

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционного и административного права

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(код и наименование направления подготовки, специальности)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Проблемы правового регулирования лоббизма»

Студент	<u>Сетина Ю.А.</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Руководитель	<u>Станкин А.Н.</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)

Допустить к защите

И.о. зав. кафедрой «Конституционное и административное право» к.ю.н. Н.А. Блохина
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) _____
(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2018

Аннотация

Актуальность темы исследования заключается в том, что в последние три десятилетия лоббизм стал предметом пристального исследования и обсуждения многих ученых, специалистов общественных организаций. Данный феномен также привлекает к себе внимание законодательных и исполнительных органов власти.

Цель работы - провести комплексное научное исследование особенностей правового регулирования лоббирования. Задачи работы: 1. Рассмотреть теоретико-правовые характеристики лоббизма. 2. Исследовать зарубежный опыт правового регулирования лоббирования. 3. Проанализировать нормативные основы лоббирования в России.

В первой главе работы была проанализирована теоретико-правовая характеристика лоббизма. Были подробно рассмотрены подходы к содержанию лоббизма, его понятие и признаки, содержание и виды. Во второй главе рассматривалась история и зарубежный опыт правового регулирования лоббизма. Рассматривались особенности регулирования лоббизма в странах, где он регламентирован специальным законодательством (США и Канада), в странах, в которых существует модель косвенного регулирования лоббистских отношений (Великобритания, ФРГ, страны ЕС), в государствах, которые отказались от официальной легализации лоббизма. В третьей главе работы были исследованы особенности формирования нормативных основ лоббирования в России. Были рассмотрены, охарактеризованы и выделены отличительные особенности всех законопроектов (1996, 1997, 2004 гг.), которые связаны с попытками ввести в Россию специальный закон о лоббировании.

Объем работы составляет 80 печатных страниц. Ее структура непосредственно связана с ее целями и задачами. Работа состоит из следующих структурных частей: введения, трех глав, разделенных на тринадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы, насчитывающего 63 наименования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-правовая характеристика лоббизма	7
1.1. Подходы к содержанию лоббизма.....	7
1.2. Понятие и признаки лоббирования.....	17
1.3. Содержание лоббирования.....	19
1.4. Виды лоббирования.....	24
Глава 2. История и зарубежный опыт правового регулирования лоббирования.....	27
2.1. Модели правового регулирования лоббирования за рубежом...27	
2.2. Государства со специальным законодательством о лоббизме...29	
2.3. Модель косвенного регулирования лоббистских отношений...40	
2.4. Страны, отказавшиеся от легализации лоббирования.....46	
Глава 3. Формирование нормативных основ лоббирования в России.....	49
3.1. Законопроект 1996 года.....	49
3.2. Законопроект 1997 года.....	54
3.3. Законопроект 2004 года.....	57
3.4. Модельный закон стран СНГ 2003 года.....	58
3.5. Косвенное регулирование лоббистских отношений.....	60
Заключение.....	71
Список используемой литературы.....	75

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследуемого вопроса обуславливается тем, что для современного развития демократических государств и обществ требуются специальные условия для того, чтобы иметь возможность оказывать влияние на правотворческий процесс. По этой причине является крайне важным развитие форм представительства интересов различных социальных групп во влиянии на институты публичной власти и их деятельность. Одной из таких форм представительства является лоббирование. Пожалуй, нет другой более сложной и противоречивой формы участия и влияния различных интересов на решения правотворческого характера, чем лоббирование. В первую очередь лоббирование требует теоретического и практического осмысления. Кроме того, в настоящее время также требуется и специальная юридическая регламентация лоббирования в системе позитивного права. Эти обстоятельства имеют очень важное значение, поскольку не только среди простых обывателей, но и в публичном пространстве широко распространена точка зрения о том, что лоббирование обладает исключительно негативным аспектом. Разумеется, что лоббизму присущи не только позитивные характеристики, но и негативные. Более того, иногда лоббизм даже имеет откровенно криминальный фон, который в некоторых случаях сводит на нет весь его положительный потенциал в качестве инструмента цивилизованного согласования интересов.

Цель работы - провести комплексное научное исследование особенностей правового регулирования лоббирования.

Объект исследования - основные аспекты изучения опыта лоббизма в жизни зарубежных государств и во внутриполитической жизни России.

Предметом исследования являются особенности правового регулирования лоббизма в России и за рубежом.

Задачи работы:

1. Рассмотреть теоретико-правовые характеристики лоббизма.

2. Исследовать зарубежный опыт правового регулирования лоббирования.

3. Проанализировать нормативные основы лоббирования в России.

Говоря о степени разработанности исследуемого вопроса необходимо отметить, что лоббизм являлся объектом пристального исследования со стороны специалистов в области политологии, социологии и экономики и разумеется, юридической науки.

Приходится признать, что именно в зарубежной литературе проблема лоббирования была наиболее хорошо разработана и исследована. Так, анализируя степень научной разработанности поставленной проблемы, следует отметить работы таких авторов как Р. Даль, М. Дюверже, З. Роман, Л. Зетгер, Г. Джордан, С. Томпсон, С. Джон, Т. Парсонс.

Что же касается российской науки, то тема лоббирования рассматривалась ею в различные периоды своего развития. В частности, еще во времена Советского Союза Н.Г. Зяблюк рассматривал лоббирование на примере США. Начиная с 1990-х гг. вопросы лоббирования рассматривались различными исследователями, наиболее крупными и значимыми из которых являются А.А. Нещадин, Л.Е. Ильичева и А.С. Автономов.

Огромный вклад в исследование различных аспектов лоббирования был внесен А.П. Любимовым. В основном он занимался исследованием вопросов и проблем лоббирования в законодательной деятельности. В частности, в одной из его последних работ дается комплексный анализ процесса лоббирования в России. Кроме того, исследованием лоббирования также занимались такие специалисты как А.В. Малько, В.В. Исаков, С.Г. Белобродов, В.В. Красинский, В.В. Смирнов, Т.И. Аравина, Т.В. Васильев, С.Е. Заславская, О.А. Шомко, А.Э. Бинецкий, А.Н. Данков, А.С. Косопкин, И.Ю. Богдановская, К.В. Киселев, Т.И. Нефедова, Г.С. Кузнецов, Ю.Ю. Кузнецов, Э.Д. Лозанский, С.А. Авакьян и др.

Одними из последних актуальных работ, которые посвящены проблемам правового регулирования лоббистской деятельности являются исследования В.В. Субочева, С.П. Сиротенко, И.Е. Минтусова, Д.И. Тисленко, Р.В.

Зелепукина, М. Пантелеева, Н. Меньшенина. Кроме того, следует выделить фундаментальные исследования лоббирования, которые проводились как самим П.А. Толстым (и которые нашли отражения в нескольких монографиях), так и под его руководством.

Необходимо отметить, что исследования российских специалистов в области лоббизма были консолидированы на сайте lobbying.ru. Материалы этого портала обладают научно-практической значимостью.

С уголовно-политических и криминологических позиций применительно к проблематике лоббирования особую значимость представляют рассуждения В.В. Лунеева и Н.А. Лопашенко.

Таким образом на основании изложенного, можно говорить о том, что как российские, так и зарубежные исследователи проделали масштабную и основательную работу по выявлению особенностей лоббирования, его сущности, характерных признаков и особенностей, черт и закономерностей. Тем не менее, сегодня всего этого уже недостаточно. В настоящее время появилась большая потребность в комплексном исследовании вопросов лоббирования. При этом наиболее важное и актуальное значение имеет исследование развития лоббирования в правотворческой деятельности. Необходимость в этом испытывает развивающееся современное российское общество. Кроме того, нельзя не отметить и то обстоятельство, что уже давно ощущается необходимость в формировании механизма учета интересов различных социальных групп в правотворчестве. Помимо всего прочего, данная потребность связана и с такой важной задачей как противодействие криминальным проявлениям лоббирования.

Научно-практическая значимость настоящего исследования заключается в том, что его результаты окажутся полезными для юридической науки, а представленные рекомендации в случае их реализации смогут повысить степень защищенности охраняемых действующим законодательством интересов государства и общества от неправомерного и недобросовестного лоббирования в правотворчестве.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЛОББИЗМА

1.1. Подходы к содержанию лоббизма

В начале работы необходимо остановиться на дефиниции лоббизма и рассмотреть ее более подробно, поскольку это важно для целей настоящего исследования. Здесь прежде всего следует отметить, что дефиниция лоббизма как явления не имеет единообразного теоретического подхода и толкования. Кроме того, не существует и общепринятой практики лоббирования как совокупности приемов и навыков. Таким образом можно говорить о том, что отсутствует универсальный доктринальный подход к лоббизму и его проявлениям. Подчеркнем, что это неизбежно порождает расхождение в нормативных основах регулирования этого феномена. Далее кратко рассмотрим историю возникновения понятия «лоббизм» и его этимологию. Сделать это нужно для того, чтобы как можно более корректно осмыслить данный феномен.

В специализированной литературе этимология слова «лобби» исследовалась довольно подробно. Оно происходит от латинского слова «lobia», что дословно означает галерея, открытый портик, который примыкает к зданию и первоначально употреблялось применительно к архитектуре религиозных и культурных учреждений. Начиная с момента своего появления, данное понятие использовали для характеристики проходов и галерей, которые в основном были расположены в монастырях Англии в XVI в. Во всяком случае в Оксфордском словаре 1533 г. словом «lobby» обозначалось именно это. В монастырских lobby имелось множество дверей, при этом некоторые из них вели в отдельные комнаты и кельи, другие же вели в тихие помещения и галереи.¹ Несколько позднее так стали называть кулуары и холлы в светских зданиях (театрах).²

¹ Толстой П. А. Практикум по лоббизму в России. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2017. - С. 17.

² Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образы и степень социальной приемственности // Социологические исследования. - 2010. - № 11. - С. 59.

В последующие века произошла интерполяция слова «лобби». Из архитектуры религиозных и культурных учреждений оно распространилось уже на законодательные органы. Известный специалист в области лоббизма П.А. Толстой объясняет это историческим развитием парламентаризма и в подтверждение своих слов говорит о том, что когда в XIII в. образовался английский парламент, то на первых порах его собрания проходили нерегулярно, причем даже не в одном месте, а в разных городах и помещениях.³ Специалисты также отмечали, что с 1640-х гг. произошло полноценное оформление «лобби» в публичных учреждениях. Начиная с этого периода словом «lobby» стали называть вестибюль, а также два коридора вокруг залов заседаний в здании палаты общин.⁴ Отдельные специалисты отмечали, что еще известный драматург У. Шекспир и ученый Ф. Бекон употребляли слово «лобби» в политическом контексте. А если мы возьмем к примеру, США, то такие понятия как «лобби», «лоббизм», «лоббирование» упоминал еще государственный деятель Джеймс Мэдисон, который являлся четвертым президентом этой страны и одним из авторов проекта Конституции США.⁵

Таким образом, на уровне официальных документов термин лоббизм был впервые выделен именно в США. В этой связи И.М. Фролова писала о том, что термин «лобби» был впервые зафиксирован в протоколах заседания Конгресса США, это произошло на его десятом созыве, который состоялся в 1808 г.⁶ В специализированной литературе также встречается и другая точка зрения по этому поводу. Из нее следует, что этот феномен был впервые официально отражен в 1829 г. В тот период термином «лобби» обозначался круг завсегдаев коридоров Конгресса американского штата Олбани. Эти завсегдаи довольно активно пытались оказать влияние на принятие решений по различным вопросам.⁷

³ Толстой П. А. Указ. соч. - С. 17.

⁴ Роман З. Группы интересов и экономические палаты. М.: РАГС при Президенте РФ, 2005. - С. 54.

⁵ Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Указ. соч. С. 60.

⁶ Фролова И.М. В поисках исторических корней лоббизма // Вестник Московского университета. - 2011. - № 6. - С. 85.

⁷ Малько А.В. Лоббизм и право // Правоведение. - 1998. - № 3. - С. 21.

Другие специалисты считают, что распространение понятия «лобби» было связано с вестибюлем гостиницы «Willard» в Вашингтоне, где 18-й президент США Улисс С. Грант (в 1869-1877 гг.) проводил прием обращений. И на этом моменте нужно остановиться более подробно. Интересно, что этот прием обращений носил возмездный характер. Более того, разрешение (рассмотрение) этих обращений в отношении заинтересованных лиц также осуществлялось на возмездной основе. Именно в этот период при помощи слова «лобби» стали обозначать специальное место. В этом месте регулярно собирались заинтересованные лица, которые имели возможность донести свою собственную позицию до членов Палаты представителей Конгресса США и сенаторов.⁸

Следующий важный аспект связан с тем, что понятия «лоббизм» и «лоббирование» зачастую употребляются как синонимы и очень редко разграничиваются. В результате, это неизбежно сказывается на отсутствии категорической ясности их содержания. В этой связи в специализированной литературе неоднократно отмечалось, что некоторые исследователи зачастую обозначают одним и тем же термином как саму деятельность, так и совокупность тех отношений, которые ее определяют.⁹ Мы считаем, что данное замечание является справедливым и обоснованным, а сама эта проблема по всей видимости связана с издержками перевода.

Итак, попытаемся в свою очередь расставить все на свои места и разграничить обе эти дефиниции. Сначала рассмотрим сущность термина «лоббизм». Данным термином как правило обозначается название феномена продвижения конкретных интересов в институтах публичной власти. Что же касается термина «лоббирование», то под ним обычно понимают действие, процесс влияния различных интересов в компетентных учреждениях и органах. «Лоббирование» представляет собой процесс, упорядоченную совокупность

⁸ Толстых П.А. Лоббизм: профессиональный опыт // Капитал и Право. - 2015. - № 7. - С. 12.

⁹ Данков А.Н., Шомко О.А. Политическая экономия лоббирования: М.: ЦЭМИ РАН, 2016. - С. 10.

действий, оно является практическим проявлением «лоббизма» как явления и феномена.

В теории и практике существует множество разных подходов к содержанию лоббизма. Пожалуй, одним из наиболее популярных подходов является плюралистический и корпоративистский подходы. Основой этих подходов является тип взаимоотношений субъектов лоббирования с институтами власти. К примеру, А.П. Любимов отмечал, что именно эти два подхода являются основными, поскольку именно они определяют саму сущность лоббистской деятельности.¹⁰ Плюралистический и корпоративистский подходы определяют состояние групп интересов, а также возможность лоббирования в таких условиях, которые существуют в конкретный период времени. Наличие какого-либо из двух указанных подходов создает различные факторы для развития лоббирования.

Рассмотрим специфические особенности этих подходов более подробно. Первым подходом является плюралистический. Отличительной особенностью этого подхода является то, что он присутствует там, где группы давления формируются спонтанно. Эти группы довольно многочисленны, их отличает разнообразие интересов, а вся их деятельность в основном сконцентрирована на конкуренции между собой за право получения какого-либо ресурса. Такие группы практически полностью независимы от государства и самостоятельны в выборе своих интересов. Специалисты по вопросам лоббирования указывали на то, что характер влияния таких групп на власть определяется в результате ожесточенной конкурентной борьбы. По их мнению, здесь необходимо ограничивать методы, средства и технологии лоббирования.¹¹

Вторым подходом является корпоративистский. Он подразумевает, что с одной стороны, составные части системы представительства интересов являются различными, но в то же время они функционально и иерархически расположены. Центральная роль здесь принадлежит корпоративистским

¹⁰ Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия, 2010. - С. 25.

¹¹ Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. - 2004. - № 3. - С. 35-36.

организациям, которые представляют собой своего рода монополии. Монополиями они называются отнюдь не случайно. Государство наделяет их санкционированным правом на представительство в своей области, а в обмен оно получает от этих организаций контроль за выбором и выдвижением требований. Сторонники корпоративистского подхода настаивают, что именно государство является главным инструментом выявления интересов и сплочения значимых общественных групп вокруг них. Отличительной особенностью подобной системы является то, что здесь государство само отбирает определенную группу и наделяет ее правом представительства. При этом такая группа всегда является идеологически надежной.¹²

В процессе исследования были тщательно и подробно изучены практически все дефиниции лоббизма (лоббирования), которые встречаются в специализированной литературе. В результате этой работы можно представить классификацию подходов, которая с одной стороны, весьма схожа с той, которую мы приводили выше, с той лишь разницей, что здесь акцент делается на профессиональном критерии.

Рассмотрим особенности первого подхода. Этот подход раскрывает понятие лоббизма следующим образом - деятельность субъектов, которые с целью принятия необходимых для себя решений оказывают влияние на структуры государственной власти. Одним из приверженцев этого подхода является К.М. Хутов, который дает свою собственную трактовку лоббизма. Под этим феноменом он понимает такое явление современной политико-правовой жизни, которое подразумевает активную деятельность любых заинтересованных физических и юридических лиц по отстаиванию и представлению собственных интересов на различных уровнях власти с целью оказания влияния на принимаемые решения.¹³

Приверженцами этого подхода также являются Г.П. Ивлева и Г.А. Гаджимагомедова, которые, как и все остальные авторы, также давали

¹² Зяблюк Н.Г. Лоббизм и политика в США. М.: Мысль, 1976. - С. 7-8.

¹³ Хутов К.М. Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминогенного взаимовлияния // Журнал российского права. - 2007. - № 14. - С. 95.

собственную трактовку лоббизма. Под ним они понимают осуществление давления, а также оказание активного влияния на парламентариев, государственных чиновников или же каких-либо других влиятельных лиц с целью принятия последними решений в пользу тех, чьи интересы представляют лобби. Здесь речь может идти о принятии того или иного закона (или другого нормативного акта), либо наоборот, о его неприятии. Речь также может идти и о получении или размещении государственных заказов, о защите от наказания определенных лиц и др.¹⁴

Переходим к рассмотрению следующего подхода предложенной классификации. Он связывает лоббизм с профессиональной (полагаем, что эту деятельность также можно назвать постоянно осуществляемой) деятельностью физических лиц (или организаций) по продвижению интересов клиентов (доверителей) в структурах государственной власти. Как и все прочие подходы, этот также обладает своей отличительной особенностью. Суть ее состоит в том, что осуществление лоббирования этот подход увязывает с формированием и развитием профессионализации групп интересов. В свою очередь это требует правовой регламентации отношений заинтересованных лиц и институтов публичной власти. Подчеркнем, что именно этот подход получил широкое распространение среди ученых-правоведов. В числе его сторонников такие специалисты в области лоббизма как А.П. Любимов, М.В. Бятец, А.В. Малько и др.

Кратко резюмируем изложенное. Мы рассмотрели два подхода к лоббизму, в которых основной акцент делается на профессиональном критерии. Первый подход является более широким, поскольку в него входят все те определения, которые также возможны и в рамках второго подхода. Что же касается второго подхода, то здесь необходимо отметить, что он является более конкретизированным и его целесообразно применять тогда, когда лоббизм институционализирован в системе права. Аргументируем это следующими

¹⁴ Гаджимагомедов Г.А., Ивлев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Юрайт, 2016. - С. 85.

положениями. Лоббизм будет оставаться за пределами правового поля вплоть до тех пор, пока он не получит легализацию в качестве правового феномена. Поэтому в таких условиях лоббирование образуется и осуществляется хаотично, а его влияние на правотворческие процессы и вовсе не поддается прогнозированию. В другом случае лоббирование должны осуществлять исключительно зарегистрированные лица (либо организации) по запросам заинтересованных лиц и в предусмотренном порядке.

Следует отметить, что некоторые авторы связывают лоббирование не с заинтересованными лицами как субъектами, а с представителями институтов публичной власти. По их мнению, лоббированием являются такие действия государственных органов власти (исполнительных и законодательных, а также судебных), которые направлены на поддержку отдельных отраслей и сфер экономики регионов, социальных групп, предприятий, продиктованные не объективной необходимостью, а исключительно заинтересованностью, причем в отдельных случаях даже подкупом должностных лиц.¹⁵

Мы считаем, что этот подход неполноценно отражает сущность лоббирования. Его основным недостатком является то, что он теоретически исключает возможность оказания влияния со стороны групп давления либо групп интересов, которые не имеют прямых представителей в институтах публичной власти, наделенных властными полномочиями. Если понимать под лоббированием деятельность органов власти, которая направлена на поддержку отдельных сфер и социальных групп, то тогда мы считаем, что следует определять в качестве лоббистов исключительно должностных лиц.

Однако, в том случае если мы взглянем на этот вопрос с немного другого ракурса, то следует иметь в виду, что должностные лица фактически и так являются представителями как всего общества в целом, так и его отдельных структур. Из этого выходит следующее. Если данный метод применять для определения лоббирования в правовой среде, то это неизбежно приведет к

¹⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2015. - С. 271.

тому, что все депутаты, чиновники и судьи будут априори считаться лоббистами. А за пределами правового поля окажутся как раз те, кто действительно оказывает влияние и осуществляет давление на институты публичной власти. В любом случае, мы все же считаем, что рассмотренный подход может оказаться полезным для осмысления отдельных форм проявления лоббизма.

Зарубежные подходы к определению лоббизма анализировал А.В. Шапошников. Приведем наиболее интересные из них. Например, представляет интерес позиция британского исследователя С.Э. Файнера, который, как и все прочие авторы дает собственную трактовку лоббизма. Таковым он считает любую деятельность организаций, которые с целью содействия собственным интересам оказывают влияние на органы государственной власти. В подходе американского политолога Э. Лэдда на передний план выдвинут политический компонент. Он считает, что лоббизмом является организация групп людей для агрегирования, артикуляции и реализации собственных политических интересов. Наконец французский социолог Р.-Ж. Шварценберг характеризует лоббизм как организацию защиты интересов и оказание давления на общественные власти в целях добиться от них принятия таких решений, которые будут соответствовать ее интересам.¹⁶

В результате своего анализа А.В. Шапошников пришел к выводу о том, что зарубежные подходы к определению лоббизма не отражают его сущности. Он объясняет это тем, что в западной политической науке этот феномен характеризуется на уровне представления о нем, а не понятия.¹⁷

Также отметим, что А.В. Шапошников дал и свою собственную трактовку лоббизма. Он характеризует его как систему реализации интересов различных групп и структур, которая реализуется при помощи организованного

¹⁶ Шапошников А. В. Лоббизм как явление общественной жизни и категория политической науки // Сравнительное конституционное обозрение. - 2014. - № 5 (68). - С. 28.

¹⁷ Там же. - С. 28.

легитимного либо нелегитимного воздействия на органы, которые принимают политико-властные решения.¹⁸

Лоббирование также рассматривалось и в институциональной экономической теории. Здесь оно понимается как: демократический институт принятия государственных решений, а также как система организационного оформления, представительства и согласования групповых интересов бизнеса, общественных и других институтов и групп в различных ветвях власти.¹⁹

Таким образом, все приведенные нами подходы показывают, что можно выделить лоббизм как в широком, так и в узком смысле. К примеру, А.П. Любимов, трактуя лоббизм в широком смысле, предлагает считать им деятельность граждан, групп, предприятий, организаций и иных субъектов правоотношений по отстаиванию собственных активных интересов.²⁰ В свою очередь П.А. Толстой считает, что лоббизм нельзя сводить лишь к давлению на органы власти со стороны бизнеса и общественных организаций. Он настаивает, что деятельность самих субъектов власти также является лоббизмом, в том случае если она направлена на продвижение собственных корпоративных интересов, получение особых властных преференций и т.д.²¹

Известный российский правовед и юрист А.С. Автономов также характеризует лоббизм в широком смысле. Он считает, что лоббизмом является действие представителей негосударственных организаций, осуществляемое в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления, имеющее своей целью добиться принятия (либо наоборот, непринятия) решений органами власти в соответствии с интересами специальных групп, чьи интересы выражают указанные организации.²²

Авторитетный английский специалист в области лоббизма К. Кумс предложил и широкую и узкую трактовку лоббизма. Под лоббизмом в рамках

¹⁸ Шапошников А. В. Указ. соч. - С. 28.

¹⁹ Белокрылов К.А., Кетова Н.П. Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса. - М.: Содействие - XXI век, 2016. - С. 46.

²⁰ Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма. М.: Либеральная миссия, 2014. - С. 15.

²¹ Толстой П. А. Указ. соч. - С. 17.

²² Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: Инфограф, 2008. - С. 27.

его широкого осмысления, он понимает «реализацию права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству». Что же касается узкой трактовки лоббизма, то К. Кумс определяет его как профессиональную деятельность сотрудников либо специальных консультантов, которые были специально наняты компаниями, профессиональными и деловыми ассоциациями, а также прочими группами с целью представления интересов указанных организаций в процессе формирования государственной политики.²³

На первый взгляд может показаться, что широкий подход к дефиниции лоббизма не совсем правилен. Однако это не так, и вот почему. В законодательстве отсутствует четкий перечень субъектов лоббирования и запрета другим лицам на осуществление лоббистской деятельности. Соответственно в подобной ситуации нет равным счетом никаких правовых оснований для того, чтобы включать либо не включать отдельные группы в потенциальный состав субъектов лоббирования. Таким образом, мы приходим к выводу о том, что, широкий подход к дефиниции лоббизма является обоснованным.

Что же касается узкой трактовки лоббизма, то А.П. Любимов связывает ее с правовым смыслом. Он предлагает следующую трактовку лоббизма в узком смысле: совокупность норм, которые регулируют воздействие (или участие) граждан, предприятий, организаций, общественных объединений, а также других субъектов правоотношений, которые специализируются на лоббистской деятельности с органами государственной власти с целью оказания влияния на принятие нужных лоббистам решений, а также для активного отстаивания лоббистами собственных интересов.²⁴

²³ Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия, 2010. - С. 27.

²⁴ Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма. М.: Либеральная миссия, 2014. - С. 18.

1.2. Понятие и признаки лоббирования

Проявления лоббизма в первую очередь связаны с принятием решений правотворческого характера. Объясняется это тем, что само влияние происходит с целью принятия общеобязательных предписаний в интересах субъектов лоббирования.

Как известно, правотворчество является особым видом деятельности институтов публичной власти. Суть правотворчества состоит в осуществлении определенных юридически значимых действий. Эти действия связаны с подготовкой, принятием и опубликованием нормативных правовых актов, которые должны быть оформлены надлежащим образом, должны быть опосредованы и носить общеобязательный характер.

Как и у любого явления, у лоббирования также можно выделить характерные признаки. Именно они и способствуют развитию лоббирования в качестве самостоятельного института. Благодаря этим признакам можно отграничить лоббирование от иных форм влияния и взаимодействия на институты публичной власти.

Сначала рассмотрим позицию А.П. Любимова. К характерным признакам лоббирования он относит такие признаки как: а) наличие чьих-либо интересов; б) наличие объектов и субъектов воздействия; в) возможность как отдельных граждан, так и их групп принимать участие в создании и подготовке политических и правовых решений; г) выполнение лоббистами функций посредников между государственными органами и влиятельными заинтересованными группами.²⁵

В свою очередь С.П. Сиротенко выделял сущностные элементы, которые отражают правовые аспекты лоббистской деятельности и указывал на то, что их необходимо учитывать при ее упорядочении и регулировании. По его мнению, к таким сущностным элементам относятся: а) индивидуальный и коллективный интерес субъектов лоббизма; б) стихийность и случайность в процессе

²⁵ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 45.

принятия каких-либо решений; в) конкретный объект воздействия; г) посреднический характер; д) законность методов и форм воздействия на власть.²⁶

По результатам проведенного анализа специализированной литературы, можно выделить следующие характерные признаки лоббирования.

1. Первым признаком является взаимодействие субъектов. При этом один из них обязательно должен быть наделен соответствующими властными полномочиями. В процессе лоббирования происходит влияние на лиц, принимающих политико-властные решения. Во-первых, из этого следует, что носители интересов непосредственно связаны с институтами публичной власти, должностными лицами либо людьми, которые к ним близки. А во-вторых, из этого также следует, что определенный поток информации адресован лицам, наделенным властными полномочиями.

2. Вторым признаком является ориентированность на продвижение конкретных интересов определенного лица либо группы. При помощи лоббирования обычно реализуются интересы конкретного лица (лиц) либо групп. Во многом именно благодаря лоббированию появляется хорошая возможность отстаивать определенные интересы, а отдельные лица при этом также могут извлечь выгоду, в том случае если они имеют возможность принимать властные решения либо оказывать влияние на их принятие.

3. Третьим признаком является конфиденциальный характер отношений между субъектами лоббистской деятельности и институтами публичной власти. Как известно, лоббирование исторически развивалось и развивается в кулуарах, поэтому далеко не всегда и не во всех случаях можно обнаружить, кто же на самом деле стоит за каким-либо решением.

4. Четвертым признаком является особая сфера действия. Такой сферой является правотворчество. Лоббирование всегда направлено на принятие, сохранение, изменение и прекращение общеобязательных и формально-

²⁶ Сиротенко С.П. Российский и зарубежный опыт правового регулирования лоббизма // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. - 2014. - № 4. - С. 42.

определенных предписаний. Эти предписания выражаются в виде правила поведения или отправного установления, которые в свою очередь являются публичным регулятором общественных отношений.

5. Заключительным пятым признаком является наличие специальных средств и методов, а также технологий продвижения интересов. Сама сущность лоббирования состоит в продвижении специальных средств, методов и технологий. Их воплощение возможно исключительно в ходе организованных и активных действий, которые направлены на представителей институтов публичной власти.

1.3. Содержание лоббирования

В содержание лоббирования входит совокупность различных элементов. Охарактеризуем эти элементы более подробно. Первый элемент - предмет лоббирования, которым являются интересы. Вторым элементом являются субъекты влияния. Таковыми являются заинтересованные лица. Наконец третьим элементом является система методов и средств, а также технологий оказания влияния на учет интересов в принятии правотворческих решений.

Все перечисленные составляющие определяют наличие: а) совокупности прав и обязанностей у субъектов влияния; б) задач, требуемых для реализации поставленной цели; в) комплекса процедур, которые должны обеспечить процесс влияния.

Итак, рассмотрим первый неотъемлемый элемент содержания лоббирования - его предмет. Как мы уже отметили, предметом этого феномена являются интересы. Но не простые интересы. В данном случае подразумеваются такие интересы, в целях реализации которых заинтересованные лица оказывают влияние на институты публичной власти при принятии правотворческих решений. Следует отметить, что выявление и определение правовой природы предмета лоббирования имеет важное практическое значение. Предмет лоббирования составляют интересы.

Последние направлены на принятие, сохранение, изменение, прекращение общеобязательных и формально-определенных предписаний. Эти предписания выражаются в виде правила поведения или же отправного установления. Что касается содержательной стороны, то при ее установлении нужно учитывать чьи конкретно интересы лоббируются.

Вторым неотъемлемым элементом содержания лоббирования являются его субъекты. В качестве таковых могут выступать группы интересов либо профессиональные посредники. И первые и вторые взаимодействуют с институтами публичной власти в целях принятия решений правотворческого характера. Эти решения содержат общеобязательные и формально-определенные предписания.

Теперь выясним, что представляет собой такой субъект лоббирования, как группы интересов. Это объединения лиц, которые приспособлены либо специально созданы для удовлетворения и отстаивания значимых интересов ее членов в отношениях с различными субъектами общественной жизни. В качестве последних выступают государство, политические объединения, общественные формирования и т.д. У группы интересов имеется отправная точка образования. Ею является осознание частных интересов индивидами и их консолидация. В этой связи представляет интерес точка зрения Т.В. Васильева. Он указывал на то, что если группа интересов сама осуществляет давление, то в таком случае она сама является лоббистом. Если же она передала функцию реализации давления другим специальным образованиям, которые являются профессиональными лоббистами, то тогда группа интересов может и не быть лоббистом.²⁷ Мы считаем, эту точку зрения Т.В. Васильева справедливой и обоснованной.

В широком значении объектами лоббирования являются институты публичной власти. Если же говорить более конкретно, то это их представители, которые непосредственно принимают участие в принятии правотворческих решений. Здесь представляет интерес подход, предложенный О.А. Шомко и

²⁷ Васильев Т.В. Указ. соч. - С. 34.

А.Н. Данковым. Эти авторы разграничивают объекты лоббирования на две разные группы. К первой группе они относят избираемых политических деятелей, а ко второй - государственных чиновников (т.е. наемных служащих органов власти). Указанные авторы акцентировали внимание на следующем аспекте. По их мнению, избираемые политики отличаются от государственных чиновников (которых как известно не избирают) тем, что они могут себе позволить намного большую свободу взаимодействия с лоббирующими группами. Они объясняют это тем, что закон прямо запрещает государственным чиновникам при осуществлении принадлежащих им полномочий принимать любую финансовую помощь либо иную материальную выгоду и поддержку от третьих лиц. Все что они могут сделать - это лишь оказать информационную поддержку. В свою очередь избираемый политик наделен большей свободой действий, в частности, он имеет легальную возможность финансировать собственную деятельность за счет взносов от физических лиц и организаций.²⁸

Следующим элементом лоббирования является система методов, средств и технологий влияния. Здесь прежде всего необходимо остановиться на следующем важном моменте. Весь комплекс средств, методов и технологий лоббирования, а также их состояние и правовое регулирование отражают организацию процесса влияния заинтересованных лиц на институты публичной власти с целью принятия, изменения, отмены либо сохранения норм права. Данная совокупность также отражает функционирование лоббистской деятельности.

Итак, одним из элементов лоббирования являются его средства. Под последними в широком значении принято понимать способ действия, а также прием для осуществления либо достижения чего-либо. Отталкиваясь от этого определения, мы можем дать понятие способа лоббирования. Им является способ, прием либо действие заинтересованных лиц, которые осуществляют влияние на институты публичной власти. Такое влияние имеет определенную

²⁸ Данков А.Н., Шомко О.А. Указ. соч. - С. 11.

цель, а именно - принятие, сохранение, изменение, прекращение общеобязательных и формально-определенных предписаний. Последние выражены в виде правила поведения либо отпавного установления. Основываясь на данном определении способов лоббирования можно привести примеры его средств. Наиболее простым примером является разработка и формирование позиции для предоставления информации и сведений. Еще одним примером средств лоббирования является налаживание взаимодействия с представителями институтов публичной власти.

Следующим элементом содержания лоббирования являются его методы. В широком смысле методом является совокупность средств, приемов либо операций практического, либо теоретического освоения действительности, которые должны быть подчинены решению конкретной задачи. Отталкиваясь от этого определения, мы можем дать понятие метода лоббистской деятельности. Им является совокупность средств заинтересованных лиц, которые осуществляют влияние на правотворческую деятельность институтов публичной власти.

Отличительными особенностями методов лоббистской деятельности является то, что они носят двойственный характер, т.е. они могут быть как правомерными, так и неправомерными. Характерными неправомерными методами являются взятка, подкуп и насилие. Все они однозначно носят противоправный характер и в конечном итоге с большой долей вероятности могут быть квалифицированы в качестве уголовно наказуемых деяний. Что же касается правомерных методов лоббирования, то законодатель может их объединить и затем привести в качестве легальных форм осуществления лоббистской деятельности. К правомерным методам лоббистской деятельности относятся такие методы как: а) направление в институты публичной власти информации, проектов решений, в которых обосновывается целесообразность их принятия, а также направление в указанные органы других документов; б) получение в институтах публичной власти в предусмотренном порядке необходимых документов и информации; в) переговоры и встречи с

представителями институтов публичной власти по вопросам, которые соответствуют целям лоббистской деятельности; г) прочие формы взаимодействия, которые не запрещены законом. Существуют также и такие методы, которые можно одновременно отнести к обеим категориям, т.е. они будут и правомерными, и неправомерными. Их ключевой особенностью является то, что они могут быть осуществлены законным и незаконным путем. Мы считаем, что говорить о подобных методах и соответственно выделять их, вполне допустимо.

Следующим элементом лоббистской деятельности являются технологии, чье конкретное содержание образуют именно методы. В широком значении под технологией понимается совокупность производственных методов и процессов в определенной отрасли практической деятельности. Отталкиваясь от этого определения, мы можем дать понятие технологии лоббирования - совокупность методов заинтересованных лиц, которые осуществляют влияние на правотворческую деятельность институтов публичной власти.

Необходимо также отметить, что отличительной особенностью теоретического моделирования механизма правового регулирования лоббирования является то, что в ходе него происходит новая расстановка элементов лоббирования в правовой системе. Мы уже упоминали о том, что заинтересованные лица являются субъектами лоббирования. В свою очередь объектами лоббирования являются институты публичной власти, которые принимают на себя влияние заинтересованных лиц. Однако, в том случае если выстраивать лоббирование через призму правовых отношений, то тогда в качестве субъектов лоббистских правоотношений следует считать уже оба указанных элемента. Схематично это выглядит следующим образом. По одну сторону находится заинтересованное лицо, которое оказывает влияние, а с другой стороны находится представитель института публичной власти, который в свою очередь принимает на себя давление.

Переходим к следующему моменту. Важно различать объекты влияния и объект лоббистского отношения. К объектам влияния относятся институты

публичной власти, а также их представители. В свою очередь объектом лоббистского отношения является интерес, который направлен на различные предметы и явления внешнего мира. При этом отметим, что предмет лоббирования полностью совпадает с объектом лоббистских отношений.

В завершение параграфа необходимо сказать о субъективных правах и обязанностях субъектов лоббистских отношений. С одной стороны, их суть заключается в отношении заинтересованных лиц, в применяемых ими методах, средствах и технологиях, а также их допустимости с точки зрения правомерности. Но не только. С другой стороны, их суть также состоит и в отношении институтов публичной власти, в допустимых формах взаимоотношений с заинтересованными лицами в пределах предусмотренных полномочий.

1.4. Виды лоббирования

При рассмотрении любого феномена социальной действительности необходимо обязательно разграничивать его внутренние характеристики, поскольку это позволит провести различные классификации, посредством которых возможно определить специфику какого-либо вида изучаемого явления.

Необходимо учитывать, что лоббирование по своей внутренней природе и сущности является крайне противоречивым и сложным явлением. Это обусловлено тем, что лоббистская деятельность обладает довольно специфическим содержанием, т.е. сферами общественной жизни, положением объекта, предметом, целями, временем действия, а также взаимоотношениями объекта и субъекта. Лоббирование можно классифицировать по большому количеству различных оснований. В данном параграфе мы рассмотрим наиболее важные на наш взгляд классификации лоббирования в правотворчестве, в основу которых положены различные критерии.

Сфера деятельности субъектов лоббистской деятельности является первым основанием для классификации лоббирования. В соответствии с этим критерием, можно выделить такие виды лоббирования как политическое, социальное, экономическое (коммерческое). Нетрудно заметить, что эта классификация состоит из открытого перечня. Это объясняется тем, что здесь имеется довольно широкий круг участников из самых разных сфер жизнедеятельности.

Вторым основанием для классификации лоббирования выступает форма воздействия представительства групповых интересов. Если исходить из этого критерия, то лоббирование можно разделить на прямое и соответственно не прямое (т.е. косвенное). Первый вид присутствует в том случае, если лоббист непосредственно осуществляет контакт с таким субъектом, который наделен властно-распорядительными полномочиями. Во втором виде прямые контакты как таковые отсутствуют. Иногда они все же могут иметь место быть, но происходят в своеобразной форме. Лоббист контактирует с такими лицами, у которых с одной стороны, отсутствуют соответствующие властно-распорядительные полномочия, однако с другой стороны, они имеют реальную возможность оказать влияние на лиц, которые такими полномочиями обладают.

Третьим основанием для классификации лоббирования является территориальный уровень принимаемых правотворческих решений. Если исходить из этого основания, то лоббирование можно разделить на три территориальных уровня: федеральное, уровень субъектов федерации, уровень муниципальных образований. Соответственно лоббирование будет осуществляться на каком-то их названных уровней.

Четвертым основанием для классификации лоббирования является принадлежность органа к ветви власти. В соответствии с этим основанием лоббирование можно классифицировать на: а) лоббирование в законодательной деятельности; б) лоббирование в исполнительных органах власти; в) лоббирование в судебных органах.

Еще одним важным критерием является степень правомерности лоббистских действий. В соответствии с данным критерием можно выделить как цивилизованное «белое», так и «теневое» лоббирование. Выделим их отличительные особенности. Первый вид характеризуется применением таких методов, средств и технологий, которые являются легальными и допускаются законодательством. В идеале они также должны быть допустимы и с точки зрения этических норм. Второй вид характеризуется применением непубличных методов, средств и технологий. Все их объединяет то, что они обычно носят противоправный характер.

Итак, резюмируем изложенное. Мы выяснили, что существует множество различных видов лоббирования и рассмотрели наиболее важные из них. Каждый из этих видов раскрывает те или иные особенности лоббирования или какую-то его отдельную грань. Учет всех рассмотренных особенностей имеет важное прикладное значение. Например, он необходим при определении характера воздействия на институты публичной власти. Также он требуется при установлении допустимости (с позиции правомерности) лоббирования, при определении формата взаимодействия между участниками лоббистских отношений, и наконец при идентификации правовой и социальной ценности лоббируемого вопроса.

ГЛАВА 2. ИСТОРИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИРОВАНИЯ

2.1. Модели правового регулирования лоббирования за рубежом

В начале этого параграфа прежде всего необходимо отметить важнейшую отличительную особенность многих зарубежных правовых систем. В этих правовых системах лоббирование считается институтом, регулирующим отношения, которые связаны с представительством различных интересов в правотворчестве.

Наиболее широкое развитие лоббирование получило в США и Канаде. В этих странах действует специально посвященное ему обширное законодательство. В отдельных странах Западной Европы и в некоторых международных организациях лоббированием традиционно считается регулирование представительства интересов различных социальных групп. Его правовое регулирование осуществляется посредством совокупности законодательных и подзаконных норм.

Термин «лоббизм» впервые появился в мире в 1950-60-е гг. Первоначально им обозначали внепарламентский процесс взаимодействия между государством и структурами гражданского общества. Вскоре в управленческих структурах корпораций начали появляться специальные отделы, которые осуществляли взаимодействие с институтами публичной власти.

В конце XX в. лоббирование было признано важным и неотъемлемым элементом регуляции различных процессов (политических, экономических, социальных) в современных обществах.²⁹ К этому времени также значительно возросла и степень легализованности механизмов лоббистского регулирования.

²⁹ Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Указ. соч. - С. 72.

В правовой литературе было отмечено, что законодатели многих государств активно ищут формы легализации лоббирования.³⁰

В мировой практике сформировались три основных подхода к регулированию лоббистской деятельности. Использование конкретного подхода непосредственно зависит от совокупности правовых средств, которые возведены на нормативный уровень.

1. В соответствии с первым подходом, лоббирование регулируется специальными законами (здесь речь в первую очередь идет о таких странах как США и Канада).

2. Согласно второму подходу, лоббирование регулируется в пределах всего массива законодательных норм и подзаконных актов.

3. Наконец третий подход предусматривает отказ от закрепления лоббирования в качестве формы взаимоотношений институтов публичной власти и заинтересованных лиц.

Говоря о практике регулирования лоббирования в зарубежных странах необходимо отметить, что здесь на нее оказывают значительное влияние прежде всего сложившиеся традиции и совокупность различных факторов. Именно они в конечном итоге и обуславливают уникальность лоббистской деятельности в конкретных условиях.

В правовых системах зарубежных стран на формирование конкретной модели правового регулирования лоббистской деятельности влияют различные социальные факторы. Что же касается самих зарубежных моделей лоббирования в правотворчестве, то следует отметить, что они отражают механизм правового регулирования представительства интересов.

Таким образом, резюмируя изложенное, можно дать определение модели правового регулирования лоббистской деятельности. Это - установление и определение в обществе различных условий (политических, исторических, экономических, национальных, культурных, социальных), а также правовой

³⁰ Любимцев К.О., Никитин А.В. Феномен лоббирования в России: историко-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. - 2012. № 2 (58). - С. 64.

степени и форм (методов, средств, технологий) влияния заинтересованных лиц на институты публичной власти. Целью такого влияния является принятие участия в решениях правотворческого характера. В таких решениях содержатся формально-определенные и общеобязательные предписания.

2.2. Государства со специальным законодательством о лоббизме

Лоббирование как институт социально-политической жизни впервые получил свое правовое развитие в Соединенных Штатах Америки. В качестве отправной точки для этого послужила первая поправка к Конституции США. Первая поправка предоставляет гарантии всем гражданам, которые обращаются с жалобами и петициями к своему правительству.³¹ Однако первой реальной попыткой правового регулирования лоббирования стала Резолюция от 20 мая 1876 г., которая была одобрена палатой представителей Конгресса США. В ней содержались различные ограничения, направленные на предупреждение противоправных методов лоббирования (например, таких, как служебных подлог и подкуп должностных лиц).³²

По мнению И.Ю. Богдановской, изначально в США практика лоббирования развивалась именно по пути запретов, которые связаны с определенными и конкретными формами незаконной деятельности лоббистов.³³

Наряду с практикой лоббирования групп интересов в правотворческой деятельности, американские законодатели устанавливали различные условия правового регулирования методов лоббистской деятельности.

Когда завершалось какое-нибудь очередное расследование, то на рассмотрение Конгресса США вносились различные проекты федерального закона о регулировании лоббизма. В дальнейшем именно они и легли в основу специального законодательства о регулировании лоббистской деятельности.

³¹ Васильев Т.В. Лоббизм как форма политической деятельности // Вестник Московского ун-та. Серия 12 «Политические науки». - 2005. - №5. - С. 26.

³² Любимов А.П. Указ. соч. - С. 38.

³³ Богдановская И.Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. - 2009. - №3. - С. 83.

Необходимо отметить, что на протяжении всей первой половины XX в. в США предпринимались последовательные попытки принять общий закон о лоббистской деятельности. Впрочем, все эти попытки были безуспешными и малоэффективными. В итоге соответствующий специальный закон под названием «Federal Regulation of Lobbying Act» был принят только в 1946 г. При этом принят он был не как отдельный закон, а лишь в виде составной части закона о реорганизации Конгресса, чей третий раздел именовался «Федеральный закон о регулировании лоббизма».³⁴

Таким образом, начиная с 1946 г. вся лоббистская деятельность в США регулируется указанным законом. Он обязывает лоббистов проходить обязательную регистрацию и ежегодно раскрывать свою отчетность. При этом полностью запрещена деятельность любых иных структур или лиц, которые защищают частные интересы. Только официально зарегистрированные лоббистские организации имеют право вести деятельность.

Специалисты указывали, что у принятого в 1946 г. закона имеется один серьезный недостаток. заключается он в том, что группы давления имели возможность самостоятельно определять, какие деньги следует считать потраченными на лоббирование, соответственно только эти денежные средства и подлежали заявлению.

У клерка Палаты и секретаря Сената не было каких-либо реальных полномочий, например, они не могли устанавливать правила, которые бы регулировали отчетность лоббистов. Кроме того, также не был определен и орган, на который должна была лечь вся ответственность за исполнение закона. Соответствующие должностные лица не имели права требовать предоставления отчетов либо преследовать подозреваемых нарушителей. Еще одним серьезным недостатком было то, что за пределами правового регулирования оказался вопрос об оказании давления на представителей исполнительной ветви власти.

В связи с тем, что отдельные положения закона были нечеткими и расплывчатыми, то он критиковался теми группами давления, которые

³⁴ Лозанский Э.Д. Этнос и лоббизм в США. - М.: Международные отношения, 2015. - С. 185.

стремились уйти от ответственности и принципиально не хотели легализовать свою деятельность. Более того, данные организации даже поставили под вопрос саму законность регистрации лоббистов. Так, в 1948 г. Национальная Ассоциация предпринимателей обратилась в суд с жалобой, требуя признать закон от 1946 г. неконституционным, мотивируя это тем, многие его положения расплывчаты и не определены, а в целом закон не соответствует требованиям права. В итоге, поначалу федеральный окружной суд Вашингтона все же признал закон неконституционным, но затем Верховный Суд США вскоре отменил это решение.³⁵

Подчеркнем, что в дальнейшем судебная власть уже напрямую влияла на состояние и регулирование лоббистской деятельности. Так, Верховный суд США дал свою трактовку понятиям «прямой лоббизм» и «непрямой лоббизм». В юридическом смысле «лоббизмом» считается исключительно «прямой лоббизм», т.е. когда заинтересованные лица непосредственно взаимодействуют с должностными лицами с целью продвижения собственных интересов. В свою очередь «непрямым лоббизмом» считается такой лоббизм, который использует такие методы оказания воздействия на должностных лиц как: телевизионные программы, рекламно-пропагандистские кампании, а также специально организуемые кампании писем и телеграмм.³⁶

Необходимо отметить, что специальный закон о лоббировании 1946 г. был все же не первым нормативным актом, регулирующим этот феномен в США. В 1938 г. был принят специальный «Акт о регистрации иностранных агентов» (FARA). Основное его предназначение заключалось в том, чтобы ограничить влияние иностранных акторов на внутренние американские политические процессы. Нормы этого закона применялись тогда, когда одна из сторон действовала от имени иностранного правительства, иностранной политической партии, самостоятельного субъекта либо любого другого т.н.

³⁵ Лозанский Э.Д. Указ. соч. - С. 186.

³⁶ Марченко М.Н. Юридический энциклопедический справочник. - М.: ТК «Велби», 2015. - С. 308.

иностранного принципала, который непосредственно занимается лоббистской деятельностью либо является частью представительства иностранного агента.³⁷

Подчеркнем, что США всегда очень жестко решали проблему иностранного влияния на своей территории.

А.П. Любимов отмечал, что FARA обязывал представителей иностранного принципала предоставлять специальное заявление, детальную финансовую информацию, перечислить и обозначить все виды политической пропаганды, а также предоставить доступ к записям и книгам для инспекции государственных служащих.³⁸

На протяжении 1970-х гг. были приняты некоторые законодательные акты, которые лишь косвенно регулировали деятельность лоббистов. В результате возникла острая необходимость в новом законе и в 1971 г. вступил в силу Закон о федеральных избирательных кампаниях. Он гарантировал государственное финансирование кандидатам в президенты от двух основных партий (демократической и республиканской). Однако уже в 1974 г. была принята специальная поправка, которая ограничивала суммы взносов от частных лиц и комитетов политического действия, через которые проходили финансовые потоки лоббистов. Поправка главным образом предназначалась для того, чтобы ограничить влияние тех групп давлений, которые желали провести к власти своего президента.³⁹

Отметим, что в США действуют правовые ограничения на использование федеральных бюджетных средств в лоббистских целях. Их нельзя использовать в лоббистской деятельности, которая направлена на Конгресс США; их не могут использовать должностные лица, которые являются служащими федерального правительства, а также получатели федеральных подрядов и грантов. Позднее были приняты «Поправки Бэрда» («The Byrd Amendment»),

³⁷ The Foreign Agents Registration Act (FARA) [Закон о регистрации иностранных (зарубежных) агентов]
// URL: <https://www.justice.gov>

³⁸ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 40.

³⁹ Лоббизм // URL: <http://www.piooss.net/blog/termins/28.html>

благодаря которым эти ограничения также распространились и на органы федеральной исполнительной власти.⁴⁰

Необходимо иметь в виду, что эти поправки разрешают финансировать лоббистские кампании за счет бюджетных средств в отношении институтов публичной власти других государств. Таким образом на практике получается так, что институты публичной власти на возмездной основе привлекают лоббистские организации для представительства своих интересов в других государствах и международных организациях.

В начале января 1996 года в США был принят новый довольно жесткий закон о раскрытии лоббистской деятельности - «Lobbying Disclosure Act». Закон регулирует деятельность платных лоббистов и был принят для того, чтобы обеспечить максимальную эффективность их усилий в процессе влияния на деятельность должностных лиц федерального правительства. Помимо этого, закон также предоставил американскому обществу возможность реализовать одно из своих конституционных прав. Американские граждане получили право обращаться к властным структурам со специальными петициями, где речь идет об исправлении несправедливости, в случае если таковая была допущена в отношении них и о праве свободно выражать собственное мнение.

Кроме того, закон конкретизировал и уточнил понятие «лоббиста». Для того, чтобы считаться таковым, человек должен был тратить по меньшей мере 20% своего времени на лоббистскую деятельность. Также он должен был осуществлять различные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти и получать за оказываемые им услуги своим клиентам, как минимум 5 тыс. долл., в течение последних 6-ти месяцев.⁴¹

Практика лоббирования в правотворчестве пополнилась множеством новых дефиниций, также были перечислены 19 видов действий, которые не подпадают под термин «лоббизм», а размеры штрафов существенно возросли.

⁴⁰ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 41.

⁴¹ Lobbying Disclosure Act of 1995. Public law 104-65-DEC. 19, 1995 // URL: www.congress.us/acts/lobby

Принятый закон распространил свое действие как на законодательные органы, так и на представителей исполнительной ветви власти. В нем был предельно четко очерчен круг тех лиц, в отношении которых допускается лоббирование (Президент и вице-президент США, должностные лица и служащие аппарата Президента США, члены Конгресса США, выборные должностные лица палат Конгресса США, служащие, которые непосредственно указаны в законах).⁴²

Лоббист под присягой должен предоставить заявление, в нем содержатся следующие сведения: 1) наименование и адрес своего учреждения; 2) размер суммы вознаграждения, которая должна быть ему выплачена, а также цели и сумму, которая была выделена на расходы. Была также установлена периодичность отчетов для лоббистов. Один раз в квартал они были должны представлять подробнейшие отчеты о всех средствах, которые они получили и соответственно израсходовали на те цели, которые они указали. Лоббисты были должны раскрыть сведения о всех лицах, которым они выплатили любые суммы. Наконец, они были обязаны предоставить полный перечень всех опубликованных в печати статей (с указанием их названий), в которых содержатся подготовленные по их инициативе или при их участии материалы в поддержку (либо против) законопроектов, которые являются объектом их интересов.⁴³

Законопроект привнес еще одно нововведение. Отныне лоббисты и лоббистские организации должны были регистрироваться у секретаря Офиса по общественным записям, после чего последний доводит информацию о них до сведения общественной инспекции. С периодичностью один раз в полгода лоббисты и лоббистские организации были должны посылать в Офис детальный отчет о своей деятельности. Причем этот отчет должен быть предоставлен в соответствии с запросами и в требуемых формах.⁴⁴

⁴² Там же.

⁴³ Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. - 2002. - № 1. - С. 49.

⁴⁴ Lobbying Disclosure Act of 1995. Public law 104-65-DEC. 19, 1995 // URL: www.congress.us/acts/lobbv

Необходимо также отметить, что в новом законе появилось несколько принципиально новых положений. Если иностранные лоббисты представляют чьи-либо коммерческие интересы, то они все без исключения должны быть зарегистрированы на равных условиях со своими американскими коллегами. Иностранцами агентами, которые подпадают под действие Закона «О регистрации агентов, которые действуют в интересах иностранцев» (FARA), отныне считаются исключительно агенты влияния иностранного государства в целом, в частности, работники межгосударственных организаций, посольств и т.п.

В последние годы в США наметилась отчетливая тенденция роста иностранных клиентов лоббистов. Об этом свидетельствуют расчеты, которые были проведены некоторыми авторами. Так, за последние 10 лет число иностранных клиентов увеличилось более чем в два раза. Если в 2006 г. их насчитывалось 830, то в 2016 г. их было уже 2005. За указанный период также возросла (с 8 до 12%) доля клиентов, которые являются представителями зарубежных интересов и которые нанимали для своих целей зарегистрированных лоббистов. Впрочем, в отдельные периоды все же наблюдались незначительные спады в количестве зарегистрированных лоббистов, которые действуют в иностранных интересах.⁴⁵

А.В. Малько указывал, что в США имеются развитые материальные структуры, которые позволяют эффективно реализовывать цели лоббизма. Любая крупная корпорация, профессиональная ассоциация, предпринимательский союз, общественная организация, специализированная организация, имеет в своей структуре специальное подразделение, занимающееся только лоббистской деятельностью. Численность сотрудников таких подразделений может составлять до нескольких десятков и даже сотен человек. Обычно в них входят бывшие чиновники, министры, советники, сенаторы, юристы и другие специалисты, т.е. все те люди, которые в силу своей

⁴⁵ Костяев С.С. Лоббизм мусульманских стран в США // Право и государство. - 2015. - № 10 (118). - С. 18.

предыдущей работы обладают обширными связями и имеют соответствующие способности и качества. Заинтересованные группы также часто предпочитают прибегать к услугам наемных лоббистов. В качестве таковых как правило выступают влиятельные консалтинговые (профессионально-лоббистские) и юридические фирмы либо их ведущие сотрудники.⁴⁶

В то же время также существуют и особенные организации. С одной стороны, по членству и иным признакам они являются общественными, предпринимательскими или профессиональными, однако с другой стороны, по своему назначению они преимущественно либо целиком являются лоббистскими.

В 2006 г. в США был принят пакет законодательных антикоррупционных актов, направленных на борьбу с подкупом должностных лиц и представителей органов государственной власти. В этих документах речь также шла об оказании влияния заинтересованных лиц на указанные категории, с целью принятия ими определенных решений. После принятия указанного пакета законодательных актов, специалисты отмечали, что на сегодняшний день в США наметилась отчетливая тенденция ужесточения законодательного регулирования лоббистской деятельности.⁴⁷ Кроме того, за последние годы в системе лоббирования США произошел целый ряд заметных изменений. Так, несмотря на рост рынка лоббистских услуг в целом, за период 2006-2016 гг. число зарегистрированных лоббистов уменьшилось до 7%. Эксперты отмечали, что данное обстоятельство было непосредственно связано со вступлением в силу указа Президента США Барака Обамы (уже бывшего). Кратко рассмотрим особенности этого указа. Зарегистрированный лоббист не имел права поступать на государственную службу в течение 2-х лет, начиная с момента своей регистрации. В свою очередь сотрудник администрации не имел права работать в той же самой сфере (либо сфере, которая была тесно связана или тем или иным образом пересекалась с ней) в которой он работал у своего бывшего

⁴⁶ Малько А.В. Указ. соч. - С. 23.

⁴⁷ Костяев С.С. Лоббизм мусульманских стран в США // Мировая экономика и международные отношения. - 2016. - № 10. - С. 87.

работодателя. Более того, в указе также говорилось о том, что в течение всего срока президентства главы США Барака Обамы (чьи полномочия напомним, закончились в 2016 году), бывший федеральный чиновник после увольнения не имел права заниматься лоббистской деятельностью⁴⁸

В правотворчестве США получили широкое распространение различные методы лоббирования. Речь в частности, идет о выступлениях на слушаниях в Конгрессе либо в том или ином федеральном ведомстве. Также допустимы как прямые, так и неформальные контакты с законодателями и представителями исполнительных органов власти. Есть и такой метод, в ходе которого законодатели информируются о том, как какое-либо из их решений повлияет на его избирательный округ.⁴⁹ Мы перечислили лишь некоторые методы, их общее количество довольно велико.

Если в США соответствующий субъект нарушает специальные нормы механизма правового регулирования лоббистской деятельности, то он неизбежно привлекается к ответственности, вплоть до уголовной. Отметим, что данное положение является важнейшим элементом лоббирования в этой стране, также оно свидетельствует об эффективности всего механизма лоббирования.

Поясним сказанное на конкретном примере. В 2010 г. суд приговорил лоббиста В. к 6 годам тюрьмы, признав его виновным в мошенничестве. Лоббист обещал принять такое решение, которое находилось вне пределов компетенции должностного лица. Суд установил, что В. заключил целый ряд сделок, в результате совершения которых ему удалось получить несколько десятков миллионов долларов от представителей индейцев. Сами деньги предназначались для разрешения вопроса о строительстве казино в индейских резервациях.

Эксперты также выделяли довольно нетрадиционные технологии лоббистской деятельности, которые пограничны с коррупционными явлениями. Ранее они широко практиковались в США, но в настоящее время

⁴⁸ Савицкий С., Иршинская Л. Специфика явления «Government Relations» (Внутриполитическая деятельность (активность)) // Право и государство. - 2012. - № 3 (69). - С. 112.

⁴⁹ Костяев С.С. Бюджетный лоббизм в США // Право и политика. - 2015. - № 5. - С. 32.

они законодательно запрещены. Речь идет о таких приемах как предоставление представителям институтов публичной власти материальных ценностей, работ либо услуг (например, абонементы на посещения в различные клубы, билеты на спортивные матчи, международные турне). Указанные блага могли предоставляться на безвозмездной основе, а иногда за них просили гораздо меньшие деньги, чем они стоят в действительности. Поясним на конкретном примере. Согласно ранее действующему законодательству, американский парламентарий мог получить от одного лица в год подарок (или два подарка) на максимальную стоимость 100 долларов. Цена каждого из них не могла быть выше 50-ти долл. Кроме того, американские парламентарии часто занимались таким видом деятельности как публичные выступления. За такую работу ему был положен гонорар максимум 2 тыс. долл.⁵⁰

В 2009 г. регулирование лоббистской деятельности в США было в очередной раз ужесточено, в частности, были отменены действовавшие на протяжении долгого периода положения о подарках, которые ранее являлись важнейшим и неотъемлемым элементом лоббистских технологий.

Переходя к канадской модели регулирования лоббистской деятельности необходимо отметить, что она весьма близка к американской. В ее основу был положен закон о регистрации лоббистов от 1988 г.

В этой связи С.П. Сиротенко считает, что, когда в середине 1990-х гг. американские законодатели разрабатывали законодательство о регулировании лоббистской деятельности, то они целенаправленно заимствовали целый ряд положений из этого акта.⁵¹

В Канаде существуют три категории лоббистов⁵²:

1. Индивидуальные лоббисты. Называются в законодательстве лоббистами-консультантами.

⁵⁰ Толстой П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. - М.: Канон, 2015. - С. 32.

⁵¹ Сиротенко С.П. Указ соч. - С. 16.

⁵² The Lobbyists Registration Act (LRA) 1985. URL: http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Vol2_5.pdf

2. Корпоративные лоббисты. Лоббистская деятельность является основным видом занятий. Это сотрудники профессиональных лоббистских организаций и фирм.

3. Корпоративные лоббисты. Для этой категории лоббистская деятельность не является основным видом занятий.

В Канаде имеется такой орган как федеральная служба регистрации актов гражданского состояния. В данном органе имеется специальное должностное лицо, которое осуществляет регистрацию лоббистов. По результатам своей работы он должен направить доклад о лоббистах в палаты парламента.

Обычно лоббисты так или иначе причастны ко многим партийным структурам и деятелям Канады. Но невзирая на это, они все же предпочитают не связывать себя с конкретными политическими силами, поскольку, по их мнению, такая зависимость лишь свидетельствует о непрофессионализме лоббиста. Подчеркнем, что это обстоятельство наглядно показывает то, какую степень развитости в правотворчестве имеет практика лоббирования.

Специалисты отмечали, что в Канаде сформировался один из самых цивилизованных легальных рынков лоббистских услуг. Это связано с тем, что канадские государственные структуры проводят взвешенную, сбалансированную и последовательную политику. Основной вектор их усилий направлен на то, чтобы обеспечить лоббистской деятельности максимальную гласность и открытость. Причем это касается не только уровня федерации. Аналогичная политика проводится и в канадских провинциях, где также имеется законодательство о лоббизме.⁵³

Впрочем, по мнению экспертов, канадская система лоббирования является излишне либеральной, соответственно она мало способствует реальному противодействию коррупции. Связано это прежде всего с тем, что в Канаде заинтересованным лицам, лоббистам и даже представителям законодательной власти совсем не обязательно раскрывать информацию о финансировании лоббистских кампаний. Кроме того, члены парламента также

⁵³ Сиротенко С.П. Указ. соч. - С. 23.

не связаны никакими этическими правилами, которые бы обязывали их раскрывать свои интересы.⁵⁴

2.3. Модель косвенного регулирования лоббистских отношений

В некоторых европейских странах (например, Великобритании и Германии), а также в органах Европейского союза (ЕС) была сформирована собственная специфическая модель регулирования лоббистской деятельности. Здесь регулирование лоббирования осуществляется в рамках комплекса законодательных норм и подзаконных актов.

В Великобритании отсутствует специальный нормативный акт о регулировании лоббистской деятельности. В этой стране она регулируется всем массивом законов и кодексов. Именно они и определяют правила взаимоотношений между государственными служащими с одной стороны, и группами интересов, с другой.

В Великобритании имеются свои традиции, здесь законы и кодексы регламентируют поведение и финансовые интересы институтов публичной власти. Что же касается представителей заинтересованных групп давления, то они находятся за пределами правового регулирования лоббистского законодательства.

Отметим, что в Палате общин и в Палате лордов регулярно ведется подробный реестр обо всех финансовых интересах членов парламента. Здесь содержатся сведения обо всех без исключения договорах, которые заключаются с представителями юридических фирм, лоббистскими организациями, консультантами.

В парламенте Великобритании существует система специальных комитетов, чья главная функция заключается в контроле над соответствующими министерствами и ведомствами. Например, есть Комитет

⁵⁴ Кузнецов Г.С. Мировой опыт политического лоббизма // Юридический мир. - 2015. - № 5 (184). - С. 16.

по стандартам публичной сферы, в чью компетенцию входит регулирование взаимоотношений между государственными служащими и лоббистами. Начиная с 1995 г. британские парламентарии руководствуются специальным Кодексом поведения. Последний обязывает депутатов воздерживаться от продвижения в Парламенте того или иного вопроса за вознаграждение.⁵⁵

Допустим, что у парламентария имеется какой-то прямой либо косвенный финансовый интерес. В этом случае закон обязывает его задекларировать свой интерес наиболее подходящим для этого образом. Здесь возможны следующие варианты. Парламентарий может выступить в Палате общин или на заседании комитета; также он может участвовать в парламентских процедурах посредством иных способов; ну и наконец, он может обратиться в государственные органы либо к министрам или чиновникам по вопросу, который связан с этим самым интересом. Если депутат исполняет свои парламентские обязанности и у него вдруг появился личный финансовый интерес, который вступил в конфликт с общественным интересом, то в этом случае он уже будет нести личную персональную ответственность за разрешение данного конфликта. В этом случае у него будет два весьма простых решения на выбор: либо он устраняет этот интерес, либо он уже сам устраняется от рассмотрения соответствующего вопроса.⁵⁶

Рынок профессиональных лоббистских услуг в Великобритании развит как ни в одной стране (кроме разве что США). При этом в последнее десятилетие никакого спада не наблюдалось, имеется отчетливая и устойчивая тенденция роста.

Его отличительной особенностью является нетипичный для остальных европейских стран характер. Проявляется это в следующем. Все без исключения лоббистские агентства именуют себя РА-консультантами. Следует отметить, что в официальных отчетах о заседаниях британского парламента некоторые эксперты высказывают свои предположения о том, что отдельные

⁵⁵ UK House of Lords Code of Conduct [Кодекс поведения членов Палаты лордов] // URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm>

⁵⁶ Болонский А.В. Мораль и право в политике управления. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. - С. 134.

парламентарии еженедельно помногу раз вступают в переговоры с лоббистами, более того, в отдельных случаях количество таких контактов переваливает за сотню в неделю.⁵⁷

Последние изменения в законодательстве, регулирующем лоббистскую деятельность произошли в Великобритании в 2010 г. Тогда был принят закон о борьбе со взяточничеством (United Kingdom Bribery act). Он запрещает любые выплаты должностным лицам. За нарушение компаниям грозит внушительный штраф, причем его размер ничем не ограничен. А лицам, которые ответственны за дачу взятки, помимо штрафа также грозит и тюремное заключение на срок до 10 лет.⁵⁸

В Германии отсутствует единый специализированный нормативный акт, посвященный лоббированию. В этой стране данный феномен регулируется всем законодательным массивом и совокупностью различных документов. Именно они и составляют нормативную базу модели правового регулирования лоббирования в ФРГ.

Основы представительства интересов в институтах публичной власти были заложены в ст. 17 Основного закона ФРГ, где говорится о том, что каждый гражданин вправе в письменной форме обратиться в компетентные инстанции и в народные представительства со своими просьбами либо жалобами. Причем он может сделать это как отдельно, так и совместно с другими лицами.⁵⁹

В ФРГ не существует единого федерального закона о лоббистской деятельности. Но зато в этой стране действует целый массив нормативных актов и документов, так или иначе регулирующих лоббистскую деятельность.⁶⁰

Если какие-то законопроекты непосредственно затрагивают деятельность профессиональных союзов и ассоциаций, то последние вправе послать своих

⁵⁷ Болгова А.Н. GR-менеджмент - инструмент цивилизованного лоббирования? // Журнал российского права. - 2015. - № 10. - С. 15.

⁵⁸ United Kingdom Bribery act (Закон о взяточничестве) // URL: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

⁵⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

⁶⁰ Толстой П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. - М.: Канон, 2015. - С. 34.

экспертов в Бундестаг. Они будут принимать участие в разработке законопроекта и его обсуждениях. От заинтересованных лиц, профсоюзов либо ассоциаций могут быть делегированы эксперты, которые могут принимать деятельное участие в разработке законопроектов и участвовать в работе федеральных министерств.⁶¹

Парламентарии обязаны докладывать о своей заинтересованности в каком-либо законопроекте. В свою очередь группы интересов могут иметь собственное представительство в законодательных органах. Подчеркнем, что специалисты считают, что упомянутый подзаконный акт является главным документом, который регулирует лоббистскую деятельность в ФРГ. Он также регулирует регистрацию заинтересованных лиц при парламенте Германии.⁶²

С.В. Зотов и В.В. Смирнов отмечали, что при регистрации германский лоббист обязан предоставить целый ряд сведений о своем союзе (его название, адрес, состав правления, область интересов и т.д.).⁶³

Необходимо отметить, что в Германии понятие «лоббизм» в основном несет в себе крайне негативный оттенок. Поэтому, как и в Великобритании, в этой стране лоббисты предпочитают называть себя специалистами в области Public Affairs. Несколько слов необходимо сказать об отношении немецкого общества к лоббизму. Здесь ничего нового, оно настроено по отношению к нему отрицательно. Общество в ФРГ считает, что лоббизм является недобросовестным и сложным бизнесом, когда все значимые вопросы решаются за кулисами. В глазах немецких обывателей лоббизм прочно ассоциируется как нелегитимный, неэтичный и коррупционный.⁶⁴ В практической деятельности процесс взаимодействия между группами интересов и исполнительными органами выражается в следующем. Проект нормативного акта высылается группе интересов. После его изучения она

⁶¹ Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. - 1999. - № 1. - С. 117.

⁶² Толстой П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. - М.: Канон, 2015. - С. 34.

⁶³ Смирнов В.В., Зотов С.В. Указ. соч. - С. 118.

⁶⁴ Толстой П. Ларс Кордс, fischer Appelt Kommunikation (интервью) // URL: [http:// www.lobbying.ru/content/sections/articleid_2304Jinkid_64.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_2304Jinkid_64.html)

должна предоставить свое письменное заключение и дать дополнительную информацию.

Правительство ФРГ как правило всегда старается учитывать мнения заинтересованных групп. К примеру, парламентские комитеты вправе проводить общественные слушания, к участию в которых они привлекают различных экспертов и представителей групп интересов. От них комитеты получают всю необходимую для себя информацию.⁶⁵

Консультации являются наиболее распространенной прямой формой взаимодействия между группами интересов и органами государственной власти. Практически при всех федеральных ведомствах действуют различные совещательные советы, комиссии и комитеты. Причем большинство таких структур сосредоточено при министерствах экономики и труда.⁶⁶

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что же собственно представляют собой лоббисты в ФРГ - это группы экспертов по какой-либо социально-экономической проблематике.

Таким образом, можно уверенно утверждать, что в Германии лоббисты представляют собой группы экспертов по какой-либо социально-экономической проблематике. Позднее их приглашают к обсуждению проектов нормативных актов, которые разрабатываются законодательными и исполнительными органами. Следует иметь в виду, что экспертные инструменты в практике лоббирования интересов в правотворчестве стали в итоге определяющими для лоббистской деятельности.

И в ФРГ, и в США, правовое регулирование лоббирования в правотворчестве ставит перед собой цель - легализовать и выявить лоббистские контакты. При этом немецкая и американская модель лоббирования различаются как правовой основой, так и кругом допустимых субъектов лоббирования. Если в Германии правовой основой лоббирования является комплекс подзаконных актов, то в США в качестве таковой выступает

⁶⁵ Бятец М.В. Указ. соч. - С. 50.

⁶⁶ Кинякин А.А. Финансово-промышленный лоббизм в России и Германии //Актуальные проблемы политологии: сб. науч. работ студентов и аспирантов РУДН. - М.: МАКС Пресс, 2011. - С. 39.

законодательный акт. В Германии лоббистами могут выступать исключительно юридические лица, причем не все, а только те из них, которые соответствуют организационно-правовой форме союза (в немецком языке понятие «союз» эквивалентно понятию «группа интересов»). В США же лоббистами могут быть не только юридические, но и физические лица.⁶⁷

В ФРГ отсутствует специальное законодательство о регулировании влияния иностранных агентов.⁶⁸ Следует также иметь в виду, что понятие «лоббизм» практически не употребляется в Германии. В правовой и политической практике как правило применяют определение «группа интересов». Речь в данном случае идет об организациях, которые объединяют вокруг себя заинтересованных лиц. Своей целью они ставят представительство своих интересов в государственных органах. Напомним, что, к примеру, в США понятия «группа давления» и «лобби» используются в качестве синонимов.⁶⁹

Можно назвать еще один не менее важный канал, при помощи которого группы экономических интересов оказывают влияние на законодательную власть. Речь идет о том, что они принимают участие в работе специализированных межпартийных структур. В свою очередь последние помогают руководству правящей партии ФРГ опираться на авторитетную общественность.⁷⁰

У немецкой модели регулирования лоббистской деятельности имеется один очевидный недостаток. Речь идет о том, что во взаимодействии между институтами публичной власти и представителями групп интересов наблюдается слишком широкое усмотрение. Как следствие, отсутствует необходимая гласность при обсуждении в органах государственной власти проектов нормативных актов.

Практика лоббирования в компетентных органах ЕС обладает своими специфическими особенностями. В 1989 г. представитель Дании впервые

⁶⁷ Смирнов В.В., Зотов С.В. Указ. соч. - С. 117.

⁶⁸ Толстой П. Ларс Кордс, fischer Appelt Kommunikation (интервью) // URL: [http:// www.lobbying.ru/content/sections/articleid_2304Jinkid_64.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_2304Jinkid_64.html)

⁶⁹ Васильев Т.В. Указ. соч. - С. 27.

⁷⁰ Дембецкий С.Г. Институт лоббирования в системе функционального представительства групп экономических интересов // Вестник Московского государственного областного ун-та. - 2011. - № 5. - С. 25.

поднял вопрос о регулировании лоббистской деятельности, внося в Европарламент предложение о его рассмотрении.

2.4. Страны, отказавшиеся от легализации лоббирования

Законодатели некоторых стран (например, Италии и Франции) отказались от легального закрепления лоббирования в качестве формы взаимоотношений между заинтересованными лицами и институтами публичной власти.

В Италии лоббизм не был официально признан. Соответственно он находится за пределами законодательного регулирования. В Индии лоббизм вообще приравнивается к коррупции.⁷¹

Пятая республика представляет особый интерес. С одной стороны, Франция формально относится к государствам, которые отказались от легализации лоббирования, а с другой стороны, она фактически относится к тем странам, где лоббирование регулируется комплексом различных норм. Регламент Национального Собрания Французской Республики (Конституция Франции) признает лоббистскую деятельность незаконной. Интересно, что во Франции парламентарии обязательно выражают чьи-то интересы (это старая традиция французского парламентаризма), но при этом они также обязательно заявляют о том, что защищают они исключительно народ.⁷² Полагаем, что именно этим обстоятельством во многом можно объяснить ту двойственность регулирования и развития лоббистской деятельности, которая существует во Франции. Как мы уже говорили, с одной стороны, во Франции лоббистская деятельность формально запрещена Конституцией, но с другой стороны, она фактически все равно осуществляется, причем в обеих палатах парламента. Ею в частности занимаются члены различных структур в исследовательских группах, которые специализируются в продвижении поправок к правовым нормам и т.п. в качестве законодательных инициатив.

⁷¹ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 45.

⁷² Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Указ. соч. - С. 75.

Во Франции имеется Социально-экономический совет. Это совещательный орган, состоящий из представителей различных профессиональных групп, а его основной функцией является предоставление правительству своих заключений и рекомендаций по всем законопроектам социального и экономического характера. Многие авторы сходятся во мнении, что этот орган фактически играет роль своеобразного «лоббистского парламента». Некоторые авторы отмечали, что во Франции запаздывает разработка специального кодекса поведения лоббистов. Также они указывали на то, что в этой стране лоббизму обычно приписывают маргинальную роль в принятии решений, но при этом считают, что он ее уже давно перерос.⁷³

На протяжении всех 1990-х гг. французские лоббисты оказывали постоянное давление на исполнительные органы власти этой страны. В результате французские законодатели были вынуждены пойти на попятную. Был принят целый ряд законов и нормативных актов, регулирующих те сферы деятельности, где лоббирование бизнеса происходит чаще всего (распределение государственных и муниципальных субсидий, получение подрядов на строительство, выделение земельных участков, размещение заказов на рекламу, отчисления в бюджет при сделках с иностранными компаниями и т.д.).

Аналогичные французскому Совету совещательные органы имеются в таких странах как Голландия и Австрия. В указанных странах такой Совет является консультативно-совещательным органом. В законотворческом процессе он обладает правом решающего голоса, он может воспользоваться своим правом, а может воздержаться от такого решения.

Впрочем, у такой модели имеется один серьезный минус. В законодательных органах Голландии и Австрии лоббирование запрещено. Кроме того, существуют проблемы, связанные и с формированием такого органа, в частности, далеко не всегда удается равномерно обеспечить в нем представительство различных профессиональных групп. При решении некоторых вопросов также возникают отдельные правовые сложности.

⁷³ Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Указ. соч. - С. 76.

Например, неясно, могут ли быть представлены в таком органе все лоббистские группы и есть ли у них вообще право голоса. Еще одна проблема связана с учетом изменения численности существующих в стране лоббистских групп (непонятно каким образом осуществлять их учет) и критериями оценки организации в качестве лоббистской (неясно какие критерии необходимо брать за основу).⁷⁴ По мнению некоторых экспертов, во Франции (как в Голландии и Австрии) сформировался т.н. «мягкий вариант лоббирования». Его отличительной особенностью является то, что лоббистские структуры как бы «встраиваются» в общегосударственную систему управления.⁷⁵

В завершение обратимся к позиции А.В. Малько, который давал характеристику зарубежной практики регулирования лоббистской деятельности. По его мнению, если смотреть на ситуацию в целом, то существующие легальные способы оформления деятельности лоббистских групп пока еще не позволяют разрешить вопрос, связанный с эффективностью контроля над такими группами. Непонятно как это сделать, ведь на общество нельзя накладывать чрезмерные и избыточные ограничения, поскольку в западных странах оно стремится к свободному и активному развитию собственного потенциала.⁷⁶

⁷⁴ Малько А.В. Указ. соч. С. 25.

⁷⁵ Дембецкий С.Г. Указ. соч. - С. 28.

⁷⁶ Малько А.В. Указ. соч. - С. 24.

ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ ЛОББИРОВАНИЯ В РОССИИ

3.1. Законопроект 1996 года

Общеизвестно, что правотворческая деятельность объективно обусловлена. В свою очередь у российского общества имеется множество самых разнообразных потребностей: политические, материалистические, социальные, духовные, культурные, моральные. Перечисленные потребности обуславливают необходимость иметь такие правовые нормы, которые будут полностью соответствовать социальным изменениям и при этом еще должны учитывать все те интересы, которые имеются в обществе.

По состоянию на 2018 г. в России лоббирование так и не было признано на нормативном уровне. Тем не менее, это вовсе не означает, что в России заинтересованные лица не предпринимают попыток оказать влияние на представителей органов публичной власти. Просто такое влияние осуществляется не прямо, оно опосредовано в фактических взаимоотношениях между этими субъектами. Из этого следует следующий важный вывод. Лоббирование является объективным явлением в законодательных органах власти, а также во всех институтах публичной власти, непосредственно реализующих правотворческие функции.

Следует отметить, что в нашей стране неоднократно предпринимались и предпринимаются попытки правового регулирования лоббистской деятельности. И хотя все эти попытки в итоге закончились неудачно, однако же сами они имеют важное значение, поскольку именно в таких попытках проявляются политико-правовые аспекты формирования основ для лоббирования интересов в процессе принятия формально определенных и общеобязательных решений.

Представляется уместным привести точку зрения Л.Е. Ильичевой. Она отмечала, что, хотя в России и отсутствует специальный закон о лоббировании,

тем не менее, многочисленные попытки его принятия свидетельствуют о том, что наметился определенный вектор деятельности групп давления. По ее мнению, можно говорить о движении к цивилизованному лоббизму, поскольку для компетентных специалистов и заинтересованных общественных групп открывается большое количество различных легитимных возможностей, связанных с участием в выработке и принятии правотворческих решений.⁷⁷ В свою очередь А.П. Любимов считает, что необходимо неукоснительно соблюдать принцип законности. Он полагает, что только так можно будет цивилизованно отстаивать интересы во властных структурах интересы различных слоев общества⁷⁸

Начиная с 1992-1993 гг. в России осуществлялись последовательные попытки создания специального лоббистского законодательства. Первые такие попытки были предприняты на региональном уровне. В частности, в 1992 г. в Иркутской области попытались создать системный нормативный правовой акт, который бы регулировал лоббизм. После обсуждений он был все-таки принят и назывался он «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области». Три года спустя законодатели Краснодарского края фактически заимствовали нормы и положения из этого правового акта и в результате, в июне 1995 г. ими был принят правовой акт, который назывался «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».⁷⁹ Подчеркнем, что он был практически полностью идентичен иркутскому акту.

Отметим, что сфера действия обоих региональных нормативных правовых актов была строго ограничена. Она распространялась исключительно на правотворчество. Однако в результате, те нормы, которые регулировали лоббизм в этих правовых актах, смогли приобрести определенную содержательность.

Нормативный акт о лоббизме, который был принят в Иркутской области обладал определенными достоинствами. Тем не менее, это не отменяет тот

⁷⁷ Ильичева Л.Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Право и управление. XXI век. - 2015. - № 4 (28). - С. 26.

⁷⁸ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 45.

⁷⁹ Минтусов И.Е., Филатова О.Г. Теория и практика лоббизма. - СПб.: СПбГУ, 2017. - С. 85.

факт, что он имел лишь локальное значение. Только в 1994-1995 гг. произошел юридический прорыв в решении проблемы принятия специального закона о лоббировании на федеральном уровне.

На федеральном уровне первая попытка законодательного регулирования лоббизма была связана с законопроектом, который назывался «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти». Подготовка и разработка этого законопроекта началась еще в 1992 г. в Верховном Совете РСФСР. Одним из его авторов был В. Лепехин, который позднее вспоминал, что первоначально планировалось, что сфера действия законопроекта будет распространяться только на высший законодательный орган страны, т.е. не на все сферы, а лишь на одну из возможных сфер лоббирования. Позднее Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы (далее - ГД РФ) решил подготовить другой вариант данного законопроекта. Комитет решил расширить сферу действия закона уже на все три ветви власти, т.е. законодательную, исполнительную и судебную. Первоначальное название законопроекта также было несколько видоизменено. Теперь он проходил под названием «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

В ГД РФ первого созыва этот законопроект был внесен в программу законопроектных работ. Сам же законопроект обсуждался очень долго, в вышеуказанном Комитете ГД РФ его слушания проходили целых три раза. 6 июня 1994 г. в Совете ГД РФ был заслушан вопрос о подготовке этого законопроекта. И наконец 28 июня 1994 г. состоялись его первые общественные слушания.⁸⁰

В конечном итоге законопроекту так и не удалось пройти в ГД РФ, однако несмотря на это, его доработка по-прежнему продолжилась. Из досье следует, что указанный закон был внесен в 1996 г. под номером 96700123-2157.

⁸⁰ Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Политические исследования. - 2009. - № 5. - С. 43.

Отметим, что спустя много лет, В. Лепехин, который как мы уже упоминали, являлся одним из авторов этого законопроекта, отмечал, что из всех попыток принять специальный нормативный акт о лоббизме, эта попытка имела наибольшие шансы на успех.

Рассмотрим отличительные особенности этого законопроекта и его содержание. Начнем с предмета правового регулирования. Им являлся порядок создания и регистрации лоббистских структур, их отчетность перед органами власти. В законопроекте раскрывались такие дефиниции как «клиент», «лоббист» и «лоббистская деятельность».

Понятие лоббистской деятельности содержалось в п. 3.1 ст. 3 этого законопроекта - взаимодействие физических и юридических лиц с федеральными органами государственной власти и с их представителями. Цель - оказание влияния на разработку и принятие различных решений (политических, административных и прочих, законодательных актов) в интересах конкретных клиентов, а также в своих собственных интересах. Интересно, что по своему содержанию это понятие вполне соответствовало мировым абстрактно-теоретическим традициям.

Далее раскрывалась дефиниция лоббиста. Это физические и юридические лица, на безвозмездной основе, за денежное и другое вознаграждение (гонорар), осуществляющие лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов). Один из разработчиков законопроекта В. Лепехин указывал на то, что изначально предполагалось, что действие закона должно было распространяться только на тех лоббистов, кто был официально признан в качестве такового. Лоббист должен был предварительно зарегистрироваться, а затем пройти предусмотренную законом процедуру получения соответствующей лицензии на право занятия лоббистской деятельностью.

В отношении лоббистов также был установлен ряд обязательных требований. Они должны были с определенной периодичностью отчитываться перед контролирующими органами о своих клиентах, о целях лоббирования, а также о размерах получаемого вознаграждения (гонорара). Если лоббист

нарушал закон, то в отношении него применялись различные санкции, вплоть до лишения лицензии на определенный срок либо навсегда.

Многие специалисты отмечали, что у этого законопроекта имелся ряд серьезных недостатков. К примеру, А.П. Любимов насчитал таких два. Первым недостатком, по его мнению, являлось то, что в законопроекте отсутствовали ограничительные нормы на лоббизм в судебных органах. Вторым недостатком был связан со следующим обстоятельством. В законопроекте отсутствовали положения, разрешающие заниматься открытой лоббистской деятельностью в законодательных и исполнительных органах государственных органов власти субъектов РФ.⁸¹

Мы в свою очередь обратим внимание на то, что в дефинициях, которые предлагались в этом законопроекте заметны явные и очевидные недостатки. Прежде всего отметим, что авторы законопроекта явно стремились построить стандартную схему определений. При этом сама суть ее довольно проста. Сначала авторы дали самые общие определения, а затем при помощи различных запретов, мер лицензионного и регистрационного характера ограничили круг регулируемых правоотношений. Полагаем, что такой путь является ничем иным как повторением тех проблем и трудностей, с которыми пришлось столкнуться американским законодателям, лоббистам и судам всех инстанций.

С нашей точки зрения, авторам законопроекта необходимо было выбрать более перспективный путь, например, обратиться к американскому закону 1995 г. По его образцу нужно было сначала сформулировать общие определения, а затем дать легальное описание всех конкретных случаев, которые находятся за пределами указанных определений. Разработчики законопроекта должны были внести ряд принципиальных новаций в законодательство о государственной и муниципальной службе, а также о статусе депутатов. В частности, следовало бы ужесточить нормы, определяющие статус депутатов. Помимо этого, необходимо было установить для государственных, муниципальных служащих

⁸¹ Любимов А.П. Указ. соч. - С. 76.

и депутатов правила этики. Если бы разработчики законопроекта пошли бы именно по этому пути, то им бы удалось структурировать и легализовать все возможные варианты лоббистского влияния. В результате, государство и власть смогли бы стать своеобразным экспертом, который сначала оценивает и взвешивает все поступающие от общества инициативные импульсы, и только потом уже принимает соответствующее обоснованное решение.

В завершение параграфа отметим, что в региональной базе данных информационно-правовой системы «Консультант Плюс» можно даже найти один отчет «официального лоббиста». Этот отчет был также вполне официально приложен к решению Городского Совета депутатов г. Калининграда от 14 января 1998 г. № 1 «О работе представительства мэрии Калининграда в Европейском Союзе (г. Брюссель) за 1997 год». Из содержания этого отчета (а конкретно из п. 2.2) следовало, что представитель города Калининград в г. Брюссель, Светлана Гурова, провела целых 145 встреч с чиновниками Комиссии Европейского Союза, с представителями финансовых и деловых кругов, а также с представителями СМИ с целью лоббирования интересов г. Калининграда. Специалисты отмечали, что это был самый первый отчет российского лоббиста в новейшей истории России.⁸²

3.2. Законопроект 1997 года

В 1997 г. группа депутатов ГД РФ (В. Зоркальцев, А. Чуев и Г. Махачев) внесла на рассмотрение в нижнюю палату парламента проект очередного федерального закона, целиком посвященному лоббированию. Он назывался «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Законопроект содержал и раскрывал такие понятия как «лоббистская деятельность», «лоббист» и «клиент». Итак, рассмотрим основные дефиниции этого закона.

⁸² Фельдман П. Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. - 2014. - № 2. - С. 120.

В законе давалось определение понятия лоббист. Это гражданин России, который на безвозмездной основе либо за денежное, или другое вознаграждение (гонорар), осуществляет лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов). Законопроект также налагал на лоббиста ряд определенных обязанностей. Во-первых, гражданин должен был обязательно зарегистрироваться в качестве лоббиста, а во-вторых, он должен был в предусмотренном законом порядке получить специальную лицензию на право занятия лоббистской деятельностью. В законопроекте также раскрывалось понятие лоббистской деятельности. Это взаимодействие между физическими и юридическими лицами и федеральными органами государственной власти (и их представителями). Цель данного взаимодействия - оказания влияния на разработку и принятие законодательных актов, различных решений (политических, административных, иных) в интересах конкретных клиентов либо в своих собственных интересах.

В законопроекте говорилось о том, что взаимодействие между лоббистами и государственными органами и их представителями будет построено на базе четырех документов. Первый документ - договор с организацией-клиентом об оказании лоббистских услуг. Он должен был быть заверен обеими сторонами. Вторым документом являлась доверенность. Она выдавалась лоббисту от имени организации-клиента либо организации-работодателя. Третьим документом была лицензия на право занятия лоббистской деятельностью. Ее выдавал регистрирующий орган. Наконец четвертым документом было аккредитационное удостоверение, также выдававшееся указанным органом.

В законопроекте также говорилось о лоббистской деятельности на безвозмездной и волонтерской основе. Такая детальность могла осуществляться только в интересах некоммерческих организаций и их объединений, в соответствии с их уставами.

Законопроект предполагал и создание специализированных лоббистских фирм. Речь шла о юридических лицах, главной уставной задачей которых

являлось бы оказание лоббистских услуг. Предполагалось, что такие специализированные лоббистские фирмы должны будут представлять и продвигать в органах власти индивидуальные, групповые, общественные, отраслевые, корпоративные и региональные интересы.

Законопроект обязывал Министерство юстиции РФ осуществлять обязательную регистрацию лоббистов. На этот орган была возложена обязанность по выдаче лоббистам лицензий на право занятия лоббистской деятельностью, также он должен был регулярно анализировать всю их деятельность. На Минюст возлагалась задача разработать специальный порядок, в соответствии с которым лоббисты должны были быть аккредитованы и вести свою деятельность в соответствующих федеральных органах государственной власти. Порядок и процедура такой аккредитации и работы была установлена и детально прописана в специальном положении.

В соответствии с законопроектом, зарегистрированный лоббист должен был периодически предоставлять в Минюст подробный отчет о собственной деятельности. После завершения календарного полугодия он был обязан в течение одного месяца сдать необходимый отчет в Минюст. Кроме того, если лоббист завершал всю свою деятельность, то он также должен был сдать в Минюст подробный отчет о проделанной им работе. Данный отчет имел установленную форму. В нем должны были содержаться различные сведения, из которых обязательными были сведения о: а) клиентах; б) предоставленных клиентами финансовых и материальных средствах; в) произведенных расходах; г) достигнутых результатах.

Следует иметь в виду, что разработка рассматриваемого законопроекта шла в тот период, когда в стране также проходила разработка и острое обсуждение антикоррупционного законодательства. Поэтому на тот момент данный законопроект рассматривался в качестве важной составной части антикоррупционного законодательства.

Одной из характерных отличительных особенностей этого законопроекта являлось то, что он фактически полностью запрещал деятельность зарубежных

лоббистов. Ст. 4 законопроекта запрещала зарубежным предприятиям и организациям самостоятельно осуществлять в России лоббистскую деятельность. Они могли заниматься таковой только через российских граждан, которые в предусмотренном законом порядке зарегистрировались в качестве лоббиста.

3.3. Законопроект 2004 года

Следующая попытка принять специализированный акт о лоббизме состоялась в 2004 г. Тогда группа депутатов ГД РФ (Б. Немцов, И. Хакамада и Б. Надеждин) внесла на рассмотрение в нижнюю палату законопроект, который назывался «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Рассмотрим основные особенности этого законопроекта. Во-первых, в нем давалось понятие клиента, который как известно, является одним из субъектов лоббистской деятельности. Это физическое либо юридическое лицо, от имени которого, либо в чьих интересах осуществляется лоббистская деятельность. Во-вторых, давалось понятие лоббиста. Это физическое либо юридическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность в соответствии с трудовым либо гражданско-правовым договором в качестве работника клиента.

В-третьих, давалось понятие лоббистской деятельности. Это взаимодействие между физическими лицами (и представителями юридических лиц) и федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами ГД РФ и членами СФ РФ. Цель данного взаимодействия - оказание влияния на федеральные органы государственной власти при подготовке и принятии ими решений.⁸³

⁸³ Зелепукин Р.В., Тисленко Д.И. Лоббизм и его криминальные проявления. М.: Юрлитинформ, 2016. - С. 56.

В законопроекте говорилось о том, что все потенциальные лоббисты должны в уведомительном порядке пройти аккредитацию в соответствующих органах власти. Отметим, что все предыдущие законопроекты также обязывали их пройти аккредитацию, но обязательную, а не уведомительную.

Нормы о раскрытии информации являлись одними из наиболее важных положений данного законопроекта. Для всеобщего сведения должна была быть раскрыта информация: а) о лоббистах; б) о целях, преследуемых ими; в) о перечне решений, на чье принятие (либо неприятие) они хотят оказать влияние. Кроме того, должна была быть раскрыта информация об участии конкретных лоббистов в процедурах подготовки решений (заседания комитетов, комиссий, коллегий, совещания и т.п.), наконец должно было быть раскрыто содержание тех материалов и информация, которые лоббисты предоставляют в органы власти.

Подчеркнем, что рассматриваемый законопроект носил явный популистский характер. Кроме того, у него также имелись и два серьезных недостатка. Первый был связан с неопределенностью целого ряда юридических процедур, а второй недостаток заключался в том, что эти процедуры не имели взаимосвязи с системой права.

3.4. Модельный закон стран СНГ 2003 года

В контексте исследуемого вопроса нельзя не упомянуть и о таком документе как модельный закон стран СНГ 2003 года. Он целиком посвящен регулированию лоббистской деятельности в органах государственной власти. Указанный закон был разработан на базе межпарламентской ассамблеи стран СНГ.⁸⁴

Далее рассмотрим основные отличительные особенности этого модельного закона. Первой его особенностью является то, что он предписывает

⁸⁴ Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности (принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ) (проект) // Лоббист. - 2007. № 1. - С. 1-10.

нормативное закрепление задач, целей и содержания лоббистской деятельности. В законе содержатся определения таких понятий как «лоббистская деятельность», «клиент» и «лоббистский контакт». Сначала рассмотрим, как в законе понимается лоббистская деятельность. Таковой является юридически признанные индивидуальные или коллективные действия групп частных интересов, которые направлены на оказание влияния на представителей законодательной и исполнительной власти в ходе подготовки и принятия соответствующих решений. Что касается такого понятия как «клиент», то в модельном законе говорится о том, что таковым могут являться как граждане (т.е. физические лица), так и юридические лица. От имени клиента они нанимают лиц, которые занимаются лоббистской деятельностью. Наконец последним понятием является «лоббистский контакт». Он предполагает устное, письменное либо электронное сообщение. Это сообщение ставит своей целью оказание влияния на законодательный процесс. Оно исходит от клиента и адресовано должностным лицам, а также депутатам органов государственной власти.

Если мы соотнесем такие понятия модельного закона как «лоббистская деятельность» и «лоббистский контакт», то сразу же обнаружим, что они обладают очевидной и явной несоразмерностью. Объясним почему это так. В предыдущих главах было выяснено, что сущность лоббистской деятельности заключается во влиянии заинтересованных лиц на принятие (или неприятие) различных решений (политических решений, законодательных и подзаконных нормативных актов, административных актов). Что же касается лоббистского контакта, то он нацелен на оказание влияния на законодательный процесс.

Специалисты выделяли определенные недостатки модельного закона. По их мнению, одним из таких недостатков является то, что в модельном законе не были четко продуманы вопросы, касающиеся выдачи и заверения доверенности на право занятия лоббистской деятельностью. Также не было продумано и само правовое значение такой доверенности. Впрочем, нам кажется, что необходимость в наличии доверенности является ненужным и фактически

беспольным требованием. Мы считаем, что заключения простого договора оказания услуг будет вполне достаточно для того, чтобы установить взаимоотношения между заказчиком и лоббистом.

Еще одной отличительной особенностью модельного закона является то, что он обязывает все без исключения лоббирующие группы и организации пройти обязательную регистрацию в органах юстиции. Кроме того, все лоббисты также обязаны пройти аккредитацию еще и в тех органах, непосредственно в которых они планируют осуществлять свою лоббистскую деятельность. Отметим, что в модельном законе определен рекомендательный перечень таких органов. Таким органом может быть правительство, или палата законодательного органа (парламента), либо администрация президента.

Нам остается лишь отметить, что эта очередная попытка законодательного регулирования лоббизма вновь потерпела неудачу. По состоянию на 2018 год данный модельный закон так и не лег в основу национального правового акта ни в одной из стран СНГ.

3.5. Косвенное регулирование лоббистских отношений

На страницах настоящего исследования уже говорилось о том, что в массиве российского законодательства нет специального нормативного акта, регулирующего лоббистскую деятельность. Тем не менее, невзирая на это, в отечественном законодательстве все же имеются отдельные положения, которые посвящены лоббистской деятельности прямо либо косвенно.

Сегодня в России правовые основы осуществления лоббистской деятельности установлены Конституцией РФ (п. 1 ст. 30, п. 2 ст. 45, ст. 33), а также некоторыми законами, наиболее важными из которых являются Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В предыдущих параграфах также говорилось о том, что лоббизм был отражен в актах регионального законодательства, в частности, Иркутской и Краснодарских областей.

Далее необходимо особо отметить, что существуют две важнейшие предпосылки, без которых фактически невозможно сформировать нормативные основы лоббирования в правотворчестве: наличие развитого института парламентаризма и института прямых выборов публичных должностных лиц.⁸⁵

В действующем российском законодательстве имеются общие нормы, которые устанавливают некоторые ограничения, которые связаны с оказанием влияния на органы публичной власти. В первую очередь они относятся к избирательным компаниям. т.е. это порядок финансирования избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, а также избирательных объединений и фондов референдума. Указанные ограничения были предусмотрены вовсе не случайно, известно, что одним из наиболее эффективных методов лоббистской деятельности как раз и является оказание влияния на избирательные кампании посредством их финансирования.

Сказанное относится как к России, так и к зарубежным странам. В этой связи к примеру, С.Г. Белобородов отмечал, что именно при ведении своих избирательных кампаний будущие депутаты и чиновники как никогда нуждаются в деньгах. Соответственно в таких случаях они обычно гораздо более сговорчивы (особенно те из них, у кого денег совсем мало) и довольно легко соглашаются даже на серьезные условия лоббиста.⁸⁶ Следовательно, именно эта сфера в первую очередь нуждается в правовой регламентации, которая должна быть максимально детальной. В свою очередь В.В. Красинский указывал, что в ходе избирательных кампаний в органах власти, которые финансируются крупным капиталом, формируются различные политические группировки, выражающие какие-либо другие корпоративные интересы.⁸⁷

⁸⁵ Спектор Е. И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. - 2017. - № 12 (241). - С. 15.

⁸⁶ Белобородов С.Г. Юридическая регламентация лоббизма в США // Право и государство. - 2011. - №16. - С. 36.

⁸⁷ Красинский В.В. Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. - 2016. № 11. - С. 32.

В п. 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указаны требования и условия для взносов и пожертвований в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, а также избирательных объединений и в фонды референдума.

Отметим, что большая часть всех предусмотренных запретов преследует в основном лишь одну цель - устранить влияние иностранного элемента. К последним относятся иностранные государства, иностранные юридические лица, различные правительственные и международные организации. В некоторых случаях запреты могут быть выражены в прямом виде, но иногда они выражены опосредованно. Например, некоторые организации (различной организационно-правовой формы) имеют долю иностранного элемента в своем уставном капитале. Если это так, то им категорически запрещено принимать участие в финансировании различных избирательных кампаний. Это пример опосредованного запрета.

Определенные ограничения также установлены и в отношении ведомственного лоббирования. Речь в данном случае идет о лоббировании органами публичной власти. К последним относятся органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, правоохранительные органы, унитарные предприятия, воинские части, различные военные организации и учреждения. Всем перечисленным органам закон запрещает финансировать любые избирательные кампании в какой бы то не было форме.

С нашей точки зрения, главной целью подобного запрета является запрет, связанный с расходом бюджетных средств на финансирование избирательных кампаний. Кроме того, существует еще один аналогичный запрет, который распространяется на религиозные и благотворительные организации, а также на любые учрежденные ими организации. Всем им также запрещено принимать участие в лоббировании в любой форме.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что кандидаты и политические партии на выборах должны быть полностью свободны от любых притязаний иностранных, ведомственных, религиозных и некоторых других субъективных интересов. Отметим, что в данном случае речь идет не только об избирательных компаниях. Если кандидатам либо политическим партиям все же удалось пройти на выборах, то в ходе реализации ими своих полномочий, также запрещено любое лоббирование и оказание влияния на них со стороны лиц, которые финансировали их избирательные компании либо жертвовали на них крупные материальные средства. Таким образом, речь идет о запрете лоббирования, базирующегося на финансировании деятельности избирательных кампаний выборных лиц.

В уголовно-правовой сфере также содержатся общие нормы, устанавливающие различного рода запреты на осуществление определенных лоббистских действий. Уже говорилось о том, что в российской правовой системе лоббирование так и не было пока еще легализовано, несмотря на многочисленные попытки это сделать. Тем не менее, методы недобросовестного и «теневого» лоббирования образуют составы определенных преступлений.

Антикоррупционный пакет законов и подзаконных нормативных актов также можно отнести к правовым основаниям регулирования лоббистской деятельности. Объясняется это тем, что в антикоррупционном законодательстве содержится целый ряд положений, которые непосредственно касаются процесса влияния на нормотворчество со стороны заинтересованных лиц. В основном эти положения связаны с теми или иными запретами и ограничениями. В качестве примера можно привести бывших чиновников, которым после ухода с должности временно запрещается осуществлять свою профессиональную деятельность в той сфере, которая была им прежде подконтрольна (например, в сфере государственных и муниципальных заказов). Также можно привести пример запрета, связанного с подарками (в частности, с их размером) и

возможностью их дарения должностным лицам, и ограничениями, связанными с занятием должностными лицами иной оплачиваемой деятельностью.

Отметим, что в результате антикоррупционной реформы, которая проводилась в последние годы, появились необходимые политические условия для формирования лоббирования в правотворчестве. Эти условия нашли выражение в системе позитивного права. Несколько слов необходимо сказать и о проводимой в последние годы антикоррупционной политике. С нашей точки зрения, она будет неполной, если не сделать следующее. Во-первых, лоббирование в правотворчестве должно наконец обрести правовую самостоятельность, а во-вторых, необходимо сформировать легальные основы представительства интересов различных социальных групп в процессе принятия, изменения или сохранения нормативных правовых актов.

Некоторые авторы считают, что Президент РФ предполагает в ближайшем будущем полностью легализовать в России лоббистскую деятельность. Причем не просто легализовать, а заимствовать ту модель лоббизма, которая уже давно апробирована и действует в развитых странах. Разумеется, что речь здесь в первую очередь идет о США, поскольку в этой стране институт лоббизма функционирует при активной поддержке со стороны государства.⁸⁸

Конечно, можно провести определенные параллели между развитием специального законодательства о регулировании лоббистской деятельности в США и России. В предыдущей главе мы уже говорили о том, что в США первым специальным законом, который регулирует лоббистскую деятельность стал Закон о регистрации иностранных агентов 1938 г. (FARA). Мы также выделяли отличительную особенность этого закона - он касался исключительно иностранных лоббистов. Он обязывал их пройти обязательную регистрацию и регулярно подготавливать для Государственного секретаря США письма о своих намерениях.

⁸⁸ Соколовская М. Обыкновенный лоббизм // Бизнес в законе. - 2015, № 7. - С. 12.

Что же касается российской правовой системы, то здесь необходимо отметить следующее. В 2012 г. в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» были приняты специальные поправки. Благодаря им в российской правовой системе появилось ранее ей не известное такое понятие как «иностранный агент». Принятые поправки наделили указанным статусом некоторые категории некоммерческих организаций. Речь шла о следующих организациях.

1. Некоммерческие организации, которые занимаются в России политической деятельностью. В поправках также были указаны различные виды деятельности, которые не относятся к политической, в частности, это: благотворительная деятельность, деятельность, которая связана с культурой, наукой, искусством, здравоохранением, защитой материнства и детства, профилактикой и охраной здоровья граждан, социальной поддержкой и защитой граждан и инвалидов, защитой растительного и животного мира, пропагандой здорового образа жизни, физической культуры и спорта.

2. Некоммерческие организации, которые получают денежные средства, а также другое имущество от иностранных государств, иностранных граждан, лиц без гражданства, различных иностранных и международных организаций.

Таким образом, можно увидеть характерный пример императивного регулирования, которое накладывает некоторые ограничения на деятельность некоммерческих организаций в России. Последние запрещено использовать в качестве каналов и проводников влияния иностранных интересов. Полагаем, что это обстоятельство также является одной из нормативных основ лоббирования в правотворчестве.

Идем далее. В последние годы были созданы довольно действенные средства и механизмы, стимулирующие заинтересованных лиц принимать участие в принятии правотворческих решений при помощи институтов гражданского общества. Поясним, о чем собственно идет речь. Сегодня на различных общественных площадках происходит учет и согласование интересов. Отметим, что деятельность подобных «площадок» свидетельствует

о том, что в России существует процесс формирования каналов влияния на институты публичной власти и соответственно появились нормативно-правовые основы данного влияния.

Наиболее действенной из всех подобных площадок, является Общественная палата Российской Федерации, у которой также имеются структуры в различных регионах страны. И сама палата, и ее структуры были учреждены с целью консолидации интересов гражданского общества. Предварительно для этого, как в федеральном, так и региональном законодательстве были сформированы соответствующие нормативно-правовые основы. Институты гражданского общества также могут доносить свои интересы через структуры общественных советов. К примеру, Общественный совет при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования как раз является одним из таких институтов. Помимо других компетентных полномочий, он также занимается тем, что разрабатывает различного рода рекомендации по проектам целевых программ, нормативных правовых актов, а также прочих государственных документов в области охраны окружающей среды и природопользования. У всех других органов исполнительной власти имеются точно такие же советы, обладающие аналогичной компетенцией. Как правило они закрепляются в положениях об их деятельности.

В конце нулевых годов российское руководство начало активно проводить политику противодействия коррупции. В рамках этой политики был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Это важный закон, который предусмотрел правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Антикоррупционная экспертиза предназначена для выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Обратимся к ст. 5 этого закона. В ней содержатся положения, из которых следует, что граждане, а также институты гражданского общества могут в порядке, который предусмотрен нормативными правовыми актами РФ,

самостоятельно и за счет своих собственных средств осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или их проектов.

Положение о статусе и правовых последствиях такой антикоррупционной экспертизы было также закреплено в законодательстве. Рассмотрим эти положения более подробно, поскольку это важно. Итак, по результатам независимой антикоррупционной экспертизы составляется заключение. К нему предъявляются определенные требования. Во-первых, в нем должны быть обязательно указаны все коррупциогенные факторы, которые были выявлены в нормативном правовом акте или его проекте. Во-вторых, в заключении должны быть также изложены предложение(я) по способам их устранения. Данное положение очень важно, поскольку если их не будет, то отправитель не получит заключение по результатам своего сообщения. Следует особо отметить, что указанное заключение носит исключительно рекомендательный характер. Тем не менее, орган (организация либо должностное лицо), которым оно было направлено, должны обязательно его рассмотреть в предусмотренный законом срок - 30-ть дней, начиная со дня его получения. В п. 3 ст. 5 указанного закона содержится положение, из которого следует, что после того, как будут составлены результаты рассмотрения обращения, то гражданину либо организации, которые проводили независимую экспертизу должен быть направлен мотивированный ответ. Исключением являются случаи, когда в заключении не содержатся предложения о способе(ах) устранения обнаруженных коррупциогенных факторов.

Необходимо иметь ввиду, что именно антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов была призвана стать одним из действенных инструментов общественного контроля и влияния институтов гражданского общества. Однако к сожалению, этого так и не произошло и сегодня она так и не получила своего полноценного практического развития в указанном качестве. Соответственно, если рассматривать антикоррупционную экспертизу в качестве метода лоббистской деятельности, то можно с большой долей

уверенности говорить о том, что она не имеет практической реализации в таком качестве.

Еще одной нормативной основой, предназначенной для инициативы и проявления интересов в правотворческих решениях, является оценка регулирующего воздействия проектов нормативных актов. Отметим, что в общих чертах она представляет собой процесс определения целей и проблем регулирования, выбора возможных альтернатив для достижения данных целей, устранения чрезмерно избыточного правового регулирования. Подчеркнем, что возможность проведения такой оценки появилась тогда, когда было принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Из тех изменений, которые были внесены данным постановлением вытекает следующее. Допустим, что какой-то федеральный орган исполнительной власти занимается разработкой проекта нормативного правового акта и вдруг по нему возникли те или иные разногласия. В таком случае разработчик (т.е. федеральный орган исполнительной власти) этого акта должен найти взаимоприемлемое решение. Для этого он обязан обеспечить обсуждение данного проекта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Необходимо отметить, что в конце 2000-х гг. предпринимались последовательные попытки проводить правовое регулирование лоббизма именно в рамках борьбы с коррупцией. Интересно, что на этот раз инициатором стала федеральная власть, а не депутаты ГД РФ, как это было прежде. 31 июля 2008 г. был издан Указ Президента России, который утвердил Национальный план противодействия коррупции. Соответствующим органам было предложено совместно подготовить проект специального нормативного правового акта, который бы регламентировал в России лоббистскую деятельность. Затем была предпринята следующая попытка. 13 марта 2012 г. Указом Президента РФ был утвержден Национальный план противодействия

коррупции на 2012-2013 гг. Пункт 15 этого плана обязал Министерство экономического развития и Министерство юстиции России совместно с другими ведомствами провести публичное обсуждение по вопросу о формировании в России легального института лоббизма. К сожалению, как и в предыдущие разы, в этот раз все также осталось лишь на бумаге. По состоянию на текущий 2018 г. ни один соответствующий нормативный акт так и не был вынесен на публичное обсуждение.⁸⁹

Интересно, что Генеральная прокуратура России выступила категорически против поручения по разработке лоббистского законодательства. Причем этот надзорный орган не ограничился лишь одними словами, а быстро перешел к конкретным шагам. Так, уже в июне 2014 г. ГП РФ опубликовала на своем официальном сайте проект очередных поправок в УК РФ. Предлагаемые поправки предусматривали введение уголовной ответственности в том случае, если физическое лицо соглашалось использовать свое влияние на должностное лицо, при принятии последним какого-либо решения. Кроме того, предлагаемые поправки также вводили наказание за передачу денег физическому лицу или оказание ему каких-либо услуг, в обмен за то, что это лицо будет использовать свое влияние на решения чиновников.⁹⁰

Как известно, в соответствии с Основным законом ГП РФ не обладает правом законодательной инициативы. Тем не менее, в данном случае она выступила в роли инициатора и предложила ввести уголовную ответственность за лоббизм.

Российский бизнес также не остался в стороне от такого решения и был сильно озадачен, если не сказать возмущен таким предложением надзорного органа. Президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) А. Шохин обратился с открытым письмом к главе ГП РФ Ю. Я. Чайке. В своем письме он изложил собственные соображения по поводу предлагаемых

⁸⁹ Пантелеева М., Меньшенина Н. Гг и лоббизм. - М.: Юрайт. - 2017. - С. 27.

⁹⁰ Там же. С. 27.

ГП РФ поправок, при этом настаивая на том, что данный «законопроект нуждается в значительной доработке».⁹¹

Теперь можно резюмировать все изложенное в данной главе, где было проведено исследование попыток законодательного регулирования лоббизма в России.

В настоящее время в России правовые основы лоббирования прямо зависят от комплекса различных факторов: исторических, культурных, политических, моральных, экономических и т.д.

После распада СССР, начиная с 1992 года в России как на региональном, так и на федеральном уровнях последовательно разрабатывались специализированные законопроекты о регулировании лоббистской деятельности. За исключением региональных актов, все остальные попытки принятия специальных законопроектов о лоббировании завершились безрезультатно. Во многом неудачи объясняются тем, что все эти законопроекты не обладали четкой взаимосвязью с системой права. Тем не менее, именно они отражают политико-правовые условия формирования нормативных основ лоббирования в правотворчестве России.

В данном параграфе лоббирование рассматривалось прежде всего, как представительство интересов. Однако, на сегодняшний день в таком понимании лоббирование в России имеет несистемное и фрагментарное регулирование.

Как известно, для того, чтобы создать систему правового регулирования лоббистской деятельности требуются различные отраслевые основы, в частности, такие как конституционно-правовые, уголовно-правовые, административно-правовые и некоторые другие. Однако в России все перечисленные основы в основном связаны с правами общественных организаций, обращениями граждан, запретом на различные противоправные методы влияния, ограничениями, связанными с финансированием избирательных кампаний, стимулированием участия различных социальных групп политико-правовых процессах.

⁹¹ Пантелеева М., Меньшенина Н. Указ. соч. - С. 28.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершении исследования можно подвести его итоги и резюмировать все изложенное.

В первой главе исследования был проведен анализ теоретических подходов к лоббированию. Были выделены и охарактеризованы его понятие, сущностные признаки, виды и содержание. В результате проведенного исследования можно с большой долей уверенности утверждать о том, что лоббирование неразрывно и тесно взаимосвязано с правотворчеством. Указанная взаимосвязь проявлялась в ходе развития в институтах публичной власти представительства интересов различных лиц и групп, которые стремились оказать влияние на правотворческую деятельность.

Анализ российской и особенно зарубежной специализированной литературы показал, что такие термины как «лобби», «лоббизм», «лоббистская деятельность» и «лоббирование» зачастую используются в качестве синонимов и взаимозаменяющих понятий, что по всей видимости можно объяснить, как издержками перевода (в случае с зарубежной литературой), так и неправильным пониманием значений этих дефиниций со стороны некоторых авторов. Подчеркнем, что некорректно использовать перечисленные понятия в качестве синонимов, поскольку все они обладают значительными различиями.

Что касается таких понятий как «лоббизм» и «лоббирование», то они соотносятся как часть и целое. Это можно объяснить следующим. Лоббирование представляет собой процесс, в ходе которого различные интересы влияют на систему позитивного права. В свою очередь лоббизм есть ничто иное как состояние этого влияния.

В теории лоббизм отражает влияние на правотворчество заинтересованных лиц и групп. В свою очередь лоббирование находится в органической взаимосвязи с социально-правовой системой и общественной жизнью. Можно говорить о том, что лоббированию принадлежит главная роль в предмете регулирования влияния различных интересов на правотворческую

деятельность. Кроме того, лоббирование еще и производно от самого лоббизма как явления. Это связано с тем, что последний развивается в общественной среде государственно-правовых процессов.

Лоббированию в правотворчестве отводится, пожалуй, самая важная роль. Здесь имеется ввиду организованный процесс влияния, которые заинтересованные лица либо группы оказывают на институты публичной власти. Цель - учет собственных интересов в решениях правотворческого характера. В таких решениях содержатся различные предписания, которые как правило являются формально-определенными и общеобязательными.

Лоббирование является многоаспектным, оно зависит от конкретной ситуации. К такому выводу мы пришли в результате рассмотренной нами классификации лоббирования в правотворчестве. В основу этих классификаций положены различные критерии и они (классификации) характеризуют степень правомерности лоббирования, его территориальный уровень, а также иные аспекты.

В правотворчестве лоббирование является средством представительства интересов. Лоббирование может способствовать гармонизации интересов различных социальных групп, оно выражает их в правотворчестве, а также в системе позитивного права. Однако следует отметить, что все это возможно лишь при соответствующих условиях правового регулирования.

В результате анализа, который был проведен во второй главе исследования было выяснено, что в зарубежной практике существует множество различных подходов к регулированию лоббистской деятельности. В каждой конкретной стране существует свой комплекс правовых средств, который был возведен на нормативный уровень. Именно это основание и является определяющим при выборе того или иного подхода к лоббированию в конкретной стране. Если взять такие страны как скажем США и Канада, то здесь вся лоббистская деятельность регулируется только специальным законодательством. В свою очередь в таких странах как Великобритания и ФРГ правовое регулирование лоббирования осуществляется всем массивом

законодательных норм и подзаконных актов. В таких странах как Франция, Италия и некоторых других, законодатель и правоприменитель решили вообще отказаться от легального закрепления лоббирования в качестве формы взаимоотношений между заинтересованными лицами и институтами публичной власти.

В результате анализа, проведенного в третьей главе, были сделаны следующие выводы.

В российском законодательстве так и не был принят специальный акт, который бы регулировал лоббистскую деятельность, несмотря на неоднократные попытки его принять в различные годы. В результате сложилась такая ситуация, что нормативные основы лоббирования в России отражают как раз эти самые законопроекты, которые предполагалось принять, и которые так и не были приняты в силу различных причин, в основном, в связи с отсутствием взаимосвязи между ними и системой права.

Начиная с 1992-1993 гг. в России предпринимаются безуспешные попытки создания специального лоббистского законодательства. Начиная со времени созыва первой ГД РФ было последовательно внесено пять законопроектов о лоббизме (в 1992, 1996, 1997, 2003 и 2013 гг.). Все эти попытки закончились неудачей для их инициаторов.

По состоянию на текущий 2018 год в России на федеральном уровне так и не был принят ни один специальный акт, который бы был посвящен именно лоббизму. В этой связи правовой основой лоббизма фактически являются лишь нормы Конституции РФ (п. 1 ст. 30, ст. 33, п. 2 ст. 45).

В третьей главе исследования нас интересовало прежде всего лоббирование как представительство интересов. В результате проведенного анализа можно сделать однозначный вывод о том, что в российском правотворчестве лоббирование регулируется несистемно и фрагментарно. Лоббистская деятельность в России регулируется косвенно, нормы, посвященные лоббированию, содержатся в различных отраслях и нормативных

правовых актах (например, в антикоррупционном законодательстве), которые зачастую не взаимосвязаны между собой.

Тем не менее, на сегодняшний день уже просто невозможно не признавать, что в России так или иначе существует лоббизм. В правовых актах как самой РФ, так и субъектов РФ такие понятия как «лоббизм», «лоббирование», «лоббисты» употребляются все чаще. Лоббизм «признает» законодательство Москвы, Краснодарского края, Иркутской области, Калининградской области, Башкортостана, Тамбовской области и некоторых других субъектов. Подчеркнем, что лоббистская терминология все также употребляется как с нейтральными, так и с негативными оценками.

В России в 1990-е и первое десятилетие XX века предпринимались попытки перейти от регулирования частных вопросов лоббизма к комплексному решению этой проблемы. Все попытки потерпели неудачу. Тем не менее проблема никуда не исчезла. Сегодня Россия как никогда раньше нуждается в комплексном и жестком регулировании лоббизма. Под жестким регулированием мы понимаем обязательную фиксацию всех лоббистских контактов, принципиально детализированную отчетность, предельно жесткие санкции за принятие решений в условиях конфликта интересов и т.д. Таким образом, нам остается лишь надеяться, что все это еще будет впереди.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.
3. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 29. - Ст. 3609.
4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 3 3. - Ст. 145.

Специальная литература:

5. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: Инфограф, 2008. - 341.
6. Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образы и степень социальной преэминентности // Социологические исследования. - 2010. - № 11. - С. 69-75.
7. Байков А., Сушенцов А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии // Международные процессы. - Т. 8. № 2(23). - С. 28-35.
8. Белобородов С.Г. Юридическая регламентация лоббизма в США // Право и государство. - 2011. - №16. - С. 35-39.
9. Берлин А., Григор Б. Корпоративный лоббизм. Теория и практика. - М.: Издательский дом Международного университета в Москве. - М.: 2015. - 210 с.
10. Бинецкий А. Лоббизм в современном мире. - М.: ТЕИС, 2015. - 251 с.
11. Богдановская И.Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. - 2009. - №3. - С. 79-89.

12. Болгова А.Н. GR-менеджмент - инструмент цивилизованного лоббирования? // Журнал российского права. - 2015. - № 10. - С. 14-17.
13. Болонский А.В. Мораль и право в политике управления. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. - 278 с.
14. Быкова В.И., Галенская Л.Н., Сморгунова Л.В. Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти. - СПб.: СКФ Россия-Нева, 2016. - 210 с.
15. Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. - 2002. - № 1. - С. 47-55.
16. Васильев Т.В. Лоббизм как форма политической деятельности // Вестник Московского ун-та. Серия 12 «Политические науки». - 2005. - №5. - С. 25-29.
17. Гаджимагомедов Г.А., Ивлев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Юрайт, 2016. - 235 с.
18. Данков А.Н., Шомко О.А. Политическая экономия лоббирования: М.: ЦЭМИ РАН, 2016. - 187 с.
19. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. - 2004. - № 3. - С. 34-38.
20. Дембецкий С.Г. Институт лоббирования в системе функционального представительства групп экономических интересов // Вестник Московского государственного областного ун-та. - 2011. - № 5. - С. 24-31.
21. Зелепукин Р.В., Тисленко Д.И. Лоббизм и его криминальные проявления. М.: Юрлитинформ, 2016. - 181 с.
22. Ильичева Л.Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Право и управление. XXI век. - 2015. - № 4 (28). - С. 25-29.
23. Кинякин А.А. Финансово-промышленный лоббизм в России и Германии // Актуальные проблемы политологии: сб. науч. работ студентов и аспирантов РУДН. - М.: МАКС Пресс, 2011. - С. 36-43.

24. Коженко Я.В. Общественная палата Российской Федерации: «площадка» для цивилизованного лоббирования или новый диалог между властью и обществом? // Юридическая мысль. - 2015. - № 8 (72). - С. 59-65.

25. Костяев С.С. Бюджетный лоббизм в США // Право и политика. - 2015. - № 5. - С. 30-34.

26. Костяев С.С. Лоббизм мусульманских стран в США // Право и государство. - 2015. - № 10 (118). - С. 17-23.

27. Красинский В.В. Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. - 2016. № 11. - С. 28-35.

28. Кузнецов Г.С. Мировой опыт политического лоббизма // Юридический мир. - 2015. - № 5 (184). - С. 15-18.

29. Лапина Н.Ю., Семенов И.С., Перегудов С.П., Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 2005. - С. 126.

30. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Политические исследования. - 2009. - № 5. - С. 39-46.

31. Лозанский Э.Д. Этнос и лоббизм в США. - М.: Международные отношения, 2015. - 285 с.

32. Любимцев К.О., Никитин А.В. Феномен лоббирования в России: историко-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. - 2012. № 2 (58). - С. 60-67.

33. Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либеральная миссия, 2010. - 210 с.

34. Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма. М.: Либеральная миссия, 2014. - 245 с.

35. Магнитов С.Н. Лоббизм. - М.: Белые альвы, 2016. - 70 с.

36. Малько А.В. Лоббизм и право // Правоведение. - 1998. - № 3. - С. 20-28.

37. Марченко М.Н. Юридический энциклопедический справочник. - М.: ТК «Велби», 2015. - 860 с.

38. Минтусов И.Е., Филатова О.Г. Теория и практика лоббизма. - СПб.: СПбГУ, 2017. - 190 с.

39. Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности (принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ) (проект) // Лоббист. - 2007. № 1. - С. 1-10.

40. Павроз А. Группы интересов и лоббизм в политике. - СПб.: Издательство СПбГУ. 2015. - 191 с.

41. Пантелеева М., Меньшенина Н. Гг и лоббизм. - М.: Юрайт. - 2017. - 650 с.

42. Роман З. Группы интересов и экономические палаты. М.: РАГС при Президенте РФ, 2005. - 96 с.

43. Савицкий С., Иршинская Л. Специфика явления «Government Relations» (Внутриполитическая деятельность (активность)) // Право и государство. - 2012. - № 3 (69). - С. 110-115.

44. Сиротенко С.П. Российский и зарубежный опыт правового регулирования лоббизма // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. - 2014. - № 4. - С. 40-47.

45. Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. - 1999. - № 1. - С. 114-124.

46. Соколовская М. Обыкновенный лоббизм // Бизнес в законе. - 2015, № 7. - С. 11-16.

47. Спектор Е. И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. - 2017. - № 12 (241). - С. 15-18.

48. Стародубцева Е.Б., Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2015. - 670 с.

49. Сушинский С. Лоббирование от «А» до «Я». - Р/нД.: Феникс. - 2016. - 263 с.

50. Толмачева И. Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью. - М.: Эксмо. - 2014. - 342 с.

51. Толстой П. А. Практикум по лоббизму в России. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2017. - 240 с.
52. Толстой П.А. Лоббизм: профессиональный опыт // Капитал и Право. - 2015. - № 7. - С. 9-14.
53. Толстой П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. - М.: Канон, 2015. - 217 с.
54. Фельдман П. Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. - 2014. - № 2. - С. 119-123.
55. Фролова И.М. В поисках исторических корней лоббизма // Вестник Московского университета. - 2011. - № 6. - С. 83-86.
56. Хутов К.М. Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминогенного взаимовлияния // Журнал российского права. - 2007. - № 14. - С. 94-98.
57. Шапошников А. В. Лоббизм как явление общественной жизни и категория политической науки // Сравнительное конституционное обозрение. - 2014. - № 5 (68). - С. 27-33.

Источники на иностранном языке:

58. The Foreign Agents Registration Act (FARA) 1938 [Закон о регистрации иностранных (зарубежных) агентов] // URL: <https://www.justice.gov>
59. The Lobbying Disclosure Act of 1995 (2 U.S.C. §1601) // URL: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm
60. The Lobbyists Registration Act (LRA) [Закон о регистрации лоббистов] 1985. URL: http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Vol2_5.pdf
61. UK House of Lords Code of Conduct [Кодекс поведения членов Палаты лордов] // <http://lordsappointments.independent.gov.uk/>
62. United Kingdom Bribery act [Закон о взяточничестве] // URL: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

63. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // URL: gesetze-im-internet.de