be Going. URL: http://www.mcgeorge.edu/Documents/Publications/MLR4104_Luneburg_MASTER.pdf

¹⁰⁸ Lobbying Disclosure Act 1995. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹⁰⁹ Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

лоббизма и призванный восстановить доверие американцев к своему правительству»¹¹⁰. Акт 1995 года является результатом борьбы представителей противоположных подходов к регламентации лоббизма: жесткого и детального, с одной стороны, и более сдержанного, рамочного регулирования – с другой.

В первую очередь Закон 1995 года существенным образом скорректировал основные понятия, имеющие отношения к лоббистской деятельности.

В частности, Закон 1995 года внес изменения в понятие «лоббист». Согласно введенным нормам, лоббист – лицо, которое является штатным сотрудником клиента или нанято клиентом за финансовое или иное вознаграждение для оказания услуг, представляющих собой налаживание не менее, чем одного лоббистского контакта¹¹¹; при этом указанная лоббистская деятельность должна составлять не менее 20 процентов от всего времени оказания услуг данным лицом в пользу клиента в течение шести месяцев¹¹². Таким образом, отныне лоббистами стали признаваться не только лица, привлеченные со стороны, но и штатные служащие клиента. В отношении и тех и других лоббистов требовалась регистрация и предоставление отчетов о лоббистской деятельности.

Лоббистом также рассматривалась и лоббистская фирма – физическое или юридическое лицо, имеющее не менее одного сотрудника, осуществляющего лоббистскую деятельность от лица клиента, отличного от данного физического или юридического лица. Данный термин также включал и самозанятых физических лиц, занимающихся лоббизмом¹¹³.

Также было уточнено понятие «лоббистской деятельности». Лоббистская деятельность – лоббистские контакты или иные действия для поддержания таких контактов, включая подготовку, планирование действий, предварительные расследования и иную подготовительную работу для ее использования в целях

¹¹⁰ Federal News Service, 1995, 19, December.

¹¹¹ Впоследствии Законом «О технических поправках» 1998 года было установлено, что используемую в законе формулировку «не более чем один лоббистский контакт» следует понимать как единичное общение лоббиста с должностным лицом. Закон 1998 года предусмотрел, что в целях квалификации лица в качестве лоббиста временной интервал между лоббистскими контактами не ограничивается шестью месяцами, дал разъяснения по поводу определения доли лоббистской деятельности в общем количестве времени, потраченного на оказание услуг клиенту.

¹¹² Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 3 (10). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹¹³ Там же, Sec. 3 (9).

налаживания контактов, а также руководство лоббистской деятельностью других лиц¹¹⁴. То есть было предложено более широкое толкование лоббистской деятельности, которое теперь включало и подготовительную работу, предшествующую непосредственному лоббизму, и руководство лоббистской деятельностью.

Была дана дефиниция «лоббистского контакта». Наличие такого «контакта» стало неотъемлемым условием квалификации той или иной деятельности в качестве лоббистской и, соответственно, применения положений Закона 1995 года. Теперь лоббирование могло осуществляться и на федеральном уровне в рамках управления различного рода программами, принятия решений о выдаче ссуд и лицензий, заключения федеральных контрактов и т. п.¹¹⁵

Закон также определил и действия, которые не могли рассматриваться как лоббистский контакт. Так, лоббистским контактом не могли быть признаны действия официальных должностных лиц, совершенные в пределах их служебных обязанностей и полномочий, заявления, предложения и просьбы, не имеющие целью оказание влияния на ход законодательного процесса, принятие решений органами исполнительной власти¹¹⁶. К лоббистским контактам также не относились любые действия, совершение которых в императивном порядке предписывалось правовыми предписаниями, в том числе связанные с предъявлением иска, вручением судебной повестки и т. п.; также деятельность, связанная с получением займов, грантов, лицензий и иных разрешений, либо с рассмотрением дел в рамках гражданского или уголовного процесса, в частности на стадии дознания и расследования и т. д.

Введение определения лоббиста и лоббистской деятельности помогло истолковать предусмотренный в Законе 1946 года термин «основная деятельность» лоббиста, о сложностях толкования которого говорилось выше. Было закреплено, что лоббистской деятельностью считается деятельность тех

¹¹⁴ Там же, Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 3 (10). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> Sec. 3 (7).

¹¹⁵ Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 3 (8). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹¹⁶ Там же.

лиц, которые занимаются лоббизмом не менее 20 % от всего времени работы на клиента.

Еще одним важным нововведением стало то, что под должностными лицами стали пониматься не только члены Конгресса, но и его штатные сотрудники, избранные должностные лица, а также Президент, Вице-Президент, должностные лица и сотрудники администрации Президента, руководителей высшего звена органов исполнительной власти, их заместителей и помощников¹¹⁷. Принятие подобной нормы было вполне обоснованным, поскольку акты, издаваемые органами исполнительной власти, зачастую не уступают в значимости законопроектам и могут оказывать весомое влияние на деятельность отдельных групп граждан и объединений, населения в целом. Закрепление практики лоббистской деятельности в органах исполнительной власти являлось также и законодательным подтверждением того, что важные политические решения принимаются не только в Конгрессе, но и в правительстве, и в его подразделениях¹¹⁸.

Закон 1995 года существенно реформировал порядок регистрации лоббистов. Требования о регистрации распространялись не на всех лоббистов, а лишь на тех, чьи расходы на лоббистскую деятельность превышали установленный минимальный размер за шестимесячный период. Для штатных лоббистов такой порог был предусмотрен за лоббирование интересов организации в размере 20 000 долларов США за полгода. Для лоббистских фирм, а также физических лиц – лоббистов, работающих по контракту, порог составлял 5 000 долларов США¹¹⁹. В случае превышения указанных порогов штатный сотрудник или наемный лоббист должен был зарегистрироваться в определённом порядке и предоставлять отчетность о доходах от лоббистской деятельности и расходах на нее, если:

¹¹⁷ Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 3 (3). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹¹⁸ Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

¹¹⁹ Там же, Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf> Sec. 4 (a) (ii), размер указанного порога в долларах подлежал индексации, начиная с 1997 года.

- такое лицо осуществляет не менее одного лоббистского контакта за шесть месяцев; и
- тратит на лоббистскую деятельность не менее 20 % своего рабочего времени, включая проведение исследований, подготовку и руководство лоббистской деятельностью.

Регистрация должна быть осуществлена у секретаря Сената или клерка Палаты представителей в течение 45 дней с момента удовлетворения требований, необходимый для ее осуществления, или в течение 45 дней с момента трудоустройства в качестве лоббиста (в зависимости от того, какая дата наступает ранее)¹²⁰. Информация, предоставление которой требовалось в целях регистрации, включала данные о лоббисте (имя, адрес, номер телефона, общее описание деятельности), данные о работодателе и (или) клиенте (наименование, адрес, место регистрации, общее описание деятельности), а также любой иной организации, которая вносит не менее 10 000 долларов США на осуществление лоббистской деятельности в течение шести месяцев и оказывает существенное влияние на руководство лоббистской деятельностью, а также наименование иностранного лица, которое не менее чем на 20% является собственником компании-клиента или организации, которая напрямую или косвенно оказывает влияние/контролирует/финансирует или иным образом содействует лоббистской деятельности¹²¹.

Закон урегулировал и порядок предоставления отчетности¹²². Так, лоббист, прошедший регистрацию в установленном порядке, должен предоставлять отчет секретарю Сената или клерку Палаты представителей не позднее 45 дней после окончания полугодия. Отчет подается отдельно по каждому клиенту зарегистрированного лоббиста. В отчет включаются данные о лоббисте и его клиенте (работодателе), вопросы/проекты законов, которые лоббировались в органе государственной власти, а также оценку суммарных затрат на лоббистскую деятельность. Закон не предусматривает разбивку затрат по конкретным

¹²⁰ Там же, Sec. 4 (a) (1).

¹²¹ Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 4 (B) (b). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹²² Там же, Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 4 (B) (b). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>. Sec. 5.

вопросам, а также по отдельным лоббистам, если отчет подается лоббистской организацией.

Информация, предоставленная лоббистами, подлежит проверке с точки зрения точности, полноты и своевременности предоставления секретарем Сената и клерком Палаты представителей¹²³.

На основании информации, собранной секретарем Сената и клерком Палаты представителей, формируется перечень зарегистрированных лоббистов, лоббистских организаций и их клиентов. Они также отвечают за предоставление публичного доступа и возможности копирования отчетности лоббистов¹²⁴.

Помимо порядка регистрации и отчетности, Закон 1995 года закрепил и общие требования к осуществлению лоббистской деятельности. Так, раздел 14 закрепляет, что при осуществлении устного лоббистского контакта с должностным лицом лоббист по запросу должностного лица должен сообщить ему: зарегистрирован ли он в должном порядке в соответствии с данным законом, чьи интересы он представляет, а также является ли клиент иностранным лицом¹²⁵. Если же лоббистский контакт осуществляется в письменной форме, то такая информация должна быть указана независимо от запроса должностного лица.

Следует отметить, что в рамках Конгресса лоббистская деятельность наиболее активно оказывает влияние на уровне комитетов палат Палаты представителей и Сената, когда на их рассмотрение поступает соответствующий законопроект¹²⁶. В таком случае лоббистский контакт часто осуществляется напрямую при обсуждении законопроекта с конгрессменами на соответствующих заседаниях.

В Законе 1995 года также предусмотрена ответственность за непредоставление отчетности в течение 60 дней после получения уведомления о таком непредоставлении от секретаря Сената или клерка Палаты представителей или за нарушение иных положений Закона 1995 года, лицо несет ответственность в виде

¹²³ Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 6 (2). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

¹²⁴ Там же, Sec. 6 (4).

¹²⁵ Там же, Sec. 14.

¹²⁶ Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. Ю. И. Лейбо // МГИМО (У) МИД России; кафедра конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 145.

штрафа в размере не более 50 000 долларов США в зависимости от степени и тяжести нарушения¹²⁷.

Тем не менее стоит упомянуть, что Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» содержал два явно регрессивных положения, и тем самым в соответствующей части развитие правового режима лоббистской деятельности было отброшено на несколько десятилетий назад.

Во-первых, из сферы правового регулирования было полностью изъято косвенное лоббирование интересов, осуществляемое, как правило, путем проведения встреч, организации рекламных и иных подобных кампаний. Такое лоббирование, несмотря на свой прикрытый характер, в некоторых случаях способно коренным образом изменить позицию парламентария и тем самым оказать решающее влияние на судьбу законопроекта.

Во-вторых, Закон 1995 года освободил лоббистов от обязанности регистрировать каждый лоббистский контакт. Согласно его положениям, они вправе описывать лишь в общих чертах осуществляемую ими лоббистскую деятельность и совершенные операции в течение полугодия.

Этап 5 – Закон «О честном управлении и открытом правительстве» (2007 г.) и иное действующее регулирование.

Впоследствии в Закон 1995 года был внесен ряд изменений. В частности, в 1998 году были внесены технические поправки, которые помогли разъяснить закрепленные в законе определения¹²⁸.

Существенным образом Закон 1995 года был изменен в 2007 году. Громкое судебное дело в отношении лоббиста Джека Абрамова¹²⁹, осужденного, в частности, за попытку подкупа должностного лица, явилось последним толчком к изменению законодательства о лоббистской деятельности и привело к принятию ряда поправок, получивших наименование Закона «О честном управлении и открытом правительстве» (2007 г.) («Honest Leadership and Open Government

¹²⁷ Lobbying Disclosure Act 1995, Sec. 4 (7). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹²⁸ Lobbying Disclosure Technical Amendments Act 1998. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_technical.html

¹²⁹ Джек Абрамов – вашингтонский лоббист, представляющий интересы коренных американских племен по вопросам, связанным с азартными играми. См. Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

Act»). Данный Закон содержит раздел под названием «О прозрачности и отчётности при осуществлении лоббистской деятельности» («Lobbying Transparency and Accountability Act»), который значительно ужесточил требования в отношении лоббистов, но при этом не расширил сферу применения законодательства о лоббистской деятельности. В частности, были внесены следующие изменения:

- Увеличилась частота предоставления отчетности лоббистами: теперь лоббист должен подавать информацию ежеквартально, а не раз в полгода¹³⁰.
- Сократился срок, в течение которого лоббист должен предоставить отчетность: 20 дней с даты окончания квартала, вместо 45 дней с даты окончания полугодия.
- Были изменены предельные размеры доходов, при получении которых лоббист должен регистрироваться и предоставлять отчетность: для штатных лоббистов порог по новому закону составляет 5 000 долларов США (вместо предусмотренных ранее 20 000 долларов США), для физических лиц – 2 500 долларов США (вместо 5 000 долларов США)¹³¹.
- Требование о предоставлении отчетности распространены на лоббизм во время проведения федеральных избирательных кампаний¹³².
- Ужесточена ответственность за нарушение законодательства о лоббистской деятельности: Закон 2007 года предусматривает гражданскую и уголовную ответственность. Гражданская ответственность выражается в виде штрафа в размере 200 000 долларов США. А если лицо умышленно и в целях коррумпирования чиновников нарушает положения Закона 1995 года, оно может

¹³⁰ Honest Leadership and Open Government Act 2007, Sec. 201. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAЕ7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>.

¹³¹ Honest Leadership and Open Government Act 2007, Sec. 201. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAЕ7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>. С учетом правил об индексации указанных порогов с 1 января 2017 г. данный порог составляет 13 000 долларов в квартал для штатных лоббистов, 3 000 в квартал для физических лиц и лоббистских фирм (см. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)

¹³² Там же, Sec. 204 (f).

быть приговорено к уголовной ответственности в виде лишения свободы на срок до 5 лет¹³³.

- Введен запрет на дарение подарков лоббистами членам и сотрудникам Конгресса: зарегистрированные лоббисты, а также зарегистрированные компании, имеющие в штате лоббистов, а также их штатные сотрудники не могут осуществлять дарение или оплачивать поездки для членов, государственных служащих и сотрудников Конгресса, если соответствующее лицо осведомлено, что подарок или оплата поездки не может быть принята в соответствии с правилами Палаты представителей или Сената¹³⁴.

- Введено требование о приеме документов для регистрации лоббистов в электронной форме, а также о ведении реестра лоббистов и опубликовании их отчетов для публичного доступа в сети «Интернет» секретарем Сената и клерком Палаты представителей¹³⁵.

- Также введен запрет на осуществление лоббистской деятельности со стороны близких родственников членов Конгресса¹³⁶.

Кроме того, Закон 2007 года ввел ограничение на занятие лоббистской деятельностью после отставки для членов Конгресса (в течение двух лет после отставки), государственного секретаря и министра обороны (пожизненно – по вопросам, в сфере которых они работали)¹³⁷.

Исследователи вопроса регулирования лоббистской деятельности замечают общую тенденцию всех основных законодательных актов, регулирующих лоббизм: с каждым разом они предусматривают раскрытие все большего объема информации о лоббистских контактах и деятельности, что позволяет значительно повысить ее прозрачность. При этом введенные требования о регистрации

¹³³ Там же, Sec. 301.

¹³⁴ Там же, Sec. 205.

¹³⁵ Honest Leadership and Open Government Act 2007, Sec. 208. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAE7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>; реестр и отчетность можно найти по ссылке URL: https://www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/LDA_reports.htm

¹³⁶ Там же, Honest Leadership and Open Government Act 2007, Sec. 209. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAE7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>; реестр и отчетность можно найти по ссылке URL: https://www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/LDA_reports.htm

¹³⁷ Honest Leadership and Open Government Act 2007, Sec. 104–105. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAE7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>

лоббистов и раскрытии ими информации не ограничивают деятельность по обращению лиц в органы государственной власти с запросами и предложениями, таким образом, не нарушается и не ущемляется право на петиции, предусмотренное первой поправкой к Конституции США¹³⁸.

Изучая факторы, повлиявшие на принятие основных законов о лоббизме, авторы обращают внимание на то, что все они служили ответом на изменение понимания того, что должен и что не должен делать лоббист. Так, «Закон о регистрации иностранных агентов» (1938 г.) был принят в ответ на настроения против фашистской Германии и страх европейского и азиатского влияния на американскую политику. Закон 1946 года служил ответом на распространённое мнение о том, что лоббисты оказывают неправомерное влияние на процесс принятия решения в государственных органах, а Закон 1995 года закрепил широкое обсуждение в обществе того, что информация о лоббистской деятельности должна быть доступна широкой публике и предоставляться на регулярной основе. Ужесточение же ответственности Законом 2007 года являлось откликом на судебное разбирательство в отношении лоббиста Абрамова.¹³⁹

Дальнейшее регулирование лоббистской деятельности развивается в указах Президента США, принятых Б. Обама и Д. Трампом. Указы устанавливают правила в отношении осуществления лоббистской деятельности в органах исполнительной власти, вводят ограничения для определённых категорий государственных служащих.

В частности, в течение президентского срока Барака Обамы были приняты следующие указы, касающиеся лоббизма:

- Указ Президента США от 21 января 2009 года «Обязательства сотрудников органов исполнительной власти по соблюдению этики» ввел обязательства государственных служащих исполнительных органов при назначении на должности принимать следующие обязательства:

¹³⁸ Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015, p. 13. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

¹³⁹ Там же, Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015, p. 15. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

- не принимать подарки от зарегистрированных лоббистов и лоббистских организаций в течение срока полномочий;

- в течение двух лет с момента назначения не принимать участие в решении вопросов, напрямую или косвенно связанных с предыдущим работодателем или клиентом (включая заключение договоров и регулирование деятельности);

- если лицо являлось лоббистом до трудоустройства, не принимать участие в проектах по вопросам, которые лоббировались им до назначения, в течение двух лет с момента назначения;

- в течение двух лет после отставки не заниматься лоббистской деятельностью.

Тем не менее Указ предусматривал, что руководящее лицо может дать своему сотруднику (после консультации с советником Президента) письменное согласие на занятие указанными выше видами деятельности, если предоставление такого разрешения осуществляется в публичных интересах (например, национальная безопасность), разрешение должно быть опубликовано.

- Указ Президента США от 20 марта 2009 г. «Меры по обеспечению ответственного расходования фонда федеральных инвестиций» (статья 3) направлен на обеспечение прозрачности взаимодействия зарегистрированных лоббистов с органами исполнительной власти по вопросам выделения финансирования в соответствии с «Законом о восстановлении национальной экономики и реинвестировании» (2009 г.) («American Recovery and Reinvestment Act»). Устанавливается, что:

- зарегистрированные лоббисты могут обращаться в органы исполнительной власти по вопросам выделения финансирования только в письменном виде (такое обращение должно быть опубликовано соответствующим агентством в течение трех дней с момента получения);

- устная коммуникация между лоббистом и государственным служащим возможна только по общим вопросам «Закона о восстановлении», и государственный служащий обязан готовить после общения письменный

документ, содержащий информацию о лоббисте, описание обсуждаемых вопросов, место и время беседы; такой документ также подлежит письменному опубликованию¹⁴⁰.

После вступления на должность Д. Трамп в 2017 году внес соответствующие изменения в правила этики, установленные Б. Обама, и отменил вынесенный им приказ. В частности, был принят Указ Президента США от 28 января 2017 г., в соответствии с которым:

- ужесточился срок, в течение которого лицо после отставки не может взаимодействовать с государственным органом, в котором оно работало, в целях лоббизма чьих-либо интересов: теперь срок составляет 5 лет вместо двух лет;
- также был добавлен пожизненный запрет для государственных служащих органов исполнительной власти на занятие лоббистской деятельностью в интересах иностранных государств или политических партий после отставки;
- предусматривается возможность предоставления письменного согласия руководящего лица на осуществление запрещенных видов деятельности, однако не содержит требования о раскрытии информации о таких разрешениях¹⁴¹.

Следует заметить, что указанные выше правила в доктринальных источниках называются правилами «вращающихся дверей» («revolving door»). Они введены также и в отношении членов Палаты представителей и сенаторов. В отношении членов и высших должностных лиц Палаты представителей после отставки действует годовой запрет на занятие лоббистской деятельностью, предполагающей взаимодействие с членами и должностными лицами Парламента¹⁴². В Сенате срок такого запрета составляет два года для сенаторов и год для должностных лиц¹⁴³.

В настоящее время в США активно идет речь о дальнейшем совершенствовании лоббистского регулирования: внесении поправок в Закон «О

¹⁴⁰ American Recovery and Reinvestment Act, Sec. 3. URL: <https://2009-2017.state.gov/recovery/124803.htm>

¹⁴¹ Executive Order: ETHICS COMMITMENTS BY EXECUTIVE BRANCH APPOINTEES. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-appointees>

¹⁴² 18 U.S.C. §207(e)(1)(B) and 18 U.S.C. §207(e)(2)-(6). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207>

¹⁴³ 18 U.S.C. §207(e)(1)(A). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207>

раскрытии лоббистской деятельности» (1995 г.) Специалисты считают, что Закон 1995 года не обеспечивает в полной мере прозрачность лоббистской деятельности: так как термины «лоббистская деятельность», «лоббизм», «лоббистский контакт» определены очень узко и содержат большое количество исключений, такое регулирование позволяет не регистрироваться и не отчитываться большому количеству лиц, которые фактически занимаются лоббизмом. Например, обращают внимание на то, что регистрация предусмотрена только для лоббистов, которые осуществляют лоббистские контакты (то есть устное или письменное взаимодействие с органами власти), тогда как большое количество лоббистов отстаивает интересы своих клиентов путем косвенного взаимодействия (например, политические технологи и консультанты, маркетологи, иные специалисты зачастую не взаимодействуют напрямую с государственными служащими, соответственно, их деятельность не подлежит раскрытию). Также критикуется и установленный порог для регистрации – 20 % лоббистской деятельности от оплачиваемой деятельности в квартал: например, нанятый фирмой бывший сенатор может осуществлять лоббистский контакт по телефону в течение 10 минут, что не потребует регистрации в качестве лоббиста. Предлагается определять необходимость регистрации уплаченным вознаграждением, а не затраченным временем¹⁴⁴.

Авторы называют подобные случаи теневым лоббизмом (shadow lobbying). Интересно заметить, что согласно исследованиям, число зарегистрированных лоббистов заметно сократилось с момента принятия поправок в Закон 1995 года в 2007 году. Это свидетельствует о росте числа теневых лоббистов¹⁴⁵.

Отмечают, что, помимо теневых лоббистов, нераскрытой остается информация о так называемом народном (общественном) лоббизме (grassroots lobbying) на федеральном уровне, который представляет собой оказание влияния на решения руководства страны путем воздействия на общественное мнение и мотивацию граждан принимать меры, в том числе обращаться к своим избранным членам

¹⁴⁴ URL: <https://lobbyinginstitute.com/wp-content/uploads/2017/01/Final.pdf>

¹⁴⁵ Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015, p. 20–22. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>

Палаты представителей и сенаторам¹⁴⁶. Таким образом, народный лоббизм не предполагает прямого контакта лоббистских организаций с должностными лицами и включает большое количество участников. Сенат пытался урегулировать данный вид лоббизма при внесении поправок в закон в 2007 году (предлагалось следующее определение народного лоббизма: добровольные попытки представителей широких слоев населения сообщать свои взгляды на проблему федеральным чиновникам или побуждение других представителей широких слоев населения осуществлять указанные действия¹⁴⁷), однако такие изменения не были поддержаны. Введение ограничений на осуществление народного лоббизма представляется проблемным в первую очередь в связи с тем, что подобное регулирование может ограничивать права на петицию, предусмотренные первой поправкой к Конституции США.

Появление и развитие указанных выше видов лоббизма в первую очередь связано с усилением роли средств массовой информации и развитием новых технологий, за которыми не всегда поспевает законодательное регулирование. Тем не менее при внесении дальнейших изменений в правовое регулирование лоббистской деятельности законодателям не следует забывать о предусмотренном в Билле о правах праве всех граждан на направление петиций в государственные органы.

Лоббизм и финансирование политических партий

Существенным инструментом лоббистской деятельности является финансирование политических партий. В США федеральное законодательство определяет виды финансирования избирательных кампаний и политических партий и устанавливает его пределы. Прямые пожертвования могут вносить как отдельные граждане, так и так называемые «группы влияния» (крупные корпорации, банки) и общественные объединения, профсоюзы путем учреждения специализированных организаций — «комитетов политических действий» («Political Action Committee»).

¹⁴⁶ Frank R. Baumgartner and Beth L. Leech, "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics," *The Journal of Politics*, vol. 63, no 4 (November 2001), p. 1205.

¹⁴⁷ S. 1 (110th Congress), introduced January 4, 2007. Enacted as P.L. 110-81.

Пожертвования запрещаются со стороны иностранных граждан и юридических лиц (прямо или косвенно).

Закон «О федеральных выборных кампаниях» («Federal Election Campaign Act») устанавливает требования для финансирования кандидатов на федеральные должности. Все кандидаты в рамках федеральных кампаний создают комитет и фонд кампании, и в случае если полученные пожертвования или произведённые расходы кампании превышают 5 тысяч долларов США, они обязаны раскрывать информацию о полученных пожертвованиях федеральной выборной комиссии (Federal Election Commission)¹⁴⁸.

В США во время избирательных компаний лоббизм приобретает особое значение: используются как разнообразные формы косвенного лоббирования, которые не всегда подлежат регистрации, так и инструменты финансирования. В соответствии с действующим законодательством, физическое лицо может пожертвовать до 95 000 долларов США в течение двух лет, а юридическое лицо – всего 5 000 долларов США на одного кандидата.¹⁴⁹

На стадии первичных выборов Президента Соединенных Штатов кандидат, партия которого на предыдущих президентских выборах получила более 5 % голосов, имеет право на получение дотаций из федерального бюджета. Однако данное право предоставляется ему при условии, что он не будет финансироваться за счет средств, предоставляемых частными лицами. Размеры финансирования кандидатов установлены и законодательством отдельных штатов и на местном уровне.

Правда, как свидетельствует практика, законодательные запреты малоэффективны. Мощные лоббистские структуры, банки предоставляют в нарушение положений закона крупные суммы нужным кандидатам, оказывая колоссальное влияние на исход выборов. Более того, влияние лобби в Соединенных Штатах настолько велико, что они неоднократно добивались

¹⁴⁸ The Federal Election Campaign Act of 1971 (FECA). URL: https://web.archive.org/web/20120222012210/http://www.congress.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp106&&r_n=hr756.106&sel=TOC_315131&

¹⁴⁹ Кремянская Е. А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединенных Штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2. С. 167.

отмены стеснительных для них законодательных положений. Почти после каждых выборов сообщается о фактах подкупа избирателей, обмана, нарушения правил этики и финансирования¹⁵⁰.

Регулирование лоббизма в отдельных штатах

Лоббистская деятельность в США осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне штатов. Указанная тенденция обусловлена политикой децентрализации и передачей части полномочий штатам, активно проводимой Президентом Р. Никсоном, а впоследствии Картером и Рейганом. Как отметил А. Розенталь, «федеральное дерегулирование оставило штатам вакуум власти, который они заполнили»¹⁵¹. Во исполнение положений принятой Никсоном программы одновременно с переданными полномочиями штатам из федерального бюджета были выделены значительные финансовые средства. Несмотря на то что впоследствии большая часть указанных сумм в соответствии с условиями программы передавалась штатами муниципалитетам, в действительности функции правительства штатов лишь усилились от этого¹⁵². Ввиду многочисленных программ, реализуемых в рамках концепции «нового федерализма» и направленных на децентрализацию государства, наметился устойчивый рост бюрократического аппарата штатов при пропорциональном сокращении федеральной бюрократии¹⁵³.

Во многих штатах первоначально деятельность лоббистов была запрещена. Например, в штате Джорджия уже в 1878 году Генеральная Ассамблея определила, что «любое личное обращение к члену Генеральной Ассамблеи с просьбой способствовать или препятствовать принятию определенного решения предложением голосовать определенным образом при назначении какого-либо лица, представляющего частный или корпоративный интерес, является

¹⁵⁰ Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2016. С. 466.

¹⁵¹ Rosenthal, A. The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States. Wash., 1993. P. 3.

¹⁵² Бакатин Д. В., Ковалева Т. К. Муниципалитеты в системе финансового федерализма США: правовые аспекты. М., 1995.

¹⁵³ Фритчлер А. Ли, Росс Б. Х. Как работает Вашингтон: Путеводитель делового человека по американскому правительству. М., 1995.

незаконным и предполагает наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет»¹⁵⁴.

Первым штатом, в котором было закреплено регулирование лоббизма отдельным законодательным актом, был Массачусетс: в 1890 году был принят закон, требующий, чтобы лоббисты официально регистрировались и отчитывались о своих расходах на лоббистскую деятельность. Примечательно, что данный закон впервые определил, кто является лоббистом¹⁵⁵.

В настоящий момент во всех штатах США действует регулирование лоббистской деятельности. В Пенсильвании, где долгое время отсутствовало законодательное регулирование лоббизма и принятый в 1998 году закон о раскрытии лоббистской деятельности был признан Верховным судом штата неконституционным¹⁵⁶, закон о раскрытии лоббистской деятельности был принят в 2007 году¹⁵⁷.

Наиболее подробное регулирование действует в штате Вашингтон. Лоббистская деятельность подлежит контролю, если осуществляется и в законодательных, и в исполнительных органах. Для жителей штата доступны как список зарегистрированных лоббистов, так и информация об их расходах и доходах в сети «Интернет». Лоббисты могут размещать отчеты напрямую через сайт¹⁵⁸.

В штате Вайоминг же законом регулируется только лоббистская деятельность в органах законодательной власти, а для получения статуса лоббиста необходимо иметь юридическое образование и стаж работы по профессии не менее 10 лет. Кроме того, в отчетность лоббиста входит не только информация о его доходах и расходах, но и данные о полученных займах, социальных пособиях, бонусах и скидках, подарках дороже 50 долларов США¹⁵⁹.

¹⁵⁴ State of Georgia – the Digital Library of Georgia. Georgia Code Annotated. 28-7-1.

¹⁵⁵ Massachusetts Acts, ch. 456, adopted in 1890. Massachusetts Annotated Laws. P. 527.

¹⁵⁶ Eckert Seamans. Pennsylvania Lobbying Registration and Reporting. Law for Change Press Centre. 21.07.13. P. 6.

¹⁵⁷ Pennsylvania's Lobbying Disclosure Law, 65 PA.C.S. § 13A01, ET SEQ. URL: <http://www.ethics.pa.gov/Lobbying-Law/The-Lobbying-Disclosure-Law/Pages/default.aspx>

¹⁵⁸ Public Disclosure Commission of Washington State Official web-site. The Public Disclosure Law in Washington State. PDC, 11.02.1992. P.11.

¹⁵⁹ Wyoming Secretary of State. Lobbying Disclosure Act. Wyoming Secretary of State official web-site. URL: <http://state.wy.us>.

В ряде штатов, например, в Висконсине, требования о регистрации распространяются на всех лоббистов, независимо от их заработка или затрат на лоббистскую деятельность¹⁶⁰.

Таким образом, из вышеизложенного можно сделать вывод, что регулирование лоббистской деятельности в штатах США зачастую различается по своему содержанию и не повторяет положения федерального законодательства, штаты вырабатывают собственные механизмы контроля над лоббистской деятельностью.

Законодательные акты штатов также регулируют порядок осуществления лоббистской деятельностью, правда, они в большинстве своем устанавливают схожий или даже идентичный федеральному правовой режим лоббистской деятельности. Таким образом, законы штатов дополняют федеральное регулирование и позволяют способствовать прозрачности лоббизма на всей территории США.

Подводя итоги данного параграфа, хотелось бы заметить, что в настоящее время во многом благодаря законодательному урегулированию в США лоббизм стал мощным, институционально организованным политико-правовым институтом. На территории государства действует немало лоббистских фирм, но куда большим количеством представлены специальные отделы, входящие в структуру различного рода общественных, профсоюзных и политических организаций. Более того, в 1979 году была образована Американская лига лоббистов – специальная организация, призванная отстаивать интересы самих субъектов лоббистской деятельности. Лига имеет целью не столько защиту прав ее участников, сколько «обеление» их профессиональной деятельности, содействие открытости и понятности лоббизма для широких масс населения. Она ежемесячно публикует информационный бюллетень, реализует просветительские мероприятия, препятствует коррупции и следит за соблюдением правил этики лоббистами.

¹⁶⁰ Lobbying in Wisconsin: What Do Lobbyists Do and How Are They Regulated in Wisconsin? Wisconsin State Legislature. 03.07.93. P. 2.

В государственной системе Соединенных Штатов значение лоббизма поистине трудно переоценить. Хотя до сих пор не удалось установить какие-либо количественные показатели, отражающие роль лоббизма в процессе выработки и реализации государственной политики, подавляющее большинство политиков, ученых, экспертов считают, что лоббирование является эффективным способом продвижения и отстаивания собственных интересов и инициатив при принятии значимых государственных решений.

Важно обратить внимание на то, что в США исключается толкование лоббизма как одного из механизмов коррупции. Напротив, институт лоббизма выступает в качестве мощного противовеса всевозможным коррупционным действиям.

Лоббизм оказывает существенное влияние не только на законодательный процесс, но и на механизм принятия административных решений органами исполнительной ветви власти, в особенности касающихся социальной и экономической сферы общественной жизни. Его значение проявляется как на уровне федерации, так и ее отдельных штатов.

Таким образом, в США лоббизм представляет собой специфическую систему функционального представительства групповых интересов в государственных органах законодательной и исполнительной ветвей власти, дополняющих, а подчас и перекрывающих систему географического представительства интересов, осуществляемого членами парламента¹⁶¹.

По мнению автора, представленная и сформированная на протяжении десятилетий система лоббистского регулирования США является наиболее развитой и прогрессивной. Устойчивое и постепенное развитие лоббистского регулирования дает основу для его дальнейшего совершенствования и более успешной борьбы с теневыми и косвенными методами лоббирования интересов.

2.2. Правовое регулирование лоббистской деятельности в государствах –членах ЕС

¹⁶¹Зяблюк Н. Г. Практика лоббистской деятельности в США. М.: ИСКРАН, 1994. С. 4.

Регулирование лоббистской деятельности на уровне отдельных специализированных законов распространено не во всех странах Европейского союза. К тому же, в тех странах, где имеется регулирование лоббизма, оно возникло достаточно недавно.

В настоящий момент лоббистская деятельность регулируется отдельными законодательными актами только в семи государствах – членах Европейского союза: Франция, Ирландия, Литва, Австрия, Польша, Словения и Великобритания. Действующее в Венгрии регулирование было отменено в 2011 году. Франция приняла законодательство о лоббизме лишь в ноябре 2016 года. В Германии регистрация лоббистов носит добровольный характер и предусмотрена только регламентом Бундестага в отношении лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность в Бундестаге. В Голландии требования о регистрации лоббистов также содержатся лишь в регламенте Второй палаты, но носят обязательный характер. В ряде стран, включая Чехию, Испанию, Хорватию, Италию, Латвию, Румынию, Финляндию, действуют кодексы деловой этики лоббистов, при этом законодательное регулирование их деятельности отсутствует. В Бельгии, Болгарии, Дании, Эстонии, Греции, Кипре, Люксембурге, Венгрии, Мальте, Португалии, Словакии, Швеции отсутствуют нормы, устанавливающие правила поведения и требования о регистрации лоббистов, а также не приняты кодексы деловой этики и не ведутся реестры¹⁶².

Европейский союз – наднациональное регулирование

В континентальной Европе, в частности в наднациональных институтах Европейского союза, лоббизм стал зарождаться в послевоенные годы под влиянием американской практики лоббирования¹⁶³. Первые группы давления, или организации, чья деятельность была направлена на защиту и продвижение

¹⁶² Regulation of lobbying across the EU: At a glance, Infographic, December 2016; by European Parliamentary Research Service. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf)

¹⁶³ Dr. Raj Chari and Dr. Gary Murphy. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government // University of Dublin. 2005. p.5.

частных интересов (например, Комитет аграрных организаций, лоббирующий интересы европейских фермеров в рамках проведения единой аграрной политики, Союз конфедераций промышленников и работодателей), стали появляться с 1958 года. Тем не менее какие-либо акты, регулирующие лоббизм, в Европейском союзе отсутствовали.

Вопрос о необходимости нормативного регулирования деятельности лоббистов в институтах Европейского союза впервые был затронут в марте 1986 года в докладе депутата Европарламента от Дании Дженса-Питера Бонда, а затем в 1986 году – в докладе Алмана Меттэна из Голландии. В 1991 году депутат Европейского Парламента из Бельгии Марк Галле выступил с докладом о взаимодействии институтов ЕС с группами влияния, который содержал ряд предложений по регулированию лоббистской деятельности, в частности Кодекс поведения с минимальными стандартами, направленными на предотвращение различных злоупотреблений, а также предусматривал систему санкций в отношении лиц, которые выполняли бы данные предписания недобросовестно или не в полном объеме¹⁶⁴.

Первый акт, посвящённый регулированию лоббизма в ЕС и получивший название «Об открытом и структурированном диалоге между Комиссией и группами давления»¹⁶⁵ был принят в 1991 году и содержал ряд положений, предложенных в докладе Галле, а уже в 1995 году после доклада, подготовленного депутатом Глином Фордом из Великобритании, состоялось обсуждение законодательной базы институционализации доступа лоббистов в органы Европейского союза¹⁶⁶.

В июле 1996 года после значительных доработок проекты, представленные в докладах Ж.-Т. Нордмана и Г. Форда, стали частью Регламента Европейского

¹⁶⁴ Magdalena Godowska/ Democratic Dilemmas and the Regulation of Lobbying –the European Transparency Initiative and the Register of Lobbyists // 14 Y.B. Polish Eur. Stud. 181 2014.

¹⁶⁵ Décision du 13 mai 1997 sur la modification de règlement du Parlement européen (code de conduite applicable aux représentants de groupes d'intérêts), JO C 167 du 2.6.1997, p. 20.

¹⁶⁶ G.Ford (Rapporteur), Rapport sur les groupes d'intérêts auprès du Parlement européen. Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et immunités, 27 septembre 1995.

Парламента, который, таким образом, являлся на тот момент единственным институтом ЕС, в котором группы давления подлежали регистрации¹⁶⁷.

В 2000-х годах был принят ряд источников «мягкого права» в области регулирования лоббизма, в частности Белая книга Европейского управления 2001 года и Зеленая книга - инициатива по обеспечению прозрачности в ЕС 2007 года¹⁶⁸.

Зеленая книга Европейской инициативы по обеспечению прозрачности определила понятие «лоббизм» как любые действия, которые имеют своей целью повлиять на формирование политики и процесс принятия решений институтами ЕС (п. II/1), а также понятие «лоббист», подразумевая в этом случае любое лицо, занимающееся такой деятельностью в рамках различного рода организаций: консалтинговых компаний, предоставляющих услуги по построению отношений с органами государственной власти (public affairs consultancies), юридических фирм, неправительственных организаций, независимых научных центров (think-tanks), внутренних представителей (in-house representatives) или торговых ассоциаций. Зеленая книга формулирует основные правила, на основе которых должны складываться взаимоотношения между институтами ЕС и лобби:

- Лоббизм – это легитимная часть демократической системы вне зависимости от того, осуществляется ли лоббизм гражданином в индивидуальном порядке; компанией или организацией, выражающей гражданские и другие интересы, или фирмой, представляющей своих клиентов (профессионалы по связям с органами государственной власти, независимые научные центры и адвокаты).
- Активность лоббистов может способствовать привлечению внимания со стороны институтов ЕС к общественно-важным проблемам. В некоторых случаях ЕС предоставляет финансовую помощь, чтобы гарантировать ряду групп давления возможность быть услышанными на общеевропейском уровне (например, представляющие потребителей, лиц с ограниченными возможностями, или группы защиты окружающей среды).

¹⁶⁷ Jarica B. Nipper / Lobbying the Lobbyists: A Comparative Analysis of the Lobbying Regulatory and Disclosure Models of the US and EU // 14 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 339 2006–2007.

¹⁶⁸ Green Paper – European transparency initiative, COM/2006/0194 final.

- В то же время необходимо избегать излишнего давления на институты ЕС посредством недобросовестного лоббизма.
- Когда лоббистские группы пытаются повлиять на развитие политики ЕС, всем остальным группам и гражданскому обществу должно быть ясно, что они хотят этим привнести, какие цели перед собой ставят. Также должна быть прозрачность в отношении того, кого эти группы представляют, какова их миссия и откуда они формируются.
- Неотъемлемое для институтов ЕС обязательство по охране «общего интереса Союза» в данном случае означает их право на проведение внутренних консультаций, закрытых для вмешательства внешних групп интересов.
- Меры по обеспечению прозрачности должны быть эффективными и пропорциональными (п. II/1).

Кроме этого, в Зелёной книге обозначены основные направления развития европейского права в области регулирования деятельности групп давления и, прежде всего, направления по совершенствованию консультаций институтов ЕС с заинтересованными лицами и гражданским обществом во время законотворчества.

В 2008 году Европейский Парламент принял резолюцию, посвящённую развитию системы регистрации групп давления (лоббистов) в институтах ЕС¹⁶⁹. Данная резолюция состояла из двух частей, первая из которых содержала уже известные положения и была направлена на повышение прозрачности в Европейском Парламенте, тогда как вторая часть содержала положения, инициированные Европейской Комиссией. Так, например, вторая часть резолюции расширила круг субъектов, которых можно было бы отнести к числу лоббистов, предлагая считать лоббистами всех лиц, которые осуществляют подобную деятельность, в том числе профессиональных лоббистов, внутренних лоббистов компаний, независимые научные центры, торговые ассоциации, профсоюзы и организации работодателей, коммерческие и некоммерческие

¹⁶⁹ Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne, JO C 271E du 12.11.2009, p. 48– 51.

организации, а также адвокатов, когда их целью является оказание влияния на политику, а не предоставление правовой помощи и защиты в судебных разбирательствах. Кроме того, резолюция поддержала идею создания на основе межведомственного соглашения единого для трех институтов ЕС реестра, включая общие правила исключения из данного реестра, правила полного раскрытия финансовой информации, единого Кодекса поведения, а также создания системы, удобной для конечного пользователя (п.10–12). Однако регистрация в таком реестре осуществляется на добровольной основе.

Кроме того, в 2011 году было заключено Межведомственное соглашение между Европейским Парламентом и Европейской Комиссией о создании общедоступного реестра организаций и независимых физических лиц, вовлечённых в процесс принятия и применения европейского права¹⁷⁰. Межведомственное соглашение не только объединило существовавшие до этого разрозненные нормы, но и существенным образом изменило старые трактовки. Так, например, статья 8 Соглашения расширила круг лиц и действий, которые подпадают под нормативное регулирование, определив, что под лоббизмом следует понимать любые действия, кроме специально упомянутых Соглашением: аутсорсинг, средства массовой информации, контракты с профессиональными посредниками, аналитические центры, платформы, форумы, кампании и инициативы на низовом уровне, обращения к странам-членам, должностным лицам или другим сотрудникам учреждений ЕС, подготовку, распространение и передачу писем, информационных материалов или дискуссионных документов и документов о позициях, а также организацию мероприятий, встреч или рекламных мероприятий и общественных мероприятий или конференций (ст.8). Помимо этого, Соглашение определяло структуру Реестра, принципы функционирования, устанавливало правила, подлежащие применению в отношении регистрируемых лиц и организаций, Кодекс поведения, а также

¹⁷⁰ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations' and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=EN)

санкции, применяемые за несоблюдение его положений зарегистрировавшимися лицами.

В 2014 году Реестр прозрачности был пересмотрен¹⁷¹, и, хотя регистрация по-прежнему носит добровольный характер, количество зарегистрированных каждый год увеличивается в среднем на 1 000. По состоянию на конец 2016 года, Реестр включал более 10 000 зарегистрированных лиц, охватывающих все виды лоббистской деятельности (включая корпорации, самозанятых лиц, корпоративных лоббистов, торговые ассоциации, аналитические центры и академические институты), при этом ожидается, что в скором времени будут регистрироваться также религиозные организации и государственные органы, включая местные и муниципальные, которые на сегодняшний день исключены из сферы действия Соглашения. В реестр включены также и российские компании, в том числе РАО ЕЭС России, дочерние компании Росатома, Сбербанка, Газпрома, Российских Железных дорог. Заявленная российскими компаниями сумма затрат на лоббизм в ЕС составляет около 3,3 миллионов евро¹⁷².

Вместе с тем стоит отметить тот факт, что система добровольной регистрации лоббистов вызывает частую критику, прежде всего со стороны самих институтов ЕС. Так, в 2014 году Европейский Парламент принял резолюцию, в которой призвал Комиссию разработать законодательное предложение об обязательности регистрации лоббистов к 2016 году, а также предпринять серьезные шаги по стимулированию регистрации, ограничив число встреч европейских чиновников с незарегистрированными лоббистами. Это было связано, прежде всего, с тем, что крупные игроки банковского сектора, такие как Goldman Sachs, UBS, HSBC, Banco Santander, а также две третьих других банков и финансовых групп, оказывающих влияние на банковские учреждения ЕС, не были зарегистрированы в Реестре прозрачности, а часть информации, предоставляемой зарегистрированными лоббистами, содержала ошибки, неточности или намеренно вводила в заблуждение. Переговоры между европейскими парламентариями и

¹⁷¹ URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&rid=1)

¹⁷² «Госкомпании воспринимаются Западом как агенты Кремля». URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/07/10/73072-goskompanii-vosprininamayutsya-zapadom-kak-agenty-kremlya>

комиссаром по межинституциональным отношениям и администрации Марошем Шефчовичем о необходимости обязательной регистрации проходили еще в 2013 году, однако тогда они не увенчались успехом¹⁷³. В 2016 году заместитель Председателя Европейской Комиссии Франц Тиммерманц выступил с заявлением о необходимости введения обязательной регистрации для лоббистов, подчеркнув, что подобная инициатива способна вернуть доверие к европейскому законодательству в этой сфере. Тиммерманц также предложил запретить какие-либо встречи незарегистрированных лоббистов с европейскими чиновниками, а также разработать механизм подтверждения предоставляемой лоббистами информации¹⁷⁴.

Германия

В Германии законность лоббистской деятельности вытекает из статей Основного закона ФРГ:

- п. 1 ст. 9 гласит, что все немцы имеют право создавать объединения и общества¹⁷⁵;
- ст. 17 гарантирует каждому лицу право индивидуально или совместно с другими лицами письменно обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства¹⁷⁶ — в отличие от США, где также закреплено подобное право в Билле о правах 1791 года, в ФРГ в контексте лоббизма данное право трактуется в более усечённой форме.

Это проявляется в том, что лоббисты, в сущности, лишены возможности принимать участие в открытом рассмотрении инициируемых просьб и предложений. В 1968 году фракцией СДПГ было предложено изменить указанный порядок, предоставив лоббистским организациям право непосредственного участия в рассмотрении поданных ими петиций. Попытка не

¹⁷³ URL: <https://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/parliament-issues-strong-call-eu.-lobby-transparency-register-become-mandator>

¹⁷⁴ URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_en.htm

¹⁷⁵ Основной закон Федеративной Республики Германия 1949. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2001. С. 584.

¹⁷⁶ Там же.

увенчалась успехом, и тем самым была отклонена возможность изменить исторически сложившуюся роль петиционного права Германии¹⁷⁷. По этой причине для лоббистов в ФРГ оно является малоэффективным, так как они лишены возможности настаивать на участии в рассмотрении прошений¹⁷⁸.

Тем не менее форма прямого взаимодействия государственных структур с лоббистскими группами осуществляется посредством проведения консультаций, в ходе которых субъекты лоббистской деятельности приобретают уникальную возможность посредством продолжительных обсуждений и дискуссий с компетентными комиссиями и комитетами принять участие в подготовке и составлении проектов законов, указов и постановлений. Такие комитеты и комиссии образуются в рамках федеральных органов власти в целях подготовки законодательного и иного материала, разработки законопроектов. Они выступают в роли связующего звена между государственно-властными структурами и профессиональными и иными организациями, лоббирующими интересы отдельных групп и объединений.

С одной стороны, лоббисты, отлично осведомленные о существующих реалиях и проблемах в соответствующих сферах общественной жизни, возможных путях их решения, информируют о них комитеты и комиссии. Последние в свою очередь по итогам проведенных консультаций, имея прямой доступ к органам законодательной, исполнительной власти или даже являясь их структурными подразделениями, представляют на рассмотрение указанных органов разработанные законопроекты и предложения. Это существенно облегчает работу соответствующих структур, законодательный процесс в целом и зачастую является гарантией успешного практического применения принимаемых законов и постановлений.

С другой стороны, лоббисты, в свою очередь, имеют возможность принять участие в подготовке правовых актов на самых ранних стадиях законодательного

¹⁷⁷ См.: Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 5. С. 113.

¹⁷⁸ Белов В., Вяткин К. Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика. 1995. № 4. С. 29.

процесса или даже до его начала и, таким образом, с наибольшим успехом отстаивать интересы представляемых ими групп.

В Германии отсутствует единый закон, комплексно регулирующий различные стороны и аспекты лоббистской деятельности. Среди ряда актов, так или иначе затрагивающих вопросы лоббизма, центральное место занимает Положение «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге», а также Регламент Бундестага и Кодекс поведения его членов, принятый в качестве приложения к регламенту.

Согласно Регламенту, Бундестаг ведет добровольный реестр ассоциаций, осуществляющих лоббистскую деятельность в немецком парламенте и федеральном правительстве¹⁷⁹. Реестр ежегодно публикуется в Федеральной газете¹⁸⁰, при этом официальная версия реестра (amtliche Fassung) также находится и в свободном доступе на веб-сайте немецкого парламента¹⁸¹.

Не все группы интересов подлежат регистрации. Так публично-правовые и региональные организации не могут быть внесены в указанный список. Так, например, Немецкая торгово-промышленная палата, активно занимающаяся лоббистской деятельностью и по степени своего влияния на законодательный процесс занимающая одну из лидирующих позиций, в силу вышеуказанного правила не зарегистрирована в списке¹⁸².

Согласно Положению «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» устанавливается обязанность Президента Бундестага заслушивать представителей союзов только при условии их предварительной регистрации. Это правило вступает в резкий контраст с установленной законодательством США регистрационной обязанностью лоббистов¹⁸³.

¹⁷⁹ Registrierung von Verbänden und deren Vertreter (Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), June 25, 1980, BUNDESGESETZBLATT [BGBl.] I at 1237, 1256. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/btgo1980anl_2/gesamt.pdf

¹⁸⁰ *Id.* at para. 5. Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern, May 2, 2016, BUNDESANZEIGER AMTLICHER TEIL, May 19, 2016, B1. URL: <https://www.bundestag.de/blob/189456/00aab1db13ea7fda086a19ad3641d4fa/lobbylisteamtlich-data.pdf>

¹⁸¹ Deutscher Bundestag, Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste>

¹⁸² Report: Lobbying Disclosure Laws, March 2017, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. URL: <https://www.loc.gov/law/help/lobbying-disclosure/lobbying-disclosure-laws.pdf>

¹⁸³ Там же

Ассоциации, включённые в добровольном порядке в публичный реестр немецкого Парламента, вправе направить заявление на получение специального пропуска (Hausausweis), обеспечивающего их членам постоянный доступ к помещениям Парламента¹⁸⁴. Пропуск действителен в течение года¹⁸⁵. Вместе с тем нахождение ассоциации в реестре не гарантирует ее членам получение такого пропуска¹⁸⁶.

Кроме того, Регламент Бундестага предусматривает, что все лица, осуществляющие лоббистскую деятельность, включая лиц, не входящих в какие-либо ассоциации, вправе получить доступ в Парламент, обратившись непосредственно к парламентским группам отдельных политических партий, представленных в немецком Парламенте¹⁸⁷. Закон не требует публичного раскрытия персональных данных лиц, таким образом получивших доступ.

Так, мы видим, что Германия не пошла по пути установления жесткой системы контроля деятельности лобби. В законодательстве ФРГ отсутствует императивное требование регистрации лоббистов и представления ими широкого списка сведений об осуществляемой деятельности. Согласно позиции исследователей, такой подход обусловлен следующими причинами¹⁸⁸:

- Регистрация сама по себе вовсе не устраняет возможности представления интересов клиентов в каких-либо иных внешне выраженных формах, в частности, тайно.
- Считается, что нет необходимости в предоставлении сведений о полученных лоббистами доходах и переданных ими в лоббистских целях средств, так как отсутствует прямая связь между размером выплачиваемого им вознаграждения и объемом совершенных операций.

¹⁸⁴ Annex 2 to the Rules of Procedure of the German Parliament, para. 3; Hausordnung des Deutschen Bundestages, Aug. 7, 2002, BGBl. I at 3483, as amended, § 2. URL:

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bthauso_2002/gesamt.pdf

¹⁸⁵ House Rules of the German Parliament, § 2, para. 7, no. 1.

¹⁸⁶ Annex 2 to the Rules of Procedure of the German Parliament, para. 4.

¹⁸⁷ House Rules of the German Parliament, § 2, para. 4.

¹⁸⁸ Dr. Raj Chari and Dr. Gary Murphy, Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. URL: <http://lobbyists.ru/eu/10.pdf>

• Созданная система государственного контроля деятельности лоббистов основана на применении «мягких» методов, что, по мнению немецких политиков, в контексте лоббистской деятельности обеспечивает большой эффект контрольной функции государственных органов. Такой вывод следует из того, что лишь зарегистрированные союзы наделяются правом непосредственного участия в рассмотрении предложенных ими инициатив. В процессе прямого взаимодействия с компетентными государственными структурами в арсенале профессионального лобби оказывается куда больше рычагов давления, нежели при рассмотрении их обращений в рамках заявительного порядка и процедур. Таким образом, широко используемый в США императивный метод регулирования лоббистской деятельности в Германии отчасти заменен методом стимулирования.

В целях воспрепятствования так называемым «внутренним» лоббистским операциям, совершаемым самими парламентариями, Кодекс этики обязывает депутатов раскрывать информацию о деятельности, осуществляемой ими за рамками своих должностных обязанностей и полномочий, представлять отчет о любых доходах, полученных в связи с осуществлением такой деятельности¹⁸⁹. Такое правило способствует реализации принципа публичности, укреплению доверия между населением и избранными народными представителями. Более того, замещение парламентарием нескольких должностей в союзах считается политически некорректным. Члены Бундестага же, как правило, остерегаются выходить за рамки стандартов, существующих в общественном мнении, общепринятых правил поведения, установленных в кругу коллег-депутатов¹⁹⁰.

Более того, члены Бундестага не вправе осуществлять какую-либо деятельность на безвозмездной основе. Целью установления подобного запрета стало предотвращение коррупционных операций и возможного подкупа парламентариев. Любые ценные подарки, полученные ими в связи с осуществлением своих должностных полномочий, должны быть переданы

¹⁸⁹

LOBBYING

IN

GERMANY.

URL:

https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Germany_neu2.pdf

¹⁹⁰ Id.

президенту Бундестага или оплачены депутатом по их действительной стоимости. Вырученные таким образом суммы направляются в фонд благотворительным организациям, в чем, между прочим, явно проявляется социальная функция германского государства.

Контакты профессиональных лоббистов с должностными лицами органов исполнительной ветви власти урегулированы иным актом – Регламентом деятельности федерального правительства¹⁹¹. Взаимодействие осуществляется, в том числе, на уровне министерств. Обращение к канцлеру допускается лишь в редких случаях, что призвано обеспечить независимый, объективный характер мер и решений, принимаемых в рамках осуществления общей политики государства.

Не исключены некоторые формы давления на чиновников и даже высших должностных лиц государства. Так, например, привлечение в 1966 году федеральным канцлером Эрхардом к участию в рассмотрении законопроекта профессиональных союзов явилось основанием для обвинения его в нарушении порядка управления. И только после извинений федерального канцлера обвинение было снято¹⁹².

В Бундестаге интересы различных групп давления активно лоббируются через политические партии. Статус, роль и задачи политических партий устанавливаются в самом Основном законе ФРГ, что является весьма редким для правового акта такого уровня. В соответствии с п. 1 ст. 21 Основного закона ФРГ, партии содействуют формированию политической воли народа¹⁹³.

Мощным средством воздействия со стороны лоббистов на влиятельных представителей политических партий является их финансирование. В пункте 1 статьи 25 «Закона о политических партиях»¹⁹⁴ предусматривается, что

¹⁹¹ LOBBYING IN GERMANY. URL: https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Germany_neu2.pdf

¹⁹² Смирнов В. Б., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 5. С. 116.

¹⁹³ Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., Прогресс, 2013. С. 37.

¹⁹⁴ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), Jan. 31, 1994, BGBL. I at 149. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>

политическая партия вправе принимать пожертвования без ограничений. Пожертвование определяется как любой доход, полученный политической партией и превышающий сумму регулярных и дополнительных членских взносов.

В пункте 3 Закона перечислены требования к учету пожертвований. Сумма пожертвований должна быть отражена в годовом отчете о состоянии счетов, который политическая партия должна предоставить Президенту Бундестага¹⁹⁵. Кроме того, пожертвования, полученные из одного источника и превышающие 10 000 евро в течение одного календарного года, должны быть отражены отдельно с указанием персональных данных финансирующей стороны¹⁹⁶. Информация о пожертвованиях, превышающих 50 000 евро, должна быть немедленно направлена Президенту Бундестага, который в свою очередь должен обнародовать в парламентском докладе сумму пожертвования, а также персональные данные о финансирующей стороне¹⁹⁷.

В пункте 2 Закона содержится список источников, находящихся за пределами Германии, от которых политическим партиям запрещается принимать пожертвования. При этом также имеется ряд исключений, когда пожертвования принимать разрешается:

- если финансирующая сторона является гражданином Германии, членом ЕС или компанией с штаб-квартирой в ЕС (или если размер участия в ней гражданина Германии или ЕС составляет не менее чем 50 %);
- если финансирующая сторона принадлежит к национальному меньшинству в стране, имеющей с Германией единую границу, и пожертвование направляется в политическую партию, представляющую это меньшинство; или
- если пожертвование от иностранной финансирующей стороны гражданина не превышает 1 000 евро¹⁹⁸.

Кроме этого, «Закон о политических партиях» запрещает принимать пожертвования от физических или юридических лиц, явно предоставляющих их в

¹⁹⁵ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), Jan. 31, 1994, BGBl. I at 149. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>

¹⁹⁶ *Id.* § 25, para. 3, sentence 1.

¹⁹⁷ *Id.* § 25, para. 3, sentences 2, 3.

¹⁹⁸ *Id.* § 25, para. 2, no. 3.

ожидании или в обмен на определенную коммерческую или юридическую выгоду¹⁹⁹.

Партии обязаны регулярно представлять председателю Бундестага отчет о происхождении финансовых средств. Этот отчет публикуется для всеобщего сведения, что обеспечивает прозрачность и транспарентность бюджета политических партий²⁰⁰.

Несмотря на наличие разумных обоснований используемого в Германии подхода к регулированию лоббизма, в последние годы предлагаются различные инициативы и подаются различные жалобы с требованием раскрытия информации о лоббистах в Германии и введения более жесткого императивного регулирования.

Так, в 2014 году немецкая внепартийная группа «Парламентский надзор» («Abgeordnetenwatch»), управляющая независимой платформой в Интернете для повышения прозрачности деятельности Парламента, на основании положений закона о свободе информации направила в партии запрос об опубликовании информации о лицах, имеющих доступ в Парламент²⁰¹. Партия Зелёных, Партия Левых, Социал-демократическая Партия²⁰² исполнили данный запрос, тогда как Христианско-демократический союз отказался.

В июне 2015 года Парламентский надзор обратился в Административный суд Берлина с требованием обеспечить обнародование немецким Парламентом персональных данных лиц, ведущих лоббистскую деятельность и имеющих доступ в Парламент²⁰³. Суд удовлетворил указанные требования. Немецкий парламент обжаловал решение, однако Высший административный суд Берлина-

¹⁹⁹ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), Jan. 31, 1994, BGBl. I at 149. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>

²⁰⁰ Основы конституционного права Федеративной Республики Германия / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина // Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 4-е изд, перераб и доп. М.: Норма : ИНФРА – М., 2016. С. 356.

²⁰¹ Michael Grosse-Brömer et al., GroKo schweigt zu Lobbykontakten (Update) (June 19, 2014). URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2014-06-19/fraktionen-schweigen-zu-lobbykontakten#lobbykontakte>.

²⁰² SPD, Befürwortete Hausausweise 2014. URL: https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/spd_2014.pdf

²⁰³ Verwaltungsgericht Berlin [VG Berlin], June 18, 2015, 2 K 176.14. URL: <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/1ijl/bs/10/page/sammlung>.
psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=13&numberofresults=35&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE150011694&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint.

Бранденбурга подтвердил приказ нижестоящего суда и постановил, что ни «право на информационное самоопределение» лоббистов, ни конституционно гарантированный «свободный мандат» парламентариев не препятствовали праву заявителя на получение информации²⁰⁴. Газета «Der Tagesspiegel» впоследствии опубликовала публичную информацию о лоббистах, имеющих доступ в немецкий Парламент, на своем веб-сайте²⁰⁵.

В связи с данными разбирательствами высшие должностные лица Парламента приняли решение, что парламентские группы отныне вправе предоставлять доступ в Парламент только организациям, зарегистрированным в реестре лоббистов. Кроме того, на каждую организацию может быть выдано не более двух пропусков (тогда как ранее могло быть выдано до пяти пропусков). Другие лоббисты могут направлять заявления только на получение одноразовых пропусков²⁰⁶.

В 2017 году Парламентским надзором был подан еще один запрос на основании Закона о свободе информации с просьбой к Парламенту опубликовать внутреннюю информацию и документы, касающиеся пожертвований, отраженных в представленных политическими партиями годовых отчетах о состоянии счетов за 2013 и 2014 годы. Запрос направлен с целью проанализировать, насколько тщательно парламентская администрация проверяет заявления или определить, отслеживает ли она пожертвования, имеющие сомнительную природу. После того как немецкий Парламент отказался выполнить данное прошение, Парламентский надзор подал судебный иск²⁰⁷.

²⁰⁴ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg [OVG Berlin-Brandenburg], Nov. 20, 2015, 6 S. 45.15. URL: http://www.gerichtsentscheidungen.berlinbrandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdocdoc=yes&doc.id=MWRE150003300&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint.

²⁰⁵ Gesamtliste der Interessenvertreter, die pro Kalenderjahr Zugang per befürwortetem Bundestagsausweis hatten/haben, Beginn 18. WP bis 20. November 2015. URL: http://www.tagesspiegel.de/downloads/12651316/3/gesamtliste-pgf_18-wp-20-11-15.pdf.

²⁰⁶ Jost Müller-Neuhof & Antje Sirleschtov, *Ab heute keine Hausausweise für Firmenlobbyisten mehr* (Feb. 29, 2016). URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bundestag-abheute-keine-hausausweise-fuer-firmenlobbyisten-mehr/13033656.html>.

²⁰⁷ Martin Reyher, Urteil: Bundestag muss abgeordnetenwatch.de interne Dokumente zu Parteispenden herausgeben (Feb. 8, 2017). URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-02-08/urteil-bundestag-muss-abgeordnetenwatchdeinterne-dokumente-zu-parteispenden>.

27 января 2017 года Административный суд Берлина вынес решение в пользу Парламентского надзора и обязал Парламент опубликовать запрошенную информацию и документы. Суд постановил, что Закон о политических партиях устанавливает обязательное раскрытие информации в годовом отчете о состоянии счетов, но не запрещает опубликование информации на основании положений Закона о свободе информации. «Закон о политических партиях» не является специальным законом (*lex specialis*) по отношению к Закону о свободе информации, поскольку они не регулируют одни и те же вопросы²⁰⁸.

В настоящее время в ФРГ заявляются инициативы о создании обязательного реестра лиц, ведущих лоббистскую деятельность. В частности, с таким предложением выступает некоммерческая организация «Парламентский надзор». 8 марта 2017 года организация направила петицию, с более 180 000 подписями в петиционный комитет Бундестага для обсуждения²⁰⁹. Пока ответ на данную петицию не был опубликован, ожидается, что после обсуждения петиционный комитет представит свою рекомендацию в Бундестаг, который впоследствии рассмотрит данный вопрос и направит свои рекомендации федеральному правительству²¹⁰.

Кроме того, Парламентский надзор при содействии немецкой юридической фирмы разработал проект федерального закона о лоббировании, положения которого предусматривают обязательную процедуру регистрации всех лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность²¹¹. Проект закона был опубликован в Интернете в феврале 2017 года и направлен парламентским политическим партиям на рассмотрение²¹².

²⁰⁸ VG Berlin, Jan. 27, 2017, 2 K 292.16 & 2 K 69.16. URL: https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/urteil_parteispenden_2014.pdf.

²⁰⁹ 180.000 Unterschriften für ein Lobbyregister übergeben! ABGEORDNETENWATCH.DE (Mar. 8, 2017). URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-03-08/180000-unterschriften-fur-ein-lobbyregister-ubergeben>.

²¹⁰ Rules of Procedure of the German Parliament, §112, para. 1; Rules of the Petition Committee on Handling Requests and Complaints (Procedural Rules), paras. 8.6 (1), 9.2.

²¹¹ Lobby-Transparenzgesetz. URL: https://lobbyregister.org/wpcontent/uploads/2017_01_27_Lobby_Transparenzgesetz.pdf, archived at URL: <http://perma.cc/Q9P7-U2WA>.

²¹² 180.000 Unterschriften für ein Lobbyregister übergeben!, supra note 23.

Также Социал-демократическая партия представила свой собственный законопроект об обязательном реестре лоббистов и предоставлении ими отчётов о состоянии их счетов, спонсорской помощи в размере более 10 000 евро²¹³.

Хотелось бы также обратить внимание, что регулирование лоббистской деятельности осуществляется и в отдельных землях ФРГ. Так, в 2014 году региональный парламент земли Саксония-Анхальт установил порядок регистрации лоббистов, входящих в ассоциации, ведущих лоббистскую деятельность в региональном парламенте²¹⁴. Представители ассоциаций, не включённые в реестр, не имеют права на представление чьих-либо интересов в парламенте²¹⁵. Список публикуется в Интернете на веб-сайте регионального парламента²¹⁶.

Законодательное регулирование лоббистской деятельности в Великобритании является относительно новым явлением. До вступления в силу законодательства в 2014 году реестры, содержащие информацию о лицах, осуществляющих лоббистскую деятельность, и кодексы поведения лоббистов были добровольными и использовались для обеспечения ясности в ходе политического процесса²¹⁷. В 2010 году Дэвид Кэмерон (в тот момент являющийся лидером Консервативной партии) заявил, что лоббирование в Великобритании – это «следующий серьёзный скандал, который произойдёт²¹⁸».

В 2014 году на основании законодательной инициативы Правительства был принят «Закон о прозрачности лоббирования, ведения беспартийной кампании и

²¹³ *Id.*; Gesetzentwurf der Abgeordneten Thomas Oppermann, Dr. Eva Högl und der Fraktion der SPD. Entwurf eines Gesetzes über die Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden (IntVertG) und zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, Feb. 20, 2017. URL: <https://www.zdf.de/assets/spd-gesetzentwurf-schaerfere-regeln-fuer-lobbyisten-100~original?cb=1490627949479>.

²¹⁴ Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt, Apr. 12, 2016, Drucksache 7/36, § 86b, in conjunction with the annex. URL: <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d0036vun.pdf>.

²¹⁵ *Id.* annex, § 2.

²¹⁶ *Id.* annex, § 3. Landtag Sachsen-Anhalt, Lobbyregister Gemäß § 86b GO.LT, Stand: 21. März 2017. URL: http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Downloads/Lobbyregister/Lobbyregister_Landtag_von_Sachsen-Anhalt_2017_03_21.pdf, archived at <http://perma.cc/2ZJX-JRHS>.

²¹⁷ ROBERT ROGERS & RHODRI WALTERS, HOW PARLIAMENT WORKS 104 (7th ed. 2015).

²¹⁸ Andrew Porter, David Cameron Warns Lobbying Is Next Political Scandal, TELEGRAPH (London) (Feb. 8, 2010). URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7189466/David-Cameron-warns-lobbying-is-next-politicalscandal.html>.

управления профсоюзами» («Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act»)²¹⁹, который предписывает, чтобы лица, ведущие лоббистскую деятельность, предоставляли свои персональные данные для включения в общедоступный реестр. Эти положения были введены с целью «обеспечения прозрачности ведения лоббистской деятельности и информации о лицах, чьи интересы лоббируются»²²⁰. Требование регистрации лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность, вступило в силу 23 мая 2014 года²²¹, тогда как остальные положения действительны с 1 апреля 2015 года²²².

В соответствии с частью 1 Закона лица, осуществляющие лоббистскую деятельность в Правительстве, должны предоставлять информацию в общедоступный реестр. Реестр ведется и контролируется Секретарем²²³, который должен быть независим как от лоббистов, так и от Правительства²²⁴.

Согласно разделу 2 (1) Закона, деятельность лица может признана лоббистской (consultant lobbying) в случае, если:

- лицо взаимодействует с органами государственной власти от имени другого лица или группы лиц за вознаграждение в рамках своей обычной деятельности; под взаимодействием понимается устная или письменная коммуникация, осуществляемая лично с министром или постоянным секретарем по поводу принятия, изменения какого-либо предложения правительства об изменении законодательного регулирования, какой-либо государственной политики, заключения договоров, выдачи грантов, лицензий или иных разрешений;
- лицо зарегистрировано как плательщик НДС в соответствии с «Законом об НДС» (если его доходы превышают 83 000 фунтов стерлингов²²⁵);

²¹⁹ Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, с. 4. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4>.

²²⁰ Transparency of Lobbying Act 2014, Explanatory Notes 4.

²²¹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 (Commencement and Transitional Provision No. 1) Order 2014, SI 2014/1236. URL: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/1236/pdfs/uksi_20141236_en.pdf.

²²² Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 (Commencement and Transitional Provision No. 3) Order 2015, SI 2015/954. URL: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/954/pdfs/uksi_20150954_en.pdf.

²²³ Registration, OFFICE OF THE REGISTRAR OF CONSULTANT LOBBYISTS. URL: https://registerofconsultantlobbyists.force.com/CLR_Search.

²²⁴ Transparency of Lobbying Act 2014, Explanatory Notes 3.

²²⁵ VAT Registration Thresholds, GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/vat-registration-thresholds>

- в отношении него не применяются какие-либо исключения, установленные законом.

В реестре подлежит опубликованию следующая информация: наименование и адрес компании, регистрационный номер НДС, имена директоров компаний, секретарей и теневых директоров или партнеров, если это применимо, персональные данные, домашний (рабочий) адрес и телефон, а также персональные данные клиентов²²⁶.

Ведение лоббистской деятельности без регистрации является уголовным преступлением, наказуемым штрафом²²⁷, однако Секретарь может принять решение о возбуждении гражданского разбирательства и наложить штраф в размере до 7 500 фунтов стерлингов²²⁸. Правительство отмечает, что реестр «будет дополнять существующий режим прозрачности, в соответствии с которым министры Правительства и постоянные секретари правительственных ведомств на ежеквартальной основе обязаны раскрывать всю информацию о своих проведённых встречах и имеющихся контактах²²⁹».

Таким образом, принятый в Великобритании закон о регулировании лоббистской деятельности носит довольно ограниченный характер: распространяется только на лоббистскую деятельность в Правительстве и касается ограниченного круга лоббистов.

Вопросы регулирования лоббистской деятельности в Парламенте Великобритании затрагиваются в «Кодексе поведения членов Парламента». Членам Парламента предписано представлять сведения о внешних источниках доходов. Таким образом, основной массив запретов, ограничений и обязанностей, так или иначе связанных с лоббированием интересов, возложен на парламентариев, а не представителей профессионального лобби, то есть не на субъекты, а на объекты давления. В 2002 году «Кодекс поведения членов

²²⁶ Transparency of Lobbying Act 2014, § 4.

²²⁷ Transparency of Lobbying Act 2014, § 12.

²²⁸ Id. §§ 13–16.

²²⁹ Id., Explanatory Notes 3.

Парламента» был несколько реформирован. В частности, был установлен запрет лоббирования интересов за вознаграждение или почет²³⁰.

Кроме того, в Великобритании достаточно сильно развита система добровольного регулирования лоббистской деятельности, различные лоббистские объединения разрабатывают кодексы этики лоббистов. Система самоконтроля является отличительной чертой модели регулирования лоббизма в Великобритании. В Великобритании даже действует добровольный реестр лоббистов²³¹.

Также применительно к правовому регулированию лоббистской деятельности в Великобритании хотелось бы упомянуть о правилах, действующих в Великобритании, относительно финансирования политических партий.

«Закон о политических партиях, выборах и референдумах» (2000 г.) указывает, что политические партии могут принимать взносы свыше 200 фунтов стерлингов только от разрешённых жертвователей (permissible donors), которыми могут быть физические лица, зарегистрированные в списке избирателей; компании, зарегистрированные в соответствии с «Законом о компаниях» (2006 г.) и учреждённые на территории Великобритании или одной из стран ЕС (в случае осуществления деятельности в Великобритании); внесённые в реестр профсоюзы, жилищно-строительные кооперативы; партнёрства с ограниченной ответственностью, осуществляющие деятельность в Великобритании, либо другие сообщества из двух и более лиц, которые осуществляют разрешённую законом деятельность исключительно или в основном в Великобритании и чей головной офис находится в Великобритании²³². Также устанавливается, что предоставлять взносы в размере свыше 7 500 фунтов стерлингов могут только налоговые резиденты, постоянно проживающие на территории Великобритании в целях исчисления подоходного налога²³³.

²³⁰ Концепция правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации. М., 2009. С. 18–19.

²³¹ URL: <http://www.lobbying-register.uk/>

²³² Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, §§ 54. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

²³³ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, § 52(2ZA). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

В качестве пожертвований могут выступать денежные подарки и имущество, членские или вступительные взносы, затраты от имени компании, оказание услуг, предоставление сооружений или оборудования, займы по ставкам, отличным от рыночных условий²³⁴. Примечательно, что законодательство Великобритании рассматривает в качестве пожертвований и безвозмездное предоставление помещений и другого имущества, спонсорскую поддержку партийных мероприятий. То есть такими средствами признаются все расходы, связанные с избирательным процессом, в том числе так называемые «неявные расходы»²³⁵.

В соответствии с «Законом о политических партиях и выборах» (2009 г.), лица, вносящие в политическую партию пожертвования в размере выше 7 500 фунтов стерлингов, должны предоставить письменное заявление в партию, в котором должны содержаться полное имя, адрес лица и указание на то, является ли он резидентом Великобритании в целях начисления подоходного налога, а также на то, что лицо не получает вознаграждения или иных преимуществ от другого лица за внесение пожертвования. Предоставление ложных данных в заявлении считается правонарушением²³⁶.

Иностранные лица не могут быть разрешенными жертвователями, соответственно, они не могут вносить пожертвования свыше 200 фунтов стерлингов.

О всех полученных средствах свыше 7 500 фунтов стерлингов (для региональных и местных политических партий – свыше 1 500 фунтов стерлингов) политическая партия обязана сообщать в Избирательную комиссию. Такие отчеты направляются ежеквартально в обычное время и еженедельно во время предвыборных кампаний²³⁷.

Таким образом, предельный размер взносов в пользу политических партий законодательством Великобритании не установлен. Тем не менее закон

²³⁴ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, §§ 50. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

²³⁵ Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А. Г. Орлова, Е. А. Кремянской; МГИМО (У) МИД России, каф. конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2013. С. 285.

²³⁶ Political Parties and Elections Act 2009. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/section/9>

²³⁷ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, pt. 4A, as amended by the Electoral Administration Act 2006, c. 22. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

устанавливает определенные требования в отношении того, кто может являться жертвователем существенных денежных сумм в пользу политических партий. Кроме того, предусматривается система отчетности политических партий в избирательную комиссию о полученных финансовых средствах²³⁸.

Франция

Во Франции долгое время отсутствовал специальный закон о лоббизме. Не предусматривалось обязательной процедуры регистрации лоббистов²³⁹. Обе палаты парламента, Сенат и Национальное собрание в добровольном порядке вели отдельные реестры лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность, на основании соответствующих регламентов²⁴⁰. Благодаря регистрации в парламентских реестрах зарегистрированное лицо получало доступ в здание Сената и/или Национального собрания²⁴¹. Согласно статистическим данным, лишь небольшая группа лоббистов зарегистрирована в соответствии с действующими правилами²⁴².

Закон № 2016-1691 «О прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизацией экономической жизни» был принят 9 декабря 2016 года²⁴³ и установил процедуру регистрации лиц, ведущих лоббистскую деятельность. Закон предусматривает создание электронного публично доступного реестра для раскрытия информации

²³⁸ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, §§ 80–84. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

²³⁹ Impact Study, Bill Regarding Transparency, the Fight Against Corruption, and the Modernization of Economic Life, NOR: FCPM1605542L/Bleue-1, 44 (Mar. 30, 2016). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/9989/117721/version/1/file/ei_transparence_corruption_modernisation_vie_economique_cm_30.03.2016.pdf.

²⁴⁰ Rules of the Senate and General Instructions of the Bureau, https://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html, Rules of the National Assembly art. 80-5. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf.

²⁴¹ Impact Study, Bill Regarding Transparency, the Fight Against Corruption, and the Modernization of Economic Life, NOR : FCPM1605542L/Bleue-1, 44 (Mar. 30, 2016), https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/9989/117721/version/1/file/ei_transparence_corruption_modernisation_vie_economique_cm_30.03.2016.pdf.

²⁴² Id. at 48.

²⁴³ Закон известен как Второй Закон Сапена (Second Sapin Law) по имени основного инициатора закона, министра финансов Мишеля Сапена. Available online at URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>.

для граждан о взаимоотношениях между представителями интересов лиц или групп лиц и государственными органами²⁴⁴.

Законом устанавливается порядок регистрации государственных и частных компаний, занимающихся производственной или коммерческой деятельностью, торговых и промышленных палат. Организации обязаны регистрироваться, если основной или обычной деятельностью как минимум одного руководителя, сотрудника или члена является оказание влияния на принятия решений государственными органами (в т. ч. содержание закона или нормативного акта) путём взаимодействия с членами, персоналом, советниками или другими должностными лицами законодательного или исполнительного органа²⁴⁵. Лица, не являющиеся сотрудниками упомянутых выше организаций, но осуществляющие лоббистскую деятельность от их имени, также обязаны регистрироваться и раскрывать информацию о физических лицах или организациях, чьи интересы они представляют²⁴⁶.

Подлежит раскрытию следующая информация:

- физическим лицам – свои персональные данные; юридическим лицам – персональные данные руководства, а также любого сотрудника (члена), ответственного за лоббирование;
- содержание лоббистской деятельности (в том числе, вид государственного решения, на которое влияет лоббист (например, принятие закона, указа, регламента, вынесение административного решения, выдача лицензии, заключение концессионного договора, разрешение на временное пользование земельным участком в государственной собственности, приобретение государственного имущества и так далее), вид лоббистской деятельности (в том числе, неформальное обсуждение, личная встреча, назначение интервью третьего лица с должностным лицом, приглашение на мероприятие, ведение постоянной переписки, направление петиций, организация публичных дебатов, проведение

²⁴⁴ Law No. 2016-1691 of 9 December 2016 Regarding Transparency in Public Life. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20171129>

²⁴⁵ Id.

²⁴⁶ Id.

слушаний и консультаций по вопросам принятия законов, направление предложений, передача информации и экспертизы);

- количество людей, вовлеченных в лоббистскую деятельность;
- количество финансовых ресурсов, направленных на лоббистскую деятельность в течение предыдущего года;
- любая профессиональная организация, профсоюз или неправительственная организация, имеющая интересы, соответствующие интересам лица, подающим заявление о регистрации²⁴⁷.

Нераскрытие необходимой информации может привести к обвинению в совершении уголовного преступления и наказывается лишением свободы на срок до одного года и штрафом в размере 15 000 евро²⁴⁸.

Также Закон содержит перечень лиц, освобождённых от необходимости регистрации, включая избранных должностные лица, действующих в официальном качестве, политические партии, действующие в рамках их конституционных функций, профсоюзы и религиозные организации²⁴⁹.

Следует также отметить, что в отличие от большинства законов, действующих в других странах, французский закон о лоббизме также закрепляет правила поведения лоббиста. Обычно такие правила поведения закрепляются в отдельных кодексах поведения лоббиста, а не законодательных актах²⁵⁰. В частности,

- лоббист должен раскрывать свою личность, наименование компании, чьи интересы он представляет;
- не дарить должностным лицам ценные подарки, не предоставлять какие-либо существенные преимущества;
- не побуждать должностных лиц нарушать их правила этики;

²⁴⁷ Id. Law No. 2016-1691 of 9 December 2016 Regarding Transparency in Public Life. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20171129>

²⁴⁸ Id.

²⁴⁹ Id. Law No. 2016-1691 of 9 December 2016 Regarding Transparency in Public Life. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20171129>

²⁵⁰ France Reforms Lobbying Rules: Government to Impose Criminal Penalties, by Latham&Watkins Litigation & Trial Practice, 6 June 2017. URL: <https://www.lw.com/thoughtLeadership/LW-France-Reforms-Lobbying-Rules-Government-to-Impose-Criminal-Penalties>

- не использовать мошеннические меры для получения информации, вынесения решений;
- не сообщать заведомо ложную информацию;
- не организовывать семинары, конференции или встречи, на которых государственные служащие могут выступать в обмен на любую форму финансовой компенсации;
- не раскрывать полученную информацию в коммерческих или маркетинговых целях;
- не продавать копии какой-либо документации, предоставленной государственными органами, не использовать государственные бланки документов.

Положения закона, касающиеся регистрации лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность, вступили в силу 1 июля 2017 года²⁵¹. Ведение и управление реестром осуществляется Высшим органом по обеспечению прозрачности в общественной жизни²⁵².

Что касается законодательства, регулирующего финансирование политических партий во Франции, следует отметить, что в отличие от Великобритании и Германии, пожертвования в пользу политических партий и политических кандидатов разрешены только со стороны физических лиц. Юридические лица не могут принимать участие в финансировании политических кандидатов, если только они не являются политической партией или политической группой. Запрещается как прямое финансирование (например, внесение пожертвований), так и косвенное финансирование (в виде оказания услуг, предоставления продукции или оборудования по ценам ниже рынка, предоставления определённых преимуществ и выгод участникам политической кампании)²⁵³. Таким образом, мы видим, что намерением французского правительства было

²⁵¹ Id.

²⁵² High Authority for Transparency in Public Life may be accessed at URL: <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/#r-1>, archived at <https://perma.cc/V3J5-JUDF>

²⁵³ CODE ELECTORAL, L.52-8. URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DFA997580367E8D2D6C47349AE80975A.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20100212

разграничить политическую и экономическую сферу жизни общества. В качестве компенсации политические партии существенным образом финансируются государством.

Финансирование политических партий со стороны физических лиц также имеет определенные ограничения. Взносы делятся на два вида: до 150 евро и более 150 евро. Взносы более 150 евро могут быть сделаны только путём безналичного перевода или в виде чека для обеспечения достаточной идентификации жертвователя. Установлен предельный лимит такого взноса: не более 4 600 евро. Взносы до 150 евро могут быть сделаны наличными. Общий размер взносов наличными в пользу одного кандидата не может превышать 20 % от суммы всех официальных расходов кампании, если такая сумма равна или превышает 15 000 евро²⁵⁴.

Иностранные государства и юридические лица не могут делать прямые или косвенные пожертвования в пользу политических кандидатов и политических партий²⁵⁵. Ограничений в отношении взносов со стороны иностранных физических лиц закон не содержит, как и нет указания о том, что финансовые средства на политическую кампанию должны собираться исключительно за счет резидентских взносов²⁵⁶.

Литва

В рамках Европейского союза с точки зрения правового регулирования лоббистской деятельности особый интерес для представителей отечественной политической и правовой доктрины представляет Литва, с которой Россию связывают многовековые связи, общность исторического развития. Литва, ранее входившая в состав Советского Союза, в настоящее время является членом Европейского Союза. Литва стала первой из бывших советских

²⁵⁴ CODE ELECTORAL, L.52-8. URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DFA997580367E8D2D6C47349AE80975A.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20100212

²⁵⁵ Loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, CODE ELECTORAL art. 11-4, Annexe IV, p. 890.

²⁵⁶ Decree 2007-140 of February 1, 2007, on Increasing the Ceilings on Campaign Expenditures, J.O., Feb. 3, 2007, p. 2097.

республик, в которой осуществление лоббистской деятельности было введено в рамки правового поля.

Правовые основы лоббизма закреплены в Конституции Литвы: статья 33 предоставляет каждому право участвовать в управлении своей страной, а также право подачи петиций, статья 35 Конституции гарантирует гражданам право на свободное объединение в общества, политические партии или ассоциации, если их цели и деятельность не противоречат Конституции и законам²⁵⁷.

В 2000 году Сейм принял Закон «О лоббистской деятельности»²⁵⁸. Он раскрыл основные понятия, используемые в рамках исследования института лоббизма. Был установлен переходный период сроком в один год для введения в действие соответствующих правил и положений. Юридические и политические специалисты раскритиковали принятый Закон из-за неопределенности формулировок. В связи с негативной реакцией Парламент принял новый закон 2003 года, заменяющий закон 2000 года²⁵⁹.

Новый Закон содержит более четкие определения. Так, под лоббистской деятельностью понимаются действия, совершаемые в целях воздействия на принятие или отклонение правовых актов, внесение в них изменений и дополнений и т. п. для защиты законных интересов клиентов²⁶⁰. Действия, совершенные в нарушение прав отдельных граждан или публичных интересов, не могут быть квалифицированы в качестве лоббистской деятельности.

Закон «О лоббистской деятельности» ввел понятие об отчете лоббиста. Указанная дефиниция практически не встречается в нормативно-правовом материале даже государств с развитой системой правового регулирования лоббистской деятельности. Отчет лоббиста – это сообщение официального характера о факте совершения лоббистских действий с указанием размера

²⁵⁷ Конституция Литовской Республики 1992. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2. М.: Норма, 2001. С. 330.

²⁵⁸ Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000. URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=208884

²⁵⁹ Lina Jasmontaite, the Current Lobbying Regulation in the European Union and its Future Development, p. 8. URL: <http://policy.mofcom.gov.cn/english/flash!fetch.action?id=1BA56C94-1D07-4ACA-BF8A-484C13E82D9E>

²⁶⁰ Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000/Revised. Article 2.

полученных лоббистом денежных сумм и произведенных им расходов. Такие сообщения подлежат регистрации.

Закон достаточно подробно определяет понятие лоббиста, делая особый акцент на лицах, не правомочных заниматься лоббистской деятельностью. К таковым относятся, в частности лица, ранее занимавшие государственные должности, если срок их полномочий истек менее одного года назад, также государственные служащие, которые в соответствии с нормативными актами, регулирующими правила и порядок прохождения службы, не вправе заниматься лоббистской или какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. Лоббистами не могут быть также несовершеннолетние и лица, имеющие судимость за совершенные умышленные преступления²⁶¹.

Примечательно, что Закон также перечисляет и лиц, которые не могут быть клиентами лоббистов, – это политические деятели, государственные служащие, судьи, государственные и муниципальные органы и институты, государственные и муниципальные предприятия²⁶².

Закон достаточно подробно регулирует правовой статус лоббистов (что также нехарактерно для большинства действующих законов о лоббизме). Устанавливаются права лоббистов (например, принимать участие в составлении законодательных актов; направлять предложения и разъяснения по связанным вопросам; проводить экспертную оценку законопроектов и направлять заключения в государственные органы; взаимодействовать с государственными органами в целях убеждения их представителей в необходимости и целесообразности принятия предлагаемых решений, эффективности тех или иных мер; заниматься разъяснительной работой в рамках проведения встреч с представителями общественности, информировать их о законопроектах, внесенных в Сейм, Правительство или другое государственное, муниципальное учреждение)²⁶³.

²⁶¹ Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000/Revised. Article 3.

²⁶² Id. Article 8.

²⁶³ Id. Article 4, par. 1.

Также установлен и ряд обязанностей: информировать Главную уполномоченную комиссию и комиссию по этике в случае назначения или избрания на государственную должность о прекращении лоббистской деятельности, если в соответствии с нормативно-правовыми актами недопустимо совмещение указанной должности с совершением лоббистских операций²⁶⁴ (данное правило установлено в целях предотвращения конфликта интересов в процессе осуществления должностных полномочий, обеспечения публичности, прозрачности лоббистской деятельности).

Закон достаточно детально ограничивает действия, которые могут рассматриваться как лоббизм: специально устанавливает перечень случаев, когда лоббистская деятельность признается противоправной²⁶⁵. К таковым, в частности, относятся совершение лоббистских операций гражданином или организацией, не внесенными в реестр, содержащий сведения о субъектах лоббистской деятельности, либо лоббистом, право которого на осуществление лоббистской деятельности было прекращено или приостановлено, а также лицами, которые в соответствии с законом не могут быть субъектами лоббистской деятельности. Незаконными также признаются лоббистские действия, приводящие к зависимости членов Сейма, представителей иных государственных органов от действий лоббистов или их клиентов, либо осуществляемые в условиях заведомо ложного информирования парламентариев, государственных служащих о фактах и обстоятельствах, связанных с совершением лоббистских операций. Не допускается также осуществление лоббистской деятельности от имени несуществующего клиента, продвижение и защита позиций клиентов, преследующих противоположные интересы. Лоббистам запрещено заявлять о возможности непосредственного влияния на законодательный процесс или отдельных должностных лиц.

²⁶⁴ Id. Article 4, par. 2.

²⁶⁵ Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000/Revised. Article 6.

Кроме того, закон определяет перечень условий, при наличии которых деятельность не может быть квалифицирована в качестве лоббистской²⁶⁶. К таковым, в частности, относится опубликование издателями и служащими средств массовой информации сведений о законах, законопроектах, комментариев к ним, за исключением случаев, когда подобные действия совершаются на возмездной основе в целях лоббирования чьих-либо интересов, деятельность научных работников, некоммерческих организаций по защите интересов своих членов, если только указанные лица и организации не получают вознаграждение за совершение лоббистских операций.

Вторая глава Закона посвящена процедуре регистрации лоббистов²⁶⁷. В целях обеспечения механизма контроля деятельности по лоббированию интересов в Литве образован специальный орган – Главная уполномоченная комиссия по этике, в предметную компетенцию которой входит, в частности ведение регистра, содержащего сведения о субъектах лоббистской деятельности²⁶⁸.

Для регистрации в качестве лоббиста лицо должно обратиться в комиссию с соответствующим заявлением. В течение пяти дней должно быть принято решение о регистрации или отказе в регистрации. Отказ допускается лишь в отношении физических лиц и бюро, которые в соответствии с Законом не вправе заниматься лоббистской деятельностью, а также заявителей, представивших при подаче заявления неполную или недостоверную информацию. Не допускается искусственно ограничивать количество субъектов лоббистской деятельности. Отказ в регистрации может быть обжалован в административном суде²⁶⁹.

После регистрации лоббист обязан подавать в комиссию отчет лоббиста за каждый год работы²⁷⁰.

Закон не оговаривает напрямую меры ответственности, применяемые к лицам, нарушившим его положения, а указывается, что лицо несет ответственность, установленную законом²⁷¹.

²⁶⁶ Id. Article 7.

²⁶⁷ Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000/Revised. Chapter 2.

²⁶⁸ Id est. Chapter 3.

²⁶⁹ Id est. Article 9.

²⁷⁰ Id est. Article 10.

Таким образом, мы видим, что в Литве действует довольно детальное императивное регулирование лоббистской деятельности. Тем не менее отсутствует четко определенная ответственность за нарушение законодательных положений, а также отсутствуют требования о публичном ведении реестра и раскрытии информации об отчетах лоббистов. На практике установленная Законом система контроля лоббистской деятельности оказывается малоэффективной. Как справедливо отмечает исследователь проблем лоббизма С. В. Васильева, хотя Закон «О лоббистской деятельности» вступил в силу в 2001 году, однако не более половины потенциальных лоббистов исполнили обязанность по прохождению регистрации. При этом нормы «Закона о прекращении неправомерной лоббистской деятельности» (в частности, за нарушение регистрационной обязанности) фактически не применяются²⁷².

Объяснение этому видится, прежде всего, в отсутствии лоббистской культуры, которая за такой сравнительно короткий период времени в сознании большинства чиновников, политиков и лоббистов еще не успела сформироваться. На практике лоббистская деятельность осуществляется благодаря личным связям, и в стране процветает коррупция²⁷³. Существует мнение, что Закон не применяется также в связи с тем, что его положения достаточно жесткие и процедура регистрации является обременительной, что приводит к тому, что большинство лоббистов, которые занимаются законной деятельностью, избегают прохождения регистрации²⁷⁴.

В 2015 году был предложен проект нового закона о лоббистской деятельности. Согласно публично доступной информации, новый закон о лоббизме был подписан президентом Литвы 3 июля 2017 года²⁷⁵. В частности, по новым требованиям, лоббист должен регистрироваться в течение 7 дней с момента

²⁷¹ Id est. Article 10.

²⁷² Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 2.

²⁷³ LOBBYING LANDSCAPE IN LITHUANIA. URL: <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-lithuania>

²⁷⁴ Id est.

²⁷⁵ URL: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=130856>

начала деятельности. Кроме того, требования о регистрации распространяются только на физических лиц.

Польша

Конституция Польши гарантирует каждому право обращаться с петициями, предложениями и жалобами в органы публичной власти в связи с выполняемыми ими задачами, преследуя публичный, собственный или другого лица с его согласия интерес²⁷⁶.

Основным источником правового регулирования деятельности по лоббированию интересов является принятый в 2005 году Закон «О лоббистской деятельности в правотворческих органах». Закон вступил в силу 7 марта 2006 года²⁷⁷. К принятию Закона привели различного рода коррупционные скандалы в 1990-х годах, в которых были замечены высокопоставленные чиновники. Всемирный банк в отчете 1999 года об уровне коррупции в Польше указал, что польский закон может быть принят за 3 млн долларов США²⁷⁸.

Закон содержит 24 статьи, содержание определение лоббизма, положения о государственном планировании законодательства, реестре профессиональных лоббистов, контроле за профессиональным лоббизмом и санкциях за нарушение закона.

Закон разграничивает понятия лоббистской деятельности в общем смысле и профессиональной лоббистской деятельности. Под лоббизмом в общем смысле понимается совокупность действий, совершаемых с использованием юридически не запрещенных методов и средств в целях воздействия на государственные органы в рамках правотворческого процесса.

Профессиональный лоббизм характеризуется двумя отличительными признаками: возмездный характер совершаемых лоббистских операций и их направленность на защиту и реализацию интересов третьих лиц – клиентов.

²⁷⁶ Конституция Республики Польша 1997. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2001. С. 678.

²⁷⁷ Ordinance of the Council of Ministers of 24 January 2006 on declaration of interest in legislative works. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20060340236>, Ordinance of the Council of Ministers of 7 February 2006 on the public hearings concerning ordinance legislative proposals. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20060300207>

²⁷⁸ Jasiecki, K., Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations, Council of Europe, 2006, p. 6.

Деятельность по лоббированию интересов на профессиональной основе может осуществлять либо предприниматель, либо любое физическое лицо, с которым заключен соответствующий гражданско-правовой договор. Важно отметить, что Закон не покрывает в рамках определения профессиональной лоббистской деятельности штатных лоббистов, нанятых частными компаниями для лоббирования их интересов, что часто критикуется в аналитике²⁷⁹.

Одним из основных принципов Закона является принцип открытости лоббистской деятельности. С учетом данного принципа можно выделить следующие основные направления, вводимые Законом:

- во-первых, правительство и министерства обязаны публиковать свою законодательную повестку (план изменений публикуется на веб-сайте и находится в публичном доступе²⁸⁰, это способствует обеспечению информированности лиц, имеющих интерес и желающих принять участие в определенных видах деятельности в качестве лоббистов);
- во-вторых, вводится реестр зарегистрированных лоббистов (реестр ведется министром, ответственным за административные вопросы; обязанность регистрироваться распространяется на профессиональных лоббистов²⁸¹; реестр находится в публичном доступе; следует заметить, что при этом обе палаты парламента ведут самостоятельные реестры в соответствии с их внутренними правилами, в первую очередь для предоставления доступа лоббистам в свои помещения после прохождения процедуры регистрации)²⁸²;
- в-третьих, все государственные органы, участвующие в законодательном процессе, обязаны сообщать о своих лоббистских контактах (в сообщении должен быть указан лоббист и лоббируемые вопросы; если лоббист не зарегистрирован, должностное лицо обязано уведомить ответственного за ведение реестра

²⁷⁹ European Parliament, Lobbying regulation framework in Poland, p. 2. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf)

²⁸⁰ URL: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>

²⁸¹ Для регистрации в правительственном реестре требуется предоставить достаточно ограниченный объем информации, что не обеспечивает достаточного раскрытия информации для общества.

²⁸² Количество зарегистрированных лоббистов на данный момент очень низкое: по 36 лоббистов в реестрах палат Парламента, в правительственном реестре – 394 записи (на момент декабря 2016 года). Соотношение реальных и зарегистрированных лоббистов подвергается сомнению в аналитической литературе.

министра в письменном виде; кроме того, каждый орган публикует ежегодный отчет, указывая в нем все лоббируемые вопросы за соответствующий период)²⁸³.

Закон предусматривает ответственность за осуществление лоббистской деятельности без необходимой регистрации в виде штрафа в размере до 12 000 долларов США.

Таким образом, несмотря на то, что Закон предусматривает различные процедуры, обеспечивающие прозрачность лоббистской деятельности, они практически не реализуются на практике. Публикуемые реестры и отчеты не представляют собой надежные источники информации о лоббизме в Польше²⁸⁴.

В публичном доступе отсутствует информация о планируемых изменениях к закону о лоббизме в Польше. Хотя законодательный план правительства на первую половину 2010 года предусматривал введение нового закона о лоббизме или изменения действующего закона. Тем не менее срок его принятия остается неизвестным²⁸⁵.

2.3. Модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах

На основании проведенного анализа можно выделить несколько моделей правового регулирования лоббистской деятельности, сложившихся в зарубежных странах, а также определить общие тенденции развития в данной области.

В существующей практике правовой регламентации лоббистской деятельности можно выделить американскую и европейскую модель.

Американское регулирование лоббизма имеет самую длительную историю развития, в США были приняты первые специальных законы, посвящённые регулированию лоббизма (как федеральные законы, так и законы штатов).

²⁸³ Тем не менее, практика показывает, что данное обязательное исполняется неэффективно. Например, из 10 отчетов Министерства обороны только два содержат информацию о состоявшихся лоббистских контактах. Очевидно, что большинство лоббистских контактов остается нераскрытыми. Так, в 2015 году только 26 контактов было раскрыто, при этом не было сообщено ни об одном незарегистрированном лоббисте на момент конца 2015 года.

²⁸⁴ Kwiatkowski, B., Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective, Frank Bold, 2016, p. 21.

²⁸⁵ Regulation of Lobbying in Poland (PDF Download Available). Available from URL: https://www.researchgate.net/publication/281372519_Regulation_of_Lobbying_in_Poland [accessed Jul 24, 2017]

Регулирование основывается на императивном подходе: вводится обязательная регистрация лоббистов, жёсткие требования об отчётности, раскрытии информации о лоббистской деятельности, а также предусматриваются различные запреты на взаимодействие с лоббистами и осуществление лоббистской деятельности для государственных служащих, как действующих, так и ушедших в отставку (так называемые, revolving door provisions). С каждым последующим изменением лоббистского регулирования предусматривается все больший объем раскрытия информации о лоббистских контактах, что позволяет повысить прозрачность лоббизма. И в настоящее время идёт речь о дальнейшем совершенствовании лоббистского регулирования с целью введения регулирования теневого лоббизма, народного лоббизма.

Американской императивной модели регулирования придерживаются и в Литве. Однако введённое регулирование имеет определённые недостатки (отсутствует чётко определённая ответственность за нарушение законодательных положений, а также отсутствуют требования о публичном ведении реестра и раскрытии информации об отчетах лоббистов). Большинство лоббистов избегают соблюдение установленных законом требований и осуществляют деятельность в обход государственной регистрации. На практике лоббистская деятельность осуществляется благодаря личным связям, и в стране процветает коррупция. Представляется, что данные трудности вызваны тем, что в Литве, в отличие от США, отсутствует лоббистская культура, которая за такой сравнительно короткий период времени в сознании большинства чиновников, политиков и лоббистов еще не успела сформироваться.

Иного, более мягкого, диспозитивного подхода придерживается европейская модель регулирования лоббистской деятельности. Таким образом, регулирование лоббизма вводится в отдельных органах власти и зачастую основывается на добровольной регистрации и установлении правил поведения в кодексах профессиональной этики лоббистов.

В рамках Европейского союза деятельность лоббистов регулируется, прежде всего, «мягким правом», ведётся добровольный реестр лоббистов, взаимодействующих с институтами ЕС.

В Германии введена добровольная система регистрации лоббистов, осуществляющих взаимодействие с членами Парламента. Однако для доступа в здания Парламента такая регистрация необходима.

В Великобритании на протяжении долгого времени предусматривалось регулирование лоббизма только в Парламенте в рамках Кодекса поведения членов Парламента. Основной массив запретов, ограничений и обязанностей, так или иначе связанных с лоббированием интересов, возложен на парламентариев, а не представителей профессионального лобби, то есть не на субъекты, а объекты давления. Также в Великобритании достаточно сильно развита система добровольного регулирования лоббистской деятельности, различные лоббистские объединения разрабатывают кодексы этики лоббистов. Система самоконтроля является отличительной чертой модели регулирования лоббизма в Великобритании.

Вместе с тем это вовсе не означает, что система регулирования и контроля лоббистской деятельности в европейских странах менее эффективна, чем в США. Особенности каждой системы обусловлены различными правовыми и политическими традициями рассматриваемых государств. В ряде стран использование «мягких» методов оказывается не менее плодотворным, чем применение строгих законодательных предписаний и запретов. Специалисты обосновывают это явление тем, что обязательная регистрация все равно не исключает возможности представления интересов клиента косвенно или тайно, а раскрытие информации о доходах и расходах от лоббистской деятельности не отражает реальных финансовых операций. По их мнению, созданная система «мягких» методов имеет больший эффект, так как только зарегистрированные лица наделяются правом непосредственного участия в рассмотрении предложенных ими инициатив.

Тем не менее в настоящий момент можно заметить общую тенденцию ужесточения лоббистского регулирования. Ее можно заметить и в институтах ЕС (заявляются инициативы о введении обязательного реестра лоббистов для повышения доверия населения к деятельности европейских институтов), и во Франции, Великобритании и Германии.

Так, во Франции, где долгое время отсутствовал специальный закон о лоббизме и не предусматривалось лишь ведение добровольных реестров палатами парламента и регулирование в целом было аналогично по своему подходу к немецкому, в декабре 2016 года был принят закон, устанавливающий обязательную регистрацию лоббистов и создание электронного публично доступного реестра для раскрытия информации гражданам о взаимоотношениях между представителями интересов лиц или групп лиц и государственными органами.

В Великобритании в 2014 году был принят закон, обязывающий предоставлять сведения для включения в реестр лоббистов в Парламенте, а осуществление лоббистской деятельности без регистрации считается уголовным преступлением. Несмотря на то, что введённое регулирование касается только определённого круга лоббистов и деятельности исключительно в Парламенте, практика Великобритании также соответствует общей тенденции ужесточения и большей транспарентности лоббистского регулирования.

Речь об ужесточении регулирования идёт и в Германии: в последние годы предлагаются различные инициативы и подаются различные жалобы с требованием раскрытия информации о лоббистах в Германии и введения более жёсткого императивного регулирования, введения обязательного реестра лиц, ведущих лоббистскую деятельность.

Эта сформировавшаяся тенденция говорит о важности регулирования лоббистской деятельности для обеспечения ее прозрачности и ясности для всех участников общественной жизни. Между тем представляется, что императивные требования для регулирования лоббизма могут предлагаться и будут иметь наибольший эффект в государствах, в которых предварительно работала

добровольная, основанная на методах стимулирования, модель регулирования лоббизма, сформировалась лоббистская культура и чёткое осознание как представителей государства, так и представителей общества о том, что все лоббистские операции требуют раскрытия и обнародования. Как показывает практика Литвы и Польши, использование императивной модели лоббистского регулирования на изначальном уровне в странах, в которых исторически регулирование лоббизма не осуществлялось, отсутствует лоббистская культура и понимание правил лоббистской этики, не позволит эффективно обеспечить прозрачность лоббистской деятельности.

Таким образом, обобщая выводы, сделанные в Главе 2, автор обращает внимание на следующее:

- Наиболее развитое и системное регулирование лоббизма действует в США. Благодаря различным вызовам политической и общественной жизни в данной стране сформировался комплекс законодательных требований и процедур, регулирующих лоббистскую деятельность как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Действующее регулирование лоббизма в США можно охарактеризовать следующими основными особенностями:

- Регулирование распространяется как на деятельность в законодательных органах, так и в исполнительных. Кроме того, в отношении лоббистской деятельности в Конгрессе применяются регламенты палат, а в отношении лоббизма в органах исполнительной власти действуют указы Президента США, которые, среди прочего, устанавливают правила «вращающихся дверей» (запрет на занятие лоббистской деятельностью после отставки чиновников).

- Необходимость прохождения процедуры регистрации лоббистов в США находится в прямой зависимости от размера вознаграждения, которое лоббист получает за свою деятельность, а также от количества времени, в течение которого лицо занимается лоббизмом.

- Основным принципом лоббистского регулирования является прозрачность. Лицо, прошедшее регистрацию, обязано регулярно подавать отчетность, в

которой раскрывается достаточно большой объем информации о лоббистских контактах, полученном вознаграждении, заказчиках лоббистской деятельности.

– Нарушение законодательных требований карается значительными штрафами, а если лицо нарушает требования умышленно и с намерением дать взятку чиновнику, то оно может быть приговорено и к уголовной ответственности в виде лишения свободы.

– Тем не менее в США в настоящее время активно обсуждается дальнейшее совершенствование законодательства о лоббизме: высказывается необходимость борьбы с косвенным лоббизмом, введения регулирования общественного лоббизма. Следует учитывать, что лоббистское законодательство в любом случае не должно ограничивать предусмотренное конституцией право на петицию.

- Регулирование лоббизма в законодательных актах не настолько распространено в странах Европейского союза. В данный момент отдельные специальные акты существуют лишь в семи странах (включая Францию, Великобританию, Литву, Польшу). На наднациональном уровне лоббизм регулируется только на основании источников «мягкого права», то есть регулирование носит добровольный характер. Тем не менее в Европейском Парламенте и Европейской Комиссии обсуждается введение обязательной регистрации лоббистов, взаимодействующих с институтами ЕС.

- В Германии отсутствует обязательная система регистрации лоббистов. Система регистрации добровольная и действует только в отношении лоббистов в Бундестаге. Немецкие законодатели и политики выступают за диспозитивные методы регулирования, так как, по их мнению, добровольность регистрации обеспечивает больший эффект со стороны государства, так как только зарегистрированные лица наделяются правами на участие в обсуждении и рассмотрении внесённых ими предложений. Ряд правил устанавливается в отношении парламентариев: они обязаны отчитываться о любых доходах, полученных за счет деятельности, выходящей за рамки их должностных

обязанностей, а также им запрещено заниматься какой-либо деятельностью на безвозмездной основе.

- В Великобритании регулирование лоббизма отдельным законом является совсем новым подходом, до этого регулирование основывалось на добровольных кодексах поведения лоббистов. Введённые требования носят довольно ограниченный характер: распространяются только на лоббистскую деятельность в правительстве и только по ограниченному кругу вопросов. Вводится требование о регистрации лоббистов в реестре, в котором отражается достаточно широкий круг информации о лоббисте. Требования об отчётности отсутствуют, тем не менее за нарушение требований о регистрации предусматривается ответственность в виде штрафов. Деятельность лоббистов в Парламенте регулируется лишь кодексом поведения членов Парламента (который налагает требования в первую очередь на парламентариев, а не на лоббистов). Однако в Великобритании сформировалась развитая система добровольного регулирования лоббистов, которая создаёт основу для дальнейшего совершенствования подхода к лоббистскому регулированию.

- Во Франции также сложилась практика добровольной регистрации лоббистов в палатах парламента на основании соответствующих регламентов. Закон, регулирующий лоббистскую деятельность был принят лишь в конце 2016 года, он ввел обязательную систему регистрации лоббистов (требования вступили в силу 1 июля 2017 года). При регистрации в реестре необходимо раскрыть довольно широкий круг информации, включая данные о финансовых ресурсах. Примечательно, что французский закон, в отличие от законов о лоббизме в других странах, закрепляет правила поведения лоббистов.

- Во многих странах мощным средством давления лоббистов на представителей политических партий является их финансирование. В этой связи в рассматриваемых государствах введены ограничения и требования в отношении такой деятельности. Подходы отличаются: в США установлены предельные размеры финансирования со стороны частных лиц; в Германии политическая партия вправе принимать пожертвования без ограничений, однако все

пожертвования должны быть отражены в отчетности политической партии (степень раскрытия зависит в том числе и от суммы пожертвования); в Великобритании закон определяет круг лиц, которые могут осуществлять взносы и устанавливает ограничения по сумме пожертвований, также содержатся и требования о раскрытии информации о пожертвованиях; в отличие от других стран, во Франции пожертвования разрешены только со стороны физических лиц, которые ограничены определёнными суммами и должны раскрываться.

- В Литве закон о лоббизме был принят в 2000 году; закон ввел определение лоббистской деятельности, требования о регистрации и об отчетности; установил права лоббистов и ряд обязанностей, случаи, когда лоббизм может считаться противоправной деятельностью, а также когда деятельность не может быть квалифицирована как лоббистская. Несмотря на введенное детальное императивное регулирование, отсутствует четко определенная ответственность за нарушение законодательных положений, а также отсутствуют требования о публичном ведении реестра и раскрытии информации об отчетах лоббистов. На практике установленная законом система контроля лоббистской деятельности оказывается малоэффективной.

- С аналогичной проблемой столкнулась и Польша: хотя закон и предусматривает публичное ведение реестра и значительные меры ответственности за нарушение лоббистского законодательства, требования все равно игнорируются субъектами лоббистской деятельности на практике.

- Проанализировав законодательство рассмотренных государств, автор выделяет две основные модели регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах: американскую и европейскую. Американская модель представляет собой систему императивных требований и норм, ее попытались использовать в своем законодательстве Литва и Польша. Европейская модель основывается на диспозитивном подходе, кодексах профессиональной этики лоббистов и добровольной регистрации, которая позволяет получить определенный набор прав лоббиста. Тем не менее в настоящий момент в ряде европейских стран наблюдается тенденция к ужесточению лоббистского

регулирования. То есть в данных странах действуют поступательно: от диспозитивного метода к императивному, что позволяет обеспечить более плавный переход и подготовку участников общественных отношений к восприятию лоббистской культуры и пониманию правил лоббистской этики.

ГЛАВА 3. ЛОББИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВО И ПРАКТИКА

3.1. Правовое регулирование взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти в Российской Федерации

В настоящий момент в Российской Федерации отсутствует закон, посвящённый регулированию лоббистской деятельности в Российской Федерации. Тем не менее для России институт лоббизма вовсе не является новым, недавно возникшим. Считается, что истоки лоббизма восходят лишь к постсоветскому периоду ее существования. Однако подобное суждение подвергается критике в юридической литературе.

Как полагают некоторые исследователи, формирование групп интересов и лоббистских организаций в России произошло в XVIII веке при Екатерине Второй с появлением «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (1785 г.)²⁸⁶. При этом, конечно, сложно говорить о профессиональной лоббистской деятельности, критерием которой не может являться лишь наличие интереса и некой организованности группы.

Первым объединением, которое может быть охарактеризовано как лоббистское, является Вольное экономическое общество, созданное с целью приращения благополучия народа и распространения полезных и нужных знаний. Общество имело доступ к верховной государственной власти, соответственно, было одной из первых общественных групп интересов, использовавших легальные способы взаимодействия с властью для достижения своих целей²⁸⁷.

В 1867 году было создано Общество для содействия русской промышленности и торговле, занимавшееся выработкой рекомендаций для совершенствования законодательства в сфере труда, кустарной промышленности, финансов и налогов, судоходства и пр. Лоббированием занималось и Императорское русское техническое общество (1866 год), существовавшее в изменённом виде до 1929 года.

²⁸⁶ Шпигель Л.Т. Технологии лоббирования. – М.: Московская типография № 2, 2009 С. 54.

²⁸⁷ Там же, с. 55.

В 1917 году было учреждено «Общество за экономическое возрождение России». В Москве был образован Всероссийский съезд торговли и промышленности, имевший в своём составе около 500 объединений предпринимателей со всей страны. Съезд занимался политической пропагандой, а не лоббированием корпоративных интересов, однако, со временем мог бы заниматься цивилизованной лоббистской деятельностью²⁸⁸.

Серьёзный вес в лоббировании интересов имели и биржевые сообщества. Таким образом, в России к XX веку сформировались институциональные основы лоббистской деятельности, но по причине нехватки политической воли руководства страны не развились цивилизованные формы общественного диалога и не были вытеснены незаконные методы влияния на принимаемые государством решения, такие как взяточничество²⁸⁹.

В советский период любая частная инициатива, не соответствующая государственной идеологии, жёстко подавлялась. Поэтому формы, способы представительства интересов и давления на решения, принимаемые государственными органами и структурами, в значительной мере отличались от традиционных схем развития лоббизма.

В период развитого социализма в СССР понятие лоббизма имело место, однако имело скорее негативный окрас: представители различных организаций и отраслей промышленности в органах союзного и республиканского управления, так называемые «толкачи», «выбивали» фонды или удобные нормы выработки, пользуясь своими связями и возможностями, то есть осуществляли лоббистскую деятельность²⁹⁰.

Новые возможности для лоббирования интересов частного сектора открыла перестройка конца 1980-х годов, когда на основании Закона СССР «О кооперации в СССР»²⁹¹ была легализована предпринимательская деятельность в форме производственных кооперативов; кооперативам было разрешено заниматься

²⁸⁸ Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: учебное пособие. Курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2016. С. 68. – URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/43629/1/978-5-7996-1806-3_2016.pdf

²⁸⁹ Шпигель Л. Т. Технологии лоббирования. – М.: Московская типография. 2009. № 2. С. 67.

²⁹⁰ Там же, с. 76.

²⁹¹ Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

любыми незапрещёнными законом видами деятельности, а также использовать наёмный труд. Для лоббистов появились новые вызовы и направления деятельности, однако лоббизм носил зачастую теневой, нелегальный характер.

Вследствие развала Советского Союза лоббистские группировки были освобождены от оков государственного корпоративизма²⁹² и получили реальную возможность участвовать в выработке тех или иных государственных решений. Была создана целая сеть лоббистских структур: многие предприятия и организации, прибегая к помощи профессионального лобби, стали отстаивать собственные интересы при выработке значимых для них государственных программ и решений²⁹³.

В 1992 году было издано порядка 500 актов о предоставлении льгот и преференций отдельным отраслям и предприятиям. В 1993 году возникают финансово-промышленные группы, активно определяющие повестку дня политической жизни, выдвигающие своих представителей на государственные посты – в результате отношения власти и бизнеса становятся все более скрытыми и личностно окрашенными²⁹⁴. Среди форм государственно-частного партнёрства преобладают залоговые аукционы. Б. Н. Ельцин в ходе предвыборной кампании 1996 года активно пользовался поддержкой финансово-промышленных групп, взамен давая обещания по продвижению их интересов²⁹⁵.

В тот момент стал достаточно активно обсуждаться вопрос о введении лоббистской деятельности в правовое русло. Было проведено множество конференций и симпозиумов, на которых вырабатывались рекомендации и намечались возможные подходы введения лоббизма в рамки правового поля. Было разработано несколько законопроектов²⁹⁶, впоследствии они неоднократно

²⁹² Сучкова А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, 2016. С. 24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/lobbizm-osnovnye-podhody-k-ponimaniyu>

²⁹³ Зарипов А. В. Лоббизм в России // Всероссийский журнал научных публикаций 2011. С.71. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-v-rossiyskoy-federatsii>

²⁹⁴ Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: учебное пособие. Курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2016. С. 49. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/43629/1/978-5-7996-1806-3_2016.pdf

²⁹⁵ Там же.

²⁹⁶ Законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=96700123-2&02>; Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах

выносились на рассмотрение Государственной Думы, однако, несмотря на предпринимаемые меры, федеральный закон о лоббизме так и не был принят (подробно данные законопроекты анализируются во втором параграфе данной главы).

В настоящий момент, несмотря на отсутствие специализированного закона, в Российской Федерации действуют определённые положения, которые касаются взаимоотношений граждан и их объединений с органами государственной власти.

В первую очередь следует сказать о Конституции Российской Федерации – она даёт правовое обоснование для прямого взаимодействия граждан с государством и возможного дальнейшего урегулирования на законодательном уровне лоббистской деятельности.

В частности, пункт 2 статьи 24, пункт 1 статьи 30, статья 32, пункт 2 статьи 45²⁹⁷ предусматривают:

- Право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (данное право относится к числу основных политических прав, являющихся основой демократической идеи народовластия; оно гарантирует гражданам использование методов прямой (непосредственной) и косвенной демократии; лоббирование можно рассматривать как один из методов прямой демократии).
- Право на объединение (обладая данным правом, граждане имеют возможность создавать объединения для представления и защиты своих прав, в том числе путём прямого взаимодействия с органами государственной власти, а

государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801795-2&02>;

Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=396138-3&02>; Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=410475-6&02>; Законопроект № 833158-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801795-2&02>.

²⁹⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, в редакции от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31.

также создавать объединения для оказания профессиональных лоббистских услуг).

- Право использовать любые не запрещённые законом способы в целях защиты собственных прав и свобод (данное право гарантирует гражданам возможность, в том числе, защищать свои права и свободы путём оказания в рамках закона влияния на принимаемые на государственном уровне решения).

Следует обратить внимание, что пункт 5 статьи 32 Конституции РФ также содержит и право граждан участвовать в отправлении правосудия. Однако наличие такого права не должно толковаться как возможность продвижения интересов в государственных судебных органах посредством воздействия на носителей судебной власти, так как такая возможность вступает в явное противоречие с действующим процессуальным законодательством и конституционным принципом независимости судей. Оказание давления на носителей судебной власти, включая действия коррупционной направленности, способно лишь образовать составы правонарушений, но оно, ни в коей мере, не может быть отнесено к лоббизму в собственно юридическом значении этого слова.

Наиболее полно правовая гарантия лоббистской деятельности раскрыта в статье 33 Конституции Российской Федерации: «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»²⁹⁸. При этом государственные органы обязуются предоставить каждому лицу возможность для ознакомления с документацией и материалами, касающимися их прав и свобод.

Данное право выступает своего рода гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав, свобод и интересов человека и гражданина. Оно имеет ярко выраженную публичную направленность²⁹⁹. Право на обращение представляет собой форму обратной связи в системе

²⁹⁸ Там же. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, в редакции от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31.

²⁹⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.

государственного управления обществом, которая позволяет увидеть результат воздействия государства на общественные отношения.

Конституционное право, закреплённое в статье 33, содержит в себе ряд правомочий. Во-первых, это возможность лица напрямую в устной форме (путём организации встречи, на личном приёме у чиновника) довести до сведения соответствующего органа власти заявление, претензию, жалобу, предложение. Во-вторых, гарантируется возможность направлять письменные обращения и петиции в государственные органы как в индивидуальном, так и в коллективном порядке. Обращения могут направлять и юридические лица, их право обращаться в государственные органы было подтверждено в определениях Конституционного Суда³⁰⁰. В-третьих, статья гарантирует возможность требовать рассмотрения обращения в разумный срок уполномоченным лицом, представляющим орган государственной власти, а также получения от него мотивированного ответа по существу.

Стоит отметить, что аналогичным образом закрепляются права граждан на участие в управлении делами государства в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»³⁰¹, Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³⁰², «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³⁰³.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает порядок обращения граждан РФ и иностранных лиц, объединений граждан, юридических лиц в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам. Указывается, что обращение граждан осуществляется бесплатно³⁰⁴.

³⁰⁰ Определение от 22.04.2004 N 213-О.

³⁰¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, N 51, ст. 5712.

³⁰² Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, N 7, ст. 776 (далее – «ФЗ об обеспечении доступа к информации»)

³⁰³ Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006, «Собрание законодательства РФ» от 08.05.2006, № 19, ст. 2060 (далее – «ФЗ об обращении граждан»).

³⁰⁴ Пункт 3, статьи 1 ФЗ об обращении граждан.

Под обращениями понимаются как письменные, так и устные предложения (рекомендации по совершенствованию законов и иных нормативно-правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности), заявления (просьбы о содействии с реализации конституционных прав и свобод граждан, сообщения о нарушении законов, недостатках в работе государственных органов, критика данных органов), жалобы (просьбы о восстановлении и защите нарушенных прав, свобод и законных интересов)³⁰⁵.

При направлении обращений гражданин имеет право предоставлять дополнительные документы и материалы, знакомиться с материалами и документами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права и свободы других лиц и документы не содержат сведений, составляющих государственную тайну, получать ответ от государственного органа по существу, а также обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или действие (бездействие) в административном и (или) судебном порядке³⁰⁶.

При этом Закон обязывает должностных лиц сохранять конфиденциальность сведений, содержащихся в обращении и касающихся частной жизни гражданина, а также не преследовать гражданина в связи с его обращением, содержащим критику деятельности государственных органов³⁰⁷.

Поступившее обращение подлежит обязательной регистрации в установленном порядке³⁰⁸ и обязательному рассмотрению должностным лицом в соответствии с его компетенцией³⁰⁹, на основании которого лицу должен быть направлен письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Общий срок рассмотрения обращения – 30 дней с даты регистрации обращения³¹⁰. Например, в Государственной Думе регистрация обращений граждан, обеспечение

³⁰⁵ Статья 2 ФЗ об обращении граждан.

³⁰⁶ Там же, Статья 5 ФЗ об обращении граждан.

³⁰⁷ Там же, статья 6.

³⁰⁸ Там же, статья 8.

³⁰⁹ Там же, статья 9.

³¹⁰ Там же, статья 12.

рассмотрения обращений и организация личного приёма граждан лежит на Аппарате Государственной Думы³¹¹.

Помимо работы с обращениями граждан в государственных органах и органах местного самоуправления, ведётся личный приём граждан в обозначенных месте и часах приёма³¹².

Следует также обратить внимание, что специальное регулирование предусмотрено для работы с обращениями граждан депутатами Государственной Думы и членам Совета Федерации на основании Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³¹³. Так, депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести их приём, не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода³¹⁴.

На обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов также направлен принятый в 2009 году Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В частности, государственный орган создает официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация³¹⁵. Также он осуществляет обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов в СМИ³¹⁶. Информация, размещённая в сети Интернет, должна включать: общую информацию о государственном органе, его полномочиях, задачах и функциях; перечень территориальных органов и представительств государственного органа за рубежом; сведения о руководителях

³¹¹ Статья 77.2 Регламента Государственной думы, принятого Постановлением Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (с изменениями и дополнениями). URL: <http://www.gosduma.net/about/regulations/> (далее – «Регламент ГД»).

³¹² Там же, статья 13.

³¹³ Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 09.05.1994, № 2, ст. 74.

³¹⁴ Там же, Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 09.05.1994, № 2, ст. 74. пункт 2 статьи 8.

³¹⁵ Статья 10 ФЗ об обеспечении доступа к информации.

³¹⁶ Там же, статья 12.

государственного органа и его структурных подразделений; перечни информационных систем, банков данных и реестров, которые ведёт данный орган; информацию о нормотворческой деятельности государственного органа (в том числе, тексты законопроектов); информацию о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; административные регламенты; данные о результатах проверок, проведённых государственным органом, тексты официальных выступлений и заявлений руководителей; статистическую информацию; вопросы кадрового обеспечения и другие аспекты³¹⁷.

Важным моментом, предусмотренным в данном законе, является также обеспечение возможности присутствия на заседаниях коллегиальных государственных органов и органов местного самоуправления. Такая возможность предусматривается как для физических лиц, так и для представителей юридических лиц, общественных организациях. Порядок присутствия определяется регламентами государственных органов и внутренними нормативно-правовыми актами³¹⁸. Так, например, согласно Регламенту Государственной Думы РФ, на заседания комитетов Государственной думы могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, СМИ³¹⁹.

Кроме того, Государственная Дума организует парламентские слушания в соответствии со статьей 101 (часть 3) Конституции РФ. Информация о теме, времени и месте проведения слушаний передаётся в СМИ не позднее чем за 10 дней до начала парламентских слушаний³²⁰. Как правило, парламентские слушания открыты для представителей СМИ, общественных объединений и общественности, однако Совет Государственной думы может принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний³²¹. Кроме того, комитеты и комиссии, организующие парламентские слушания, имеют право определять

³¹⁷ Там же, статья 13.

³¹⁸ Статья 15 ФЗ об обеспечении доступа к информации.

³¹⁹ Пункт 3 статьи 26 Регламента ГД.

³²⁰ Там же, пункт 1 статьи 63.

³²¹ Там же, пункт 1 статьи 65.

перечень приглашённых лиц, которые имеют право выступить во время их проведения с разрешения председательствующего. По результатам парламентских слушаний принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу³²². Рекомендации по открытым слушаниям могут быть опубликованы, а также размещаются в фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы³²³.

Тем не менее участие граждан и представителей различных организаций в парламентских слушаниях или в деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы в качестве экспертов и специалистов зависит в первую очередь от желания и осуществляется по инициативе государственных органов.

Таким образом, российское законодательство предусматривает определённые механизмы для непосредственного участия граждан и их объединений в деятельности государственных органов. Тем не менее такая деятельность граждан и их объединений не рассматривается как профессиональная деятельность; все источники говорят о возможности представления в первую очередь собственных интересов в государственных органах. Деятельность специальных организаций или отдельных лиц по представлению интересов клиентов в государственных органах с целью оказания влияния на их решения остаётся неурегулированной. То есть она не запрещена законодательством, значит может осуществляться во всех законных рамках, что ведёт к различным злоупотреблениям.

Однако существуют некоторые аналогичные лоббизму формы влияния на решения государственных органов. В частности, речь идёт об Общественной палате Российской Федерации, которая осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года³²⁴. Как указывает В. В. Гриб, заместитель секретаря Общественной палаты, в своей научной работе: Общественная палата – институциональная форма цивилизованного лоббизма интересов гражданского

³²² Там же, статья 70.

³²³ Там же, статья 71.

³²⁴ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1.

общества. Она имеет те же признаки, что и лоббистская организация: в рамках нее присутствуют группы интересов и группы давления, проводится анализ проектов решений государственных органов и законопроектов, даётся оценка работы ветвей власти, предпринимаются меры по активному вовлечению избирателей в дело управления государством, проводится информационная работа, сбор сведений, необходимых для представления интересов гражданского общества³²⁵. Общественная палата проводит общественные слушания законопроектов, направляет запросы в уполномоченные органы, осуществляет работу в рамках общественных советов при различных министерствах и ведомствах. То есть Общественная палата обладает рядом инструментов для лоббирования интересов граждан и их объединений в органах государственной власти.

Кроме того, в Российской Федерации существует ряд экспертно-совещательных структур, в которые могут входить представители интересов тех или иных организаций и заинтересованных групп. Например, к таким организациям можно отнести советы при Президенте РФ³²⁶, совещательные органы при министерствах, временные экспертные комиссии. Однако зачастую деятельность таких органов имеет формальный характер, а учёт принятых по итогам рекомендаций зависит напрямую от усмотрения государственных органов и зачастую не осуществляется³²⁷.

Однако некоторые институты социального партнёрства успешно функционируют. Например, Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений при Правительстве РФ³²⁸. В нее входят представители Правительства, а также профессиональных союзов и объединений работодателей. Комиссия успешно решает вопросы, касающиеся

³²⁵ Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. С. 15.

³²⁶ Перечень советов при Президенте РФ. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils>

³²⁷ Фельдман П. Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. С. 121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nuzhen-li-v-rossii-zakon-o-lobbizme>

³²⁸ URL: <http://government.ru/department/141/events/>

социальных гарантий работников, улучшения трудовых условий, повышения минимального размера оплаты труда³²⁹.

При анализе действующего регулирования взаимоотношений между обществом и государством стоит отдельно сказать о роли профсоюзных организаций в этой деятельности. Данные организации представляют и защищают права и интересы работников, членов профсоюзов, в том числе и в отношениях с государственными структурами. Профсоюзы обладают рядом прав, позволяющих им функционировать в качестве лоббистских организаций. В частности, Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³³⁰ (статья 11) предусматривается, что проекты законов, а также нормативно правовых актов, касающиеся социально-трудовых прав работников, должны рассматриваться государственными органами и органами местного самоуправления с учётом мнения профсоюзов. К тому же профсоюзы имеют право выносить предложения о принятии соответствующими органами государственной власти законов и нормативно-правовых актов в социально-трудовой сфере, а также участвовать в их рассмотрении.

Как уже не раз отмечалось в предыдущих главах, лоббирование интересов также реализуется через политические партии, а именно посредством их финансирования. Лоббистская деятельность значительно активизируется в период проведения выборов и избирательных кампаний. Российское законодательство определяет определённые рамки для таких пожертвований.

Согласно Федеральному закону № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 года³³¹, политическая партия и ее региональные отделения вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества физических и юридических лиц. Закон определяет лиц, пожертвования от которых не разрешаются (включая иностранных лиц, юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ превышает 30 %, несовершеннолетних,

³²⁹ Фельдман П. Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. С. 121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nuzhen-li-v-rossii-zakon-o-lobbizme>

³³⁰ Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

³³¹ Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 г.

международных организаций, анонимных жертвователей). Устанавливается, что общая сумма ежегодных пожертвований от одного физического лица наличными денежными средствами не может превышать 4 300 рублей, в безналичном порядке – 4 300 000 рублей, от юридических лиц – 43 300 000 рублей. Общая сумма ежегодных пожертвований в пользу политической партии и ее региональных отделений не должна превышать 86 600 000 рублей в год³³².

Следует также обратить внимание на то, что в различных законодательных актах Российской Федерации предусмотрены меры, направленные на обеспечение прозрачности деятельности государственных органов в целях предупреждения коррупции. При этом объектом правового давления выступают большей частью должностные лица государственных органов, государственные служащие.

В 2008 году был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»³³³. Коррупцией считается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, иное незаконное использование физическим лицом должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иные имущественных прав для себя или для третьих лиц»³³⁴. Коррупцией также считается и совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Одним из методов предупреждения коррупции в государственных органах является обязательство граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы, в государственных корпорациях и публично-правовых компаниях и государственных фондах, а также лиц, замещающих определённые законом государственные должности, предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах,

³³² Статья 30 ФЗ № 95-ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 г.

³³³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008.

³³⁴ Статья 1 Федерального закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008.

имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга(и) и несовершеннолетних детей³³⁵.

Также определённые категории государственных служащих обязаны представлять сведения о своих расходах и расходах своих супруга(и) и несовершеннолетних детей. Осуществляется контроль за соответствием расходов указанных лиц общему доходу указанных лиц за последние три года, предшествующие совершению сделки³³⁶.

Полученные сведения размещаются для публичного доступа в сети Интернета на официальных сайтах соответствующих государственных органов или иных организаций.

Прозрачности деятельности государственных органов также способствует принятый в 2013 году Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³³⁷. Равнодоступность и открытость являются одними из фундаментальных принципов, лежащих в основе регламентирования закупок. Так, статья 7 говорит о том, что в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок. Открытость и прозрачность информации обеспечиваются путём ее размещения в единой информационной системе, а размещаемая информация должна быть полной и достоверной.

Обязательному размещению в единой информационной системе, за исключением информации, содержащей государственную тайну, подлежит план закупки, в который включаются цель закупки, перечень закупаемых объектов, стоимость, сроки осуществления закупки³³⁸.

Открытость государственных закупок способствует борьбе с заключением государственных контрактов чиновниками со своими аффилированными

³³⁵ Статья 8 Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008.

³³⁶ Статья 8.1 Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008.

³³⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, N 14, ст. 1652.

³³⁸ Статья 17. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

компаниями, а также обеспечивает возможность участия в этом рынке других потенциальных компаний-подрядчиков. Кроме того, размещаемая информация о закупках представляет собой своего рода отчётность о лоббистской деятельности в государственных органах.

Говоря об установленных в законодательстве ограничений на занятие деятельностью, связанной с лоббизмом, для государственных служащих, хотелось бы отметить, что в российском законодательстве отсутствует положения, напрямую аналогичные американской концепции «вращающихся дверей» (revolving door) о запрете бывшим государственным служащим заниматься лоббистской деятельностью в течение определённого количества лет после отставки. Тем не менее есть определённые схожие механизмы. В частности лица, замещавшие должности государственной службы (перечень определяется нормативно-правовыми актами РФ), обязаны при заключении трудовых договоров с работодателем в течение двух лет после своего увольнения сообщать работодателю сведения о последнем месте службы. Если при этом его новым работодателем является организация, государственное управление которой входило в его должностные обязанности, то такое трудоустройство возможно только с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов³³⁹. Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 года устанавливает дополнительные ограничения: разрешение данной комиссии нужно получать и в случае оказания услуг бывшим государственным служащим по гражданско-правовому договору стоимостью более 100 тысяч рублей в течение месяца³⁴⁰.

Каких-либо аналогичных ограничений для занятия государственных должностей бывшими сотрудниками и руководителями коммерческих компаний российское законодательство не предусматривает. Тем не менее государственному служащему запрещено заниматься предпринимательской

³³⁹ Статья 64.1 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 01.07.2017), «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

³⁴⁰ Статья 12. Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008.

деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией³⁴¹.

Ещё одним ограничением, которое оказывает влияние на возможность государственных служащих заниматься лоббистской деятельностью, является запрет получать подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату отдыха, транспортных расходов, развлечений и иные вознаграждения от физических или юридических лиц в связи с исполнением должностных обязанностей³⁴².

Также государственному служащему запрещается без письменного разрешения своего нанимателя заниматься оплачиваемой деятельностью, финансирование которой предоставляется за счет средств иностранных государств, международных организаций и иностранных граждан³⁴³. Такое требование также ограничивает возможности должностных лиц по взаимодействию с иностранными лицами, желающими лоббировать свои интересы.

Кроме того, устанавливаются требования к поведению государственного служащего. Одним из таких требований является соблюдение нейтральности, исключающей влияние на свою служебную деятельность решений политических партий, общественных объединений и других организаций³⁴⁴.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются меры взыскания в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии³⁴⁵.

Таким образом, несмотря на отсутствие специального законодательства о лоббизме в Российской Федерации, имеет место ряд норм, правил, требований и запретов, которые регулируют взаимодействие между государственными

³⁴¹ Статья 17. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

³⁴² Там же.

³⁴³ Там же.

³⁴⁴ Статья 18. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

³⁴⁵ Там же, статья 59.1.

органами и представителями общества, создают правовые рамки для осуществления лоббистских операций, обеспечивают прозрачность и направлены на предупреждение коррупции. Тем не менее лоббистская деятельность как отдельная профессиональная деятельность остаётся неурегулированной, и имеются значительные пробелы в законодательстве, обеспечивающие возможность для теневого лоббизма.

3.2. Законопроекты о лоббизме в законотворческой практике Российской Федерации

Начиная с 1990-х годов в России стали вестись обсуждения институционализации лоббизма. В 1993 году в Верховном Совете Российской Федерации была образована специальная рабочая группа для подготовки законопроекта³⁴⁶. Было организовано немало мероприятий, посвящённых проблеме лоббизма. Среди них стоит отметить международную конференцию «Лоббизм как средство влияния на политику», состоявшуюся в Москве в мае 1993 года. На заседаниях Верховного Совета Российской Федерации и Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ был разработан ряд рекомендаций³⁴⁷, были организованы парламентские и общественные слушания, практические семинары³⁴⁸. Однако все попытки урегулировать лоббистскую деятельность на законодательном уровне не увенчались успехом: вскоре Верховный Совет был упразднён, и работа над законопроектом прекратилась.

В течение всего срока осуществления полномочий Государственной Думой РФ в нее было внесено пять законопроектов, направленных на регулирование лоббистской деятельности:

³⁴⁶ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6.

³⁴⁷ Там же.

³⁴⁸ Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. М., 1995. № 5.

- законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен в 1996 году, отозван в 2001 году)³⁴⁹ (далее – «Законопроект 1996»);
- законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесён в 1997 году, отозван в 2004 году)³⁵⁰ (далее – «Законопроект 1997»);
- законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесён в 2003 году, снят с рассмотрения в 2005 году по решению Совета Государственной Думы)³⁵¹ (далее – «Законопроект 2003»);
- законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесён в 2013 году, возвращён субъекту законодательной инициативы в 2014 году)³⁵² (далее – «Законопроект 2013»);
- законопроект № 833158-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесён в 2015 году, отклонён в первом чтении в 2017 году)³⁵³ (далее – «Законопроект 2015»).

Далее автор приводит сравнение основных положений указанных законопроектов и анализирует их содержание.

³⁴⁹ Законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». 2014. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=96700123-2&02>

³⁵⁰ Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801795-2&02>

³⁵¹ Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=396138-3&02>

³⁵² Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=410475-6&02>

³⁵³ Законопроект № 833158-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801795-2&02>

Следует обратить внимание, что Законопроекты 1996 и 1997 годов практически не различаются по своему содержанию, Законопроекты 2013 и 2015 годов также содержат аналогичные положения, поэтому в дальнейшем анализе автор рассматривает положения идентичных законопроектов совместно.

Определение понятия «лоббистская деятельность в законопроектах»

Наименование законопроекта	Определение лоббистской деятельности
Законопроект 1996	«Лоббистская деятельность – взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятия указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов» ³⁵⁴ . Не допускается осуществление лоббистской деятельности в отношении федеральных органов судебной власти» ³⁵⁵ .
Законопроект 1997	
Законопроект 2003	«Лоббистская деятельность – взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти» ³⁵⁶ . Лоббистская деятельность в отношении органов судебной власти не допускается» ³⁵⁷ .
Законопроект 2013	«Продвижение интересов – продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления – устное или письменное взаимодействие представителя интересов с должностным лицом органа государственной власти или местного самоуправления в
Законопроект 2015	

³⁵⁴ Статья 3 Законопроекта № 96700123-2 и статья 3 Законопроекта № 97801795-2.

³⁵⁵ Там же, статья 5.

³⁵⁶ Статья 2 Законопроекта № 396138-3.

³⁵⁷ Там же, пункт 3 статьи 3.

	<p>предусмотренном настоящим Федеральным законом порядке с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, от имени которых действует представитель интересов»³⁵⁸. Не допускается продвижение интересов в органах судебной власти³⁵⁹.</p> <p>Публикации в печати, выступления в СМИ, предоставление информации по требованию государственного органа не является продвижением интересов³⁶⁰.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Согласно приведённым определениям, можно выделить следующие особенности:

- Законопроекты 1996/1997, 2003 используют по тексту термин «лоббистская деятельность», тогда как Законопроекты 2013/2015 избегают использование данного термина, заменяя его на «продвижение интересов», такой подход, вероятно, вызван сложившимся в обществе негативным отношением к лоббизму и ассоциацией его с коррупцией.
- Все законопроекты предлагали регулировать законом взаимодействие с федеральными органами как законодательной, так и исполнительной власти; представляется нецелесообразным выделение в Законопроекте 2003 года депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации как отдельных объектов лоббирования, не входящих в рамки термина «федеральный орган государственной власти»; Законопроекты 2013/2015 годов отражают с точки зрения определения объектов лоббирования наиболее широкий подход и предусматривают распространение регулирования также и на органы государственной власти субъектов РФ и местное самоуправление.
- С точки зрения подходов к определению целей лоббистской деятельности Законопроекты 2013/2015 предлагают наиболее широкое определение, включая и

³⁵⁸ Пункт 1 статьи 3 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁵⁹ Там же, пункт 2 статьи 3.

³⁶⁰ Пункт 3 статьи 3 Законопроекта № 410475-6 и пункт 3 статьи 3 Законопроекта № 833158-6.

разработку, и принятие нормативных актов, политических и иных решений, тогда как Законопроект 2003 не содержит в определении лоббистской деятельности разработки и принятия федеральных законов и иных нормативно-правовых актов в качестве цели деятельности, хотя именно этот блок целей занимает существенное место в лоббистской деятельности на практике.

- Законопроекты также имеют различный подход к определению того, в чьих целях осуществляется лоббистская деятельность. Законопроекты 1996/1997 предлагают указать, что лоббистская деятельность может осуществляться не только в целях клиента, но и в личных целях лоббиста; Законопроект 2003 избегает указания в определении данного аспекта, соответственно, предлагаемое определение является неполным; Законопроекты 2013/2015 содержат указание, что деятельность реализуется в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, в интересах которых действует представитель, – таким образом исключается представление личных интересов лоббиста.

Представляется, что определение, предложенное в редакциях Законопроектов 2013/2015, является наиболее полным и охватывает различные стороны лоббистской деятельности. Определения, предложенные в более ранних законопроектах, имеют ряд недостатков в формулировках и распространяются на более узкий круг лоббистской деятельности.

Однако, принимая во внимание зарубежный опыт лоббистского регулирования, описанный во второй главе, представляется необходимым включить в определение лоббистской деятельности также и подготовительную работу, необходимую для непосредственного взаимодействия лоббиста с представителями органов власти, а также руководство данной деятельностью.

Важно заметить, что предлагаемое законом определение лоббистской деятельности предполагает распространение законодательного регулирования и требований к лоббистам независимо от того: является ли это основной деятельностью лица, какие затраты он производит в связи с такой деятельностью и какое вознаграждение получает. Таким образом, предложенное регулирование

является достаточно широким и распространяется на любую лоббистскую деятельность без ограничений.

Определение понятия «лоббист»

Внесённые законопроекты различным образом трактовали понятие «лоббист». Особенности выражаются в следующем:

– Законопроекты 1996/1997 распространялись только на лоббистов – физических лиц, граждан РФ.³⁶¹ Определялось, что лоббистом может быть как самостоятельный лоббист (в таком случае его деятельность является индивидуальным предпринимательством), так и штатный сотрудник организации, служебные обязанности которого полностью или частично заключаются в осуществлении лоббистской деятельности от имени и в интересах организации-работодателя³⁶²; Законопроект 2003 года распространил регулирование лоббистской деятельности и на лоббистов – юридических лиц и указал на то, что лоббистская деятельность может осуществляться на основании гражданско-правового договора или трудового договора в качестве работника клиента³⁶³.

– Законопроекты 2013/2015 исходили из того, что лоббистами могут являться лишь индивидуальные предприниматели (ИП), занимающиеся на профессиональной основе продвижением интересов коммерческих организаций и ИП в органах государственной власти и являющиеся членами саморегулируемых организаций³⁶⁴ – такой подход представляется нерациональным, так как из регулирования исключены штатные сотрудники, занимающиеся лоббизмом в коммерческих организациях, а также лоббистские фирмы, которые играют существенную роль в лоббировании интересов клиентов в законодательных органах.

– Важно отметить, что Законопроекты 1996/1997 содержали положения о лоббистских фирмах, однако они не рассматривались в определении лоббиста, а определялось, что лоббистские фирмы могут создаваться для представления

³⁶¹ Пункт 3.2 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁶² Там же, пункт 3.3.

³⁶³ Статья 2 Законопроекта № 396138-3.

³⁶⁴ Пункт 1 статьи 4 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

различных групп интересов в органах власти, и такие организации обязаны регистрировать своих представителей-лоббистов³⁶⁵, таким образом, для них отсутствовала обязанность регистрироваться как отдельный субъект лоббистской деятельности.

– Также Законопроекты 1996/1997 предусматривали возможность осуществления лоббистской деятельности безвозмездно, на волонтерской основе, однако только в интересах некоммерческих организаций, их объединений на основании их уставов³⁶⁶ – такой подход является нехарактерным для зарубежного регулирования, где требования о регистрации лоббистов зависят от их гонораров и их расходов на лоббистскую деятельность; кроме того, требование о регистрации при лоббировании безвозмездно в интересах некоммерческих организаций может ограничивать предусмотренные Конституцией РФ права граждан свободно обращаться в органы государственной власти, так как при введении данной нормы любое обращение в государственные органы может трактоваться как лоббизм.

Ограничения в отношении того, кто не может осуществлять лоббистскую деятельность

Законопроекты 1996/1997 запрещали заниматься лоббистской деятельностью федеральным государственным служащим³⁶⁷, законопроект 2003 года и впоследствии законопроекты 2013/2015 также распространили запрет на государственных служащих субъектов РФ, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих³⁶⁸.

Законопроекты 1996/1997 и Законопроекты 2013/2015 также запрещали занятие лоббистской деятельностью для:

- государственных служащих после отставки (прекращения полномочий) в течение одного года;

³⁶⁵ Пункт 4.4 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁶⁶ Там же, пункт 4.3.

³⁶⁷ Пункт 6.3 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁶⁸ Пункт 2 статьи 3 Законопроекта № 396138-3, пункт 2 статьи 10 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

- экспертов, консультантов и советников – по вопросам их экспертной деятельности, – приглашаемых органами государственной власти;
- иностранных граждан и лиц без гражданства или с двойным гражданством;
- лиц, имеющих судимость за уголовные преступления;
- несовершеннолетних (до 18 лет)³⁶⁹.

Помимо прочего, Законопроекты 1996/1997 предусматривали запрет на занятие лоббизмом для лиц без высшего образования и стоящих на учете в психоневрологических учреждениях³⁷⁰.

Представляется, что не все указанные ограничения были в достаточной мере обоснованы. Например, наличие высшего образования вовсе не является необходимым в процессе осуществления реальных лоббистских операций, так как они предполагают, скорее, владение практическими навыками взаимодействия с различными государственными структурами, опыт работы в государственных органах и т. п. Лоббистские услуги, имея чисто коммерческий характер, никоим образом не относятся к государственной деятельности. По этой причине, по меньшей мере, нелогичным является вывод авторов законопроекта о недопустимости осуществления лоббистских операций лицами, имеющими судимость за совершенное преступление.

Определение понятия «клиент»

Законопроекты 1996/1997 определяли, что клиентами лоббистов могут быть как российские, так и иностранные коммерческие и некоммерческие организации, защищающие свои интересы; данные организации должны быть негосударственными³⁷¹ – таким образом, исключалась возможность обращения физических лиц к лоббистам для представления их интересов в государственных органах, – такое ограничение представляется нецелесообразным.

Законопроект 2003 распространил определение «клиент» и на физические лица, такое изменение подхода представляется разумным и рациональным.

³⁶⁹ Пункт 6.3 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2, пункт 2 статьи 10 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁷⁰ П. 6.3 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁷¹ Пункт 3.4 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

Исходя из положений Законопроектов 2013/2015, под клиентами понимаются коммерческие организации и индивидуальные предприниматели; из регулирования исключены клиенты – физические лица.

Таким образом, наиболее широкое определение клиента было предложено в Законопроекте 2003, что, по мнению автора, является важным позитивным моментом проекта 2003 года, поскольку под контролем государства оказывается наиболее широкий пласт общественных отношений и ситуаций, связанных с лоббированием интересов в государственных органах. Несовершенство Законопроектов 1996/1997, напротив, состоит в том, что он не затрагивает лоббистские операции, совершенные в целях отстаивания интересов физических лиц. Серьезный недостаток Законопроекта 2013/2015 – его направленность исключительно на продвижение экономических интересов. Конечно, этот пласт интересов является особенно значимым и наиболее часто является предметом лоббирования в государственных органах, однако нередко лоббироваться могут и иные, не менее значимые интересы, продвижение которых также, несомненно, требует правового регулирования и контроля со стороны государственных органов.

Должностные лица, с которыми лоббист осуществляет взаимодействие

В Законопроектах 1996/1997 государственные органы определены неоднозначно. Отдельно статьи Законопроекты не содержат. Исходя из определения лоббистской деятельности, под должностными лицами, с которыми взаимодействует лоббист, понимаются федеральные органы государственной власти и их представители³⁷² (определение довольно широкое и размытое). При этом в статье о порядке аккредитации лоббиста указывается, что порядок аккредитации должен определяться в положении, принимаемом в каждом органе: Государственной Думе, Совете Федерации, Правительстве РФ и Администрации Президента³⁷³. Можно предположить, что регулирование не распространяется на

³⁷² Пункт 3.1 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁷³ Пункт 10.1 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

федеральные министерства и другие органы исполнительной власти, соответственно, лоббисты для работы в них не обязаны проходить аккредитацию.

Законопроект 2003 также содержит неоднозначные положения на счет должностных лиц, с которыми может контактировать лоббист. В положении о предмете регулирования указано, что им являются отношения, возникающие в процессе взаимодействия граждан и организаций с федеральными органами власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации. Остается неясным выделение в отдельные категории депутатов Госдумы и членов Совета Федерации.³⁷⁴

Законопроекты 2013/2015 содержат отдельную статью о должностных лицах, с которыми представитель интересов имеет право осуществлять взаимодействие. Это Президент РФ, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства РФ и его заместитель, руководитель федерального министерства и его заместитель, высшее должностное лицо субъекта РФ, региональные депутаты, глава муниципального образования, депутаты местных представительных органов³⁷⁵. Исходя из этого перечня, иные должностные лица (государственные служащие) указанных государственных органов не являются объектами лоббирования, соответственно, для взаимодействия с ними не требуется соблюдения предлагаемого регулирования.

Важно отметить, что законопроект предусматривал установление обязанностей для данных должностных лиц, в том числе отчитываться раз в полгода перед уполномоченным органом о взаимодействии с представителями интересов. Данная обязанность вызывает ряд вопросов, так как неясно, как бы вышестоящие должностные лица отчитывались перед нижестоящими. К тому же указанные обязанности не соответствуют статусу должностных лиц, определённого Конституцией РФ и соответствующими федеральными законами (см., например, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе

³⁷⁴ Пункт 2 статьи 1 Законопроекта № 396138-3.

³⁷⁵ Статья 12 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Порядок регистрации лоббиста и получения разрешения на деятельность

Законопроекты 1996/1997 содержали условие о получении лоббистом лицензии на право занятия лоббистской деятельностью, заключении с клиентом договора об оказании услуг и получении от клиента доверенности. Лицензия выдаётся Министерством юстиции РФ (на один год), которое ведёт учёт выданных лицензий и осуществляет регистрацию лоббистов. Для регистрации предоставляются сведения о лоббисте, клиенте и цели лоббистской деятельности. Предусматривалось, что регистрация является платной: сбор составляет десятикратную сумму ежемесячной минимальной зарплаты на день регистрации. Помимо лицензии и регистрации в Министерстве юстиции, лоббист обязан был пройти аккредитацию в государственном органе, в котором он намерен осуществлять лоббистскую деятельность³⁷⁶. Аккредитация производится соответствующим комитетом/комиссией в государственном органе в месячный срок после подачи заявления. По результатам аккредитации лоббисту выдаётся аккредитационное удостоверение, дающее право на доступ лоббиста в определённые здания и помещения.³⁷⁷ Таким образом, предусмотренный порядок являлся довольно сложным и громоздким и изобиловал большим количеством неточностей и недоработок. Соблюдение данного порядка требовало бы от лоббистов немало затрат, временных и финансовых. Кроме того, введение требований о лицензировании лоббистской деятельности противоречило бы Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности», который устанавливает единую политику в области лицензирования, введение

³⁷⁶ При этом предусматривалось, что правила аккредитации должны быть разработаны только в Государственной Думе, Совете Федерации, Правительстве и Администрации Президента. В каком порядке могла осуществляться аккредитация в других органах власти законопроект не предусматривал.

³⁷⁷ Пункт 4.2, статья 9 и 10 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

новых видов лицензируемой деятельности потребовало бы внесения изменений в данный закон и принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

Законопроект 2003 предусматривал только аккредитацию лоббистов (требования о лицензии и регистрации в Министерстве юстиции были исключены): лицо, намеревающееся осуществлять лоббистскую деятельность в федеральном органе государственной власти, обязано до начала такой деятельности получить аккредитацию в соответствующем органе; при этом регистрация осуществляется в уведомительном порядке – то есть необходимо направить уведомление об аккредитации на имя руководителя соответствующего органа за 10 дней до начала лоббистской деятельности. Уведомление должно содержать данные лоббиста, данные клиента, цель лоббистской деятельности, круг лиц, с которыми предполагается взаимодействовать, а также характер решений, на подготовку и принятие которых предполагается оказать влияние³⁷⁸.

Законопроекты 2013/2015 использовали иной взгляд на регистрацию лоббистов: предлагалось создавать саморегулируемые организации (СРО) представителей интересов, членами которой становились индивидуальные предприниматели – представители интересов³⁷⁹. Для вступления в СРО требовалось предоставить заявление и перечень документов, определяемый СРО. Регистрация лоббистов в государственных органах не предусматривалась. Однако указывалось, что СРО должна быть включена в единый государственный реестр СРО представителей интересов, если она удовлетворяла определённым требованиям³⁸⁰. Создание СРО лоббистов на основании положений закона является нетипичным для зарубежного подхода к регулированию лоббизма. Во многих странах, в которых отсутствуют требования об обязательной регистрации лоббистов, лоббистские организации создаются самостоятельно, независимо от положений закона, самостоятельно утверждают кодексы поведения и порядок вступления в них. Создание дополнительной надстройки в виде СРО лоббистов

³⁷⁸ Статья 4 Законопроекта № 396138-3

³⁷⁹ Статьи 9, 10 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁸⁰ Ее членами должны были являться не менее 300 ИП-представителей интересов, должен был иметься коллегиальный орган управления СРО, функционально специализированные органы и структурные подразделения, а также СРО должно соблюдать иные требования, установленные ФЗ «О саморегулируемых организациях».

представляется нецелесообразным и обременительным, оно не сможет должным образом способствовать прозрачности деятельности лоббистов в государственных органах. К тому же членами СРО могут являться только ИП, то есть из регулирования исключается значительное количество фактических лоббистов (лоббистских фирм-юридических лиц, штатных лоббистов организаций).

С другой стороны, СРО обязаны были информировать государственные органы и должностных лиц, с которыми осуществлялось взаимодействие, о зарегистрированных лоббистах. При этом СРО находились под государственным надзором и периодически представляли отчеты в уполномоченный государственный орган.

Права и обязанности лоббистов

Законопроекты 1996/1997 содержали статью, предусматривающую права лоббистов, которые они приобретали благодаря прохождению процедур регистрации, лицензирования и аккредитации в соответствующих государственных органах:

- право на получение любой открытой информации, законопроектов, поправок к ним и иных документов по лоббируемому вопросу;
- право допуска в Федеральное собрание РФ и его структурные подразделения, а также федеральные органы исполнительной власти РФ и соответствующие департаменты, возможность встреч с депутатами и должностными лицами;
- право создавать профессиональные ассоциации;
- право обжаловать действия должностных лиц, ущемляющих их права, в судебном порядке³⁸¹.

Законопроект 2003 не содержал отдельной статьи, посвящённой правам и обязанностям лоббистов. А Законопроекты 2013/2015 предусматривали положения о правах и обязанностях лоббистов. Среди прав, дополнительно к содержащимся в Законопроектах 1996/1997, были указаны:

- право продвижения интересов клиента в органах государственной власти;

³⁸¹ Статья 8 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

- право получать от клиента разъяснения и дополнительные сведения;
- право получать заверенную выписку из реестра членов СРО, подтверждающую его право установить взаимодействие с должностным лицом;
- право принимать участие в публичных слушаниях и инициировать публичные слушания по проектам нормативных актов и государственных решений;
- право передавать должностному лицу информационно-аналитические материалы и предложения³⁸².

Также данные законопроекты предусматривали и обязанности, налагаемые на лоббистов:

- являться членом СРО и уплачивать взносы СРО;
- соблюдать законодательства, стандарты и правила, правила деловой и профессиональной этики, утверждаемые СРО;
- сообщать должностному лицу, с которым осуществляется взаимодействие, о членстве в СРО и предоставлять выписку из реестра;
- воздерживаться от любых контактов с должностным лицом, не предусмотренных законом;
- каждые 6 месяцев направлять СОР отчет о своей деятельности³⁸³.

Таким образом, наиболее широкий перечень прав и обязанностей лоббистов содержался в последних законопроектах, однако расширение их прав и появление обязанностей было в первую очередь связано с введением требований об участии в СРО. Закрепление широкого перечня прав, приобретаемых лоббистом после регистрации, представляется необходимым для стимулирования лоббиста проходить соответствующие этапы регистрации.

Отчетность лоббистов

Законопроекты 1996/1997 предусматривали полугодовую отчетность лоббиста: не позднее, чем через месяц после окончания каждого полугодия, лоббист обязан предоставлять отчет о своей деятельности в Министерство юстиции РФ. В отчете

³⁸² Статья 6 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁸³ Там же, статья 7.

предлагалось указывать информацию о клиентах, предоставленных ими финансовых и материальных средствах, произведенных расходах и достигнутых результатах³⁸⁴.

Законопроект 2003 вообще не предусматривал необходимость предоставления отчетности лоббистами. Законопроекты 2013/2015 также предусматривали полугодовую отчетность, однако она должна направляться не в государственные структуры, а в СРО по форме и в порядке, установленном данной СРО³⁸⁵. Таким образом, каждая СРО могла приобрести право самостоятельно определять содержание отчетов, сроки их направления.

Таким образом, наиболее действенная система отчетности предлагалась в первых Законопроектах 1996/1997, она даже включала информацию о финансовых затратах и доходах лоббистов. Дальнейшие законопроекты не последовали предложенной ранее практике и свели отчетность перед государственными органами к минимуму, таким образом исключив возможность реализации изначальной цели регулирования лоббистской деятельности – обеспечение ее прозрачности и публичности.

Раскрытие информации

Законопроекты 1996/1997 предусматривали, что Министерство юстиции, которое регистрирует и контролирует лоббистов, должно обеспечивать регулярную публикацию регистрационных и отчетных документов в официальных источниках печати³⁸⁶. Какие именно документы и в каком порядке должны быть опубликованы в законопроектах не предусматривалось. Необходимость ведения публичного реестра лоббистов отсутствовала. Однако Министерство юстиции было обязано обеспечивать широкий доступ общественности к копиям всех регистрационных и отчетных документов³⁸⁷. Каким образом должен был обеспечиваться доступ также не указывалось.

³⁸⁴ Статья 11 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁸⁵ Статья 10 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁸⁶ Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁸⁷ Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

Законопроект 2003 года содержал требования о раскрытии информации об аккредитованных лоббистах в официальных СМИ и в сети Интернета ежеквартально. Следует отметить, что, по мнению автора, незамедлительное опубликование такой информации могло бы обеспечить более высокий уровень прозрачности. Кроме того, предлагалось, по сути, только опубликование содержания уведомления лоббиста и перечень предоставленных документов, то есть самая общая информация. Тексты проектов решений, документов, полученные от аккредитованных лиц, могли быть дополнительно запрошены для ознакомления за плату в соответствующих государственных органах³⁸⁸.

На основании Законопроектов 2013/2015 годов информация из реестра представителей интересов предоставляется СРО по требованию уполномоченных лиц (в течение 7 дней с момента поступления запроса), а также по запросам граждан и юридических лиц в порядке, определённом внутренними документами СРО (также в течение 7 дней с момента запроса)³⁸⁹.

Таким образом, все внесенные законопроекты не смогли предложить порядок доступа к информации о лоббистах, аналогичный действующим в зарубежных странах.

Ответственность лоббистов

Наиболее подробно ответственность лоббистов определялась в Законопроектах 1996/1997:

- Предусматривались штрафы за незаконную лоббистскую деятельность (что понимается под незаконной деятельностью Законопроектом не расшифровывалось, формулировка представляется размытой): 50 и более «ежемесячных минимальных заработных плат»³⁹⁰ для физических лиц, 100 и более «ежемесячных минимальных заработных плат» для организаций³⁹¹, в размере 1 000 и более «минимальных заработных плат» в случае осуществления

³⁸⁸ Статья 6 Законопроекта № 396138-3.

³⁸⁹ Пункты 3 и 4 статьи 11 законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

³⁹⁰ Вероятно, имеется в виду МРОТ, нечеткая формулировка.

³⁹¹ Также в этом случае юридическое лицо могло быть ликвидировано.

лоббистской деятельности в интересах иностранной организации³⁹²; причём указанные санкции могли быть наложены только по решению суда:

- за нарушение положений закона, Положения об аккредитации и иных актов, регулирующих лоббистскую деятельность; лицо могло быть лишено лицензии или аккредитации, а также мог быть наложен штраф в размере 50 и более «месячных минимальных заработных плат»;

- сообщение ложных сведений при регистрации и в отчётах ведёт к аннулированию лицензии на определённый срок, а также штрафам³⁹³.

При этом иски об аннулировании лицензии могли подаваться только Министерством юстиции РФ. Из-за неясности формулировок и проблем с юридической техникой предложенное Законопроектами 1996/1997 регулирование требовало значительной доработки.

Законопроект 2003 года содержал лишь положения об ответственности должностных лиц за нарушение «Закона о лоббистской деятельности», причём ответственность не прописывалась, а указывалось, что она определяется в соответствии с российским законодательством. Об ответственности лоббистов положений не предусматривалось³⁹⁴.

Ответственность лоббистов в связи с нарушением законодательства о лоббизме, стандартов и правил лоббистской деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики лоббистов выражалась в исключении лоббиста из СРО. Важно заметить, что решение об исключении лоббиста должно было быть опубликовано СРО на своей официальной веб-странице, а также его копии должны были быть направлены лоббисту, его клиентам, всем СРО, внесённым в единый государственный реестр. При этом вступление лоббиста в другие СРО после исключения становилось невозможным, так как среди оснований для отказа в принятии лица в члены СРО значилось исключение лица из другого СРО³⁹⁵.

³⁹² Указывалось, что в таком случае к лицу могли быть также применены «иные санкции».

³⁹³ Статья 12 Законопроекта № 96700123-2 и Законопроекта № 97801795-2.

³⁹⁴ Статья 7 Законопроекта № 396138-3.

³⁹⁵ Статья 10 Законопроекта № 410475-6 и Законопроекта № 833158-6.

Таким образом, внесённые в Государственную Думу законопроекты предлагали разные по своей сути концепции правового регулирования лоббизма:

- Законопроекты 1996/1997 предлагали введение строгого регулирования лоббистской деятельности путём введения сложной системы регистрации и аккредитации лоббиста, закрепления обязательств об отчётности лоббиста перед Министерством юстиции и ответственности лоббиста.
- Законопроект 2003 предусматривал менее жёсткую форму контроля за лоббистской деятельностью в порядке уведомления государственных органов о ее осуществлении без введения требований об отчётности и ответственности за нарушение законодательных предписаний.
- Законопроекты 2013/2015 закрепляли регулирование лоббистской деятельности в первую очередь за счёт усилий саморегулируемых организаций, исключив таким образом необходимость дополнительного финансирования из федерального или регионального бюджетов; предлагалось наделить СРО широким кругом полномочий, включая ведение реестра зарегистрированных представителей интересов, исключение лоббистов из членов СРО за нарушения законодательства, введение требований к отчётности лоббистов и так далее; уполномоченный государственный орган осуществлял лишь контроль за деятельностью СРО и вёл официальный государственный реестр СРО.

Несмотря на важность осуществления попыток регулирования лоббистской деятельности, все законопроекты изобиловали большим количеством недоработок, как с точки зрения содержания и предложенного регулирования, так и с точки зрения юридической техники. Все законопроекты содержали узкий круг субъектов лоббистской деятельности (исключали тех или иных субъектов, которые реально могли бы заниматься лоббизмом), предложенные положения об ответственности лоббистов были выражены в неясных формулировках; таким образом, они не предусматривали действенного механизма обеспечения реализации предлагаемых положений.

Четыре из пяти законопроектов были отозваны, либо возвращены субъекту законодательной инициативы ещё до рассмотрения в первом чтении, только

Законопроект 2015 был рассмотрен Государственной Думой на пленарном заседании в марте 2017 года. На данный законопроект имеются отзывы Правительства РФ³⁹⁶, комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству³⁹⁷, правового управления Государственной Думы³⁹⁸, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации³⁹⁹. Указанные органы в заключениях отмечают следующие недостатки и недоработки по Законопроекту 2015:

- Законопроект не имеет специального предмета правового регулирования, а также неясно, как он соотносится с действующим регулированием тех или иных форм взаимодействия представителей физических и юридических лиц с органами государственной власти, не учитывает действующие положения законодательства о защите и реализации интересов субъектов предпринимательской деятельности, в частности право направления обращений и предложений по совершенствованию законодательства в органы государственной власти, право на получение государственной поддержки, в том числе финансовой, государственных и муниципальных преференций и так далее.
- Из Законопроекта неясно, могут ли иные представители коммерческих организаций обращаться к должностным лицам, например, руководитель коммерческой организации; сомнения вызывает и то, что деятельность по продвижение интересов отдельных граждан и некоммерческих организаций не входит в предмет регулирования.

³⁹⁶ Заключение Правительства РФ по проекту федерального закона № 833158. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9B42CA223CFDEBED43257EEA0039EB2A](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9B42CA223CFDEBED43257EEA0039EB2A)

³⁹⁷ Заключение комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству по проекту федерального закона № 833158. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5462CD3C1107B85BC32580C3003C1C87](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5462CD3C1107B85BC32580C3003C1C87)

³⁹⁸ Заключение правового управления Государственной Думы по проекту федерального закона № 833158-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&12DC076CACE397AAC32580C100246009](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&12DC076CACE397AAC32580C100246009)

³⁹⁹ Заключение ТПП РФ по проекту федерального закона № 833158-6. URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/92249/>

- В Законопроекте отсутствуют положения, обеспечивающие отсутствие коррупционной составляющей такого взаимодействия.
- Законопроект не определяет, в каких формах может осуществляться взаимодействие.
- Отсутствуют чёткие положения об ответственности представителей интересов, неясно, за что несут ответственность должностные лица и представители интересов и о какой ответственности идёт речь.

Автор склонен согласиться с указанными замечаниями. Несмотря на то, что в Законопроекте 2015 достаточно детально урегулированы различные вопросы, связанные с лоббированием интересов, чётко очерчен правовой статус субъектов лоббистской деятельности, установлена эффективная система ее контроля. Существенный недостаток этого законопроекта, по мнению автора, состоял в ограниченности сферы его действия: лоббистские операции, совершенные по заказу клиентов – некоммерческих организаций и физических лиц, не связанные с их предпринимательской деятельностью, по-прежнему оставались за рамками правового поля. Этот недостаток был полностью восполнен в законопроекте 2003 и отчасти – в проекте Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Именно проект закона о лоббизме 2003 года предусмотрел возможность лоббирования интересов как физических, так и юридических лиц, наделил правом оказания лоббистских услуг как граждан, так и организаций.

Всем трём системам контроля лоббистской деятельности, предусмотренным законопроектами, в большей или меньшей степени были присущи достоинства и недостатки. С одной стороны, в Законопроекте 2003 года представлен перечень наиболее значимой информации о лоббистских операциях, с которой вправе ознакомиться любое заинтересованное лицо (правда, за исключением сведений о размерах денежных средств, полученных лоббистами), но, помимо мер ответственности, установленных иными нормативными актами РФ, отсутствуют иные механизмы контроля лоббистской деятельности. Законопроект 1997 года также предусматривает обязанность раскрытия лоббистами сведений, правда, по

мнению автора, в несколько усечённой форме, которые также подлежат обязательной публикации. Вместе с тем лишь в этом законопроекте осуществлена попытка установления штрафных санкций за нарушение содержащихся в нем предписаний, которые, несомненно, требовали доработки. Система контроля, предусмотренная проектом закона 2013 года, основана на применении дополнительных внутренних механизмов контроля лоббистской деятельности, когда лоббисты подотчетны СРО, а те в свою очередь – уполномоченному государственному органу. Кроме того, они предварительно должны уведомлять СРО о должностных лицах, на которых планируется оказать воздействие. Одно из ключевых достоинств законопроекта – возложение на указанных должностных лиц обязанности по раскрытию сведений о совершенных лоббистских операциях.

Автор считает, что все предложенные механизмы нуждались в существенной доработке. В основу будущего закона о лоббизме должны быть положены те позитивные характеристики рассмотренных законопроектов, которые стали предметом исследования настоящей главы: установление суровых санкций за нарушение законодательства о лоббизме; чёткое закрепление правового статуса лоббистов и наделение их широкими правами в целях стимулирования лобби к регистрации и раскрытию совершаемых ими лоббистских операций; развитие диалога общественности с властью на правовой основе. Новый законопроект обязательно должен содержать положения, обеспечивающие надлежащий уровень прозрачности и публичного раскрытия информации о лоббистской деятельности, как о клиентах лоббистов и лоббируемых вопросах, так и о доходах и расходах о лоббистской деятельности. Применение метода стимулирования лоббистской деятельности в сочетании с системой суровых санкций смогло бы создать серьёзный противовес желанию сокрыть совершение лоббистских операций от внимания полномочных государственных органов и общественности.

3.3. Перспективы правового регулирования лоббистской деятельности в России

Лоббизм как форма взаимодействия коммерческих и некоммерческих организаций с государственными органами давно является частью объективной

реальности работы государства. Лоббистская деятельность осуществляется и специально созданными общественными организациями, объединяющими предпринимателей из определённой отрасли (например, Союз нефтепромышленников, Торгово-промышленная палата, Всероссийский союз страховщиков, Ассоциация российских банков и так далее), и отдельными крупными компаниями, включая в первую очередь Газпром, Роснефть и РЖД. Лоббистами можно также считать и профсоюзные организации, которые наделяются определёнными правами на участие в рассмотрении проектов законодательных актов, связанных с социально-трудовыми правами работников (см. параграф 3.1. выше).

Однако ни в обществе, ни в государстве до сих пор не сформировался единый подход к пониманию сущности и целей лоббистской деятельности.

С середины 1990-х годов в Российской Федерации начинает проявляться тенденция положительного отношения к лоббизму как инструменту формирования эффективной государственной политики. В частности, в одном из распоряжений Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) указывалось, что лоббизм, вместе с иными методами взаимодействия с органами государственной власти, является необходимым средством формирования имиджа предприятия⁴⁰⁰.

Государственная Дума и Правительство в своих постановлениях также отмечали насущную проблему введения лоббизма в правовое поле. Так, в 1998 году Государственная Дума в одном из своих постановлений указала, что лоббирование интересов достигло невероятных пределов, власть в стране захватывают олигархические группировки⁴⁰¹, ввиду чего ухудшается состояние отечественной экономики, нарастает социальная напряжённость в стране.

⁴⁰⁰ Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 5 декабря 1994 г. № 98-р «Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендациях по разработке планов финансового оздоровления».

⁴⁰¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 марта 1998 г. № 2317-Н ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации о первоочередных мерах по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14.

Правительство Российской Федерации, в свою очередь, в постановлении указало, что немало лоббистских организаций вмешивается в деятельность властных структур, определяя принимаемые ими решения, оказывая влияние на результаты голосования на выборах в законодательные органы⁴⁰². В постановлении также намекалось на использование лоббистами преступных методов и средств в целях продвижения отстаиваемых ими интересов, подчёркивалось, что лоббистская деятельность оказывает деструктивное влияние на социальную обстановку внутри страны и за ее пределами, тем самым провоцируя межнациональные конфликты.

Как было указано в параграфе выше, в Государственной Думе, Общественной палате, Торгово-промышленной палате в период с 1993 по 2017 годы активно обсуждались и рассматривались пять законопроектов, посвящённых лоббизму.

Необходимость введения лоббизма в правовое поле упоминалось и в Указах Президента РФ. В частности, такие поручения содержались в Указе Президента РФ от 31 июля 2008 года, утвердившем Национальный план противодействия коррупции. Указание на необходимость принятия закона о регулировании лоббизма отмечается в «Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы»⁴⁰³ (обсуждение вопроса с представителями общества, изучение международного опыта были поручены Минэкономразвития России), а также в дальнейшем в одноименном плане на 2014–2015 годы⁴⁰⁴ была закреплена цель разработать соответствующее нормативное регулирование⁴⁰⁵. Однако следует заметить, что в национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы отсутствует указание на какую-либо деятельность, связанную с возведением лоббизма в правовое поле.

⁴⁰² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 года № 270 «О федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы» (с изменениями на 9 февраля 2000 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 12.

⁴⁰³ Утв. Указом Президента РФ № 297 от 13 марта 2012.

⁴⁰⁴ Утв. Указом Президента РФ № 226 от 11 апреля 2014 г.

⁴⁰⁵ По итогам данной работы в 2014 году Минэкономразвития был подготовлен законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных», однако в Государственную думу он не вносился. См. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/161020142112>

Вероятно, это связано со сложившейся в данный момент в государственных органах позицией о том, что в настоящий момент в России уже действует ряд актов, по своей сути регулирующих лоббистскую деятельность (см. параграф 3.1. выше). Об этом заявлялось и в отзывах на Законопроект 2015, которые рассматривались выше. О такой позиции упоминается в СМИ⁴⁰⁶. Таким образом, в настоящий момент интерес государственных органов к регламентации лоббистской деятельности спал.

Тем не менее обсуждение лоббизма на форумах, «круглых столах» и совещаниях с участием представителей общественных организаций, компаний и государственных органов продолжается, составляются и обсуждаются варианты профессиональных стандартов, открываются специализированные кафедры, пишутся новые книги и стратегии развития⁴⁰⁷. Так, в рамках Московского экономического форума состоялась дискуссия под названием «Цивилизованный лоббизм как условие развития России»⁴⁰⁸, ей также предшествовал «круглый стол» в Совете Федерации по аналогичному вопросу⁴⁰⁹.

Однако несмотря на проводимые обсуждения и заявляемые инициативы, институт лоббизма в России имеет теневой характер. В связи с этим взаимоотношения между государственными органами и представителями различных негосударственных структур ассоциируются в обществе с коррупцией и вызывают негативное отношение. Лоббизм ассоциируется с протекционизмом, конфликтом интересов и торговлей влиянием⁴¹⁰. Можно сказать, что в Российской Федерации отсутствует так называемая «лоббистская культура», которая успела сформироваться в некоторых зарубежных странах, включая страны Европы и США. Отсутствие сформировавшегося в обществе понимания равноправного положения власти и общества искажает и отношение общества к лоббизму.

⁴⁰⁶ URL: <https://www.pnp.ru/politics/lobbizm-slovo-ne-russkoe-ayavlenie-znakomoe.html>

⁴⁰⁷ URL: <http://www.iarex.ru/articles/53974.html>

⁴⁰⁸ URL: <http://me-forum.ru/media/news/6663/>

⁴⁰⁹ Выжutowич В. Узаконить лоббизм // Российская газета Федеральный выпуск №7273 (107), 18 мая 2017 года. URL: <https://rg.ru/2017/05/18/valerij-vyzhutovich-chtoby-vyvesti-lobbizm-iz-teni-nuzhno-ego-uzakonit.html>

⁴¹⁰ Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.

По мнению автора, ассоциировать легальный «цивилизованный» лоббизм с коррупцией неверно. Коррупция же является прямым следствием неузаконенного, теневого осуществления лоббизма, по справедливому замечанию большинства политических и общественных деятелей, она захлестнула современную власть на всех ее уровнях. Коррупция ведёт к разложению институтов демократического правового государства и ставит под угрозу их существование. Коррупция деформирует, нарушает принцип равноправия граждан, обеспечивая отдельным лицам сравнительно лёгкий доступ к материальным и общественным благам в ущерб правам и законным интересам прочих субъектов права, что явным образом свидетельствует о недемократичности государственного и общественного строя. Безусловно, не одним лишь отсутствием демократии страшна коррупция. Она разлагает и моральные устои общества. Трудно переоценить разрушительный эффект действий коррупционной направленности, который со всей силой препятствует функционированию легальных, правовых форм лоббистской деятельности, вместе с тем создаёт благоприятную почву для развития теневого лоббизма.

Лоббизм и коррупцию как раз отличает законность отстаиваемого интереса, а также законность порядка представления интересов в органах государственной власти, взаимодействие между должностными лицами и лоббистами строго на основании закона, правил деловой этики, открытость и транспарентность лоббистских операций. Институционализация лоббизма в Российской Федерации рассматривается автором как один из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией. Правомерный лоббизм должен стать механизмом эффективного согласования и достижения баланса интересов на основании определённых законодательством мер⁴¹¹, одним из главных элементов демократии и инструментом отстаивания интересов физических лиц и организаций.

С учётом проанализированного текущего законодательства Российской Федерации, в настоящий момент имеются необходимые предпосылки для введения лоббистской деятельности в правовые рамки. Целесообразной видится

⁴¹¹ Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.

выработка наиболее оптимальной модели правового режима лоббистской деятельности. Особое внимание при этом должно уделяться методам государственного воздействия на лоббистские отношения, условиям и степени учёта интересов субъектов лоббистской деятельности и их клиентов, способам ее осуществления, возможности приемлемого сочетания интересов участников лоббистских отношений и иных групп граждан, различных слоёв российского общества.

Применение американской (жёсткой) модели регулирования в стране, в которой отсутствует лоббистская культура и преобладает негативное отношение к лоббизму, представляется автором мало эффективным. Это подтверждается примером Литвы, где введённые императивные требования по сути оказались закреплёнными лишь на бумаге и фактически не исполняются.

К ужесточению регулирования можно прийти только путём первоначального введения более мягких мер выведения лоббизма из тени. Пример Великобритании, Франции, Германии подтверждает это. В этих странах, как подробно описывалось в Главе 2, сначала сформировалась лоббистская культура путём принятия и введения в действие кодексов поведения и правил этики лоббистов, добровольного реестра лоббистов, участия лоббистов в деятельности государственных органов через государственные советы. Впоследствии, когда в обществе сформировалось должное отношение к лоббизму как к необходимому инструменту демократии и важному институту гражданского общества, представляется возможным вводить более жёсткое регулирование.

Видится, что наиболее приемлемым методом регулирования лоббизма в России является комбинированный метод (сочетание американского и европейского подходов). То есть, по мнению автора этот метод должен предполагать:

- Определение понятия лоббистской деятельности (какая деятельность может рассматриваться как лоббистская, какие субъекты являются лоббистами, какие взаимоотношения считаются лоббистским контактом).
- Субъектами лоббистской деятельности должны являться физические лица, оказывающие в частном порядке лоббистские услуги; лоббистские фирмы;

штатные сотрудники организаций, в том числе, иностранные физические и юридические лица;

По мнению автора, для нашей страны наиболее приемлемым является расширение состава субъектов лоббистской деятельности. Ограничение круга лоббистов исключительно физическими лицами не позволит полностью отразить картину на рынке лоббистских услуг. Эту позицию разделяют многие ученые и политологи. Так, В. Г. Павлов предлагает отдельно закрепить статус специального субъекта лоббистской деятельности – лоббистской фирмы. Под таковой он понимает организацию (постоянный штат которой состоит как минимум из одного сотрудника), признаваемой лоббистом при условии, что сама компания не является клиентом ее служащих⁴¹².

Большинство учёных, политологов, занимающихся исследованием лоббизма, считают, что лицо, лоббирующее интересы клиентов в органах государственной власти, не должно осуществлять иную предпринимательскую деятельность. С подобной позицией вряд ли можно согласиться.

Дело в том, что развитие, усложнение общественных отношений приводит к возрастанию количества субъектов лоббистской деятельности. Многие крупные компании, оказывающие консалтинговые, юридические и иные профессиональные услуги, помимо своих основных функций, активно вовлекаются в процесс по лоббированию интересов клиентов в государственных органах. Установление запрета совмещения такой деятельности с совершением лоббистских операций приведёт, очевидно, к вытеснению их «в тень». Таким образом, крупные компании фактически будут лишены возможности ведения законной, открытой лоббистской деятельности, что способно привести лишь к множеству злоупотреблений и, таким образом, свести на нет все попытки правового регулирования лоббизма.

- Распространение регулирования лоббистской деятельности как на взаимодействие с органами законодательной, так и на взаимодействие с органами исполнительной власти (с учётом того, что в Российской Федерации

⁴¹² Павлов В. Г. Инициативный законопроект о лоббизме // Государство и право. 1998. № 12. С. 49.

Правительство активно использует право законодательной инициативы и продвигает свои интересы в Государственной Думе).

- Введение добровольной системы регистрации лоббистов (в последующем, после формирования в обществе более позитивного отношения лоббистской деятельности по результатам нескольких лет, может быть произведено ужесточение требований и введение обязательной регистрации лоббистов), при этом реестр должен быть публичным и доступным для всех желающих; представляется, что реестр должен вестись не общественной организацией или саморегулируемой организацией, а государственным органом, в полномочия которого будет входить ведение данного реестра, исполнение которых контролируется государством.

- Наделение лоббистов широкими правами, которые они получают благодаря добровольной регистрации (в частности, получение доступа в органы государственной власти, получение в короткие сроки расширенной информации о проведённых заседаниях, принятых решениях и правовых актах, принятие участия в заседаниях и проведение личных встреч с представителями государственной власти для доведения до них своего мнения по лоббируемым вопросам, получение информации по запросу о лоббируемом вопросе).

- Введение требования о предоставлении регулярной отчётности лоббистов и периодичном опубликовании данной отчётности в публичных источниках (информации о клиенте, лоббистском контакте, расходах на лоббистскую деятельность и доходах от неё, о результатах лоббирования определённого интереса и так далее).

- При этом – введение санкций за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами и совершение иных действий в нарушение законодательства о лоббистской деятельности.

Применение метода стимулирования лоббистской деятельности в сочетании с системой санкций способно создать серьёзный противовес желанию сокрыть совершение лоббистских операций от пристального внимания контрольно-надзорных государственных органов.

Вместе с тем, как справедливо отмечает один из отечественных учёных-исследователей в области российского и зарубежного конституционного права Е. А. Кремьянская, установление запретов и правил поведения лоббистов ни в коем случае не должно ограничивать конституционные права граждан, закреплённые конституцией и законодательством, и в частности право на обращение в государственные органы, право на свободный доступ к информации, а также лишать граждан возможности взаимодействия с органами власти. Обеспечивая свободный доступ общества к органам власти, государство охраняет свою стабильность и демократический путь развития⁴¹³. В связи с этим автор полагает, что под лоббистской деятельностью должен пониматься именно профессиональный лоббизм – то есть взаимодействие с органами государственной власти от имени и в интересах других лиц. Такой подход обеспечит незыблемость предусмотренного Конституцией РФ права граждан обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Кроме того, регулирование лоббистской деятельности не должно ограничивать конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Нормативно-правовое регулирование лоббистской деятельности должно основываться на базовых конституционных принципах, в частности равенстве всех перед законом и судом, неотвратимости наказания за совершенное преступление.

Одним из основных принципов регулирования лоббистской деятельности должна стать ее публичность, открытость информации о лоббистской деятельности для общественности. Именно публичность позволит искоренить формы теневого лоббизма, широко используемые в коррупционных целях. Публичность обеспечит возможность контроля лоббистских операций со стороны государства и общественности. Публичность должна предполагать как ведение

⁴¹³ Кремьянская Е. А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых Штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2. С. 167.

публичного реестра лоббистов и внесение в него обновлённой информации на регулярной основе, так и размещение в сети Интернет информации, содержащейся в отчётах лоббистов.

Поэтому первостепенное значение приобретает вопрос стимулирования профессионального лобби к открытому диалогу с государственной властью, осуществляемого, прежде всего, посредством официальной регистрации субъектов лоббистской деятельности. По этой причине любые дополнительные обязанности и ограничения, возлагаемые на лоббистов (такие как лицензирование лоббистской деятельности, требование о вступлении в СРО), лишь усугубят положение, препятствуя добровольной регистрации лоббистов и раскрытию ими сведений о совершенных операциях, и, таким образом, будут блокировать реализацию принципа публичности в сфере лоббистской деятельности. В таких условиях сама цель правового регулирования лоббизма будет сведена на нет.

Тем не менее далеко не все лоббисты готовы раскрывать всю информацию, так или иначе связанную с лоббированием интересов. Поэтому вполне разумным и целесообразным представляется высказанное А. П. Любимовым предложение об установлении трех уровней открытости лоббистской деятельности⁴¹⁴.

Принцип регулирования лоббизма, лежащий в основе такой системы, заключается в поэтапном увеличении объёма предоставляемых лоббистам прав по мере возрастания степени открытости лоббистской деятельности.

По мнению автора, указанная мера способна побудить к регистрации многие лоббистские группы и организации посредством выбора наиболее оптимальной для них формы взаимодействия с государственными органами, уровня открытости лоббизма.

С учётом вышеизложенного, автор предлагает следующие основные положения, которые следует принимать во внимание в процессе установления законодательного регулирования лоббистской деятельности:

- Определение лоббистской деятельности: лоббистская деятельность – устное или письменное взаимодействие лоббистов с органами государственной власти и

⁴¹⁴ Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М.: 1998. С. 65.

их должностными лицами, осуществляемое в интересах представляемого лица или группы лиц в целях оказания влияния на принятие органами государственной власти и их должностными лицами решений в рамках их законных полномочий, реализацию законодательной инициативы, внесения изменений, принятие или отмену федеральных законов и нормативно-правовых актов.

- **Определение лоббиста:** физическое или юридическое лицо (в том числе, иностранное), осуществляющее взаимодействие с органами государственной власти и их должностными лицами от имени и в интересах отдельных лиц или групп лиц; лоббистом может также являться сотрудник юридического лица, занимающийся лоббистской деятельностью от имени и в интересах данного юридического лица.

- *Исключения.* Не рассматриваются в качестве лоббистской деятельности:
 - Обращение граждан РФ и иностранных лиц, объединений граждан, юридических лиц в государственные органы и к их должностным лицам в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», представление собственных интересов в органах государственной власти в соответствии с иным законодательством;

- Публикации в печати, выступления в средствах массовой информации;
- Представление информации по требованию государственного органа;
- Проведение публичных акций протеста, собраний, манифестаций, забастовок.

- *Органы государственной власти.* Федеральные органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации.

- *Порядок регистрации.* Лицо, намеренное заниматься лоббистской деятельностью, имеет право зарегистрироваться в качестве лоббиста. Для регистрации необходимо обратиться с заявлением в уполномоченный орган государственной власти. В заявлении должны быть отражены данные лоббиста, лица/группы лиц, от имени и в интересах которых действует лоббист, информация о лоббируемых вопросах. Уполномоченный орган государственной власти ведет публичный реестр зарегистрированных лоббистов, который подлежит размещению на официальном сайте в сети Интернет.

- *Права лоббистов.* В результате прохождения регистрации лоббист получает ряд прав: право на доступ в соответствующий орган государственной власти; право на получение информации о планируемых и проведенных заседаниях, принятых решениях, разработанных законопроектах и принятых нормативных правовых актах в соответствующем органе государственной власти; право на принятие участия в заседаниях, проведение личных встреч с должностными лицами соответствующего органа государственной власти; право на получение информации, связанной с лоббируемым вопросом, по запросу.

- *Отчётность лоббистов.* Лицо, зарегистрировавшееся в качестве лоббиста, обязано предоставлять в уполномоченный орган каждые полгода (если более короткий срок не установлен соответствующим уполномоченным органом) следующую информацию: данные о клиенте, вопросы/проекты законов и нормативно-правовых актов, которые лоббировались в этот период в органах государственной власти, информация о вопросах, которые планируется лоббировать в следующий период. Отчетность может предоставляться в электронной форме и подлежит размещению на официальном сайте регистрирующего органа в сети Интернета.

- *Ответственность.* В случае непредоставления отчетности в течение установленного срока после получения уведомления от уполномоченного государственного органа лоббист несет ответственность в виде установленного законом штрафа.

Принятие закона о лоббизме также должно быть дополнено установлением специальных правил допуска лоббистов в здания государственных органов, в частности Государственной Думы и Совета Федерации, разработкой и принятием правил этики лоббистов по аналогии с действующими правилами в Германии. Принятие таких правил, обязательных для лоббистов, поможет сформировать лоббистскую культуру в стране.

Таким образом, по мнению автора, правовое регулирование лоббистской деятельности в контексте борьбы с коррупцией должно основываться на

комбинированном применении императивных методов и методов стимулирования.

Необходимость применения императивных методов воздействия на участников регулируемых отношений в данном случае очевидна. Однако и среди них можно выделить специфичные формы давления на должностных лиц государственных органов и субъектов лоббистской деятельности. К примеру, автору весьма успешным видится лишение различных социальных прав, льгот и гарантий государственных служащих и должностных лиц государственных органов, включая право на пенсионное обеспечение, в случае выявления факта совершения ими действий коррупционной направленности. В таких случаях взяточничество и всевозможные подкупы становятся не только опасными, но и зачастую и экономически невыгодными способами улучшения повышения уровня своего материального благосостояния.

Однако следует заметить, что нормативное регулирование лоббизма является одним из факторов в комплексе мер, которые могли бы сформировать новый порядок взаимодействия между государством и обществом⁴¹⁵. Одного лишь принятия закона о лоббизме в Российской Федерации недостаточно. В таком случае он будет оставаться лишь на бумаге. Главной проблемой институционализации лоббизма в настоящий момент является не только отсутствие специального законодательного регулирования, но и сформировавшееся в обществе негативное отношение к лоббизму и лоббистам. Необходимо сформировать в обществе атмосферу непринятия коррупции и, соответственно, теневого лоббизма. Она должна быть сформирована при участии средств массовой информации для формирования позитивной повестки в отношении лоббистской деятельности, а также благодаря открытости лоббистской деятельности. Кроме того, в формировании позитивного отношения к лоббизму должны участвовать и представители коммерческих структур: прозрачная лоббистская деятельность должна являться одним из основных их

⁴¹⁵ Сергунин А. А. Нужен ли в России закон о лоббировании? // Российское предпринимательство. 2011. С. 6–8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nuzhen-li-rossii-zakon-o-lobbirovanii>

обязательств перед обществом, она должна восприниматься как один из показателей социальной ответственности⁴¹⁶. В связи с этим требуется способствовать условиям, при которых раскрытие информации о лоббистских контактах станет одной из характеристик имиджа коммерческих организаций.

Кроме того, следует учитывать влияние современных цифровых технологий на общественные отношения, в том числе и лоббистскую деятельность. В рамках дискуссии «Цивилизованный лоббизм как условие развития России» на Московском экономическом форуме 2017 года эту особенность отмечали специалисты. Заявлялось, что цифровые технологии и Big Data в ближайшее время сделают невозможным или чрезвычайно сложным реализацию любых коррупционных схем, в том числе и теневого лоббизма. Эксперты в области открытых данных начинают работу над созданием реестра лоббистов, который позволит сформировать новый формат взаимоотношений государства и коммерческих структур⁴¹⁷.

Таким образом, подводя итоги анализа данной главы, необходимо выделить следующее:

- Несмотря на отсутствие в России правовой регламентации лоббистской деятельности, институт лоббизма вовсе не является новым для взаимоотношений российского общества и государства. К тому же за последние 10–15 лет были приняты законодательные акты, создающие определённые рамки для осуществления лоббистской деятельности (в частности, Федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об Общественной палате Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

⁴¹⁶ Ильичева Л. Е. Специфика лоббизма в трансформируемом российском обществе // Учёные записки Российского государственного социального университета, 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-lobbizma-v-transformiruемом-rossiyskom-obschestve>

⁴¹⁷ Толмачева И. Институт лоббизма в России и мире – современные тенденции, 12.05.2017. – URL: <http://www.iarex.ru/articles/53974.html>

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

- Тем не менее лоббистская деятельность как отдельная профессиональная деятельность остаётся неурегулированной, и имеются значительные пробелы в законодательстве, обеспечивающие возможность для теневого лоббизма.

- В течение всего срока осуществления полномочий Государственной Думой РФ в неё было внесено пять законопроектов, направленных на регулирование лоббистской деятельности. Все законопроекты изобиловали большим количеством недоработок, как с точки зрения содержания и предложенного регулирования, так и с точки зрения юридической техники. Все законопроекты содержали узкий круг субъектов лоббистской деятельности (исключали тех или иных субъектов, которые реально могли бы заниматься лоббизмом), предложенные положения об ответственности лоббистов были выражены в неясных формулировках, таким образом, они не предусматривали действенного механизма обеспечения реализации предлагаемых положений.

- Автор считает, что в основу будущего закона о лоббизме должны быть положены те позитивные характеристики рассмотренных законопроектов, которые стали предметом исследования в настоящей главе: в частности, установление суровых санкций за нарушение законодательства о лоббизме; чёткое закрепление правового статуса лоббистов и наделение их широкими правами в целях стимулирования лобби к регистрации и раскрытию совершаемых ими лоббистских операций; развития диалога общественности с властью на правовой основе.

- Новый законопроект обязательно должен содержать положения, обеспечивающие надлежащий уровень прозрачности и публичного раскрытия информации о лоббистской деятельности, как о клиентах лоббистов и лоббируемых вопросах, так и о доходах и расходах о лоббистской деятельности.

- Одним из основных принципов регулирования лоббистской деятельности должна стать ее публичность. Она позволит искоренить формы теневого лоббизма, широко используемые в коррупционных целях. Публичность обеспечит

возможность контроля лоббистских операций со стороны государства и общественности.

- С учётом проанализированного текущего законодательства Российской Федерации, в настоящий момент имеются необходимые предпосылки для введения лоббистской деятельности в правовые рамки. Целесообразной видится выработка наиболее оптимальной модели правового режима лоббистской деятельности. Применение метода стимулирования лоббистской деятельности в сочетании с системой суровых санкций могло бы создать серьёзный противовес желанию сокрыть совершение лоббистских операций от внимания полномочных государственных органов и общественности.

- Ни в обществе, ни в государстве до сих пор не сформировался единый подход к пониманию сущности и целей лоббистской деятельности, в стране отсутствует лоббистская культура. Взаимоотношения между государственными органами и представителями различных негосударственных структур ассоциируются в обществе с коррупцией и вызывают негативное отношение.

- Однако, по мнению автора, такой подход совершенно неверен. Коррупция является прямым следствием неузаконенного лоббизма, легальный лоббизм и коррупцию различает законность отстаиваемого интереса и осуществление процедуры по установленным правилам. Институционализация лоббизма в России может стать одним из действенных механизмов борьбы с коррупцией, одним из главных элементов демократии и инструментом отстаивания интересов физических и юридических лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе проанализированы различные модели правового регулирования лоббистской деятельности, применяемые в зарубежных странах, выявлены перспективы законодательного урегулирования лоббизма в Российской Федерации, исследована и установлена наиболее приемлемая для нашей страны модель его правовой институционализации.

Основные выводы, к которым автор пришел по итогам анализа поставленных вопросов, состоят в следующем.

Лоббизм как способ взаимодействия общества и государства является неотъемлемой частью жизни общества как в зарубежных странах, так и в России. Лоббизм представляет собой способ взаимодействия общества и государства, теоретические основы которого стали закладываться еще в 18 веке Ж. Руссо и получили дальнейшее развитие в работах основоположников теории элит и политологов. В настоящее время существует два основных подхода к пониманию термина «лоббизм»: как осуществление права на обращение с заявлениями и просьбами в органы законодательной и исполнительной ветви власти; и как осуществляемая на профессиональной основе деятельность специалистов, нанимаемых определенными группами интересов в целях отстаивания их интересов в ходе принятия государственных решений.

В доктринальных источниках лоббизм рассматривается, прежде всего, как политический институт (а в государствах, в которых лоббизм по-прежнему остаётся за рамками правового поля, – исключительно как политический институт современного общества), однако он является также и правовым институтом и требует детального изучения с этой точки зрения. Прямое лоббирование интересов в государственных органах, несомненно, требует правовой регламентации и институционализации.

Лоббизм как комплексный правовой институт современного общества представляет собой систему юридических норм, регламентирующих отношения между обществом и государством, определяющих порядок, способы и формы воздействия лиц и их объединений на органы законодательной и исполнительной

ветви власти в целях принятия государственными органами желательных для указанных субъектов решений, служащих реализации продвигаемых ими интересов.

Таким образом, лоббизм представляет собой форму непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти, то есть является одной из форм народовластия. По своему существу регулирование лоббистской деятельности должно относиться к законодательству, касающемуся взаимоотношений между обществом (гражданами и их объединениями) и государством. Следовательно, лоббистские отношения должны регулироваться конституционным правом.

Институционализация лоббизма как формы народовластия, с одной стороны, позволит комплексно регламентировать процесс отстаивания интересов граждан и их объединений в государственных органах, а с другой стороны, позволит повысить прозрачность деятельности представительных и исполнительных органов и осведомлённость общества о том, в чьих интересах принят тот или иной законопроект, чьи интересы представляют лоббисты. Кроме того, легализация лоббистской деятельности способствует повышению профессионализма и ответственности представителей органов государственной власти при выработке государственной политики, принятии и исполнении тех или иных государственных решений.

Правовое регулирование лоббистских отношений в зарубежных странах развивается во времени. Наиболее развитое лоббистское регулирование существует в США. В данном государстве система законодательного регулирования лоббизма складывалась на протяжении долгих лет. Законодательные акты определяют статус лоббиста, устанавливают требования об обязательной регистрации в реестре лоббистов, регулярном предоставлении отчётности о лоббистских контактах, также закреплены санкции в виде существенных штрафов за нарушение законодательства о лоббизме. Кроме того, в США действует система ограничений, распространяющихся на государственных служащих и чиновников применительно подарков и деятельности после отставки. Нормы успешно применяются, однако существуют и недостатки действующего

регулирования. В настоящее время в США активно идёт речь о дальнейшем совершенствовании лоббистского регулирования (в частности, идёт обсуждение возможностей регламентации теневого и народного лоббизма).

В Европейском союзе и странах Европейского союза лоббистское регулирование носит более диспозитивный характер. Отдельные законодательные акты о лоббизме имеются только в семи странах (включая Францию, Великобританию, Литву, Польшу), в ряде стран действует добровольное регулирование, основанное на кодексах деловой этики лоббистов. На наднациональном уровне лоббизм регулируется только на основании источников «мягкого права», то есть регулирование носит добровольный характер.

В Германии отсутствует обязательная система регистрации лоббистов. Система регистрации добровольная и действует только в отношении лоббистов в Бундестаге. Немецкие законодатели и политики выступают за диспозитивные методы регулирования, так как, по их мнению, добровольность регистрации обеспечивает больший эффект со стороны государства, так как только зарегистрированные лица наделяются правами на участие в обсуждении и рассмотрении внесённых ими предложений. Ряд правил устанавливается в отношении парламентариев: они обязаны отчитываться о любых доходах, полученных за счет деятельности, выходящей за рамки их должностных обязанностей, а также им запрещено заниматься какой-либо деятельностью на безвозмездной основе.

В Великобритании регулирование лоббизма отдельным законом является совсем новым подходом, до этого регулирование основывалось на добровольных кодексах поведения лоббистов. Введённые требования носят довольно ограниченный характер: распространяются только на лоббистскую деятельность в Правительстве и только по ограниченному кругу вопросов. Вводится требование о регистрации лоббистов в реестре, в котором отражается достаточно широкий круг информации о лоббисте. Требования об отчётности отсутствуют, тем не менее за нарушение требований о регистрации предусматривается ответственность в виде штрафов. Деятельность лоббистов в парламенте

регулируется лишь кодексом поведения членов Парламента (который налагает требования в первую очередь на парламентариев, а не на лоббистов). Однако в Великобритании сформировалась развитая система добровольного регулирования лоббистов, которая создаёт основу для дальнейшего совершенствования подхода к лоббистскому регулированию.

На основании рассмотренного опыта государств, в которых приняты отдельные акты, посвящённые лоббизму, автор выявил существующую тенденцию, выраженную в том, что диспозитивный характер регулирования лоббизма постепенно сменяется все более императивным. В частности,

- в институтах ЕС заявляются инициативы о введении обязательного реестра лоббистов для повышения доверия населения к деятельности европейских институтов;
- в Германии предлагаются различные инициативы и подаются различные жалобы с требованием раскрытия информации о лоббистах в Германии и введения более жёсткого императивного регулирования, введения обязательного реестра лиц, ведущих лоббистскую деятельность;
- во Франции, где долгое время отсутствовал специальный закон о лоббизме и не предусматривалось лишь ведение добровольных реестров палатами парламента, в декабре 2016 года был принят закон, устанавливающий обязательную регистрацию лоббистов и создание электронного публично доступного реестра для раскрытия информации для граждан о взаимоотношениях между представителями интересов лиц или групп лиц и государственными органами;
- практика Великобритании также соответствует общей тенденции ужесточения и большей транспарентности лоббистского регулирования.

При этом практика стран, где сразу была применена императивная модель регулирования лоббистской деятельности (Литва, Польша), но при этом исторически регулирование лоббизма не осуществлялось никаким образом (в том числе, и на добровольной основе), показывает, что введённые требования

зачастую не исполняются, игнорируются участниками лоббистских отношений и носят лишь формальный характер.

Указанное свидетельствует о том, что для успешной институционализации лоббизма требуется постепенное введение правового регулирования: от диспозитивных методов и добровольного регулирования к императивному регулированию, когда в обществе сложится лоббистская культура, необходимое понимание лоббистской этики и должное отношение общества к лоббистам.

Несмотря на отсутствие в России правовой регламентации лоббистской деятельности, институт лоббизма вовсе не является новым для взаимоотношений российского общества и государства. Действующее российское законодательство предусматривает конкретные механизмы для непосредственного участия граждан и их объединений в деятельности государственных органов. Тем не менее такая деятельность граждан и их объединений не рассматривается как профессиональная деятельность, все источники говорят о возможности представления в первую очередь собственных интересов в государственных органах. За последние 10–15 лет были приняты законодательные акты, создающие определённые рамки для осуществления лоббистской деятельности (в частности, Федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об Общественной палате Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Тем не менее деятельность специальных организаций или отдельных лиц по представлению интересов клиентов в государственных органах с целью оказания влияния на их решения остаётся неурегулированной. То есть она не запрещена законодательством, значит может осуществляться вне-законных рамок, что ведёт к различным злоупотреблениям.

В течение всего срока осуществления полномочий Государственной Думой РФ в неё было внесено пять законопроектов, направленных на регулирование лоббистской деятельности. Все законопроекты изобиловали большим количеством недоработок, как с точки зрения содержания и предложенного регулирования, так и с точки зрения юридической техники. Все законопроекты содержали узкий круг субъектов лоббистской деятельности (исключали тех или иных субъектов, которые реально могли бы заниматься лоббизмом), предложенные положения об ответственности лоббистов были выражены в неясных формулировках, таким образом, они не предусматривали действенного механизма обеспечения реализации предлагаемых положений.

В отсутствие правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации институт лоббизма имеет теневой характер и ассоциируется в обществе с коррупцией, протекционизмом, конфликтом интересов и торговлей влиянием, то есть отношение общества к лоббизму в настоящий момент искажено. Коррупция же является прямым следствием неузаконенного, теневого осуществления лоббизма. Введенный в рамки закона лоббизм отличается от коррупции как раз законностью отстаиваемого интереса, а также законностью порядка представления интересов в органах государственной власти, взаимодействием между должностными лицами и лоббистами строго на основании закона, правилами деловой этики, открытостью и транспарентностью лоббистских операций. Законный лоббизм может стать одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией.

Регулирование лоббистской деятельности должно основываться на соблюдении конституционных прав и свобод граждан, конституционных принципов. Установление запретов и правил поведения лоббистов не должно ограничивать конституционные права граждан на обращение в государственные органы, на свободный доступ к информации. В связи с этим автор исходит из того, что под регулирование лоббистской деятельности должен подпадать именно профессиональный лоббизм – взаимодействие с органами власти от имени и в интересах других лиц. Нормативно-правовое регулирование лоббистской

деятельности должно основываться на базовых конституционных принципах, в частности равенстве всех перед законом и судом, неотвратимости наказания за совершенное преступление.

Основой в процессе правовой институционализации лоббизма в Российской Федерации мог бы стать опыт иностранных государств. Наиболее приемлемым методом регулирования лоббизма в России является комбинированный метод (сочетание американского и европейского подходов). Только после формирования в Российской Федерации лоббистской культуры и изменения общественного отношения к лоббизму возможно ужесточение требований и введение императивного регулирования.

Такой метод должен предполагать определение основных понятий, связанных с лоббистской деятельностью в законе, закрепление правового статуса субъектов лоббистской деятельности, введение добровольной системы регистрации лоббистов и наделение лоббистов широкими правами, которые они получают благодаря добровольной регистрации. При этом законодательство должно предусматривать санкции за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами и совершение иных действий в нарушение законодательства о лоббистской деятельности. Применение метода стимулирования лоббистской деятельности в сочетании с системой санкций способно создать серьёзный противовес желанию сокрыть совершение лоббистских операций от пристального внимания контрольно-надзорных государственных органов.

Одним из основных принципов регулирования лоббистской деятельности должна стать ее публичность и открытость информации о лоббистской деятельности для широкого круга лиц. Именно публичность позволит искоренить формы теневого лоббизма, широко используемые в коррупционных целях. Она обеспечит возможность контроля лоббистских операций со стороны государства и общественности. Публичность должна предполагаться как ведение реестра лоббистов, доступ к которому обеспечивается для любого заинтересованного лица в любой момент времени, регулярное обновление информации в реестре, так

и размещение в сети Интернет информации, содержащейся в отчётах лоббистов, на регулярной основе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, в ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31.
2. Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 г., принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.
4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, N 51, ст. 5712.
5. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 01.07.2017), «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1).
6. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 14.12.2015). Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс».
8. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1.
9. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 09.03.2016). Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».

10. Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006, Собрание законодательства РФ от 08.05.2006, № 19.
11. Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
12. Федеральный закон от 25.12.2008 N 3273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.07.2016). Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
13. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 09.05.1994, № 2.
14. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, N 7.
15. Указ Президента РФ № 226 от 11 апреля 2014 г.
16. Указ Президента РФ № 297 от 13 марта 2012 г.
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 года № 270 «О федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы» (с изменениями на 9 февраля 2000 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 12.
18. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 марта 1998 г. № 2317-Н ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации о первоочередных мерах по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14.

19. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 5 декабря 1994 г. № 98-р «Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендациях по разработке планов финансового оздоровления». Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Регламент Государственной думы, принятый Постановлением Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (с изменениями и дополнениями). URL: <http://www.gosduma.net/about/regulations/>.

I. Другие акты и судебная практика

21. Закон СССР «О кооперации в СССР», Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.
22. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6.
23. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 22.04.2004 N 213-О.
24. Концепция правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации. – М., 2009.
25. Заключение комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству по проекту федерального закона № 833158. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5462CD3C1107B85BC32580C3003C1C87](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5462CD3C1107B85BC32580C3003C1C87)
26. Заключение Правительства РФ по проекту федерального закона № 833158. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9B42CA223CFDEBED43257EEA0039EB2A](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9B42CA223CFDEBED43257EEA0039EB2A)
27. Заключение правового управления Государственной Думы по проекту федерального закона № 833158-6. URL:

- [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&12DC076CACE397AAC32580C100246009](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&12DC076CACE397AAC32580C100246009)
28. Заключение ТПП РФ по проекту федерального закона № 833158-6. URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/92249/>
 29. Законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных», однако в Государственную думу он не вносился. См. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/161020142112>
 30. Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=396138-3&02>
 31. Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=410475-6&02>
 32. Законопроект № 833158-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0A9AF7546FD5626543257E7B0054A545/\\$File/833158-6.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0A9AF7546FD5626543257E7B0054A545/$File/833158-6.PDF?OpenElement)
 33. Законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». 2014. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=96700123-2&02>

34. Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801795-2&02>
- II. Нормативно-правовые акты и судебные решения иностранных государств
35. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations' and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=EN).
 36. American Recovery and Reinvestment Act, Sec. 3. URL: <https://2009-2017.state.gov/recovery/124803.htm>.
 37. Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern, May 2, 2016, BUNDESANZEIGER AMTLICHER TEIL, May 19, 2016, B1. URL: <https://www.bundestag.de/blob/189456/00aab1db13ea7fda086a19ad3641d4fa/lobbylisteamtlich-data.pdf>.
 38. Code Electoral, L.52-8. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DFA997580367E8D2D6C47349AE80975A.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20100212.
 39. Constitution of the French Republic 1958.
 40. Constitution of the Federal Republic of Germany 1949.
 41. Constitution of the Lithuanian Republic 1992.
 42. Constitution of the Republic of Poland 1997.
 43. Constitution of the United States. U. S. Archives and Record Administration. URL: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

44. Criminal Resource Manual 2001-2099, 2062. Foreign Agents Registration Act Enforcement. URL: <https://www.justice.gov/usam/criminal-resource-manual-2062-foreign-agents-registration-act-enforcement>.
45. Décision du 13 mai 1997 sur la modification de règlement du Parlement européen (code de conduite applicable aux représentants de groupes d'intérêts), JO C 167 du 2.6.1997.
46. Decree 2007-140 of February 1, 2007, on Increasing the Ceilings on Campaign Expenditures, J.O., Feb. 3, 2007.
47. Executive Order: ETHICS COMMITMENTS BY EXECUTIVE BRANCH APPOINTEES. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-appointees>.
48. Federal Election Campaign Act of 1971 (FECA). URL: https://web.archive.org/web/201202222012210/http://www.congress.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp106&&r_n=hr756.106&sel=TOC_315131&.
49. Georgia Constitution of 1877 art.1 § 2.5; Georgia Code Annotated § 28 – 7 – 1 (Michie, 1981).
50. Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt, Apr. 12, 2016, Drucksache 7/36, § 86b. URL: <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d0036vun.pdf>.
51. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), Jan. 31, 1994, BGBl. I at 149. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>.
52. Green Paper: European Transparency Initiative. 3 May 2006. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf.
53. Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Public Law 110-81, 121 Stat. 735 (2007). URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text#toc-HCCAE7207BA2C4653ABAE3BECE4D311C7>.
54. Landtag Sachsen-Anhalt, Lobbyregister Gemäß § 86b GO.LT, Stand: 21. März 2017. URL: <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Downloads/Lobbyregister/>.

55. Law 2016-1691 of Dec. 9, 2016 Regarding Transparency, the Fight Against Corruption, and Modernization of Economic Life. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20171129>
56. Legislative Reorganization Act of 1946, Title III (“Federal Regulation of Lobbying Act”), P.L. 79-601. 60 Stat. 839–842. August 2, 1946.
57. Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000. URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=208884.
58. Lobbying Disclosure Technical Amendments Act 1998. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_technical.html.
59. Loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, CODE ELECTORAL art. 11-4, Annexe IV.
60. Merchant Marine Act 1936. URL: <http://www.usmm.org/mmact1936.html#mma95>.
61. Ordinance of the Council of Ministers of 24 January 2006 on declaration of interest in legislative works. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20060340236>.
62. Ordinance of the Council of Ministers of 7 February 2006 on the public hearings concerning ordinance legislative proposals. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20060300207>.
63. Pennsylvania's Lobbying Disclosure Law, 65 PA.C.S. § 13A01, ET SEQ. URL: <http://www.ethics.pa.gov/Lobbying-Law/The-Lobbying-Disclosure-Law/Pages/default.aspx>.
64. Political Parties and Elections Act 2009. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/section/9>.
65. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, c. 41, pt. 4A, as amended by the Electoral Administration Act 2006, c. 22. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>.
66. Registrierung von Verbänden und deren Vertreter (Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), June 25, 1980,

- BUNDESGESETZBLATT [BGBL.] I at 1237, 1256. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/btgo1980anl_2/gesamt.pdf.
67. Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne, JO C 271E du 12.11.2009.
 68. Public Utility Holding Company Act of 1935 as amended September 30, 2004/ URL: <https://www.sec.gov/about/laws/puhca35.pdf>.
 69. Rules of Procedure of the German Parliament, para. 3; Hausordnung des Deutschen Bundestages, Aug. 7, 2002, BGBL. I at 3483, as amended, § 2. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bthauso_2002/gesamt.pdf.
 70. Rules of the Senate and General Instructions of the Bureau, https://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html, Rules of the National Assembly art. 80-5. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf.
 71. Second Sapin Law; URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528>.
 72. Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, c. 4. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4>.
 73. U.S. Code § 616, 612-816, §207(e)(1)(B), §207(e)(2)-(6) – Registration statement, Exemptions, Enforcement and penalties, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611>.
 74. United States Code Service. Advance Legislative Service. Public Law 104-65 (S.I060 – Lobbying Disclosure Act of 1995). URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.
 75. United States v. Harriss, 374 U.S. 612 (1954).
 76. VG Berlin, Jan. 27, 2017, 2 K 292.16 & 2 K 69.16. URL: https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/urteil_parteipenden_2014.pdf.

77. Wyoming Secretary of State. Lobbying Disclosure Act. Wyoming Secretary of State official web-site. URL: <http://state.wy.us>.

III. Монографии, статьи, учебники и иные источники

78. Алексанян Арутюн. Цивилизованный лоббизм в системе «Власть – Общество» // Юридическая техника. – 2014. – № 8.
79. Автономов А. С. Азбука лоббизма. М.: Права человека, 2004.
80. Бакатин Д. В., Ковалева Т. К. Муниципалитеты в системе финансового федерализма США: правовые аспекты. М, 1995.
81. Баранов С. Группы давления в современной России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов «Российские общественные науки: новая перспектива». 1997. Вып. 8. Часть 1.
82. Белов В., Вяткин К. Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика. – 1995. – № 4.
83. Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. М.: Издательство Перо, 2012.
84. Белоусов А. Б. Лоббизм как политическая коммуникация. – Екатеринбург: УрО РАН, 2005.
85. Боброва Н. А., Заикин Д. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3.
86. Брянцев И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.
87. Бятен М. В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Теория и практика государственного управления. – 1998. – № 4.
88. Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 1.

89. Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. – № 2.
90. Вопросы демократии. Лоббирование в Америке. 1998. Июнь. Т. 3, № 2.
91. Выжutowич В. Узаконить лоббизм // Российская газета Федеральный выпуск №7273 (107), 18 мая 2017 года. – URL: <https://rg.ru/2017/05/18/valerij-vyzhutovich-chtoby-vyvesti-lobbizm-iz-teni-nuzhno-ego-uzakonit.html>
92. Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: автореф. дис д-ра юрид. наук. – М., 2010.
93. Депутат зарубежного парламента: коллективная монография / Е. А. Кремянская, А. Г. Орлов, Е. Я. Павлов и др.; отв. ред. А. Г. Орлов, Е. А. Кремянская. – М.: Издательство «МГИМО-Университет», 2014.
94. Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4.
95. Жильцова С. А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования. – 2012. – № 2.
96. Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. Ю. И. Лейбо // МГИМО (У) МИД России; кафедра конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2012.
97. Зарипов А. В. Лоббизм в России // Всероссийский журнал научных публикаций 2011. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-v-rossiyskoy-federatsii>
98. Зяблук Н. Г. Лоббизм в политической системе // Политическая система США: актуальные измерения. – М.: Наука, 2000.
99. Зяблук Н. Г. Практика лоббистской деятельности в США. – М., 1994.
100. Зяблук Н.Г. США: лоббизм и политика. – М., 1976.
101. Исаков В.В. Конституционно-правовые основы лоббизма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004.

102. Ильичева Л. Е. Специфика лоббизма в трансформируемом российском обществе // Учёные записки Российского государственного социального университета, 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-lobbizma-v-transformiruемом-rossiyskom-obschestve>.
103. Калинин А. Ю. Влияние особенностей исторического развития и реализации принципа разделения властей на процессы правообразования // Представительная власть – XXI век. – 2009. – № 8.
104. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.
105. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.
106. Конституции государств Европы. В 3 т. Т.1 / под общ. ред. Л. А. Окуньков Л.А. – М.: Норма, 2001.
107. Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л. А. Окуньков Л.А. – М.: Норма, 2001.
108. Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 3 / под общ. ред. Л. А. Окуньков – М.: Норма, 2001.
109. Конституции зарубежных государств. Американский континент / Под ред. А. В. Багдасаряна. Ереван: Изд-во «Мхитар Гош» 1998.
110. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2016.
111. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007.
112. Концепция правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации. М., 2009.
113. Кремянская Е. А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединенных Штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2.

114. Кучеров А. Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в РФ: система, опыт, перспективы. М., 1998.
115. Лапаева В. В. О концепции проекта федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Законодательство и экономика. – 1999. – Вып. 7/8.
116. Лебедева И. П. Малый бизнес в Японии. М.: Восток–Запад, 2004.
117. Лепехин В. А. От какого наследства не надо отказываться // Власть. – 1993. – № 2–3.
118. Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Политические исследования. 1998. № 4.
119. Любимов А. П. История лоббизма в России. М., 2005.
120. Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. – М., 1998.
121. Любимов А. П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002.
122. Малько А. В. Политико-правовые проблемы лоббизма // Политология для юристов. М., 1999.
123. Малютин М. В. Кто такие лоббисты? Сама власть // Бизнес и политика. 1995. № 5.
124. Медведев О. Российский ВПК: «младший брат в семействе лоббистов» // Бизнес и политика. 1995. № 1; Паппе Я. Отраслевые лобби в правительстве России (1992–1996) // Proetcontra. 1996. Т. 1. № 1 и др.
125. Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: учебное пособие. Курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2016. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/43629/1/978-5-7996-1806-3_2016.pdf.
126. «МЭФ–2017: Лоббизм должен стать инструментом государственной эволюции.» 20.02.2017. URL: <http://me-forum.ru/media/news/6663/>.

127. Нещадин А. А. и др. Лоббизм в России: этапы большого пути / Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей; под общ. ред. А. А. Нещадиной. М., 1995.
128. Основной закон Федеративной Республики Германия // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 2013.
129. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина // Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 4-е изд, перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА – М., 2016.
130. Павлов В. Г. Инициативный законопроект о лоббизме // Государство и право. – 1998. – № 12.
131. Перегудов С. П. Группы интересов и российское государство. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2005.
132. Правительство в зарубежных странах: колл. монография / под ред. К. В. Карпенко; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел. Рос. Федерации, каф. Конституционного права. – М.: МГИМО-Университет, 2016.
133. Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. – 1995. – № 5.
134. Роль маленькой Армении в судьбе большой Америки // Контекст. 2009. № 1.
135. Руденкин В. Н. Лоббизм, группы интересов и коррупция в США // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2008. № 5.
136. Румянцев О. Г. Как узаконить цивилизованный лоббизм в России. – URL: <http://www.gr-congress.ru/reports/>
137. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре: Трактаты: пер. с фр. М., 1998.
138. Садовникова Г. Д. Представительная демократия как конституционная ценность // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права

- России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008.
139. Сиротенко С. П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010.
 140. Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. – 1996. – № 5.
 141. Скорпин В. Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. – 1995. – № 3 (4).
 142. Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А. Г. Орлова, Е. А. Кремянской; МГИМО (У) МИД России, каф. конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2013.
 143. Соединённые Штаты Америки. Закон о реорганизации конгресса (принят в 1946 г.) // Бизнес и политика. – 1996. – № 9–10.
 144. Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008.
 145. Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. – 2014. – № 2.
 146. Сергунин А.А. Нужен ли в России закон о лоббировании? // Российское предпринимательство. 2011. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nuzhen-li-rossii-zakon-o-lobbirovanii>
 147. Сучкова А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, 2016. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/lobbizm-osnovnye-podhody-k-ponimaniyu>
 148. Толмачева И. Институт лоббизма в России и мире – современные тенденции, 12.05.2017. URL: <http://www.iarex.ru/articles/53974.html>.
 149. Терещенко И. А. Лоббизм и политические процессы в современной России. – М.: Граница, 2012.
 150. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: научное издание / П. А. Толстых. – М.: Канон+, 2006.

151. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М., 1991.
 152. Фельдман П. Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nuzhen-li-v-rossii-zakon-o-lobbizme>.
 153. Фритчлер А. Ли, Росс Б. Х. Как работает Вашингтон: Путеводитель делового человека по американскому правительству. М., 1995.
 154. Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. – 2012. – № 6.
 155. Чебыкин И. В. Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004.
 156. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. № 2.
 157. Шпигель Л. Т. Технологии лоббирования. -М.: Московская типография. 2009. № 2.
- IV. Монографии, статьи, учебники и иные источники на иностранных языках
158. Ashok Sharma. Indian Lobbying and Its Influence in US Decision Making: Post-Cold War. 2017, URL: https://books.google.ru/books?id=ttuqDQAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Public+Utilities+Holding+Company+Act+lobbying&source=bl&ots=C7GwKo1zcW&sig=1u3eaFBBQ-AjoOqZ-Tz5EBYQAPc&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiTmtew7_HUAhWmE5oKHVGcCrIQ6AEIXjAI#v=onepage&q&f=false.
 159. Burrell, M. Lobbying and media: working with politicians and journalists. Thorogoon. 2009.
 160. Covey, J., Brown, L. D., Critical Cooperation: An Alternative Form of Civil Society-Business Engagement. - Cambridge, Mass, 2001.
 161. Holman, C. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. Public Citizen 11. 22 U.S. Code § 612 - Registration statement, Cornell University Law School website. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> <https://www.citizen.org/sites/default/files/ldaorigins.pdf>.

162. Daly, S. For the Common Good? The Changing Role of Civil Society in the UK and Ireland.-
163. London: Carnegie UK Trust, 2006.
164. Department of Justice Manual. Kluwer Law International. 2012. ISBN 978-1-4548-2445-9.
165. Dr. Raj Chari and Dr. Gary Murphy. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government // University of Dublin. 2005.
166. Eckert Seamans. Pennsylvania Lobbying Registration and Reporting. Law for Change Press Centre. 21.07.13.
167. European Parliament, Lobbying regulation framework in Poland. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf)
168. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective: T-Ggd-91-56 by U. S. Government Accountability Office.
169. France Reforms Lobbying Rules: Government to Impose Criminal Penalties, by Latham&Watkins Litigation & Trial Practice, 6 June 2017. URL: <https://www.lw.com/thoughtLeadership/LW-France-Reforms-Lobbying-Rules-Government-to-Impose-Criminal-Penalties>
170. Frank R. Baumgartner and Beth L. Leech, "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics," The Journal of Politics, vol. 63, no 4 (November 2001).
171. G.Ford (Rapporteur), Rapport sur les groupes d'intérêts auprès du Parlement européen. Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et immunités, 27 Septembre 1995.
172. Registrierung von Verbänden und deren Vertreter (Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), June 25, 1980, BUNDESGESETZBLATT [BGBl.] I at 1237, 1256. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/btgo1980anl_2/gesamt.pdf.

173. History of the Lobbying Disclosure Act. URL: <http://www.lobbyinginfo.org/documents/LDAhistory.pdf>.
174. Impact Study, Bill Regarding Transparency, the Fight Against Corruption, and the Modernization of Economic Life, NOR: FCPM1605542L/Bleue-1, 44, https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/9989/117721/version/1/file/ei_transparence_corruption_modernisation_vie_economique_cm_30.03.2016.pdf.
175. Jacob R. Straus. The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, Analyst on the Congress, December 1, 2015. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44292.pdf>.
176. Jarica B. Nipper / Lobbying the Lobbyists: A Comparative Analysis of the Lobbying Regulatory and Disclosure Models of the US and EU // 14 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 339 2006–2007.
177. Jasiecki, K., Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations, Council of Europe, 2006.
178. Jost Müller-Neuhof & Antje Sirleschtov, Ab heute keine Hausausweise für Firmenlobbyisten mehr (Feb. 29, 2016). URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bundestag-abheute-keine-hausausweise-fuer-firmenlobbyisten-mehr/13033656.html>.
179. Kwiatkowski, B., Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective, Frank Bold, 2016.
180. Legal Aspects of Regulating Lobbying in the United States of America and Canada. Vestnik MGIMO - The Journal of MGIMO-University, 2014 No. 2(35).
181. Leif T., Speth R. Die funfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. CWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden, 2006.
182. Lina Jasmontaite, the Current Lobbying Regulation in the European Union and its Future Development. URL: <http://policy.mofcom.gov.cn/english/flaw!fetch.action?id=1BA56C94-1D07-4ACA-BF8A-484C13E82D9E>.
183. «Lithuanian president signs new lobbyism bill into law». 03.07.2017. URL: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=130856>.

184. Lobbying in Germany. URL:
https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Germany_neu2.pdf.
185. Lobbying in Wisconsin: What Do Lobbyists Do and How Are They Regulated in Wisconsin? Wisconsin State Legislature. 03.07.93.
186. LOBBYING LANDSCAPE IN LITHUANIA. URL:
<http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-lithuania>.
187. Lowi, Th.J, Ginsberg, B. American Government: Freedom and Power.- NY: W. W. Norton/ 8th edition, March 24, 2006.
188. McHugh, D., Parvin, P. Neglecting Democracy: Participation and Representation in 21st Century Britain.- London: Hansard Society, 2005.
189. Magdalena Godowska. Democratic Dilemmas and the Regulation of Lobbying – the European Transparency Initiative and the Register of Lobbyists // 14 Y.B. Polish Eur. Stud. 181 2014.
190. Maloney, K. Re-Thinking Public Relations: PR Propaganda and Democracy.- Routledge, 2006.
191. Martin Reyher, Urteil: Bundestag muss abgeordnetenwatch.de interne Dokumente zu Parteispenden herausgeben (Feb. 8, 2017). URL:
<https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-02-08/urteil-bundestag-muss-abgeordnetenwatchdeinterne-dokumente-zu-parteispenden>.
192. Michael Grosse-Brömer et al., GroKo schweigt zu Lobbykontakten (Update) (June 19, 2014). URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2014-06-19/fraktionen-schweigen-zu-lobbykontakten#lobbykontakte>.
193. Dodd, L., Oppenheimer, B. Congress Reconsidered / 9th edition.- Washington: CQ Press, 2008.
194. «Path Forward For The Future», National Institute for Lobbying and Ethics. 30 January 2017. URL: <https://lobbyinginstitute.com/wp-content/uploads/2017/01/Final.pdf>.
195. «Parliament issues strong call for EU lobby transparency register to become mandatory», 15.04.2014. URL:

<https://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/parliament-issues-strong-call-eu-lobby-transparency-register-become-mandatory>.

196. Peele, G., Bailey, C. J., Cain, B. *Developments in American Politics* 6th edition. - NY: Palgrave Macmillan, 2010.
197. Porter Andrey, Cameron Warns David. *Lobbying Is Next Political Scandal*, TELEGRAPH (London) (Feb. 8, 2010). URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7189466/David-Cameron-warns-lobbying-is-next-politicalscandal.html>.
198. *Regulation of lobbying across the EU: At a glance*, Infographic, December 2016; by European Parliamentary Research Service. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf).
199. *Regulation of Lobbying in Poland* (PDF Download Available). Available from URL: https://www.researchgate.net/publication/281372519_Regulation_of_Lobbying_in_Poland.
200. *Report: Lobbying Disclosure Laws*, March 2017, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. URL: <https://www.loc.gov/law/help/lobbying-disclosure/lobbying-disclosure-laws.pdf>.
201. Robert Rogers & Rhodri Walters, *How Parliament Works* 104 (7th ed. 2015).
202. Rosenthal, A. *The Third House: Lobbyists and Lobbing in the States*. Wash., 1993.
203. Sen. Carl Levin, *Hearing on S. 2279*, Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, Washington, D.C. (Mar. 26, 1992).
204. Shain, Y. *Marketing the American Creed Abroad*. Cambridge, MA, 1999. 312 p, Ambrosio T. *Ethnic identity groups and U.S. foreign policy*. Richmond, VA, 2003.
205. Smith, N. *UK Parties and Pressure Groups*.- London: Philip Allan, 2007.

206. U.S. Archives and Record Administration, "Benjamin Franklin Petitions Congress," at URL: <http://www.archives.gov/legislative/features/franklin>.
207. Watts, D., Pressure Groups.- Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.
208. William V. Luneburg. The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are now and Where We Should Be Going. URL: http://www.mcgeorge.edu/Documents/Publications/MLR4104_Luneburg_MASTER.pdf.
209. Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress: How the System Works. Wash.: Congressional Quarterly Inc. 1996.
210. Yuk K. Law. The Foreign Agents Registration Act: A New Standard for Determining Agency // Fordham International Law Journal, Volume 6, Issue 2, Article 5, 1982. URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=ilj>.
211. 180.000 Unterschriften für ein Lobbyregister übergeben! ABGEORDNETENWATCH.DE (Mar. 8, 2017). URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-03-08/180000-unterschriften-fur-ein-lobbyregister-ubergeben>.

V. Электронные ресурсы

212. «Госкомпании воспринимаются Западом как агенты Кремля». URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/07/10/73072-goskompanii-vosprininmayutsya-zapadom-kak-agenty-kremlya>.
213. Научно-аналитический журнал «Образовательная политика»: URL: [www.http://edupolicy.ru/](http://edupolicy.ru/) (Дата обращения: 22.04.2016).
214. О журнале «Образовательная политика». URL: <http://edupolicy.ru/>.
215. Перечень советов при Президенте РФ. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils>
216. Deutscher Bundestag, Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste>.

217. Lobby-Transparenzgesetz. URL:
https://lobbyregister.org/wpcontent/uploads/2017_01_27_Lobby_Transparenzgesetz.pdf, archived at URL: <http://perma.cc/Q9P7-U2WA>.
218. Public Disclosure Commission of Washington State Official web-site. The Public Disclosure Law in Washington State. PDC, 11.02.1992.
219. Public information in relation to laws agenda in Poland, URL:
<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>.
220. Registration, Office of the Registrar of Consultant Lobbyists. URL:
https://registerofconsultantlobbyists.force.com/CLR_Search.
221. SPD, Befürwortete Hausausweise 2014. URL:
https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/spd_2014.pdf
222. VAT Registration Thresholds, GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/vat-registration-thresholds> (last visited Mar. 22, 2017)
223. URL: <http://government.ru>.
224. URL: <http://www.lobbying-register.uk/>.