**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**имени М.В. Ломоносова**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**Кафедра конституционного и муниципального права**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Работа допущена к защите

Зав. кафедрой / проф. С.А. Авакьян

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

***Основные проблемы конституционно-правового регулирования лоббистской деятельности в России и зарубежных странах***

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Подготовил:** студент 4 курса дневного отделения группы № 411  Кулов Глеб Заурович  **Научный руководитель:**  кандидат юридических наук, доцент  Шевердяев Станислав Николаевич  **Рецензент:**  кандидат юридических наук, доцент  Старостина Инга Анатольевна |

Дата сдачи: «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018 г.

Дата защиты: «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2018 г.

Оценка: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Москва

2018 г.

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc513451245)

[ГЛАВА 1: Правовое определение круга общественных отношений, связанных с лоббизмом и лоббистской деятельностью 9](#_Toc513451246)

[§ 1. Легальное закрепление понятия лоббистской деятельности 9](#_Toc513451247)

[§ 2. Круг субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность. Лоббисты и группы интересов 15](#_Toc513451248)

[§ 3. Допустимые объекты лоббирования 21](#_Toc513451249)

[ГЛАВА 2: Правовое регулирование регистрации лоббистов 27](#_Toc513451250)

[§ 1. Основные подходы к правовому регулированию реестров лоббистов 27](#_Toc513451251)

[§ 2. Субъекты, подлежащие регистрации в качестве лоббистов 33](#_Toc513451252)

[§ 3. Объем сведений, предоставляемый лоббистами и подлежащий опубликованию 38](#_Toc513451253)

[ГЛАВА 3: Правовое регулирование деятельности субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе 44](#_Toc513451254)

[§ 1. Организационно-правовая форма субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе 44](#_Toc513451255)

[§ 2. Права и обязанности лоббистов. Допустимые методы лоббирования 50](#_Toc513451256)

[§ 3. Вопросы юридической ответственности профессиональных лоббистов 56](#_Toc513451257)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 61](#_Toc513451258)

[БИБЛИОГРАФИЯ 65](#_Toc513451259)

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы работы.** Динамическое развитие взаимоотношений между государством и институтами гражданского общества приводит к определенному состоянию, когда субъекты, институционально и юридически не вовлеченные в политический процесс, фактически стремятся оказать и оказывают влияние на формирование и принятие органами государственной власти и их должностными лицами решений, имеющих публичный характер. Оставаясь за рамками правового регулирования, при этом в целом являясь легальным, лоббизм приводит к увеличению рисков принятия уполномоченными субъектами решений, отражающих интересы узкого круга лиц, в ущерб интересам всего общества. Теневой характер лоббистских отношений препятствует общественному и государственному контролю, что позволяет группам интересов и лоббистам эффективнее продвигать соответственно свои интересы и интересы клиентов. С другой стороны, отсутствие специальных правовых инструментов препятствует выстраиванию конструктивного диалога между группами интересов и властью. Признание наличия данных обстоятельств в ряде зарубежных стран с устойчивой демократической традицией (в частности, в США, Канаде, Ирландии, Великобритании и др.) закономерно привело к институционализации лоббизма и появлению специального правового регулирования лоббистской деятельности. Однако, имея сравнительно недавнюю историю, регламентация лоббизма включает в себя ряд существенных проблем, решение которых позволит повысить эффективность правового регулирования лоббистской деятельности, а также рассмотреть возможные перспективы в отношении появления специального правового регулирования лоббизма в России.

На наш взгляд, именно как правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность по продвижению интересов лоббистами и группами интересов, с учетом современного правового регулирования в зарубежных странах и активного развития лоббистского законодательства в европейских странах в течение последних трех-пяти лет, лоббизм требует дополнительного научно-теоретического осмысления для постановки новых вопросов и формулирования ориентиров для поиска ответов на эти вопросы.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются закономерности развития сущностных характеристик правового регулирования лоббистской деятельности. Предмет исследования составляют основные проблемы, связанные с формированием правовых категорий в рамках конституционно-правового регулирования лоббистской деятельности, а также применением (или перспективами применения) данных категорий на практике в России и зарубежных странах.

**Цель и задачи исследования.** Основной целью исследования является поиск и определение основных проблемных моментов правового регулирования лоббистской деятельности, а также попытка формулирования критериев возможных путей решений указанных проблем с учетом правоприменительной практики.

Для достижения данной цели в работе поставлены следующие задачи:

сравнительно-правовой анализ различных сущностных характеристик (моделей) правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах по ряду наиболее значимых критериев;

формулирование и постановка основополагающих проблем, связанных с реализацией правового регулирования лоббистской деятельности, а также поиск возможных путей их решения;

формулирование и постановка проблем применимости в России основных моделей правового регулирования лоббистской деятельности с учетом опыта зарубежных стран, а также российской правовой традиции.

**Методологическая основа исследования.** Методология исследования предопределяется объектами и предметами исследования и основывается на сочетании общенаучных и специально-юридических методов познания. В рамках определения критериев (направлений) изучения основных проблем правового регулирования лоббистской деятельности, прежде всего, использовался метод анализа. Осуществляя вычленение и постановку проблем правового регулирования лоббизма на основании правового регулирования конкретных стран, применялся метод индукции. При рассмотрении перспектив применения зарубежного опыта правового регулирования лоббистской деятельности в России использовался метод моделирования. Помимо этого, в исследовании использовались такие общенаучные методы, как дедукция, синтез, абстрагирование, конкретизация и др.

Среди специально-юридических методов, которые применялись в рамках данного исследования, наибольшее значение имеет сравнительно-правовой метод, использовавшийся в целях определения основных характеристик правового регулирования лоббистской деятельности, а также выявления и постановки проблем данного правового регулирования. Помимо этого, использовались системный, исторический, формально-юридический методы.

**Степень разработанности темы.** В научной литературе можно встретить достаточно много трудов, посвященных лоббизму как общественному явлению, правовому регулированию лоббистской деятельности и перспективах появления такого правового регулирования в России и зарубежных странах, а также отдельным проблемам правообразования и правоприменения специального регулирования лоббизма. Тем не менее, несмотря на актуальность темы настоящей работы, нельзя сказать, что имеется достаточно полное сравнительно-правовое исследование, которое ставило бы своей главной целью именно определение и постановку проблем регламентации лоббистской деятельности в зарубежных странах и России в результате комплексного анализа основных моделей правового регулирования лоббизма.

Научно-теоретической базой исследования стали труды, изучающие различные аспекты лоббизма как социального явления и правового регулирования лоббистской деятельности таких авторов, как С.А. Авакьян, Л.Д. Воеводин, М.В. Баглай, М.Н. Марченко, А.П. Любимов, В.В. Субочев, Н.В. Левичев, П.А. Толстых, И.А. Старостина, А.Н. Шохин, А.В. Борев, С.В. Васильева, Н.Н. Меньшенина, М.В. Пантелеева и др.

В рамках сравнительно-правового исследования основных характеристик лоббизма и правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах в данном исследовании нашли отражение труды зарубежных авторов: К. Кумса, В.В. Люнеберга, Т.М. Сьюзман, Л. Дратмана, Л.Ц. Харримана, К. Карр, Д. Коэн, М. Ван Шенделена, П. Лёше, Т. Лайфа, Р. Шпета, А. Бильгери, Р. Баготта, Р. Чари, Г. Мерфи, Дж. Хогана и др.

**Структура дипломной работы.** Дипломная работа состоит из трех глав, каждая из которых, в свою очередь, делится на три параграфа. В системном виде исследование представляет собой анализ специального законодательства о лоббизме в зарубежных странах и его правоприменительной практики, выявление проблем данного правового регулирования, а также выявление проблем применения зарубежного опыта к российской правовой действительности. Соответственно, каждая из глав отражает общее направление (область) анализа существующего и потенциального правового регулирования лоббизма, в рамках которого выявляются и рассматриваются указанные проблемы, а параграфы, на которые подразделяются главы, детализируют и конкретизируют область рассмотрения, указывая, вместе с тем, на наиболее значимые критерии проводимого сравнительно-правового исследования. Так, главы отражают следующие направления исследования: определение круга общественных отношений, связанных с лоббизмом и лоббистской деятельностью (Глава 1), правовое регулирование регистрации лоббистов (Глава 2), а также правовое регулирование деятельности субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе (Глава 3). В целом, содержание и структура дипломной работы соответствуют основной цели исследования, а также поставленным для решения данной цели задачам.

**Положения, выносимые на защиту.** На наш взгляд, ключевыми тезисами, которые были выявлены и сформулированы в результате настоящего исследования и, соответственно, выносятся на защиту, являются следующие положения:

во-первых, признается принципиально возможным выявление и формулирование общих закономерностей возникновения однотипных проблем в рамках правового регулирования лоббистской деятельности в различных странах и их правовых системах, что предопределяется наличием внутренних закономерностей развития лоббизма как общественного явления;

во-вторых, схожесть и однотипность проблем правового регулирования лоббистской деятельности находит различное выражение в правовых системах государств в смысле решения указанных проблем, что предопределено спецификой и уникальностью развития последних;

в-третьих, наличие общих закономерностей возникновения аналогичных проблем правового регулирования в правовых системах различных государств говорит о необходимости постоянного изучения лоббизма в целях поиска оптимальных путей его правового регулирования и повышения эффективности данного правового регулирования;

в-четвертых, сочетание унифицированного (выявление общих проблем правового регулирования лоббизма) и дифференцированного (учет национальных особенностей правопорядка конкретного государства) подходов позволяют использовать зарубежный опыт в контексте обсуждения необходимости создания в России специального правового регулирования лоббистской деятельности;

в-пятых, с учетом общей принадлежности к континентальной правовой семье, а также наличием относительно развитых неформальных связей между бизнесом и властью, которые оказывают влияние на характер принимаемых публичных актов и решений, представляется, что наиболее подходящей моделью правового регулирования лоббизма для России, с учетом корректировок и аппроксимаций, является модель регулирования лоббистской деятельности, существующая в Австрии.

# ГЛАВА 1: Правовое определение круга общественных отношений, связанных с лоббизмом и лоббистской деятельностью

## **§ 1. Легальное закрепление понятия лоббистской деятельности**

Легальное закрепление понятия лоббистской деятельности является классической проблемой, перед которой сталкивается законодатель в процессе урегулирования этой самой деятельности. Данная проблема связана не только с необходимостью сформировать у реципиента правовой нормы представление о том, что такое лоббизм как общественное явление. Ключевой аспект здесь приобретает необходимость императивного проведения четкой границы между тем, что признается лоббистской деятельностью и тем, что таковой не признается.

Прежде всего, стоит отметить, что легальное определение вовсе не тождественно научному определению. Последнее выражает непосредственно сущностный взгляд на объективно сложившееся правовое явление. В отличие от него, легальное закрепление имеет конвенционально-волюнтаристский характер и служит исключительно прагматическим целям правового регулирования. К примеру, оно может быть *у*же научного определения в связи с тем, что интенция законодателя заключается в урегулировании определенной части общественных отношений[[1]](#footnote-2). Но, так или иначе, законодательное определение должно основываться на научных знаниях – в противном случае, механизм правового регулирования не будет функционировать должным образом.

В научной литературе под лоббизмом как правило принято понимать процесс воздействия различных субъектов (лоббистов, групп интересов) на должностных лиц органов власти в целях принятия последними выгодных для данных субъектов или для клиентов лоббиста решений[[2]](#footnote-3). При этом лоббизм в современном понимании воспринимается скорее как попытка конструктивного диалога между гражданским обществом и властью, чем попытка продвижения узкопрофильных интересов определенной группой неофициальных лиц[[3]](#footnote-4). Именно поэтому общепринятой основой лоббизма является право на обращения в органы власти[[4]](#footnote-5).

В зарубежной законодательной практике можно встретить различные подходы к легальному пониманию лоббистской деятельности.

В США превалирует модель правового закрепления детального определения лоббизма[[5]](#footnote-6). Например, американский Акт о раскрытии лоббизма 1995 г. (далее – Акт о лоббизме 1995 г.)[[6]](#footnote-7) содержит широкое понятие «лоббистских действий»: это «лоббистские контакты и компании в поддержку таких контактов, включая подготовительные действия и планирование, исследование и другую справочную-поисковую работу, направленные, на момент их осуществления, для использования в таких контактах и координации с лоббистскими действиями иных лиц» (s 3(7)). Ключевым в данном случае является понятие «лоббистского контакта», включающее в себя письменное или устное взаимодействие с должностными лицами законодательной и исполнительной властей в интересах клиента (s 3(8)(A)), которое направлено на формирование, изменение или принятие федерального законодательства, федеральных правил и т.д. (s3(8)(A)(i-iv)). Характерной особенностью данного составного определения лоббистской деятельности является то, что она осуществляется в интересах других лиц (клиентов). В этом отношении можно сказать, что Акт проводит четкую грань между лоббистами и группами интересов, подстраиваясь под складывающиеся общественные отношения со структурой «носители интересов – профессиональный лоббист – должностное лицо», получившие развитие в США[[7]](#footnote-8).

Аналогично правовому регулированию в США, действующий в Австрии Закон о прозрачности лоббизма и специальных группах интересов 2013 г. (далее – Закон о прозрачности лоббизма 2013 г.)[[8]](#footnote-9) определяет лоббистскую деятельность в качестве деятельности по структурированному и систематическому оказанию влияния на должностных лиц в целях принятия ими решений в интересах клиентов (§4). В данном случае, опять же, лоббизмом признается лишь профессиональная деятельность лоббистов (посредников).

В Великобритании, где слово «лоббизм» имеет историческое происхождение[[9]](#footnote-10), в Акте о прозрачности лоббирования, внепартийных компаниях и администрациях тред-юнионов 2014 г. (далее – Акт о лоббизме 2014 г.)[[10]](#footnote-11) можно встретить термин «бизнес консультанта по лоббированию». Данная деятельность подразумевает переговоры с представителями власти в интересах иных лиц в целях разработки, принятия и изменения законодательства, государственной политики, получения государственного контракта, гранта, лицензии, использования и изменения иных государственных функций (s 2(1), 2(3)). Помимо этого, бизнес консультанта по лоббированию подразумевает регистрацию, в противном случае занятие таким бизнесом не признается и является полностью незаконной (s 2(1)(b)).

Подход Великобритании схож с подходом США в смысле необходимости урегулирования деятельности именно профессиональных лоббистов. Однако разница британского определения заключается в том, что, в данном случае, речь идет именно о «бизнесе», а не о «лоббистской деятельности» в целом, подчеркивая, что лоббизм является более широкой категорией и что данную деятельность можно осуществлять, продвигая при этом собственные интересы, а не интересы клиента.

Широкий подход к лоббистской деятельности можно встретить в актах Европейского Союза. Так, в соответствии с Актом о европейской инициативе прозрачности[[11]](#footnote-12), лоббизм понимается как любая деятельность группы интересов, имеющая своей целью оказать влияние на процессы формирования актов и принятия решений. Данный подход восприняла Франция, где в Законе о прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни 2016 г. (далее - Закон о прозрачности 2016 г.)[[12]](#footnote-13), деятельность, аналогичная лоббистской (в Законе она называется деятельностью представителей интересов), представляет собой регулярную деятельность по влиянию на публичные решения, в частности, на принятие закона или иного нормативного акта путем установления связи с должностными лицами.

Анализируя различные подходы к легальному определению лоббистской деятельности в зарубежных странах, можно отметить, прежде всего, их структурную схожесть, как правило, включающую в себя субъектов лоббистской деятельности (это как лоббисты-посредники, так и иные лица, продвигающие свои интересы), объекты лоббирования (должностные лица органов власти, зачастую с приведением конкретного перечня таких лиц), а также непосредственно саму деятельность по оказанию влияния в целях принятия органами власти и их должностными лицами необходимых решений. Данная структура определений отражает подход к структуре лоббистской деятельности, который чаще всего встречается в научной литературе[[13]](#footnote-14).

При сопоставлении приведенных легальных определений лоббистской деятельности друг с другом оказывается, что ключевая проблема законодательной дефиниции заключается в вопросе, является ли лоббизм профессиональной деятельностью посредников-лоббистов, либо же данное явление представляет собой любую деятельность по оказанию влияния на публичную власть со стороны групп интересов, которые и признаются, в таком случае, лоббистами. Данную проблему выделял и британский исследователь К. Кумс, говоря об аналогичных двух точках зрения в научных подходах к природе лоббистской деятельности[[14]](#footnote-15). Применительно к законодательной практике данная проблема решается общим намерением законодателя урегулировать те или иные общественные отношения.

В России действующее легальное определение лоббистской деятельности отсутствует, как и нормативное регулирование данного вопроса в целом. Однако в российской практике законодательных инициатив также можно встретить легальное определение термина «лоббистская деятельность». В законопроектах, которые были внесены в Государственную Думу, использовалось широкое понимание лоббистской деятельности как взаимодействия различных лиц с органами государственной власти в целях принятия оптимальных для таких лиц решений[[15]](#footnote-16). Аналогичное широкое определение лоббистской деятельности содержится и в Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 11.04.2014 N 226. Стоит отметить, что в аналогичном плане на 2016 – 2017 годы[[16]](#footnote-17) упоминание о лоббизме отсутствует.

Как видно из попыток законодательного регулирования лоббизма в России, легальное определение лоббизма в большинстве указанных документов пошло по пути двухзвенного регулирования «лоббист – объект лоббирования». Это связано с тем, что в России не сложилась практика профессионального лоббизма как сферы услуг, а лоббизм существует преимущественно в сфере неформальных отношений между бизнесом и властью. Урегулирование «профессионального лоббизма» в России было бы скорее попыткой создать новую сферу услуг, чем стать законодательным ответом на уже сложившиеся реально существующие социальные связи.

Таким образом, легальное определение лоббистской деятельности, как правило, во-первых, подразумевает структурные элементы данной деятельности (субъект, объект и действия, признающиеся лоббизмом), и, во-вторых, данное определение отражают две модели регулирования. Первая модель признает лоббистской деятельностью исключительно профессиональную посредническую деятельность по продвижению интересов клиента (США, Австрия, частично – Великобритания), вторая модель рассматривает в качестве лоббистской любую деятельность по продвижению интересов как самих лоббистов, так и других лиц (ЕС, Франция). При этом во всех рассмотренных странах в качестве самих лоббистских действий, признаются любые действия, направленные на воздействие на должностных лиц в целях принятия последними публичных решений.

## **§ 2.** **Круг субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность. Лоббисты и группы интересов**

В понятие лоббистской деятельности, как уже было указано, в качестве одного из основополагающих элементов входит субъект, осуществляющий эту самую деятельность. Круг субъектов, которые признаются лоббистами, может быть различным. При этом, как и в случае с понятием лоббистской деятельности, доктринальное определение лоббистов вовсе не всегда совпадает с легальным наделением круга определенных субъектов этим статусом. Данный вопрос, опять же, зависит от исходной идеи законодателя, а потому мы ведем здесь речь не столько о доктринальных спорах, кто является лоббистом de facto, сколько о том, какую концепцию правового регулирования выстраивает законодатель, обращаясь к той или иной дефиниции термина «лоббист».

Термин «группы интересов» не является единственным общепринятым: в литературе можно встретить указания на «группы давления»[[17]](#footnote-18), «группы пропаганды»[[18]](#footnote-19) и иные категории. В целом, нельзя выделить каких-либо принципиальных понятийных различий между данными категориями; мы будем использовать термин «группы интересов», охватывая при этом все три обозначения[[19]](#footnote-20). Группами интересов признаются внепартийные организации, вовлеченные в политический процесс. Внепартийность означает отсутствие правовой партийной принадлежности или учрежденной партии по вопросам группы, организованность означает наличие некой структурированности, а политическая активность включает в себя стремление повлиять на принимаемые должностными лицами публичные решения[[20]](#footnote-21). Группа интересов – это исходный структурно оформленный носитель определенной потребности, целью которого является донести эту самую потребность до публичной власти для ее дальнейшего удовлетворения. В научном подходе является общепринятой точка зрения, что лоббист – это любой актор лоббистской деятельности[[21]](#footnote-22). Исходя из такого понимания данного термина, лоббистом может быть сама группа интересов либо профессиональный лоббист-посредник.

На наш взгляд, в связи с этим, ключевыми вопросами реализации понимания субъектов лоббистской деятельности в правовом регулировании являются, во-первых, вопрос о соотношении терминов «лоббист» и «группа интересов», во-вторых, вопрос о создании особых правовых режимов для данных категорий субъектов. В зависимости от решения данных вопросов и выстраивается определенная парадигма правового регулирования.

В частности, уже упоминавшийся американский Акт о раскрытии лоббизма 1995 г. не содержит понятия «группы интересов» или иного аналогичного понятия, выводя тем самым данные группы из поля правового регулирования. Лоббистами же признаются именно физические лица. В британском Акте о лоббизме 2014 г. и канадском Акте о лоббизме 1985 г.[[22]](#footnote-23) не содержится четких дефиниций лоббистов. Однако по смыслу указанных актов лоббистами (лоббистами-консультантами) признаются физические лица, осуществляющие данную деятельность на профессиональной основе либо в качестве сотрудников организаций, либо в качестве исполнителей по договорам об оказании услуг. Исходя из контекстуального толкования, в соответствии с британским Актом лоббистами могут быть и организации. Группы интересов также выведены из-под действия указанных актов.

Другой подход к правовому регулированию групп интересов можно встретить в Австрии и Ирландии. Закон о прозрачности лоббизма 2013 г., действующий в Австрии, содержит понятия групп интересов и лоббистов-профессионалов (Unternehmenslobbyist). Профессиональным лоббистом может быть как организация, так и физическое лицо. Группой интересов является объединение лиц, созданное в целях представительства интересов. Профессиональные лоббисты осуществляют лоббистскую деятельность в интересах клиента, в то время как группы интересов осуществляют «представительство интересов» ради продвижения этих самых интересов. По смыслу Закона деятельность групп интересов не является лоббистской, поскольку последняя подразумевает именно профессиональное оказание услуг; однако представительство интересов так же подпадает под правовое регулирование данного Закона. При этом Закон различает группы интересов и саморегулируемые организации, представляющие интересы субъектов коммерческой и профессиональной деятельностей. Законом прямо указано, что церкви и религиозные организации, а также политические партии не могут быть признаны группами интересов. Ирландский Акт о регулировании лоббизма 2015 г.[[23]](#footnote-24) признает лоббистами организации, осуществляющие лоббистскую деятельность на профессиональной основе, а также в целях продвижения конкретных интересов, носителями которых являются члены данных организаций, то есть фактически признает за лоббистами не только профессиональные лоббистские фирмы, но и группы интересов, предъявляя к ним требование о наличии структурной определенности.

Третий подход представляют Франция и Каталония (Испания). Французский Закон о прозрачности 2016 г. в принципе не содержит понятия лоббиста – соответствующими акторами там являются исключительно представители интересов (les représentants d'intérêts), которые, по смыслу Закона, являются субъектами промышленной либо коммерческой деятельности в виде организаций (арт. 18-2). Данные лица осуществляют лоббирование с целью продвижения именно своих интересов, для чего нанимают в штат сотрудников, в трудовую функцию которых непосредственно входит осуществление лоббизма (корпоративный лоббизм). Тем не менее, закон регулирует деятельность вовсе не данных работников, но организаций, чьи интересы лоббируются.

Самая широкая законодательная дефиниция групп интересов содержится в каталонском региональном Законе о прозрачности и доступе к публичной информации и хорошей администрации 2014 г. [[24]](#footnote-25) (далее – закон о прозрачности 2014 г.). В данном Законе, аналогично французскому Закону о прозрачности 2016 г., не содержится термина «лоббист», но имеется понятие групп интересов, в которые включаются как физические, так и юридические лица частного права, участвующие в политической деятельности с целью оказать влияние на принятие публичными лицами решений в личных целях, в целях третьих лиц (клиентов) или в общих (идеологических) целях. Так, в понятие групп интересов каталонский Закон включает как собственно группы интересов, так и лоббистов-профессионалов, при том не только организации, но и отдельных частных лиц.

Таким образом, в зарубежной практике осуществления правовых дефиниций лоббистов и групп интересов можно выделить три базовых подхода. Первый подход соотносится с двухступенчатой системой взаимоотношений «лоббист - объект лоббирования», имея главным объектом регулирования лоббизм именно как особую сферу услуг по продвижению интересов, при этом оставляя группы интересов (которые в рамках такой модели являются клиентами лоббистов) вне правового поля (Англия, США, Канада). Второй подход имеет своей целью урегулировать взаимоотношения двух параллельных линий: уже указанные отношения по типу «лоббист – объект лоббирования» дополняется структурой «группа интересов – объект воздействия», которая, в свою очередь, выражает продвижение некоммерческих потребностей данных групп (Австрия). Третий подход размывает понятийные грани между группами интересов и лоббистами и включает в первое понятие второе (Франция, Каталония).

Оценивая данные концепции, стоит сказать, что, на наш взгляд, полное игнорирование групп интересов не позволяет использовать правовой институт лоббизма в качестве конструктивной возможности для выявления общественных потребностей. Однако данный подход имеет и свои аргументы – группы интересов не являются лоббистами по смыслу Актов США и Великобритании именно потому, что деятельность групп интересов регулируется законодательством об обращениях граждан и не требует иного, специального регламентирования. В случае же обращения носителями интересов к профессиональным лоббистам-посредникам речь идет именно о коммерческой деятельности лиц, которые зачастую имеют определенные неформальные связи с публичными лицами и стремятся использовать данные связи для извлечения прибыли, что требует соразмерного ограничения, хоть в целом и признается законным. Австрийский же подход учитывает и специфику профессиональных лоббистов, и особенности коллективного воздействия объединений на публичных лиц. Однако на практике применения возникают вопросы, связанные с распространением австрийского Закона на отдельные категории лиц[[25]](#footnote-26). Французская модель переходит в иную крайность, не учитывая специфику профессиональных лоббистских организаций, которые действуют вовсе не для продвижения собственных интересов, фактически уводя их из-под регулирования и провоцируя уход коммерческих групп интересов в тень через обращения последних в данные организации, хотя в целом факт введения такого регулирования в литературе рассматривается позитивно[[26]](#footnote-27).

Применительно к российской специфике, на наш взгляд, в условиях уже отмечавшегося отсутствия рынка профессиональных лоббистов, применение англо-американского подхода без должного переосмысления представляется малоэффективным. Однако не стоит игнорировать и возможность появления такой сферы услуг, что весьма вероятно, учитывая динамику развития общественных отношений. Закон должен быть универсальным, а не ситуативным и казуистичным. В связи с этим применение австрийского подхода к регулированию лоббизма в России видится оптимальным, в том числе учитывая и общую принадлежность к романо-германской правовой семье.

Таким образом, в большинстве зарубежных стран основная интенция законодателя заключается в регулировании деятельности профессиональных лоббистов, в то время как группы интересов остаются вне правового поля. Тем не менее, в ряде стран правовое регулирование лоббистской деятельности распространяется и на группы интересов при соблюдении последними условий о структурной определенности (Австрия, Ирландия). Представляется, что в условиях отсутствия развитого рынка лоббистских услуг, в России является применимой австрийская модель правового регулирования субъектов лоббистской деятельности, которая, помимо профессиональных лоббистов, учитывает и группы интересов, а также саморегулируемые организации, включающие в себя различные коммерческие компании и фирмы.

## **§ 3.** **Допустимые объекты лоббирования**

Круг допустимых объектов лоббирования является одним из вопросов, который тесно связан с вопросом о том, является ли лоббизм законной деятельностью вообще. К примеру, в советский период правовая наука воспринимала лоббизм крайне негативно, исключительно как незаконную деятельность по продвижению крупными монополиями своих личных интересах в государственных органах[[27]](#footnote-28). Тем не менее, общественная необходимость указывает на то, что лоббизм является неотъемлемым элементом любой социальной структуры, где есть государство[[28]](#footnote-29). Однако это не означает, что можно игнорировать данное явление и никоим образом не контролировать его развитие. Определение круга допустимых объектов лоббирования – необходимая мера, которая позволяет отделить политические интересы от неполитических, а также позволяет провести грань между разрешенными формами взаимодействия гражданского общества и государства.

Под объектом лоббирования понимается непосредственно тот орган, на решения которого и стремятся повлиять лоббисты и группы интересов[[29]](#footnote-30). В объект лоббирования включается и конкретное должностное лицо, которое подвергается воздействию. Следует также провести методическую грань между объектом и предметом лоббирования. В данном случае предметом лоббирования является именно тот самый интерес, продвижение которого и преследуется лоббистами[[30]](#footnote-31).

В законодательстве зарубежных стран можно встретить различные концептуальные подходы к тому, каким образом осуществляется регулирование допустимых объектов лоббирования. Иными словами, объект лоббирования может выступать основой для классификации данных стран по признаку определенной модели правового регулирования.

Можно встретить страны, которые осуществляют регулирование лоббизма преимущественно отталкиваясь от регламентации деятельности объекта лоббирования: требования и запреты принадлежат именно должностным лицам, а не самим лоббистам. Примером такой страны является Германия. Так, Регламент Бундестага[[31]](#footnote-32) определяет требования к поведению депутатов: они имеют право быть членами консультационных советов коммерческих организаций, но при этом обязаны заявлять перед рассмотрением тех или иных законопроектов о своей заинтересованности, вплоть до сложения полномочий на данную сессию (Приложение 1 Регламента). Аналогичные требования устанавливаются и к Правительству Германии. Стоит отметить, что отсутствие императивных требований в немецком законодательстве к субъектам, осуществляющим лоббистскую деятельность, в том числе и применительно к допустимым объектам лоббирования, является предметом критики в научной литературе[[32]](#footnote-33). Подобный подход к правовому регулированию объекта лоббирования и лоббистской деятельности в целом можно встретить в органах Европейского Союза[[33]](#footnote-34), Испании, Италии, Латвии и некоторых других странах[[34]](#footnote-35). До 2014 года данного подхода традиционно придерживалась и Великобритания[[35]](#footnote-36).

Другой подход связан с регламентацией деятельности лоббистов и групп интересов – в рамках такой регламентации осуществляется установление допустимых объектов лоббирования. Иными словами, помимо общих требований к этическим характеристикам должностных лиц, устанавливаемыми различными кодексами поведения, речь идет и об определенных запретах для лоббирования со стороны субъектов лоббистской деятельности. Стран, придерживающихся данного подхода (как и стран, осуществляющих непосредственное регулирование лоббистской деятельности в принципе) меньшинство. К ним относятся США, Канада и Франция (с 2016 года).

Американский Акт о раскрытии лоббизма 1995 г. содержит подробный перечень всех государственных органов, которые являются допустимыми объектами лоббизма. Эти органы относятся либо к законодательной, либо к исполнительной ветвям власти; примечательно, что судебную ветвь власти Акт не упоминает в принципе, указывая на то, что лоббизм в отношении судов недопустим. Данное положение отвечает принципу независимости судей и всему существу правосудия как особому виду деятельности. Аналогичного подхода придерживается и канадский Акт о лоббизме 1985 г., где в s 5(1)(a) в качестве объектов и предметов лоббирования также нет указаний на судебную власть. По принципу американского Акта, французский Закон о прозрачности 2016 г. также содержит подробный перечень лиц, которые могут являться объектами лоббирования; из них исключены судьи и судебные органы.

Следует сказать, что в США так же действует и особо регламентированный порядок действий должностных лиц, который закреплен в нескольких нормативно-правовых актах.

Стоит отметить, что существуют страны с законодательным регулированием лоббистской деятельности, где при этом не содержится перечня допустимых объектов лоббирования, либо объект лоббирования сформулирован очень широко. В таких странах, как правило, по примеру стран из первой группы, действует достаточно строго регламентированный порядок деятельности публичных лиц[[36]](#footnote-37). К таким странам, в частности, относится Австрия, где объектом лоббирования является любой носитель власти (Funktionstraeger). Также существуют страны со смешанным подходом, где объект лоббирования сужен, однако не ограничен: например, Великобритания (объект – Правительство Соединенного Королевства). Это не означает, что воздействие на депутатов Парламента запрещено; такая деятельность выведена из-под правового регулирования лоббизма, и там действует общий подход о необходимости соблюдения этических правил самими депутатами. Тем не менее, узкая сфера действия правового регулирования лоббизма в Великобритании является предметом критики в научной литературе[[37]](#footnote-38).

Анализируя указанные подходы, можно сказать, что в России, в условиях отсутствия специального правового регулирования лоббистской деятельности сложилась модель, приближенная к немецкому подходу. В большинстве случаев речь идет именно о поведении должностных лиц, которые, подвергаясь воздействию со стороны групп интересов и лоббистов, не должны преследовать их личные интересы. Эти требования закреплены, в частности, в ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ, а также в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ. Детализация особых требований к государственным служащим в контексте регулирования лоббистской деятельности содержалась в законопроекте, подготовленным Минэкономразвития России[[38]](#footnote-39), который, однако, так и не был внесен в Государственную Думу.

Стоит отметить, что в законопроектах о правовом регулировании лоббизма, которые были внесены в Государственную Думу, было указано, что лоббизм в отношении судебной власти недопустим. Это соответствует смыслу процессуальных законов (ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ, КАС РФ) в рамках положений о независимости судей, а также положениям Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», гарантирующего эту самую независимость.

Тем не менее, критически оценивая подход России к регулированию объектов лоббирования, стоит сказать, что, на наш взгляд, данный подход не является дифференцированным, не учитывает особенности лоббистской деятельности именно со стороны ее субъектов. Вышеперечисленные требования имеют абстрактный характер, и направлены на урегулирование возможного конфликта интересов и личной заинтересованности должностных лиц. Однако, на наш взгляд, они не учитывают специфики лоббистской деятельности (в том числе и профессиональной), не позволяют выявить общественные потребности со стороны групп интересов, препятствуют общественному контролю за объективностью принятых публичных решений. Несмотря на то, что данный подход имеет место в большинстве зарубежных стран, это не является критерием его оптимальности. Более того, тенденция развития лоббистского законодательства такова, что в зарубежных странах все более признается необходимость специального регулирования такой деятельности, помимо утверждения изначальных общих требований для публичных лиц. Так, в последние 5 лет новые законы о лоббистской деятельности были приняты в Ирландии, Австрии, Франции и Великобритании. Это соответствует и общей тенденции Европейского Союза на обеспечение прозрачности, выраженной, в частности, в уже упомянутом Акте о европейской инициативе прозрачности. Более того, немецкий подход к урегулированию лоббизма, к которому наиболее близка Россия, как уже отмечалось, является небезосновательным объектом критики со стороны общественности[[39]](#footnote-40).

Таким образом, можно выделить три подхода к урегулированию допустимых объектов лоббирования. Первый подход выражается в установлении общих требований к должностным лицам, направленным на обеспечение поддержания публичного интереса во взаимоотношениях с группами интересов (Германия, Испания, Италия, Латвия). Второй подход связан с принятием специального законодательства о лоббизме и определением в нем допустимых объектов лоббирования для субъектов лоббистской деятельности, включая прямое перечисление государственных органов и их должностных лиц (США, Канада, Франция). Существует смешанный подход, который заключается в установлении некоторых ограничений лоббистской деятельности для части допустимых объектов лоббирования, при этом опираясь в рамках других объектов на общие правила поведения должностных лиц (Великобритания). Стоит отметить, что в случае с прямым упоминанием перечня допустимых объектов лоббирования, из него исключается судебная власть. Россия же относится первой модели регулирования объектов лоббистской деятельности, что, на наш взгляд, не является оптимальным правовым подходом к складывающейся проблематике.

# ГЛАВА 2: Правовое регулирование регистрации лоббистов

## **§ 1. Основные подходы к правовому регулированию реестров лоббистов**

Реестр лоббистов – одна из мер правового регулирования лоббистской деятельности, которая направлена на обеспечение прозрачности и открытости процесса принимаемых органами публичной власти решений. Задача реестра заключается в том, чтобы любой желающий мог проследить лоббистские контакты, то есть реестр должен вывести «на свет» скрытые лоббистские влияния. В целом, можно сказать, что основной подход специального правового регулирования лоббистской деятельности и выражается в установлении обязанностей для лоббистов регистрироваться в целях опубликования информации о субъектах, которые пытаются повлиять на принятие решений органами публичной власти. Это создает почву для дальнейшего общественного контроля за принятием таких решений, что служит внешним препятствием для должностных лиц в преследовании ими личных целей, связанных с неформальными связями с лоббистами или группами интересов.

Под реестром лоббистов (также – регистр лоббистов) понимается определенный банк данных, который находится в публичном доступе, где содержатся сведения об акторах лоббистской деятельности, о самой их деятельности, а также о том, в чьих интересах эта самая деятельность осуществляется[[40]](#footnote-41). Реестры лоббистов ведутся при органах публичной власти, которые выступают объектом лоббирования. Ведение регистров может осуществляться как самим органом, так и особым административным лицом, специально уполномоченным на ведение такого реестра. Как правило, речь идет о реестрах, которые ведутся при парламенте государств, поскольку лоббизм в классическом смысле связан именно с влиянием на законотворческую деятельность[[41]](#footnote-42). Однако достаточно распространенной практикой является ведение реестров различными органами исполнительной власти, включая министерства, департаменты и т.д., поскольку, как уже указывалось, объектом лоббирования могут являться и органы исполнительной власти[[42]](#footnote-43). Более того, существуют реестры лоббистов при органах, находящихся на стыке частного и публичного права – например, при торговых палатах, особых комиссиях и т.п. В качестве примера можно привести реестр лоббистов, который ведется при Национальной Комиссии рынков и конкуренции Испании (La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC)[[43]](#footnote-44).

Существуют различные подходы к проблематике, связанной с необходимостью ведения реестров лоббистов. В рамках обсуждения данного вопроса можно выделить две принципиально противоположные точки зрения. Согласно первой точке зрения, реестр лоббистов является бесполезным институтом, поскольку реальные лоббистские влияния будут влиять и на последующее решение о включении субъектов этих влияний в реестр. Иными словами, сами должностные лица, которые в действительности подвержены влиянию определенных групп интересов, будут стремиться сохранить свои неформальные связи в тени[[44]](#footnote-45). Именно поэтому попытка императивного урегулирования данных отношений является по определению безрезультатной – имеет смысл скорее урегулировать этические обязанности должностных лиц, что соответствует немецкому подходу к правовому регулированию объекта лоббирования. Каким-то образом предотвратить влияния на должностных лиц со стороны институтов гражданского общества невозможно. Более того, сторонники данного подхода видят в реестре лоббистов препятствие свободному выражению мнений в обществе, что создает ситуацию, угрожающей политическому и идеологическому плюрализмам[[45]](#footnote-46).

Другой концептуальный подход выражается в том, что реестр лоббистов, несмотря на все его недостатки, все же необходим. Сторонники данного подхода признают, что вывести все лоббистские влияния таким образом «на свет» нельзя, однако создать хотя бы некоторые ограничения для лоббистских контактов возможно. Более того, реестр оказывает влияние и на публичных лиц, поскольку эти самые лица не смогут открыто поддерживать точку зрения лоббистов ввиду альтернативы негативной оценки данного поведения общественностью. Как правило, данного подхода придерживаются в англоязычной литературе[[46]](#footnote-47).

На наш взгляд, признание складывающейся проблемы в социальной действительности – это первый шаг на пути ее решения. Реестр лоббистов – сложный правовой инструмент, который позволяет не только создать дополнительные правовые условия для лоббистских компаний со стороны заинтересованных лиц, но и выявить скрывающиеся в обществе потребности. Именно через реестр лоббистов как наглядную демонстрацию общественных настроений находит свое выражение современный подход к лоббизму, выражающийся в идее «приведения формальной власти в соответствие с властью фактической»[[47]](#footnote-48). Стоит отметить, что реестр лоббистов в смысле наличия в нем зарегистрированных профессиональных лоббистов оказывает влияние и на рынок лоббистских услуг, устанавливая дополнительные критерии для определения деловой репутации лоббистской фирмы.

Наличие реестров лоббистов в различных странах вовсе не означает однообразность правового регулирования данных реестров. Прежде всего, стоит сказать о делении реестров по критерию обязательности регистрации в них лоббистов на добровольные и императивные. Добровольные реестры, как правило, существуют в странах с мягким регулированием лоббизма, основывающемся, опять же, на подходе к регламентированию лоббистской деятельности, выраженном в регулировании поведения должностных лиц. Ранее это были страны континентальной (романо-германской) правовой семьи, однако в последнее время, как уже отмечалось, можно обнаружить тенденцию на принятие новых правовых актов, регулирующих лоббизм, в европейских странах. В связи с этим увеличивается и количество стран, которые устанавливают необходимость императивного включения в реестр лоббистов и обязывания последних представлять все требуемые сведения под угрозой наступления мер ответственности[[48]](#footnote-49). Страны англосаксонской правовой семьи, как правило, ведут императивный реестр лоббистов.

Так, традиционно императивный реестр лоббистов существует в США, который регулируется уже упоминавшимся Актом о раскрытии лоббизма 1995 г. Помимо этого, императивные реестры также содержится в Канаде (установлен Актом о лоббизме 1985 г.). Из Европейских стран императивные реестры с недавнего времени существуют во Франции (с 2016 г.), в Ирландии (с 2015 г.), Австрии (с 2013 г.), что отражает распространение нового подхода к регулированию лоббизма в европейских странах. Помимо этого, императивные реестры имеются и в некоторых странах восточной Европы: в Литве (с 2001 г.), в Польше (с 2006 г.) и Словении (с 2010 г.). В Великобритании императивный реестр существует только для консультантов-лоббистов (с 2014 г.), в то время как параллельно действует общий добровольный реестр для лоббистов и групп интересов (с 2011 г.)[[49]](#footnote-50).

Добровольный реестр лоббистов существует на уровне Европейского Союза. Так, Еврокомиссия и Европарламент ведут сводный «Реестр прозрачности», регистрация в котором не является обязательной; такая регистрация требуется для облегченного доступа к Европарламенту. Помимо этого, в Германии с 1972 года существует Открытый реестр регистрации объединений и их представителей, регистрация в котором также является добровольной. Реестр ведет Президент Бундестага, порядок ведения реестра содержится во Втором Приложении Регламента Бундестага. Аналогично немецкому реестру, в Голландии существует Реестр Палаты представителей Генеральных штатов, который, как и в Германии, регулируется Регламентом Палаты представителей. Реестр не является императивным, но регистрация позволяет облегчить доступ к Парламенту. Помимо этого, добровольные реестры существуют в Хорватии, Румынии, Италии (на уровне отдельных министерств)[[50]](#footnote-51).

Говоря о перспективах введения реестра лоббистов в России, необходимо учитывать особенности развития российской системы лоббистских связей. Не стоит воспринимать реестр лоббистов как некоторое средство, которое бы полностью и навсегда решило проблему лоббизма в России – речь идет исключительно об отдельных методах повышения прозрачности неформальных связей должностных лиц с целью возможности контроля за ними различными службами. Во-вторых, стоит учитывать особенности правовой культуры России, которые выражаются, в частности, в формальном отношению к «букве закона», зачастую игнорируя «дух закона» либо интерпретируя его выгодным для конкретной ситуации образом. В связи с этим, на наш взгляд, необходим именно императивный реестр лоббистов с одновременным введением административной ответственности для лоббистов за уклонение от регистрации. В-третьих, необходим дифференцированный подход к регистрации профессиональных лоббистов и групп интересов – это связано, прежде всего, с ограниченным развитием рынка лоббистских услуг в России и широким развитием «патрональных», «неформальных» связей между представителями бизнеса и власти[[51]](#footnote-52).

Таким образом, реестр лоббистов представляет собой банк данных о лоббистах, находящийся в публичном доступе. Наличие реестра лоббистов вовсе не решает проблему лоббизма, но лишь увеличивает степень прозрачности процесса принятия тех или иных публичных решений. Существуют модели добровольного и императивного реестров лоббистов. Можно сказать, что в англосаксонских странах (прежде всего, США, Канада) превалирует модель императивного реестра лоббистов, в то время как континентальные страны Европы в большинстве случаев ведут добровольные реестры. Однако в настоящее время в странах Европы существует тенденция на введение реестров лоббистов с обязательной регистрацией.

## **§ 2. Субъекты, подлежащие регистрации в качестве лоббистов**

Рассмотрение различных процедурных особенностей осуществления регистрации лоббистов необходимо в целях изучения конкретного, практического эффекта правового регулирования реестров лоббистов. Именно в рамках процедуры регистрации и раскрываются те тонкости, которые определяют различные подходы и точки зрения по поводу необходимости ведения учета субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность. В содержание таких особенностей входит несколько вопросов, требующих своего рассмотрения. Прежде всего, это вопрос, связанный с определением критериев субъектов, имеющих обязанность регистрироваться в качестве лоббистов.

Вопрос о круге субъектов, подлежащих регистрации в качестве лоббистов, тесно связан с вопросом о субъектах лоббистской деятельности, однако не является ему тождественным. Это связано с тем, что возможна добровольная регистрация лоббистов в условиях отсутствия специального законодательства, регулирующего деятельность лоббистов. В таком случае, результат, связанный с приобретением статуса лоббиста, зависит от воли лица, которое регистрируется по своему желанию. Таким примером может послужить Открытый реестр регистрации объединений и их представителей при Бундестаге (далее – Реестр лоббистов при Бундестаге), в котором, в соответствии с Приложением 2 Регламента Бундестага подлежат регистрации союзы и объединения, не являющиеся лоббистами в собственном смысле этого слова и регистрирующиеся исключительно по своей инициативе. При этом такая регистрация не предоставляет никаких прав и не влечет наложение на зарегистрированные объединения никаких обязанностей.

Помимо этого, стоит сказать, что очень часто к общему критерию отнесения субъектов к лоббистам, которым является непосредственно осуществление лоббистской деятельности, некоторые акты добавляют специальные критерии для регистрации. К примеру, американский Акт о раскрытии лоббизма 1995 г. говорит о том, что регистрации подлежат физические лица, которые осуществляют более одного лоббистского контакта в интересах клиента, а также те физические лица, занятие лоббистской деятельностью которых составляет в сумме больше 20 процентов времени в шестимесячный период (s 3(9)). Помимо этого подлежат регистрации организации, которые имеют в штате на постоянной основе как минимум одного лоббиста (s 4(a)(2)). Другим примером определения дополнительных критериев для регистрации является ирландский Акт о регулировании лоббизма 2015 г., понимающий под лоббистами организации, осуществляющие лоббистские контакты от своего имени и имеющие более десяти постоянных сотрудников, а также организации с не менее чем одним постоянным сотрудником, созданные для представительства интересов их членов, а также созданные специально для решения какого-либо вопроса.

По существу, решение вопроса о критериях включения тех или иных субъектов в реестр является одним из принципиальных вопросов, поскольку от его решения зависит объем реестра, т.е. количество лоббистов, деятельность которых будет связана с необходимостью регистрации. К примеру, исследователями отмечается, что из-за узости понятия «союз» в Реестре лоббистов при Бундестаге не могут зарегистрироваться профессиональные лоббисты, адвокаты и аналитические центры (think tank, Denkfabrik). В правовой и политологической литературе можно встретить сведения о том, что уменьшение критериев Акта о раскрытии лоббизма 1995 г. по сравнению с предшествовавшим ему Актом 1946 г. позволило вывести «на свет» около девяти тысяч лоббистских фирм[[52]](#footnote-53). Однако слишком широкое определение круга субъектов, подлежащих включению в реестр, также нельзя назвать оптимальным, поскольку, как уже было сказано, реестр лоббистов не может включать всех лиц, которые подпадают под критерии лоббистов, и такая абстрактная формулировка приведет к обратному эффекту в виде ухода «в тень» лоббистов в массовом порядке.

Кроме того, важным является вопрос о том, подлежит ли регистрации физическое лицо или организация. Данный вопрос решается определением понятия лоббиста в качестве юридических или физических лиц. Так, в большинстве стран регистрируются именно организации (Германия, Ирландия, Франция, Австрия), однако можно встретить страны, где регистрации подвергаются именно физические лица, непосредственно осуществляющие лоббистскую деятельность (Канада). Имеется также и смешанный вариант, когда регистрируются как физические, так и юридические лица (США, Великобритания). Однако стоит отметить, что в некоторых странах, где регистрации подвергаются организации, последние обязаны указывать лиц, непосредственно осуществляющих лоббистскую деятельность (в частности, к таким странам относится Австрия).

Можно сказать о том, что плюсы регистрации фирм и компаний представляют возможность примерного определения предметов лоббирования в случае, когда представление такой информации не является обязательным. В связи с этим канадский реестр лоббистов, помимо информации о физических лицах, содержит данные о предметах лоббирования данных физических лиц. Что касается преимуществ регистрации физических лиц, то, стоит отметить, что она также выглядит логичной, потому что именно физические лица осуществляют лоббистские контакты – юридические лица не могут заниматься лоббизмом в строгом смысле этого слова, коль скоро они являются фикцией. При этом можно отследить, какие физические лица работали в каких компаниях и какие именно интересы они продвигали – что в случае регистрации фирм сделать проблематично. Это помогает избежать проблемы, связанной с регистрацией новых фирм в целях осуществления той или иной лоббистской компании. При всем этом, в случае профессионального лоббизма в интересах третьих лиц, данный вопрос сводится к раскрытию клиентуры лоббистских фирм или индивидуальных лоббистов. В связи с этим представляется, что модель «смешанной» регистрации физических и юридических лиц является оптимальной.

Говоря о перспективах введения реестра лоббистов в России и об определении круга лиц, которые могли бы быть зарегистрированы в данном реестре, на наш взгляд, следует учитывать как минимум три фактора. Первый фактор связан с тем, что в России, как отмечается во многих политологических исследованиях, имеется сильный патронажный лоббизм, связанный с наличием устойчивых неформальных связей между конкретными представителями бизнеса и должностными лицами. Этот фактор во многом обусловлен историческими причинами, а также особенностями развития национальной экономики. Второй фактор, как уже отмечалось, связан с отсутствием профессиональных лоббистских фирм, которые бы осуществляли предпринимательскую деятельность по продвижению интересов конкретных лиц. Третий фактор выражается в наличии проблемы, связанной с «фирмами-однодневками», что предопределено упрощенным порядком регистрации юридических лиц и сравнительно низкой минимальной суммой уставного капитала[[53]](#footnote-54).

В связи с этим, учитывая данные обстоятельства, на наш взгляд, оптимальным вариантом будет модель реестра по типу Австрии, где регистрации подлежат как лоббисты-посредники, так и группы интересов. Учитывая специфику лоббистских отношений, которые, в случае, в частности, с профессиональным лоббизмом, далеко не всегда оформляются какими-то правовыми средствами (гражданско-правовой или трудовой договор), указание информации о физических лицах создаст возможность снятия «корпоративной вуали» и позволит сформировать базу для последующего общественного контроля. Являясь по своей природе неформальной деятельностью, лоббизм требует наименьшего количества формальных препятствий для признания такой деятельности на практике.

Таким образом, можно сказать, что вопрос об определении критериев субъектов, которые обязаны регистрироваться в качестве лоббистов в специальном реестре, прямо влияет на уровень транспарентности процесса принятия должностными лицами решений. В связи с этим следует сказать, что во многих зарубежных странах имеются дополнительные четкие критерии по определению такого круга субъектов, выражаемые в степени финансовых затрат на осуществляемую ими деятельность по представительству интересов и количество нанятых в штат работников. При этом важным вопросом является регистрация в качестве лоббистов физических или юридических лиц. На наш взгляд, оптимальным вариантом для потенциального реестра лоббистов в России была бы регистрация организаций, осуществляющих профессиональный корпоративный лоббизм с указанием в реестре конкретных лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность.

## **§ 3. Объем сведений, предоставляемый лоббистами и подлежащий опубликованию**

Вопрос о количестве представляемых лоббистами сведений и о том, какой объем сведений подлежит опубликованию, является еще одним ключевым вопросом, связанным с реализацией обеспечения прозрачности процесса принятия должностными лицами и органами государственной власти своих решений. Именно объем представляемых лоббистами сведений, а также доступность опубликованных сведений реестра подвергаются общественному контролю со стороны различных институтов гражданского общества. Работа с базами данных реестров лоббистов позволяет обнаружить различные влияния на принятие решений, указать на взаимосвязи между определенными лицами правительственного и неправительственного профилей и подвергнуть дальнейшей критике такие решения в случаях наличия потенциального конфликта интересов.

Прежде всего, следует отметить, что на объем требуемых и публикуемых сведений лоббистов влияет то, кто именно является носителем обязанности регистрации в качестве лоббиста. Как уже было сказано, существует несколько моделей: регистрация организаций и физических лиц, которые осуществляют лоббизм на профессиональной основе (корпоративный лоббизм или лоббизм в качестве оказания услуг), регистрация групп интересов – т. е. организаций, лоббирующих собственные интересы.

В случае с профессиональным лоббизмом объем сведений, которые представляются лоббистами, может быть разным в зависимости от той или иной модели правового регулирования. К примеру, в США Акт о раскрытии лоббизма 1995 г. обязывает лоббистов представить данные, которые позволяют индивидуализировать лицо: имя, адрес проживания (регистрации), рабочий телефонный номер и основные направления предпринимательской деятельности (s 4(b)). Помимо этого, лоббисты представляют объем затраченных на лоббистскую деятельность средств. В Великобритании объем сведений, представленный лоббистами, тоже служит целям идентификации лиц: так, в соответствии с Актом о лоббизме 2014 г. индивидуальные лоббисты обязаны представлять имя и основное место осуществления своей деятельности или, если последнее неопределимо, то имя и резидентство; компании-лоббисты обязаны представлять наименование, номер и адрес регистрации, и, помимо всего прочего, имена директоров и секретарей (s 4(2)). Ирландский Акт о регулировании лоббизма 2015 г. требует представить сведения, аналогичные сведениям, представляемыми в соответствии с американским Актом о раскрытии лоббизма 1995 г.

Австрийский Закон о прозрачности лоббизма 2013 г. обязывает лоббистские фирмы помимо сведений, идентифицирующих эти самые фирмы, представлять данные о начале финансового года, представлять указание на Кодекс Поведения Лоббистов (Verhaltenskodex) и указать все имена своих сотрудников, которые будут непосредственно осуществлять лоббистские контакты.

Указание на наибольшее количество сведений, которые обязаны представлять лоббисты, содержится в канадском Акте о лоббизме 1985 г. В соответствии с s 5(2) Акта лоббист-физическое лицо обязан представлять не только данные о себе, но и данные об объектах лоббирования, а также о предмете лоббирования, то есть о законах, грантах, государственных программах и т.д., лоббирование которых осуществлялось данными лицами.

Ключевым вопросом, связанным с обязанностями профессиональных лоббистов-посредников представлять сведения в целях последующего опубликования этих сведений, на наш взгляд, является вопрос о том, в чьих интересах данные лоббисты осуществляют свою деятельность. Однако на практике раскрытие клиентуры не является такой простой задачей, как это выглядит на первый взгляд. Очень часто здесь встречается противоречие с коммерческой тайной. В данном случае, справедливое ограничение коммерческой тайны рассматривается как ограничение прав в публичных интересах[[54]](#footnote-55). При этом важной мерой в данном случае является регистрация не только клиентов, но и компаний, который являются учредителями клиентов, имеют влияние на клиентов и иным образом пытаются скрыться за «корпоративной вуалью» в целях обхода лоббистского законодательства и сохранения своего инкогнито.

В связи с данными обстоятельствами все вышеуказанные акты содержат те или иные положения, которые позволяют (в определенной степени, разумеется), раскрыть данные о клиентуре профессиональных лоббистов, интересы которой, собственно говоря, и продвигаются в органах государственной власти. Как правило, информация о клиентах раскрывается по аналогии с информацией самих лоббистов: речь идет именно о тех данных, которые позволяют достоверно индивидуализировать лицо. Потому основной вопрос в данном контексте сводится к тому, как именно правильно законодательно определить клиентуру, чтобы можно было установить действительного заказчика, «исходного бенефициара».

В частности, в американском реестре обязаны регистрироваться не только клиенты лоббистов по договору, но и лица, которые спонсируют деятельность указанного лоббиста суммой не менее 10 000 долларов в течении полугода, а также иные лица, которые полностью или в большей части контролируют деятельность лоббиста. Еще более подробную конкретизацию относительно определения клиентов лоббистов содержит канадский Акт о лоббизме 1985 г., в котором указываются случаи, когда клиентов выступает коалиция, зависимое лицо, публичный фонд и т. д.; в данном случае необходимо предоставлять информацию об организациях, которые входят в коалицию, об исходной организации-учредителе, о государственном органе – учредителе фонда и количестве выделенных на данный фонд средств. Однако такая подробная регламентация клиентов лоббистов имеет место далеко не везде. К примеру, австрийский, ирландский, британский акты не содержат четкого определения клиента, что создает возможности для того, чтобы клиенты оставались в тени, посредством простейших правовых инструментов, в частности, учреждения иных организаций, использование иных лиц, действующих якобы в своих интересах и т. д[[55]](#footnote-56).

Вторая модель регулирования представляемых лоббистами данных осуществляется и применяется тогда, когда регистрации подвергаются сами носители интереса. В частности, такой подход можно встретить во Франции, отчасти в Франции и Ирландии. В таком случае речь идет непосредственно о регистрации таких лиц (представителей интересов, групп интересов, саморегулируемых организаций и т. д.). Сведения, представляемые такими группами, аналогичны сведениям профессиональных лоббистов, за некоторым исключением – как правило, группы обязаны указывать лоббируемые ими интересы, а также предмет лоббирования – в частности, такие сведения предусмотрены французским Законом о прозрачности 2016 г. (Арт. 18-3).

Обобщая характеристику сведений, которые обязаны представлять лоббисты в странах, где имеется императивный реестр лоббистов, можно сказать, что такие сведения, как правило, носят описательный характер в целях возможности установления лиц, которые ведут лоббистскую деятельность. При этом далеко не всегда клиенты лоббистов и группы интересов обязаны указывать цели осуществления лоббистского контакта – по смыслу правового регулирования такие сведения можно получить и без специального указания, лишь зная само лицо, лоббирующее те или иные интересы. Более того, указание на это самое лицо может иметь гораздо более значимый эффект, поскольку частные интересы субъекта, как известно, находятся в ситуативной зависимости от этих самых лиц[[56]](#footnote-57). Разумеется, здесь является актуальной та же самая проблема «стигматизации» лиц, осуществляющих лоббистскую деятельность, которая может повлечь фактическое ограничение права на свободу петиций. Именно поэтому, в частности, в Рекомендации N CM/Rec(2017)2 Комитета министров Совета Европы «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений»[[57]](#footnote-58) справедливо указывается на то, что правила раскрытия информации о лоббистской деятельности должны быть пропорциональны важности предмета процесса принятия публично значимого решения.

Говоря о российском законодательном опыте правового регулирования предоставления лоббистами сведений о своей деятельности, можно сказать, что регистрация лоббистов прямо предусматривалась проектом Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» № 97801795-2, внесенным в Государственную Думу 02.06.1997 (далее – законопроект 1997 года). В соответствии со ст. 9 указанного законопроекта лоббисты обязаны представлять следующие сведения: имя, адрес проживания и цели деятельности. На наш взгляд, представление указанных сведений видится сомнительным в контексте с другими положениями законопроекта. Так, поскольку под лоббистом понимается лицо, осуществляющее свою деятельность в интересах клиента (ст. 3 законопроекта), то представление лоббистом сведений о целях осуществляемой им деятельности не представляется необходимым, так как такая цель заранее определена понятием предпринимательской деятельности – это получение прибыли (ст. 2 ГК РФ). В то же время, законопроект не устанавливает требований о раскрытии клиентуры лоббиста, что лишает регистрацию лоббиста общественного интереса.

В связи с этим представляется, что наиболее подходящая для России модель правового регулирования – это австрийская модель, которая устанавливает возможность регистрации как профессиональных лоббистов, так и групп интересов, устанавливая требования о раскрытии клиентуры для первых и раскрытия лоббируемых интересов для первых. Более того, опыт установления обязанности указывать лиц, непосредственно осуществляющих лоббистские контакты, для лоббистских фирм, может быть позитивно воспринят Россией в условиях наличия большого количества «фирм-однодневок» и неформальных связей между конкретными лицами.

Таким образом, можно обнаружить прямую взаимосвязь между субъектом, подлежащим регистрации в качестве лоббиста, и сведениями, которые представляются таким субъектом в рамках этой самой регистрации. Так, для модели регистрации профессиональных лоббистов характерно установление обязанности для лоббистов-посредников раскрывать данные о своей клиентуре. В целом же представляемые сведения носят идентифицирующий характер. В этом и выражается цель такой регистрации – раскрытие носителей интересов, которые пытаются эти самые интересы реализовать посредством давления на объекты лоббирования.

# ГЛАВА 3: Правовое регулирование деятельности субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе

## **§ 1. Организационно-правовая форма субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе**

Проблема правового закрепления формы субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность на профессиональной основе, является одной из ключевых проблем правового регулирования такой деятельности. Организационно-правовая форма лоббистов во многом отражает суть деятельности по оказанию лоббистских услуг, зачастую предопределяя способы лоббирования, круг лоббируемых интересов и иные вопросы, связанные с тем, каким образом субъект осуществляет лоббистскую деятельность. Наличие профессионального лоббизма как социального явления служит некоторым индикатором развитой системы взаимоотношений гражданского общества и государства: так, в данном случае, наличествует не только осознанная необходимость коллективного продвижения группой людей своих интересов, не только осуществлено формирование структурно обособленных объединений, имеющих прямой целью оказание воздействия на органы государственной власти, но и имеется сформировавшаяся система общественных отношений по поводу продвигаемых этими самыми группами интересов. Именно в рамках данной системы отношений и возникает потребность в особого рода услугах, связанных с лоббистской деятельностью. Потому, на наш взгляд, без изучения организационно-правовой формы лоббистов-посредников невозможно определиться с адекватным решением ряда проблем, которые вызваны необходимостью регулирования профессиональной лоббистской деятельности.

Профессиональный лоббизм в основных своих чертах может быть выражен в двух основополагающих организационно-правовых формах, которые, в свою очередь, делятся на отдельные подгруппы. Эти две формы предопределяются основанием возникновения правоотношений между лицом, которое осуществляет лоббистскую деятельность, и лицом, интересы которого непосредственно необходимо провести в государственном органе – иными словами, клиентом. Первой формой является лоббизм в качестве оказываемых услуг сторонней организацией на основе договора (соглашения). В таком случае профессиональная лоббистская деятельность выступает в качестве разновидности предпринимательской деятельности, которая частично регулируется общими правилами о предпринимательской (коммерческой) деятельности, и частично – в смысле публичного интереса – специальным законодательством о лоббизме, если такое имеется в конкретной стране. В зависимости от того, кто может быть субъектом предпринимательской деятельности, профессиональными лоббистами, в таком случае, являются либо организации, либо индивидуальные предприниматели[[58]](#footnote-59). Однако лоббистское законодательство в данном случае может устанавливать свои правила, устанавливая императивные публично-правовые обязанности лишь у физических лиц (например, в Канаде) либо исключительно у организаций (в частности, в Австрии). Данное обстоятельство касается скорее терминологического подхода в смысле установления правового статуса у определенного круга лиц, чем нежели сущностных запретов – на практике в этих странах лоббистские услуги могут оказывать как индивидуальные предприниматели, так и лоббистские фирмы.

Другая организационно-правовая форма осуществления профессиональной лоббистской деятельности связана с ситуацией, когда конкретные сотрудники лоббируют интересы фирмы, выступающей работодателем этих самых сотрудников, которая, в свою очередь, лоббистской фирмой не является. Лоббизм, осуществляемый сотрудниками организации в целях продвижения интересов этой самой организации принято считать корпоративным («in-house lobbying»)[[59]](#footnote-60). Однако в данном случае речь идет вовсе не о разовом случае представительства интересов организации определенным кругом сотрудников в ряде конкретных случаев, когда такая организация по тем или иным причинам вступает в отношения с государственными органами. Корпоративный лоббизм подразумевает наличие именно тех сотрудников, которые наняты в штат исключительно в целях осуществления лоббирования, и трудовая функция которых заключается в осуществлении лоббистской деятельности по продвижению интересов компании[[60]](#footnote-61). Очень часто крупные концерны и транснациональные организации имеют целые отделы по систематическому осуществлению лоббизма. Правовое регулирование корпоративного лоббизма как разновидности профессионального лоббизма отвечает именно на необходимость урегулирования данного общественного явления.

В законодательстве зарубежных стран имеются различные модели правового регулирования, отражающие две указанные формы профессионального лоббизма. Так, существует унифицированный подход, который рассматривает любой лоббизм с профессиональной точки зрения, вне зависимости от того, действует ли лицо самостоятельно как исполнитель по договору об оказании услуг или в качестве наемного работника организации; такое лицо в любом случае будет признано лоббистом. В случае корпоративного лоббизма организация-работодатель будет выступать в качестве клиента такого лица. В частности, такой подход можно встретить в правовом регулировании США. Иной, дифференцированный подход можно встретить в правовом регулировании лоббизма в Канаде. Так, признавая лоббистами именно физических лиц, канадское законодательство проводит различия между корпоративным лоббизмом и консалтинг-лоббизмом в смысле именно вышеуказанных признаков. Помимо всего прочего, существуют односторонние подходы, которые стремятся урегулировать либо консалтинг-лоббизм (Великобритания), либо корпоративный лоббизм (Франция).

Следует отметить, что на практике имеются ситуации с профессиональными лоббистами, которые выступают в качестве промежуточной формы между консалтинговыми лоббистскими фирмами и корпоративными лоббистами. Такие ситуации зачастую выражаются в довольно сложных правовых конструкциях, по отношению к которым специальное правовое регулирование лоббизма не адаптировано. В частности, не совсем ясно, как стоит расценивать и, соответственно, регулировать ситуации, когда лоббистский отдел или отдельные сотрудники-лоббисты временно передается от одной организации к другой в рамках так называемого заемного труда. Тем не менее, во многих зарубежных странах аутсорсинг и аутстаффинг являются довольно распространенными правовыми конструкциями, отвечающими на необходимость развитого хозяйственного оборота, который, в свою очередь, не минует и сферу лоббистских услуг[[61]](#footnote-62). В частности, в канадском Акте о лоббизме 1985 г. корпоративным лоббизмом является именно тот лоббизм, в рамках которого организация принимает сотрудника в штат («employ»), что, при заемном труде, как известно, не происходит – соответственно, нормы корпоративного лоббизма по канадскому законодательству на данную ситуацию не распространяется, и исходный носитель интересов имеет возможность остаться «в тени». На наш взгляд, наиболее гибким в этом плане выступает американское правовое регулирование лоббизма, в рамках которого не проводится четкой границы между лоббинг-консультированием (consultant-lobbying) и корпоративным лоббированием. Возможно, это один из редких случаев, когда стремление законодателя учесть различные особенности определенного общественного явления имеют негативный эффект, который связан с угрозой ухода в казуистику. В связи с данными обстоятельствами, на наш взгляд, американская модель правового регулирования профессиональной лоббистской деятельности в зависимости от организационно-правовой формы лоббистов является наиболее эффективной.

В предлагавшихся в Государственную Думу Российской Федерации законопроектах о правовом регулировании лоббизма имелись различные подходы к учету организационно-правовой формы профессионального лоббизма. В частности, проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Н.В. Левичевым 17.12.2013; далее – законопроект 2013 г.) ограничивал право на занятие лоббистской деятельностью только индивидуальными предпринимателями, что, на наш взгляд, не имело веских оснований, поскольку такие индивидуальные предприниматели могли нанимать в штат сотрудников, которые в любом случае непосредственно осуществляли бы лоббистскую деятельность и, вне зависимости от деятельности данного индивидуального предпринимателя, оставались бы «в тени», ровно как и будучи учредителями или сотрудниками юридического лица. Законопроект 1997 г. подходил к вопросу иначе, и признавал за профессиональными лоббистами именно граждан России, которые осуществляли бы лоббистскую деятельность за плату в интересах третьих лиц. Стоит отметить, что нерешенным в данном контексте представляется вопрос о том, почему законодательное регулирование, в данном случае, распространяется только на граждан России, и, во-вторых, о том, должна ли оплата лоббизма предоставляться непосредственно третьим лицом – что имеет значение в случае, когда исполнителем по договору возмездных услуг выступает именно лоббистская фирма. проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой 18.06.2003; далее – законопроект 2003 г.) содержал абстрактную формулировку лоббиста, включающую оба вида профессионального лоббиста по аналогии с американским законодательством, что, опять же, на наш взгляд выглядит наиболее оптимальным вариантом для решения проблемы правового регулирования организационно-правовой формы профессионального лоббизма.

Таким образом, профессиональный лоббизм существует в двух основных организационно-правовых формах: консалтинг-лоббизм в виде коммерческих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также корпоративный лоббизм, который существует в виде обособленных подразделений (отделов) организаций, а также наличия в штате сотрудников, которые обладают обязанностями по лоббированию интересов фирмы в качестве основной трудовой функции. Специальное законодательство о лоббизме должно быть сформулировано таким образом, чтобы учитывать обе указанные организационно-правовые формы во избежание ситуации, в рамках которой определенные субъекты, в сущности осуществляющие профессиональную лоббистскую деятельность, оказывались бы вне правового регулирования.

## **§ 2. Права и обязанности лоббистов. Допустимые методы лоббирования**

Правовой статус, как известно, представляет собой набор прав и обязанностей субъекта права, в соответствии с которым можно определить положение данного субъекта права в системе правоотношений. Данное понятие будет использовано и применительно к субъектам профессиональной деятельности, которые осуществляют лоббизм в качестве оказываемой клиентам услуги. В данном случае целесообразным представляется изучение проблем, связанных с особым набором прав и обязанностей, которыми наделены профессиональные лоббисты. Отвечая на запросы общества в контексте соразмерных ограничений деятельности акторов, оказывающих данные услуги, право создает определенный правовой статус у профессиональных лоббистов в виде прав и обязанностей.

Ряд положений, связанных с обязанностями профессиональных лоббистов, уже были частично рассмотрены в предыдущих главах настоящей работы. В частности, это относится к обязанности регистрации в реестрах лоббистов, вплоть до того, что осуществление лоббистской деятельности без регистрации признается полностью незаконным (США, Великобритания). Было отмечено, что во многих случаях, когда регистрация признается добровольной, зарегистрировавшимся лоббистам предоставляется право свободного доступа в здание парламента, что служит инструментом, поощряющим такую регистрацию. Однако на этом набор специфических прав и обязанностей профессиональных лоббистов не исчерпывается.

Во многих зарубежных странах регулирование профессионального лоббизма касается именно набора допустимых способов и средств лоббирования, которые в науке принято называть «методами лоббирования»[[62]](#footnote-63). Данная правовая политика отражает необходимость соразмерного ограничения в целях публичного пресечения неправомерных действий по продвижению различных интересов. Традиционным способом наложения таких ограничений является принятие «кодексов поведения» (code of conduct, Verhaltenskodex) для профессиональных лоббистов[[63]](#footnote-64). Однако модели, по которым данные кодексы принимаются, могут быть различными.

Так, первая модель регулирования выражается в предоставлении права принятия кодекса поведения объединениям профессиональных лоббистов. Иными словами, лоббисты-посредники вступают в саморегулируемые организации, которые, в свою очередь, в рамках головной организации принимают обязательный для всех участников организации кодекс поведения. Подобные тенденции своеобразного делегирования полномочий можно встретить и в России, в частности, в отношении субъектов профессиональной оценочной деятельности и аудиторов. Тем самым, можно сказать, что правовые ограничения профессионального лоббизма смягчаются, поскольку лоббистам частично предоставляется возможность самостоятельно решать, какие действия носят недопустимый характер. В качестве положительной черты такой модели можно отметить самостоятельность существования саморегулируемых организаций, что выражается, в частности, в их возникновении зачастую до установления обязанности членства в такой организации законом. К примеру, развитая система саморегулирования лоббистов сформировалась в Великобритании намного раньше, чем было принято специальное правовое регулирования консультантов-лоббистов (которое, к слову, не содержит отсылок к какому-либо кодексу поведения для лоббистов)[[64]](#footnote-65). Помимо этого, очень часто такие кодексы можно встретить в странах, где нет никакого регулирования лоббизма в принципе, либо такое регулирование есть, но оно носит добровольно-диспозитивный характер. К странам с такой моделью относятся Чехия, Испания, Хорватия, Италия, Латвия, Финляндия и др.[[65]](#footnote-66)

Вторая модель заключается в том, что кодекс поведения является императивно установленным нормами закона. Как правило, Закон устанавливает отсылку к необходимости принятия такого кодекса определенным уполномоченным лицом (Ирландия, Канада). Данная модель характеризуется императивными требованиями, ограничивающими право на свободу петиций в рамках профессиональной лоббистской деятельности. Неисполнение требований кодексов зачастую имеет в качестве последствий административное наказание в виде штрафа. Как правило, это страны, в которых имеются специальные акты регулирования лоббистской деятельности: Ирландия, Франция, Литва, Словения; исключениями из этого правила являются Великобритания и США. Примечательным в этом отношении является регулирование лоббизма в Австралии, где отсутствует единый акт о регулировании лоббизма, однако имеется принятый на федеральном уровне единый кодекс поведения лоббистов.

Права и обязанности, которые предоставляются лоббистам кодексами поведения, как правило, связаны с различным информированием. Так, в соответствии с Кодексом поведения лоббистов, принимаемым Комиссионером по лоббированию в Канаде[[66]](#footnote-67), когда лоббист вступает в контакт с публичным должностным лицом, он обязан предоставлять информацию такому должностному лицу о том, в чьих интересах он осуществляет лоббистскую деятельность. Помимо этого, лоббист обязан сообщить должностному лицу причины контакта, то есть лоббируемые интересы. Лоббистам также запрещается представлять должностным лицам информацию, которая является ложной, в целях введения должностных лиц в заблуждение и принятия ими выгодного клиенту лоббиста решения. Лоббисты должны разъяснять своим клиентам права и обязанности лоббистов; в случае, если лоббистами выступают сотрудники организаций, которые лоббируют интересы этих самых организаций, работодатели обязаны обеспечить знание такими лоббистами своих прав и обязанностей. Если лоббист получил доступ к публичному документу, лоббист должен использовать его только в тех целях, в которых ему был предоставлен доступ к данному документу. Помимо всего прочего, лоббист обязан избегать ситуаций, связанных с реальным или возможным конфликтом интересов. Лоббистам также запрещено дарить подарки должностным лицам, в том числе в виде предоставления последним различных материальных и иных выгод.

Несмотря на то, что кодексами поведения лоббистов устанавливаются четкие права и обязанности, очень часто в научной литературе встречаются точки зрения, что для эффективного действия такие кодексы должны носить характер закона (статута), а не подзаконного акта, а также указывается на необходимость предоставления органам, которые принимают данный кодекс, права проводить расследования и налагать на лоббистов административные наказания. Помимо этого, кодексы, которые принимаются императивно органами государственной власти, должны разрабатываться с учетом мнения профессиональных лоббистов, поскольку речь идет скорее не столько об императивном регулировании, сколько о взаимном сотрудничестве («compliance») между органами государственной власти и лоббистами[[67]](#footnote-68).

В России в законопроекте 2013 г. были предусмотрены специальные статьи, устанавливающие права и обязанности лоббистов (по закону – «представителей интересов»), которые, по большому счету, содержали общие условия осуществления лоббистской деятельности. Непосредственно регулирование правового статуса, связанного с определенными допустимыми методами лоббирования, по аналогии с правовым регулированием лоббизма в зарубежных странах, передавалось на уровень саморегулируемых организаций, членство в которых признавалось обязательным для лоббистов. Именно саморегулируемые организации принимали бы правила поведения лоббистов в рамках осуществления последними их профессиональной деятельности. Таким образом, законопроект предусматривал децентрализованную модель регулирования ограничений деятельности лоббистов, оставляя на законодательном уровне лишь наиболее значимые положения.

Говоря о российской правовой действительности, где профессиональный лоббизм представлен скорее в виде корпоративных подразделений крупных организаций, чем нежели самостоятельных фирм[[68]](#footnote-69), оказывающих услуги, можно сказать, что применение модели децентрализованных кодексов поведения лоббистов, принимаемых саморегулируемыми организациями, следует подвергнуть сомнению. В случае наличия профессионального лоббизма в виде самостоятельной деятельности по оказанию услуг и необходимости регулирования такой деятельности это бы выражалось в спонтанном возникновении саморегулируемых организаций по типу Великобритании или США. Однако, как известно, таких организаций в России достаточно немного. В связи с этим представляется, что модель принятия кодекса поведения лоббистов государственным органом по типу Австрии, Канады и Ирландии является наиболее подходящей для регулирования профессионального корпоративного лоббизма в России.

Таким образом можно сказать, что правовой статус лоббистов, помимо специального законодательства о лоббизме, предусматривается кодексами поведения лоббистов, которые рассматриваются как неотъемлемая часть развитого правового регулирования профессионального лоббизма. Кодексы поведения могут носить характер статута (Австралия), подзаконного акта (Ирландия, Канада), а также их принятие может осуществляться саморегулируемыми организациями-объединениями лоббистов. Особенностями кодексов лоббистов является то, что они имеют направленность на ограничение недопустимых методов лоббирования. Представляется, что в России в условиях наличия корпоративного лоббизма и отсутствия развитого профессионального рынка лоббистских услуг принятие кодекса поведения для профессиональных лоббистов на уровне закона является наиболее оптимальной моделью возможного правового регулирования.

## **§ 3. Вопросы юридической ответственности профессиональных лоббистов**

Юридическая ответственность – необходимая мера правового регулирования, которая позволяет усилить контроль со стороны государства за исполнением публично-правовых норм. Однако в контексте лоббистской деятельности введение мер юридической ответственности приобретает особенное, специфическое значение, поскольку она, в данном случае, служит одновременно и индикатором степени либерализации лоббистской деятельности. Непосредственно к вопросам юридической ответственности лоббистов относятся не только вопросы, связанные с мерами этой самой ответственности, но и, помимо этого, вопросы, которые касаются субъектов, уполномоченных осуществлять расследования по отношению к лоббистам, а также имеющих право привлекать к ответственности лоббистов, совершивших правонарушения, а также порядок привлечения лоббистов к ответственности. Изучение данных вопросов, на наш взгляд, позволяет не только подвергнуть оценке степень дозволенности и диспозитивности осуществления лоббистской деятельности, но и, вместе с тем, на наглядном примере получить возможность оценить отношение государственной власти к лоббизму.

Как уже было отмечено, регулирование лоббистской деятельности само по себе уже свидетельствует о том, что данная деятельность в целом признается законной[[69]](#footnote-70). Более того, данное положение очень часто прямо указывается в преамбулах законодательных актов, которые непосредственно посвящены регулированию лоббизма. Вопросы ответственности, в таком случае, связаны с нарушением установленного порядка осуществления лоббистской деятельности, который закреплен в этих самых правовых актах, и, соответственно, такая ответственность носит административный характер.

Что касается стран, где специальное регулирование лоббизма отсутствует, в частности, России, то в них законность лоббистской деятельности ставится под вопрос, и, соответственно, вопросы ответственности за осуществление лоббизма приобретают более сущностный характер. Так, в литературе можно встретить точки зрения, в соответствии с которыми лоббизм в России, не имея специального регламентирования, является запрещенным[[70]](#footnote-71). Данный вывод делается на основе применения принципа «все запрещено, что прямо не разрешено законом», который, по мнению таких авторов, действует в публично-правовой сфере. Однако на практике оказывается, что лоббизм в России существует, и, более того, в условиях отсутствия прямого запрета, он находит и существующие правовые механизмы для легальной реализации: в частности, посредством использования права на свободу петиций, предусмотренного ст. 33 Конституции РФ и конкретизированное в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 N 59-ФЗ, который справедливо признается правовой основой осуществления лоббистской деятельности в России[[71]](#footnote-72). Аналогичные выводы можно сделать и о других странах, где отсутствует специальное законодательство о лоббизме, например, о Германии. В связи с этим, дальше речь пойдет именно об ответственности за нарушение специальных правил для осуществления лоббистской деятельности или, в случае отсутствия таких правил, о перспективах ее введения.

Практически во всех зарубежных странах, где существует специальный правовой акт, регулирующий лоббизм, имеется соответствующий раздел о мерах ответственности за нарушение данного законодательства. В некоторых случаях в правовых актах закрепляется только меры ответственности и основания, по которым он может быть наложен (например, в США и Австрии), в соответствии с иной моделью речь идет об органе, привлекающем к ответственности лоббистов, а также о том, в каком порядке лоббисты привлекаются к ответственности (Великобритания, Франция). Третья модель правового регулирования ответственности лоббистов выражается в том, что в специальном законе четко прописаны не только основания привлечения лоббистов к ответственности, но и указан порядок проведения расследования, включая права лиц, которые находятся при этом под подозрением (Ирландия, Канада). Закрепление четкого регламента процедуры привлечения лоббистов к ответственности в специальном законе о лоббизме является не только усилением положений, указанных в законе, но и гарантией соблюдения прав самих лоббистов.

Основания наступления ответственности также могут быть сформулированы различным образом. Так, в США ответственность для лоббистов наступает вне зависимости от того, какое положение Акта о раскрытии лоббизма 1995 г. было нарушено. В других же зарубежных странах, как правило, указывается четкое основание для наступления ответственности. Данным основанием является нарушение запрета осуществления лоббистской деятельности без регистрации, а также уклонение от регистрации в качестве лоббиста. Основной мерой ответственности является штраф, который выражается в четко фиксированной денежной сумме, прямо прописанной в правовых актах. Однако встречаются и случаи иных специальных административных наказаний – в частности, в соответствии с канадским Актом о лоббизме за совершение правонарушения лицо может быть лишено права осуществлять лоббистскую деятельность на срок до двух лет. Более того, в некоторых случаях санкция не исчерпывается штрафом и предусматривает лишение свободы на срок от одного до двух лет. В частности, лишение свободы в качестве меры ответственности предусмотрено для лоббистов соответствующими законами Франции, Канады и Ирландии.

Анализируя положения об ответственности профессиональных лоббистов, стоит сказать, что, несмотря на общую общественную направленность контроля за лоббистской деятельностью, выражающуюся, с одной стороны, в общественном контроле (чему служат реестры лоббистов) и, с другой стороны, концепцией сотрудничества лоббистов с государством («compliance»), тем не менее, законодательство данных стран предусматривает довольно строгие ограничения для лоббистов, умышленно уклоняющихся от исполнения обязанностей по регистрации и иных обязанностей, предусмотренных указанными законодательными актами (а также, в некоторых случаях, кодексами поведения). Данное обстоятельство свидетельствует, с одной стороны, о стремлении государства ввести ограничения лоббистской деятельности, и, с другой стороны, о том, что очень часто данные ограничения не имеют реального действия и большое количество лоббистов так и остается «в тени»[[72]](#footnote-73).

Говоря о введении ответственности лоббистов в России за нарушение специального законодательства о лоббизме представляется, что это необходимая мера, поскольку и после принятия федерального закона о лоббистской деятельности профессиональные лоббисты будут стремиться остаться инкогнито, будучи необозначенными в публичных реестрах. Это естественное стремление профессионального лоббизма, связанное с попытками избежать давления общественности, которое может воспрепятствовать принятию лоббируемого решения органом власти. Отчасти поэтому законопроект 1997 г., во многом заимствуя аналогичные положения законодательных актов, прежде всего, США и Канады, прямо предусматривал штраф за незаконное осуществление лоббистской деятельности, а также приостановление действия лицензии. В законопроекте 2013 г. не имеется самостоятельных положений об ответственности лоббистов за нарушение требований законопроекта, но имеется отсылка к другому законодательству. Думается, что в условиях кодификации, прежде всего, уголовной ответственности, а также административной ответственности вариант, предложенный вторым законопроектом является наиболее соответствующим особенностям российской правовой системы. К примеру, аналогичная формулировка с бланкетной правовой нормой содержится в австрийском Законе о прозрачности лоббизма 2013 г., где, однако, отсылка делается по отношению к процедуре привлечения ответственности. Вопрос же о том, необходимо ли вводить уголовную ответственность за незаконное осуществление лоббистской деятельности и, в частности, вводить наказание за данное правонарушение в виде лишения свободы, является дискуссионным. К примеру, в таком случае, требуется четкое легальное определение профессионального лоббиста, поскольку, в противном случае, за незаконную лоббистскую деятельность можно будет привлечь в действительности невиновных лиц, о чем высказывался Конституционный Совет Франции в решении № 2016-741 от 8 декабря 2016 года, анализируя Закон о прозрачности 2016 г.[[73]](#footnote-74)

Таким образом, ответственность, связанная с незаконной лоббистской деятельностью, представляет собой ответственность за нарушение установленных специальных правил осуществления такой деятельности. Вместе с тем можно сказать, что данная ответственность является необходимым элементом правового регулирования лоббистской деятельности, стимулирующей профессиональных лоббистов соблюдать требования законодательства о лоббизме.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках данного исследования автор пришел к следующим выводам.

Прежде всего, стоит отметить, что круг общественных отношений, связанных с лоббистской деятельностью, определяется структурой данных отношений, в которую включаются легальное понятие лоббизма, определение субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность, а также допустимых объектов лоббирования, что в различных моделях правового регулирования лоббизма может выражаться по-разному. Проблемы, связанные с законодательным определением общественных отношений, на применение к которым рассчитано специальное лоббистское законодательство, как правило, касаются общей идеи регламентировать тот или иной спектр социальных связей, так или иначе включаемых в лоббизм как общественный институт. И, соответственно, решение данных проблем скорее зависит от воли государства и предопределено общим концептуальным подходом к правовому регулированию лоббистской деятельности со стороны законодателя. К указанным проблемам относятся: определение ряда действий, которые признаются лоббистской деятельностью, установление круга субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность и наделяемых правовым статусом лоббистов и групп интересов, а также установление допустимых объектов лоббирования, в том числе в контексте установления для данных объектов специальных обязанностей, связанных с лоббистской деятельностью.

Что касается реестров лоббистов, то следует отметить, что их введение очень часто подвергается критике, поскольку указывается, в частности, на, с одной стороны, их неэффективность, и, с другой страны, их ограничительный характер по отношению к свободе петиций. С другой стороны, в настоящее время наблюдается изменение подхода к правовому регулированию реестров лоббистов со стороны, прежде всего, европейских зарубежных государств, что выражается в многочисленных обсуждениях проблемы на уровне Европейского Союза, а также в существовании тенденции на введение данных реестров в соответствующих странах на протяжении последних трех-пяти лет. В целом, стоит отметить, что реестры лоббистов рассматриваются в качестве основной меры сдерживания деятельности групп интересов по оказанию влияния на должностных лиц и принимаемых последними публично значимых решений, поскольку такие реестры создают основу для последующего общественного контроля за лоббистами. Необходимость введения реестров лоббистов и является основным дискуссионным моментом данного вопроса, который включает в себя проблемы императивности реестра (обязательности регистрации для лоббистов), определения круга субъектов, обязанных зарегистрироваться в качестве лоббистов, а также объема сведений, представляемых данными субъектами.

Правовое регулирование деятельности профессиональных лоббистов является основной целью законодательного регулирования лоббизма в большинстве зарубежных стран. Государства с самым большим историческим опытом правового регулирования лоббизма (США, Канада), рассматривают данное регулирование исключительно в целях регламентации деятельности лоббистов-посредников, продвигающих интересы клиентов. Группы интересов в рамках такого регулирования затрагиваются лишь понятием «клиент», которое, опять же, накладывает обязанности на профессиональных лоббистов, а не на их «заказчиков». Наличие профессионального лоббизма предопределяет необходимость введения специальных прав и обязанностей лоббистов (наделения профессиональных лоббистов специальным правовым статусом), а также определения мер юридической ответственности за неисполнение указанных обязанностей. Проблемными моментами в рамках данного вопроса являются, в частности, учет различных организационно-правовых форм профессиональных лоббистов, степень установления запретов и привилегий для данной категории лоббистов, а также определение оптимальных мер юридической ответственности для профессиональных лоббистов за совершение последними правонарушений.

По нашему мнению, возможное (потенциальное) правовое регулирование лоббизма в России должно учитывать наличие вышеперечисленных выявленных проблем. Особенно актуальным представляется данное рассуждение в контексте отсутствия отечественного специального правового регулирования лоббизма, что дает возможность решить многие из указанных проблем заранее, в процессе законотворческой деятельности, избегая метода «проб и ошибок». Тем не менее, нельзя не учитывать и национальные особенности общественного института лоббизма, которые сформировались в России под влиянием различных исторических причин, а также существующих особенностей отечественной экономической модели. В частности, следует указать на наличие тесных и устойчивых неформальных связей между бизнесом и властью, отсутствием ввиду данных связей широкого сектора профессиональных лоббистов-посредников, оказывающих лоббистские услуги, особенное стремление групп интересов остаться в тени в целях сохранения уже сложившихся неформальных связей и т.д. В связи с этим модель регулирования лоббизма, существующая в Австрии, учитывающая лоббистскую деятельность не только лоббистских фирм, но и групп интересов, а также устанавливающая на национальном государственном уровне специальные ограничения лоббистской деятельности и содержащая требования об обязательной регистрации лоббистов в реестре с предоставлением последними большого количества информации для публичного доступа, выглядит наиболее перспективной для адаптации в условиях российского правопорядка.

По мнению автора, поставленные перед данной работой задачи были решены в рамках осуществленного исследования. Так, были проанализированы различные модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах по определенным направлениям, что позволило сформировать целостную картину правового регулирования лоббизма в разных государствах. Помимо этого, на основе такого анализа были сформулированы и поставлены основополагающие проблемы, непосредственно связанные с эффективностью реализации правового регулирования лоббизма на практике. В результате компаративистского исследования были рассмотрены применимость данных моделей правового регулирования в России, учитывая основные положения российского правопорядка в данной сфере, а также общие черты и особенности правового регулирования лоббизма в зарубежных странах. В связи с этим была достигнута и основная цель исследования: был осуществлен поиск проблемных моментов правового регулирования лоббистской деятельности, а также дана авторская трактовка данных проблем и возможных путей их решения.

# БИБЛИОГРАФИЯ

**1. Нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
3. "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
4. "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
5. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
6. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
7. Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 05.12.2017, с изм. от 19.02.2018) "О статусе судей в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
8. Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 08.05.1994 N 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
9. Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
10. Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007 N 25-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
11. Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
12. Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
13. Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" // СПС КонсультантПлюс
14. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
15. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

**2. Материалы судебной практики Российской Федерации**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области" // СПС КонсультантПлюс
2. Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2013 г. № 134-О “По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” // СПС КонсультантПлюс

**3. Проекты нормативных правовых актов Российской Федерации**

1. Проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.А. Лепехиным 04.10.1995) // СПС КонсультантПлюс
2. Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым 02.06.1997) // СПС КонсультантПлюс
3. Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс
4. Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Н.В. Левичевым 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс
5. Проект Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных" (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.08.2014) // СПС КонсультантПлюс

**4. Нормативные правовые акты зарубежных стран**

1. Green Paper of 3 May 2006 – European transparency initiative COM(2006) 194 final – Official Journal C 151 of 29.6.2006.
2. An Act to make provision for establishing and maintaining a register of persons carrying on the business of consultant lobbying and to require those persons to be entered in the register; to make provision about expenditure and donations for political purposes; to make provision about the Electoral Commission’s functions with respect to compliance with requirements imposed by or by virtue of enactments; to make provision relating to a trade union’s duty to maintain a register of members under section 24 of the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992; and for connected purposes.
3. An Act To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other pruposes. Dec. 19, 1995 S. 1060
4. An Act respecting lobbying 1988, c. 53, assented to 13th September, 1988
5. Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) StF: BGBl. I Nr. 64/2012
6. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Juni 2017 (BGBl. I S. 1877)
7. LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
8. Lobbyists’ Code of Conduct, Office of the Comissioner of Lobbying of Canada / Cat. No. Lo5-5/2015E
9. LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique
10. Recommendation CM/Rec(2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum
11. Resolución del Presidente Sobre la Buena Praxis en las Relaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con Agentes Externos En Madrid, 26 de febrero de 2016 El Presidente de la CNMC

**5. Материалы судебной практики зарубежных стран**

1. La Décision du Conseil Constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016
2. United States v. Harriss, 347 U.S. 612 (1954)

**6. Русскоязычная научная литература**

1. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности / "Журнал российского права", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс
2. Акимов Н. П., Гимазова Ю. В. Проблемы и тенденции развития технологий лоббизма в России // Nauka-rastudent.ru. — 2015. — № 10 (22)
3. Астанин В.В. Лоббизм и мониторинг правоприменения / "Российская юстиция", 2012, N 8 // СПС КонсультантПлюс
4. Астанин В.В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере / "Российская юстиция", 2012, N 4 // СПС КонсультантПлюс
5. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: актуальные проблемы и возможные решения / "Муниципальное право", 2013, N 2 // СПС КонсультантПлюс
6. Артамонов А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах / "Конституционное и муниципальное право", 2012, N 4 // СПС КонсультантПлюс
7. Аутстаффинг, аутсорсинг, лизинг персонала: новые технологии в бизнесе : простыми словами о сложных материях Елена Юрьевна Сафарова / Эксмо, 2010
8. Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией / "Конституционное и муниципальное право", 2009, N 1 // СПС КонсультантПлюс
9. Баранов В.М. Право против коррупции / "Журнал российского права", 2013, N 7 // СПС КонсультантПлюс
10. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / "Конституционное и муниципальное право", 2008, N 10 // СПС КонсультантПлюс
11. Безруков А.В., Кондрашев А.А. Российские конституционно-политические контрреформы 2012 - 2013 годов: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения "Актуальные проблемы российского права", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс
12. Беше-Головко К. Принцип гласности в России / "Lex russica", 2016, N 1 // СПС КонсультантПлюс
13. Бондырев В.Е. Разработка и принятие профилактических мер в борьбе с коррупцией / "Государственная власть и местное самоуправление", 2013, N 5 // СПС КонсультантПлюс
14. Борев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе // Советник Президента. 2008. Март.
15. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Концептуальные подходы к определению сущности коррупционных проявлений / "Российская юстиция", 2016, N 12 // СПС КонсультантПлюс
16. Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования / "Сравнительное конституционное обозрение", 2013, N 1 // СПС КонсультантПлюс
17. Васильева Светлана Викторовна Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. №2
18. Васильев А.А. Соборная государственность в России и западноевропейский парламентаризм: сравнительно-правовое исследование / "Конституционное и муниципальное право", 2015, N 8 // СПС КонсультантПлюс
19. Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде / "Вестник Пермского университета. Юридические науки", 2014, N 2 // СПС КонсультантПлюс
20. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – 304
21. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система / "Конституционное и муниципальное право", 2016, N 1 // СПС КонсультантПлюс
22. Галкина Е.С. Основные проблемы регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах / "Конституционное и муниципальное право", 2013, N 2 // СПС КонсультантПлюс
23. Гармаш А. Предпринимательство на грани преступления / "ЭЖ-Юрист", 2012, N 16 // СПС КонсультантПлюс
24. Гордиенко Д.А. Антикоррупционная экспертиза как способ противодействия коррупции: история проведения антикоррупционной экспертизы на современном этапе развития российского законодательства / "Российская юстиция", 2013, N 12 // СПС КонсультантПлюс
25. Грибакина Э.Н. Коррупция в пространстве потаенного бытия / "Российский юридический журнал", 2013, N 5 // СПС КонсультантПлюс
26. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / "Юридический мир", 2010, N 12 // СПС КонсультантПлюс
27. Гриб В.В. Формы и методы лоббистской деятельности в Общественной палате России / "Юрист", 2010, N 4 // СПС КонсультантПлюс
28. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / "Юридический мир", 2010, N 12 // СПС КонсультантПлюс
29. Грищенко А.Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы / "Российский следователь", 2013, N 1 // СПС КонсультантПлюс
30. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы / "Журнал российского права", 2013, N 11 // СПС КонсультантПлюс
31. Жильцова С.А. Лоббизм в России / "Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2012, N 1 // СПС КонсультантПлюс
32. Жирнов А.В.Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России / "Конституционное и муниципальное право", 2010, N 7 // СПС КонсультантПлюс
33. Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США "Конституционное и муниципальное право", 2012, N 11 // СПС КонсультантПлюс
34. Жукова А.С. Противодействие коррупционным проявлениям в субъектах Российской Федерации / "Государственная власть и местное самоуправление", 2011, N 11 // СПС КонсультантПлюс
35. Жукова А.С. Особенности законодательного обеспечения противодействия коррупции в субъектах РФ (на примере Забайкальского края, Республики Бурятия, Иркутской области) / "Государственная власть и местное самоуправление", 2013, N 10 // СПС КонсультантПлюс
36. Зелепукин Р.В. Проблемы регулирования лоббистской деятельности / "Юридический мир", 2012, N 2 // СПС КонсультантПлюс
37. Золотухина Т.А. Исторические предпосылки формирования современной правотворческой политики России / "История государства и права", 2011, N 4 // СПС КонсультантПлюс
38. Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России / "Журнал конституционного правосудия", 2012, N 6 // СПС КонсультантПлюс
39. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России / "Конституционное и муниципальное право", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс
40. Казаченкова О.В. Коррупция как системная угроза национальной безопасности: проблемы противодействия и ликвидации / "Административное и муниципальное право", 2010, N 1 // СПС КонсультантПлюс
41. Кибак И.А. Психология законотворчества: проблемы и пути развития / "Государственная власть и местное самоуправление", 2012, N 2 // СПС КонсультантПлюс
42. Кимлацкий О.А., Мачульская И.Г. О состоянии борьбы с коррупцией в Российской Федерации / "Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 8 // СПС КонсультантПлюс
43. Киричек Е.В. Федеральное Собрание Российской Федерации - на страже прав и свобод человека и гражданина: парадигмы и противоречия организации и деятельности / "Государственная власть и местное самоуправление", 2016, N 4 // СПС КонсультантПлюс
44. Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике / "Международное публичное и частное право", 2008, N 5 // СПС КонсультантПлюс
45. Коваль А.В. Государственная политика в области противодействия коррупции / "Законность", 2010, N 10 // СПС КонсультантПлюс
46. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция / "Журнал российского права", 2014, N 2 // СПС КонсультантПлюс
47. Коновалов В.А. Пути совершенствования антикоррупционной деятельности в системе публичной службы Российской Федерации / "Государственная власть и местное самоуправление", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс
48. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в россии и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. д.ю.н., проф. С. А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016.
49. Конышев В. Н., Сергунин А. А. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. — 2011. — № 6
50. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. No 1.
51. Левакин И.В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции / "Российская юстиция", 2015, N 6 // СПС КонсультантПлюс
52. Лепехин В. А. Лоббизм. М.: Фонд «IQ», 1995.
53. Лысков А. Явление коррупции - меры государства: правовые и политико-этические аспекты / "Законность", 2008, N 9 // СПС КонсультантПлюс
54. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. - М.: 1998.
55. Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы "Международное публичное и частное право", 2012, N 2 // СПС КонсультантПлюс
56. Макаров А.В. Коррупция: опыт успешной борьбы Китая и реальность современной России / "Государственная власть и местное самоуправление", 2012, N 3 // СПС КонсультантПлюс
57. Макаров А.В. Особенности законодательного противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов РФ - Забайкальского края, Республики Бурятия, Иркутской области) / "Государственная власть и местное самоуправление", 2012, N 10 // СПС КонсультантПлюс
58. Малько А.В., Маркунин Р.С., Агабекова Л.Г. Правотворческая политика как способ организации парламентской жизни российского общества / "Законы России: опыт, анализ, практика", 2015, N 7 // СПС КонсультантПлюс
59. Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: курс лекций. — Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального ун-та, 2016.
60. Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества / "Гражданское общество в России и за рубежом", 2014, N 3 // СПС КонсультантПлюс
61. Нестеров А.В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости "открытого правительства" / "Государственная власть и местное самоуправление", 2015, N 8 // СПС КонсультантПлюс
62. Некрасова Т.А. Проблемы и перспективы государственно-частного партнерства в сфере противодействия коррупции / "Административное и муниципальное право", 2014, N 2 // СПС КонсультантПлюс
63. Овсепян Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) / "Сравнительное конституционное обозрение", 2007, N 2 // СПС КонсультантПлюс
64. Овчинников О.А., Тришкин С.В. Научный подход к вопросам правовой организации статистического наблюдения за состоянием коррупционной преступности в России / "Российский следователь", 2012, N 2 // СПС КонсультантПлюс
65. Орлов К. А., Агапов И. О. Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального понятия «лоббизм» // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2014. — № 4
66. Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте "демократии участия": диалог гражданского общества и государства / "Государственная власть и местное самоуправление", 2010, N 8 // СПС КонсультантПлюс
67. Парасюк Е.А. Современное правовое исследование понятия "парламентаризм" / "Российская юстиция", 2012, N 3 // СПС КонсультантПлюс
68. Пайгина Д.Р., Стрельников П.А. Поиск эффективных решений проблем правотворчества / "Журнал российского права", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс
69. Петров М.П. Теоретические проблемы совершенствования правовой основы взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества "Конституционное и муниципальное право", 2011, N 9 // СПС КонсультантПлюс
70. Пименов Н.А. Лоббизм: проблемы и пути решения / "Государственная власть и местное самоуправление", 2011, N 10 // СПС КонсультантПлюс
71. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции / "Журнал российского права", 2012, N 7 // СПС КонсультантПлюс
72. Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание / "История государства и права", 2008, N 14 // СПС КонсультантПлюс
73. Садовникова Г.Д. Представительная демократия как конституционная ценность // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 117.
74. Саламатин А.В. Отечественный опыт осуществления лоббистской деятельности в представительных органах государственной власти / "История государства и права", 2007, N 19 // СПС КонсультантПлюс
75. Сиротенко С.П. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в некоторых иностранных государствах / "Международное публичное и частное право", 2008, N 6 // СПС КонсультантПлюс
76. Ситникова А.В. Конституционность законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность в США / "Конституционное и муниципальное право", 2010, N 8 // СПС КонсультантПлюс
77. Соколов А.Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство / "Журнал российского права", 2008, N 8 // СПС КонсультантПлюс
78. Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008
79. Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфики, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. — 2014. — № 2
80. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов / "Право и политика", 2007, N 3 // СПС КонсультантПлюс
81. Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности / "Юридический мир", 2015, N 9 // СПС КонсультантПлюс
82. Теплов О.М. Совершенствование механизмов взаимодействия органов власти и бизнеса (институциональные аспекты) / "Юридический мир", 2016, N 10 // СПС КонсультантПлюс
83. Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
84. Уваров А.А., Уваров А.А. Теоретико-правовые вопросы функционирования современного гражданского общества в России / "Российская юстиция", 2016, N 10 // СПС КонсультантПлюс
85. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / "Журнал российского права", 2012, N 7 // СПС КонсультантПлюс
86. Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Ограничения и обязанности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции / "Конституционное и муниципальное право", 2013, N 6 // СПС КонсультантПлюс
87. Хорунжий С.Н. Обеспечение баланса интересов как задача органов государственной власти / "Государственная власть и местное самоуправление", 2017, N 2 // СПС КонсультантПлюс
88. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции / "Журнал российского права", 2014, N 7 // СПС КонсультантПлюс
89. Чаплыгина А.Ю. Некоторые исследовательские подходы к феномену политической коррупции / "Государственная власть и местное самоуправление", 2012, N 4 // СПС КонсультантПлюс
90. Чаплыгина А.Ю. Проявления политической коррупции в России в условиях трансформации политического режима и кризиса 90-х годов / "Государственная власть и местное самоуправление", 2013, N 1 // СПС КонсультантПлюс
91. Чепунов О.И.Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в Российской Федерации / "Конституционное и муниципальное право", 2012, N 5 // СПС КонсультантПлюс
92. Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты / "Юридический мир", 2013, N 4 // СПС КонсультантПлюс
93. Шевердяев С.Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов / "Конституционное и муниципальное право", 2009, N 10 // СПС КонсультантПлюс
94. Шевердяев С.Н. Системная коррупция как проблема науки конституционного права: обсуждение вопроса на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова / "Конституционное и муниципальное право", 2016, N 9 // СПС КонсультантПлюс
95. Шиндяпина Е.Д., Примаков Д.Я., Черепанова Е.В., Белоусова О.В. Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере / "Журнал российского права", 2012, N 12 // СПС КонсультантПлюс
96. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском союзе: практика, возможности, технологии / "Журнал российского права", 2012, N 5 // СПС КонсультантПлюс

**7. Иностранная научная литература**

1. Advocacy Groups By Lisa Young, Joanna Everitt, UBC Press, 2004
2. At a glance Infographic December 2016. Regulation of lobbying across the EU, EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Kristina Grosek, Eulalia Claros
3. Corporate Lobbying in the European Union: Strategies of Multinational Companies Marc Tenbuecken Peter Lang, 2002
4. Das Phänomen Lobbyismus, Eine Betrachrung von dem Hintergrund einer erweiteren Strategie-Struktur-Diskussion, Alexander Bilgeri, PRO-motion Lindau 2001
5. Democracy and Lobbying in the European Union, Karolina Karr, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2006
6. Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland, Thomas Leif, Rudolf Speth, Westdeutscher Verlag, 1 Auflage Dezember 2003
7. Die fünfte Gewalt Lobbyismus in Deutschland, Herausgeber: Leif, Thomas, Speth, Rudolf (Hrsg.), 2006
8. EU Lobbying: Empirical and Theoretical Studies edited by David Coen, 2007
9. France’s Major Anti-Corruption Reform: What’s Next for Companies and Their Top Management? December 14, 2016 | Number 2050
10. Hans-Jörg Schmedes: Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heft 3/ 2009
11. Hogan, J.: "Next door they have regulation, but not here …”: Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying (2008); Canadian Political Science Review. Vol 2, No 3;
12. Interest Groups in American Politics: Pressure and Power, Anthony J. Nownes. Second Edition Published in 2013 by Routledge
13. Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015, Submission by the Standards in Public Office Commission September, 2016 P. 12
14. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform; C Holmana and W Luneburg; Interest Groups & Advocacy (2012)
15. Lobbying 3e: The art of political persuasion, Lionel Zetter Harriman House Limited, Dec 1, 2014 - Political Science
16. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access, Author: Suzanne Mulcahy Ph.D, ISBN: 978-3-943497-80-9 © 2015 Transparency International.
17. Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues, edited by David Coen, Jeremy Richardson, Oxford University Press, 2009
18. Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries edited by Alberto Bitonti, Phil Harris, McMillan Publishes Ltd. 2017
19. Lobbying in Österreich. Vorsitzende: Prof. Eva Geiblinger, Autor: Mag. Magdalena Reinberg-Leibel Veröffentlicht: Dezember 2014 © Transparency International – Austrian Chapter 2014.
20. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2 Promoting Integrity through Self-Regulation, By OECD 2012
21. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3 Implementing the OECD Principles for Transperency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing 2014
22. Lobbyist Registration and Compliance Handbook: The Honest Leadership and Open Goverment Act of 2007 (HLOGA) and The Lobbying Disclosure Act Guiade, House and Senate Rules, and Lobbying regulation for Nonprofits By Capitol.Net., Inc, 2009
23. “Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?” APSA 2009 Toronto Meeting Paper, 2009
24. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU By M. P. C. M. van Schendelen, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002
25. Pressure Groups Today, Rob Baggott, Manchester [u.a.] : Manchester Univ. Press, 1995.
26. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union; R Chari, G Murphy, J Hogan; (2007) The Political Quarterly,open access publication – free to read creative commons-article; Vol. 78, No. 3
27. “Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable” - The ALTER-EU report; 2013
28. The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate, Lee Drutman Oxford University Press, Mar 19, 2015
29. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists By William V. Luneburg, Thomas M. Susman, 3d ed., 2005
30. Transparency of lobbying in Member States, Comparative analysis EPRS | European Parliamentary Research Service Transparency Unit April 2016
31. Verbände und Lobbyismus in Deutschland By Peter Lösche, Verlag W. Kohlhammer, GmbH Stuttgart 2007

1. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой̆ институт. - М.: 1998. С. 211 [↑](#footnote-ref-2)
2. Конышев В. Н., Сергунин А. А. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. — 2011. — № 6. С. 106 [↑](#footnote-ref-3)
3. Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 390 - 391 [↑](#footnote-ref-4)
4. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / "Юридический мир", 2010, N 12 // СПС «КонсультантПлюс» [↑](#footnote-ref-5)
5. Васильева Светлана Викторовна Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. №2. С. 73 [↑](#footnote-ref-6)
6. Lobbying Disclosure Act; Полное название: An Act To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other pxuposes. Dec. 19, 1995 [S. 1060] [↑](#footnote-ref-7)
7. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. д.ю.н., проф. с.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 160 [↑](#footnote-ref-8)
8. Полное название: Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) StF: BGBl. I Nr. 64/2012 [↑](#footnote-ref-9)
9. Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфики, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. — 2014. — № 2 С. 28 [↑](#footnote-ref-10)
10. Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014; Полное название: An Act to make provision for establishing and maintaining a register of persons carrying on the business of consultant lobbying and to require those persons to be entered in the register; to make provision about expenditure and donations for political purposes; to make provision about the Electoral Commission’s functions with respect to compliance with requirements imposed by or by virtue of enactments; to make provision relating to a trade union’s duty to maintain a register of members under section 24 of the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992; and for connected purposes. [↑](#footnote-ref-11)
11. Green Paper of 3 May 2006 – European transparency initiative [COM(2006) 194 final – Official Journal C 151 of 29.6.2006]. [↑](#footnote-ref-12)
12. LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique [↑](#footnote-ref-13)
13. Например, см.: В. В. Субочев Лоббизм в России Указ. соч. С. 31; Любимов А. П. Указ. соч. С. 18. [↑](#footnote-ref-14)
14. См.: Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. No 1. С. 34. [↑](#footnote-ref-15)
15. См.: Проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.А. Лепехиным 04.10.1995) // СПС КонсультантПлюс; Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым 02.06.1997) // СПС КонсультантПлюс; Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой 18.06.2003) // СПС КонсультантПлюс; Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Н.В. Левичевым 17.12.2013) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-16)
16. См.: Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" [↑](#footnote-ref-17)
17. «Pressure groups»; Например, см.: Pressure Groups Today, Rob Baggott, Manchester [u.a.] : Manchester Univ. Press, 1995. [↑](#footnote-ref-18)
18. «Advocacy groups»; Например, см.: Advocacy Groups By Lisa Young, Joanna Everitt, UBC Press, 2004 [↑](#footnote-ref-19)
19. В литературе можно встретить точку зрения, согласно которой «группа интересов» и «группа давления» различаются по степени организованности; в частности, вторая категория отражает более высокий уровень иерархичности и структурированности. См.: Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: курс лекций. — Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального ун-та, 2016. С. 14 - 16 [↑](#footnote-ref-20)
20. Interest Groups in American Politics: Pressure and Power, Anthony J. Nownes. Second Edition Published in 2013 by Routledge P. 4 [↑](#footnote-ref-21)
21. Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С. 35 [↑](#footnote-ref-22)
22. Полное название: An Act respecting lobbying [1988, c. 53, assented to 13th September, 1988] [↑](#footnote-ref-23)
23. Полное название: An Act to provide for establishing and maintaining a register of persons who carry on lobbying activities; to provide for a code of conduct relating to carrying on lobbying activities; to impose restrictions on involvement in lobbying by certain former designated public officials; to amend the Ethics in Public Office Act 1995; and to provide for related matters. [11th March, 2015] [↑](#footnote-ref-24)
24. Полное название: LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. [↑](#footnote-ref-25)
25. Lobbying in Österreich. Vorsitzende: Prof. Eva Geiblinger, Autor: Mag. Magdalena Reinberg-Leibel Veröffentlicht: Dezember 2014 © Transparency International – Austrian Chapter 2014. S. 17 [↑](#footnote-ref-26)
26. France’s Major Anti-Corruption Reform: What’s Next for Companies and Their Top Management? December 14, 2016 | Number 2050 P. 1 [↑](#footnote-ref-27)
27. Толстых П. А. GR. Указ. соч. С. 21 [↑](#footnote-ref-28)
28. Любимов А. П. Указ. соч. С. 6 [↑](#footnote-ref-29)
29. Орлов К. А., Агапов И. О. Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального понятия «лоббизм» // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2014. — № 4. С. 18; «Объектами воздействия, как правило, выступают законодательные, исполнительные органы власти и их должностные лица, работники аппаратов органов власти и так далее.» См.: Любимов А. П. Указ. соч. С. 18 [↑](#footnote-ref-30)
30. Толстых П. А. GR. Указ. соч. С. 31 [↑](#footnote-ref-31)
31. Полное название: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Juni 2017 (BGBl. I S. 1877) [↑](#footnote-ref-32)
32. Например, см.: Die fünfte Gewalt Lobbyismus in Deutschland, Herausgeber: Leif, Thomas, Speth, Rudolf (Hrsg.), 2006 [↑](#footnote-ref-33)
33. Борев А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе // Советник Прези- дента. 2008. Март. С. 8 – 9 [↑](#footnote-ref-34)
34. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access, Author: Suzanne Mulcahy Ph.D, ISBN: 978-3-943497-80-9 © 2015 Transparency International. P. 22 [↑](#footnote-ref-35)
35. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Указ. соч. С. 163 [↑](#footnote-ref-36)
36. Сиротенко С.П. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в некоторых иностранных государствах/"Международное публичное и частное право", 2008, N 6 // СПС «КонсультантПлюс» [↑](#footnote-ref-37)
37. Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries edited by Alberto Bitonti, Phil Harris, McMillan Publishes Ltd. 2017 P. 345 [↑](#footnote-ref-38)
38. Полное название: Проект Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных" (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.08.2014) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-39)
39. Hans-Jörg Schmedes: Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heft 3/ 2009 S. 547 [↑](#footnote-ref-40)
40. Lobbyist Registration and Compliance Handbook: The Honest Leadership and Open Goverment Act of 2007 (HLOGA) and The Lobbying Disclosure Act Guiade, House and Senate Rules, and Lobbying regulation for Nonprofits By Capitol.Net., Inc, 2009 P. 5 [↑](#footnote-ref-41)
41. Любимов А. П. Указ. соч. С. 17 [↑](#footnote-ref-42)
42. Также см.: Любимов А. П. Указ. соч. С. 30 [↑](#footnote-ref-43)
43. См.: Resolución del Presidente Sobre la Buena Praxis en las Relaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con Agentes Externos En Madrid, 26 de febrero de 2016 El Presidente de la CNMC [↑](#footnote-ref-44)
44. Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland, Thomas Leif, Rudolf Speth, Westdeutscher Verlag, 1 Auflage Dezember 2003 S. 8 [↑](#footnote-ref-45)
45. См.: Hogan, J.: "Next door they have regulation, but not here …”: Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying (2008); Canadian Political Science Review. Vol 2, No 3 [↑](#footnote-ref-46)
46. “Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable” - The ALTER-EU report; 2013 P. 4 [↑](#footnote-ref-47)
47. Лепехин В. А. Лоббизм. М.: Фонд «IQ», 1995. С. 14 [↑](#footnote-ref-48)
48. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform; C Holmana and W Luneburg; Interest Groups & Advocacy (2012) 1 P. 76 [↑](#footnote-ref-49)
49. См.: Transparency of lobbying in Member States, Comparative analysis EPRS | European Parliamentary Research Service Transparency Unit April 2016 [↑](#footnote-ref-50)
50. At a glance Infographic December 2016. Regulation of lobbying across the EU, EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Kristina Grosek, Eulalia Claros P. 2 [↑](#footnote-ref-51)
51. Васильева Светлана Викторовна Указ. Соч. С. 73-79 [↑](#footnote-ref-52)
52. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union; R Chari, G Murphy, J Hogan; (2007) The Political Quarterly,open access publication – free to read creative commons-article; Vol. 78, No. 3, P. 422-438 [↑](#footnote-ref-53)
53. Напр. см.: Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России / "Конституционное и муниципальное право", 2014, N 6 // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-54)
54. Зелепукин Р.В. Проблемы регулирования лоббистской деятельности / "Юридический мир", 2012, N 2 // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-55)
55. Пименов Н.А. Лоббизм: проблемы и пути решения / "Государственная власть и местное самоуправление", 2011, N 10 // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-56)
56. См.: “Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?” APSA 2009 Toronto Meeting Paper, 2009. [↑](#footnote-ref-57)
57. Полное название: Recommendation CM/Rec(2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum [↑](#footnote-ref-58)
58. Н.Н. Меньшенина, М.В. Пантелеева Указ. соч. С. 44; The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate, Lee Drutman Oxford University Press, Mar 19, 2015 P. 155 [↑](#footnote-ref-59)
59. См.: Corporate Lobbying in the European Union: Strategies of Multinational Companies Marc Tenbuecken Peter Lang, 2002 [↑](#footnote-ref-60)
60. Толстых П. А. GR. Указ. соч. С. 197 [↑](#footnote-ref-61)
61. См.: Аутстаффинг, аутсорсинг, лизинг персонала: новые технологии в бизнесе : простыми словами о сложных материях Елена Юрьевна Сафарова / Эксмо, 2010 [↑](#footnote-ref-62)
62. Любимов А. П. Указ. соч. С. 25 [↑](#footnote-ref-63)
63. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3 Implementing the OECD Principles for Transperency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing 2014 P. 65 [↑](#footnote-ref-64)
64. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Указ. соч. С. 165 [↑](#footnote-ref-65)
65. At a glance Infographic December 2016. Указ соч. P. 1 [↑](#footnote-ref-66)
66. Lobbyists’ Code of Conduct, Office of the Comissioner of Lobbying of Canada / Cat. No. Lo5-5/2015E [↑](#footnote-ref-67)
67. Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015, Submission by the Standards in Public Office Commission September, 2016 P. 12 [↑](#footnote-ref-68)
68. См.: Толстых П. А. GR. Указ. соч. [↑](#footnote-ref-69)
69. Субочев В. В. Законные интересы Указ. соч. С. 391 [↑](#footnote-ref-70)
70. Садовникова Г.Д. Представительная демократия как конституционная ценность // Со- временный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 117. [↑](#footnote-ref-71)
71. Любимов А. П. Указ. соч. С. 149 [↑](#footnote-ref-72)
72. The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists By William V. Luneburg, Thomas M. Susman, 3d ed. P. 185 [↑](#footnote-ref-73)
73. см.: La Décision du Conseil Constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 [↑](#footnote-ref-74)