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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре конституционного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»
Кремянская Елена Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры муниципального права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»
Кучеренко Петр Александрович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
Арбузкин Александр Михайлович

Ведущая организация: **ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»**

Защита состоится 21 июня 2018 г. в 16.30 в ауд. 216 на заседании диссертационного совета Д 209.002.05 (юридические науки) при Московском государственном институте международных отношений (университете) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76 и на сайте: www.mgimo.ru.

Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу: http://vak.ed.gov.ru/.

Автореферат разослан «_ _» _____ 2018 г.

Ученый секретарь диссертационного совета **доктор юридических наук, доцент Малиновский А.А.**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена обстоятельствами теоретического и практического характера. Оказание влияния частными структурами на решения и политику государственных органов осуществляется на практике как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Лоббизм эффективно используется для продвижения интересов различных групп и организаций в парламенте и исполнительных органах государственной власти, особенно принимая во внимание, что заказчиками лоббистских услуг, как правило, являются лица, относящиеся к финансовой и политической элите современного общества. Несомненно, для соблюдения принципа законности при реализации лоббистских операций требуется контроль, установление определённых законодательных и этических рамок лоббистской деятельности. Неконтролируемый лоббизм осуществляется в теневом порядке и приводит к росту коррупции в государстве, злоупотреблению конституционными правами, ущемлению прав и законных интересов отдельных слоёв, групп и организаций, населения страны в целом.

В российской правовой доктрине, не взирая на достаточно высокий уровень ее развития и обширность исследуемых в ее рамках тем, исследованию особенностей правового регулирования лоббизма посвящено ограниченное количество работ. Среди учёных-теоретиков на данный момент отсутствует единая позиция относительно юридической природы лоббизма, его значения в правовой системе российского общества и обеспечении функционирования механизма правового регулирования общественных отношений.

Во многих иностранных государствах с развитыми политическими и правовыми традициями в отношении лоббистской деятельности разработан и успешно функционирует механизм ее правового регулирования. Опыт правовой регламентации отношений, возникающих в сфере лоббирования интересов в государственных органах, требует исследования и глубокого анализа в России в целях выявления позитивных и негативных его проявлений, возможностей

заимствования положительных сторон применяемых за рубежом моделей правового регулирования лоббистской деятельности и принятия мер по предотвращению и ограничению действия отрицательных последствий применения указанных моделей на территории Российской Федерации.

В настоящий момент в Российской Федерации отсутствует специальный закон, направленный на регулирование лоббистской деятельности, хотя действует ряд законодательных положений и требований, в определённой мере регламентирующих его проявление. Вместе с тем введение лоббизма в правовое русло, то есть его юридическая институционализация, безусловно, оказало бы сильнейший позитивный эффект в развитии демократического режима в нашей стране. Институт лоббизма, легализованный и урегулированный в законодательном порядке, мог бы стать опорой развития правового государства и демократических традиций в Российской Федерации[1].

Указанные обстоятельства обусловливают необходимость проведения сравнительно-правовых исследований правового регулирования лоббистской деятельности, выявления, изучения и анализа проблем, связанных с его развитием и функционированием правового регулирования лоббизма в России и зарубежных странах, научной разработки юридических методов и средств упорядочения лоббистской деятельности и, таким образом, определяют актуальность темы настоящей работы.

Степень научной разработанности темы. Начало становлению правового института лоббизма было положено сравнительно недавно. На западе концепция правового регулирования лоббистской деятельности стала формироваться на рубеже XIX–XX веков. Острый интерес к проблемам лоббизма и возможности его правовой регламентации был вызван процессами, привносившими существенные коррективы в политическую и правовую сферу жизни западного общества. Эти процессы были обусловлены демократизацией политической системы западных государств, поэтому феномен лоббизма и порождаемые им проблемы исследовались, как правило, учёными-политологами. В трудах и статьях,

[1] Румянцев О. Г. Как узаконить цивилизованный лоббизм в России. URL: http://www.gr-congress.ru/reports/

посвящённых проблемам лоббизма, основной акцент они делали на его политической составляющей, правовые аспекты лоббистской деятельности оставались практически незатронутыми. 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. Зяблюка[2], в которой была сделана попытка объективного анализа и научного истолкования феномена лоббизма, в первую очередь на примере регулирования, существовавшего в США. Начиная с 1990-х годов институт лоббизма начинает привлекать к себе все больше внимания со стороны российских учёных, что связано, безусловно, со сменой государственного строя, коренным переломом в организации государственной власти и функционировании политической системы, ее демократизацией. 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.

В настоящее время написано немало работ, посвящённых проблемам лоббизма. В одних из них даётся общая характеристика феномена лоббизма (В. В. Субочев, И. А. Терещенко, Н. Н. Меньшенина и др.[3]), в других рассматриваются отдельные аспекты лоббистской деятельности, в частности значение и роль политических партий в отстаивании интересов отдельных групп давления в

[2] См.: Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1967. С. 207.

[3] Субочев 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.

органах государственной власти, анализ проблемы коррупции в связи с продвижением отдельных проектов и инициатив в государственных органах и многие другие[4].

Вместе с тем в соответствующей литературе в основном 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 ее осуществления совсем немного[5]. В них даётся достаточно подробный анализ различных аспектов лоббистской деятельности, методов ее осуществления и их трансформации с учётом изменений в политической системе общества и системы 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, о США и ФРГ, стран со сложившимися политическими и правовыми традициями, где лоббизм достаточно давно был институционализирован и урегулирован, вместе с тем сильно контролируется компетентными государственными органами, что препятствует и, во всяком случае, сильно ограничивает образование и развитие любых теневых форм лоббистской деятельности. Тем не менее даже работы, посвященные правовому регулированию лоббизма в зарубежных странах, были написаны довольно давно и не отражают последних изменений в зарубежном законодательстве применительно к лоббизму, которые произошли в 2010-х годах.

Формирование правового института лоббизма связано с демократизацией власти в стране и, прежде всего, с развитием политического плюрализма, являющегося неотъемлемым признаком демократического государственного

---

[4]Хабриева 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.; Брянцев И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.; Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.

[5]Васильева 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.

режима. Ведь, как известно, политический плюрализм предполагает множественность механизмов распределения государственной власти, одним из которых является лоббизм, направленный на отстаивание, защиту и продвижение интересов определённых слоёв, групп и объединений в государственных органах. Таким образом, плюрализм политической системы является основой осуществления лоббистской деятельности в подлинно правовом значении этого слова.

Категория лоббизма как системы представительства интересов исследовалась В. А. Губернаторовым, Н. Ю. Лапиной, С. П. Перегудовым и многими другими[6]. 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 монографических работ, посвящённых правовому регулированию отношений, складывающихся в результате осуществления лоббистской деятельности, а также работ, касающихся современного регулированию лоббизма в зарубежных странах. Предметом большинства исследований являются или отдельные операции по лоббированию интересов в Государственной Думе Федерального Собрания, или опыт лоббистской деятельности в каком-либо иностранном государстве (зачастую – неактуальный и требующий обновления). Вместе с тем проблема введения лоббизма в правовое русло чрезвычайно актуально для современного российского общества и, несомненно, требует глубокого научного исследования.

---

[6] 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.

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 исследования является действующее правовое регулирование и перспективы введения и совершенствования правового регулирования 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 исследования состоит в анализе различных моделей правового регулирования лоббистской деятельности, применяемых в зарубежных странах в настоящее время, 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 истоки и предпосылки возникновения лоббизма как политико-правового института;

– установить правовую природу лоббизма и основные подходы к его пониманию;

– определить основные характеристики лоббизма и лоббистской деятельности: субъекты, виды, цели, формы и методы лоббистской деятельности, выявить ее позитивные и негативные проявления;

– определить место лоббизма в правовой системе, его взаимосвязь с другими положениями и нормами законодательства;

– 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);

– 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 лоббистской деятельности в нашей стране.

Методологической основой исследования является диалектический метод и основанные на нем общенаучные, общелогические и частнонаучные методы познания, применяемые в правовой науке и практике. Наиболее активно в настоящем исследовании применялись формально-логический, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, системный, функциональный, социологический, формально-юридический методы научного познания.

В целях поиска оптимальной модели правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации особенно плодотворным представляется применение компаративного метода познания, который позволил бы выявить позитивные и негативные аспекты правовой регламентации лоббизма в исследуемых иностранных государствах и установить возможность и целесообразность их заимствования, исходя из условий функционирования российской политической и правовой системы и особенностей российской государственности.

Теоретическую основу исследования составили выводы и концепции, разработанные российскими и иностранными специалистами в сфере исследования взаимодействия общества и государства: Ж. Ж. Руссо, А. Бентли, М. Дюверже, М. Буррелом, Ф. Шмиттером, К. Левиным, а также специалистами в области конституционного права: С. А. Авакьяном, С. С. Алексеевым, М. В. Баглаем, В. Г. Вишняковым, С. А. Комаровым, Н. М. Коркуновым, Е. А. Кремянской, Б. С. Крыловым, Б. М. Лазаревым, Ю. И. Лейбо, М. Н. Марченко, Н. И. Матузовым, В. В. Субочевым, Д. Фергюссоном, В. Е. Чиркиным, Л. М. Энтиным и другими.

Теоретическую основу настоящего исследования составили также труды учёных-политологов, работы, посвящённые вопросам организации политической системы и проведении эффективного политического курса, затрагивающие проблемы правотворчества и правоприменения, обеспечения эффективного механизма правового регулирования лоббистской деятельности.

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законодательные и иные акты субъектов федерации, проекты федеральных законов о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты, регламентирующие порядок, формы и методы лоббирования интересов в исследуемых иностранных государствах.

В ходе проведения настоящего исследования были изучены различные статьи, опубликованные в периодических печатных изданиях и посвящённых проблематике лоббизма, результатов социологических исследований, а также отчётов о правоприменении положений, регулирующих лоббизм в отдельных иностранных государствах, был проанализирован опыт иностранных государств в сфере организации лоббистской деятельности и ее правового регулирования.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что в нем:

- лоббизм рассмотрен автором, прежде всего, как правовой институт, проанализирован вопрос о состоянии правового регулирования лоббизма;
- рассмотрено и проанализировано правовое регулирование 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 актуальные научные знания в российскую правовую доктрину в части актуального правового регулирования лоббизма и существующих тенденций 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. Правовое регулирование лоббистских отношений в зарубежных странах развивается во времени. В США, где система законодательного регулирования лоббизма складывалась на протяжении долгих лет, идут по пути все более подробной регламентации лоббистских операций и постепенно вводят все новые требования (в частности, идёт обсуждение возможностей регламентации теневого и народного лоббизма). В большинстве стран Европейского союза, в которых лоббизм ограничен определёнными правовыми рамками, регулирование изначально носило диспозитивный, более мягкий 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 (заявляются 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, введённое регулирование 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 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. Введённый в рамки закона 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. Введенный в рамки закона лоббизм может стать одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией.

4. 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). 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 – введение санкций за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами. Только после формирования в Российской Федерации лоббистской культуры и изменения общественного отношения к лоббизму возможно ужесточение требований и введение императивного регулирования.

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 регулированием лоббистской деятельности должен подпадать именно профессиональный лоббизм – взаимодействие с органами власти от имени и в интересах других лиц.

6. 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 работы состоит в том, что ее положения всесторонне раскрывают научную категорию лоббизма, дополняют российскую правовую доктрину относительно современного зарубежного регулирования лоббистской деятельности и перспектив введения лоббистского законодательства в России.

Практическая значимость настоящего исследования заключается в том, что его выводы могут быть положены в основу законодательных актов федерального и регионального значения, регулирующих вопросы лоббирования интересов в органах законодательной и исполнительной ветви власти, использованы при установлении средств и методов влияния лоббистов на представителей бюрократического аппарата и депутатского корпуса, при определении критериев отличия законного лоббизма от иных внеправовых форм его осуществления, включая любые действия коррупционной направленности.

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 литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; указывается степень научной разработанности проблемы; определяются объект и предмет исследования, цели и задачи исследования; его методологическая, теоретическая основы и эмпирическая база; обосновывается научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость диссертации; приводятся основные положения, выносимые на защиту.

Главе 1. Теоретические характеристики и правовые основы понятия «лоббизм» диссертантом представлен генезис института лоббизма, а также процесс формирования и развернутая характеристика его юридического инструментария. Автор диссертационного исследования представляет основные этапы становления теории и практики лоббизма, демонстрирует преемственность этого процесса, закономерным результатом которого является современная правовая концепция лоббизма, чьи базовые принципы кратко обозначены в данной главе диссертации.

Так, в §1.1. – **«Исторические и современные трактовки понятия «лоббизм», «лоббистская деятельность» в России и за рубежом»** - автор, исследуя глубокие исторические корни лоббистской деятельности, обращает внимание на то, что понятие лоббизма принципиально менялось во времени в связи с историческими условиями, социально-экономическими обстоятельствами, наконец, развитием политической культуры общества, однако вплоть до настоящего времени 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. По мнению автора, это связано с тем, что в рамках

первого подхода лоббизм, прежде всего, ассоциируется с гражданским лоббизмом, представляющим собой урегулированную нормами права возможность обращения физических лиц с жалобами, просьбами, письмами, ходатайствами и т. п. в органы государственной власти и местного самоуправления. При этом диссертант обращает внимание на то, что 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. Именно поэтому настоящее диссертационное исследование автор посвятил преимущественно формам лоббистской деятельности, осуществляемой профессиональными лоббистами (индивидуальными и коллективными) на постоянной основе. Более того, российские проекты закона о лоббизме и модели его правового регулирования, исследуемые в рамках работы, направлены на введение в правовое поле именно профессионального лоббизма.

В § 1.2. – **«Основные характеристики лоббизма и лоббистской деятельности: субъекты, виды, цели, формы и методы лоббистской деятельности»** автор дает развернутый анализ категориального аппарата лоббизма и лоббистской деятельности. Среди прочего автор структурировал цели лоббистской деятельности, к которым он относит: принятие/изменение/отмена какого-либо нормативно-правового акта в интересах определённого лица или группы лиц, а также в распространении действия нормативно-правового акта на конкретных участников регулируемых отношений; получение финансовых выгод: получение грантов, субсидий, иной материальной помощи, выделение средств из федерального (регионального) бюджета; 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; 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.

Классифицируя виды лоббистской деятельности, автор предпринял попытку выявить специфику и отличительные признаки лоббистской деятельности в зависимости от тех или иных условий. Это способствовало более детальному изучению рассматриваемого политико-правового института, выявлению проблем, возникающих в сфере лоббирования интересов, а также возможных путей их решения. Так, в зависимости от объекта лоббистской деятельности автор различает законодательный, исполнительный лоббизм, лоббизм в органах местного самоуправления. 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 размера бюджетных средств, направляемых соответствующим государственным структурам, предоставления им дополнительных полномочий и т. п.).

В § 1.3. объектом исследования является **«Лоббизм как правовой институт».** 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. При этом автор отмечает, что 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.

В заключение **Главы 1** диссертации диссертант приходит к выводу о том, что лоббизм, представляя собой одну из форм народовластия, непосредственно затрагивает конституционно-правовые отношения и, таким образом, является одним из институтов конституционного права.

В Главе 2 – **«Особенности регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах»** диссертант анализирует динамику изменений в правовом регулировании лоббизма в США и государствах Европейского Союза, сильные и слабые стороны нынешней нормативной основы лоббистской деятельности в этих государствах, а также тенденции и перспективы развития законодательства о лоббизме в ведущих странах Запада.

В § 2.1. **«Правовое регулирование лоббистской деятельности в США»** автор акцентирует внимание на том, что генезис института лоббизма был во многом связан с особенностями построения государственного механизма в Соединенных Штатах Америки. В частности, диссертант отмечает, что долгое время законодательное регулирование лоббизма существовало только в данной стране. В диссертации этапы развития регулирования лоббистской деятельности в США разделены автором на несколько этапов. Так, первый этап связан с развитием лоббизма в отсутствие специализированного правового регулирования. Этот этап ознаменован многочисленными действиями лоббистов, связанными с коррупционной практикой. По мнению автора, именно в конце XIX века озабоченность американского истеблишмента относительно злоупотреблений

лоббистов в отсутствие нормативного регулирования привела к появлению и развитию правового регулирования лоббистской деятельности сначала на уровне штатов, а затем и федеральном уровне. Поэтому второй этап развития института лоббизма в США напрямую связан с регулирование лоббистской деятельности отдельными законодательными актами, принятием которых власти США стремились противодействовать негативным проявления лоббизма в различных сферах общественной практики.

Следующий третий этап развития лоббизма в США был ознаменован принятием единого акта, регулирующего лоббистскую деятельность – Закон о лоббировании 1946 года. Этот Закон 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». В 1995 году был принят новый Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» («Lobbying Disclosure Act 1995»), ознаменовавший новый пятый этап развития лоббизма в США. Основной его идеей стала последовательная реализация принципа гласности, создание эффективной системы обеспечения информированности государственных органов о формах и методах, участниках лоббистской деятельности.

По итогам исследования, предпринятого в параграфе 1, автор отмечает, что наступление очередного этапа в развитии лоббизма в США было связано с внесением корректив в содержание лоббистской деятельности, а также с более четким очерчиванием ее правовых границ. В то же время говорить о том, что этот процесс к настоящему времени завершен автору представляется преждевременным. Более того, устойчивое и постепенное развитие лоббистского регулирования в США создало необходимую основу для его дальнейшего совершенствования и успешной борьбы с теневыми и косвенными методами лоббирования интересов.

В § 2.2. **«Правовое регулирование лоббистской деятельности в государствах – членах ЕС»** диссертант анализирует общее и особенное в порядке регулирования лоббизма в государствах Европейского Союза. Следует

обратить внимание на то, что регулирование лоббистской деятельности на уровне отдельных специализированных законов распространено не во всех странах Европейского союза. В настоящий момент лоббистская деятельность регулируется отдельными законодательными актами только в семи государствах – членах Европейского Союза: Франция, Ирландия, Литва, Австрия, Польша, Словения и Великобритания. В большинстве же стран Европейского Союза отсутствуют специальные акты, устанавливающие правила поведения и требования о регистрации лоббистов, а также не приняты кодексы деловой этики и не ведутся реестры. Кстати, в большинстве государств, в которых имеется специальное регулирование лоббизма, оно возникло достаточно недавно, как, собственно, и на уровне Европейского Союза.

Так, вопрос о необходимости нормативного регулирования деятельности лоббистов в институтах Европейского союза впервые был затронут только в марте 1986 года в докладе депутата Европарламента от Дании Дженса-Питера Бонда. Однако уже 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 года[7].

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. Установленная Регламентом Бундестага система регистрации добровольная и действует только в отношении лоббистов в Бундестаге. Диссертант констатирует, что созданная система государственного контроля деятельности лоббистов основана на применении «мягких» методов. Однако, по мнению немецких политиков, в контексте лоббистской деятельности обеспечивает больший эффект контрольной функции со стороны государства, так как только зарегистрированные лица наделяются правами на участие в

[7] Green Paper – European transparency initiative, COM/2006/0194 final.

обсуждении и рассмотрении внесённых ими предложений. При этом 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.

Законодательное регулирование лоббистской деятельности в Великобритании является относительно новым явлением. До 2014 года регулирование основывалось на добровольных кодексах поведения лоббистов. Однако в 2014 году на основании законодательной инициативы Правительства был принят «Закон о прозрачности лоббирования, ведения беспартийной кампании и управления профсоюзами» («Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act»)[8], 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»[9]. Введённые требования носят довольно ограниченный характер: распространяются только на лоббистскую деятельность в правительстве и только по ограниченному кругу вопросов.

Во Франции 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. Диссертант обращает внимание на то, что французский закон, в отличие от законов о лоббизме в других странах, достаточно подробно закрепляет правила поведения лоббистов.

---

[8] Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, c. 4. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4.

[9] Transparency of Lobbying Act 2014, Explanatory Notes 4.

Весьма полезным представляется опыт Литвы. В 2000 году в этом государстве был принят Закон «О лоббистской деятельности», подвергшийся справедливой критике литовских юристов за неопределенности его формулировок. В связи с негативной реакцией Парламент принял новый закон 2003 года, заменивший закон 2000 года, который фактически копировал американский опыт регулирования лоббизма. Так, 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, в Законе отсутствовала четко определенная ответственность за нарушение законодательных положений, а также отсутствовали требования о публичном ведении реестра и раскрытии информации об отчетах лоббистов. Знакомство с практикой действия Закона позволили диссертанту сделать вывод о том, установленная законом система контроля лоббистской деятельности оказывается малоэффективной. Литовские специалисты причины тому видят в отсутствии лоббистской культуры, которая за такой сравнительно короткий период времени в сознании большинства чиновников, политиков и лоббистов еще не успела сформироваться, поскольку на практике лоббистская деятельность осуществляется благодаря личным связям, и в результате в стране продолжает процветать коррупция[10].

В § 2.3. **«Модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах»** на основе компаративного анализа видов правового регулирования в исследуемых зарубежных государствах диссертант выделяет две основные модели регулирования лоббистской деятельности: американскую и европейскую. Американская модель представляет собой систему императивных требований и норм, которые помимо США попытались применить в своем законодательстве Литва и Польша. Европейская модель же основывается на диспозитивном подходе, кодексах профессиональной этики лоббистов и

[10] LOBBYING LANDSCAPE IN LITHUANIA. URL: http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-lithuania

добровольной регистрации, которая позволяет получить определенный набор прав лоббиста.

Несмотря на все представленные в диссертации преимущества американской модели, диссертант отмечает, что система регулирования и контроля лоббистской деятельности, доминирующая в европейских странах так же достаточно эффективна. По мнению автора диссертационного исследования, 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. И все же, диссертант отмечает, что в настоящий момент в ряде европейских стран (Германия, Великобритания, Франция и др.) наблюдается тенденция к ужесточению лоббистского регулирования.

Глава 3. **«Лоббистская деятельность в Российской Федерации: право и практика"** диссертант дает подробную характеристику процесса становления института лоббизма в России вплоть до настоящего времени и представляет перспективы развития этого института, указывая на оптимальные направления совершенствования законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность.

В § 3.1. **«Правовое регулирование взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти в Российской Федерации»** диссертант аргументировано доказывает, что в настоящий момент в России создана конституционно-правовая база для лоббистской деятельности. Так, 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»). В то же время, по мнению диссертанта, вышеприведенные законы не снижают потребность в принятии специального закона, посвященного регулированию лоббистской деятельности профессиональными лоббистами, поскольку деятельность специальных организаций или отдельных лиц по представлению интересов клиентов в государственных органах с целью оказания влияния на их решения остаётся неурегулированной. В результате диссертант констатирует, что деятельность профессиональных лоббистов не запрещена российским законодательством, а значит, может осуществляться вне–законных рамок, что ведёт к различным злоупотреблениям.

В § 3.2. **«Законопроекты о лоббизме в законотворческой практике Российской Федерации»** диссертант проводит сравнительный анализ преимуществ и недостатков пяти проектов законов о лоббизме, которые были внесены в Государственную Думу с начала 90-х годов по настоящее время. По итогам, сравнительной характеристики диссертант приходит к заключению о том, что все пять законопроектов изобиловали большим количеством недочетов, как с точки зрения содержания, так и юридической техники. Так, все законопроекты содержали узкий круг субъектов лоббистской деятельности, не создавали действенного механизма контроля и привлечения к ответственности лоббистов за совершение злоупотреблений и правонарушений.

В § 3.3. **«Перспективы правового регулирования лоббистской деятельности в России»** диссертант вносит конкретные предложения, связанные с разработкой нового законопроекта, посвященного регулированию деятельности профессиональных лоббистов в России. Так, автор диссертации подчеркивает, что до настоящего времени как в целом в российском обществе, так и научной среде, в частности, нет единого понимания сущности и целей лоббистской деятельности.

Более того, диссертант обращает внимание на то, 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. В результате, 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 влиянием[11].

Учитывая вышеизложенное, диссертант полагает, что теоретической основой в процессе правовой институционализации лоббизма в Российской Федерации мог бы стать опыт иностранных государств. По мнению автора, наиболее приемлемым методом регулирования лоббизма в России является комбинированный метод (сочетание американского и европейского подходов). Он предполагает:

Во-первых, 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 Правительство активно использует право законодательной инициативы).

Во-вторых, 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; диссертант полагает, что реестр должен вестись не общественной организацией, а государственным органом, в полномочия которого будет входить ведение данного реестра.

В-третьих, 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

[11] Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.

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).

В-четвертых, 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).

И, наконец, в-пятых, введение санкций за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами и совершение иных действий в нарушение законодательства о лоббистской деятельности.

В завершении **Главы 3** диссертант обращает внимание на то, что предлагаемый для внедрения в российское законодательство комбинированный метод регулирования, предусматривающий стимулирование лоббистской деятельности в сочетании с системой санкций, способен создать серьёзный противовес стремлению теневых лоббистов сокрыть совершение лоббистских операций от внимания контрольно-надзорных государственных органов.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы по всем исследованным вопросам, структурированы предложения и практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию российского законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом 3,2 п.л.

В рецензируемых научных изданиях:

1. Суровцев С.И. Лоббистская деятельность в контексте ее правового регулирования: содержательные характеристики и вопросы развития / С.И. Суровцев // Этносоциум и Межнациональная культура. – 2016. – №11 (101). – С. 178-185 (0,4 п.л.), (№1832 Перечня журналов ВАК).

2. Суровцев С.И. Особенности правового регулирования лоббистской деятельности в Германии и США: сравнительно-правовой анализ / С.И. Суровцев // Право и управление. XXI век. – 2016. – №2(39). – С. 74-82 (1 п.л.), (№ 1031 Перечня журналов ВАК).

3. Суровцев С.И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в РФ / С.И. Суровцев // Право и управление. XXI век. – 2016. – №3(40). – С. 55-63 (0,8 п.л.), (№ 1031 Перечня журналов ВАК).

Рецензируемые научные издания, входящие в международные реферативные базы данных и системы цитирования:

4. Stanislav Surovtcev. Historical aspects and the meaning of lobbying from a legal perspective // Journal of Constitutional History. – 2017. – №33. – С. 131-141. Станислав Суровцев. История развития и содержательные характеристики лоббистской деятельности в контексте ее правового регулирования // Вестник конституционной истории – 2017. – №33 – С. 131-141 (1 п.л.), (Scopus).