Суровцев Станислав Игоревич. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности по праву США, государств – членов Европейского Союза и России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Суровцев Станислав Игоревич;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** исследования обусловлена обстоятельствами

теоретического и практического характера. Оказание влияния частными  
структурами на решения и политику государственных органов осуществляется на  
практике как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Лоббизм  
эффективно используется для продвижения интересов различных групп и  
организаций в парламенте и исполнительных органах государственной власти,  
особенно принимая во внимание, что заказчиками лоббистских услуг, как  
правило, являются лица, относящиеся к финансовой и политической элите  
современного общества. Несомненно, для соблюдения принципа законности при  
реализации лоббистских операций требуется контроль, установление

определённых законодательных и этических рамок лоббистской деятельности. Неконтролируемый лоббизм осуществляется в теневом порядке и приводит к росту коррупции в государстве, злоупотреблению конституционными правами, ущемлению прав и законных интересов отдельных слоёв, групп и организаций, населения страны в целом.

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

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

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

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

законодательном порядке, мог бы стать опорой развития правового государства и демократических традиций в Российской Федерации1.

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

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

1 Румянцев О. Г. Как узаконить цивилизованный лоббизм в России. URL:

посвящённых проблемам лоббизма, основной акцент они делали на его политической составляющей, правовые аспекты лоббистской деятельности оставались практически незатронутыми. В частности, среди зарубежных исследователей лоббизма можно назвать таких авторов, как R. Chari, R. Frank, M. Grosse-Brmer, C. Holman, K. Jasiecki, L. Jasmontaite, B. J. Levine, William V. Luneburg, G. Murphy, J. Mller-Neuhof, Jarica B. Nipper, A. Porter, M. Reyher, A. Rosenthal, A. Sirleschtov, Y. Shain, Jacob R. Straus, B. C. Wolpe и другие.

В России первым исследованием, посвящённым проблематике лоббизма,  
стала монография Н. Г. Зяблюка2, в которой была сделана попытка объективного  
анализа и научного истолкования феномена лоббизма, в первую очередь на  
примере регулирования, существовавшего в США. Начиная с 1990-х годов  
институт лоббизма начинает привлекать к себе все больше внимания со стороны  
российских учёных, что связано, безусловно, со сменой государственного строя,  
коренным переломом в организации государственной власти и

функционировании политической системы, ее демократизацией. Проблемы лоббизма все чаще начинают затрагиваться в научных трудах и публикациях. Их исследованием занимались российские учёные, такие как А. С. Автономов, А. Арутюн, С. Баранов, К. С. Вяткин, В. Г. Вишняков, А. С. Галстян, А. В. Зарипов, С. В. Зотов, В. Клименко, Л. Е. Ильичева, В. В. Лапаева, В. А. Лепехин, А. П. Любимов, А. В. Малько, В. Г. Павлов, С. П. Перегудов, В. В. Смирнов, А. А. Сучкова, И. В. Чебыкин, Л. Т. Шпигель, П. А. Толстых, Г. Д. Садовник, П. Я. Фельдман и другие.

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

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

3Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. М.: Граница, 2012; Жильцова С. А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования. 2012. № 2.; Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: учебное пособие. Курс лекций. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016.

органах государственной власти, анализ проблемы коррупции в связи с продвижением отдельных проектов и инициатив в государственных органах и многие другие4.

Вместе с тем в соответствующей литературе в основном исследуется  
политическая составляющая лоббистской деятельности; правовые аспекты,  
связанные с ее осуществлением, как правило, остаются в тени. В настоящее время  
трудов, посвящённых вопросам правовой регламентации лоббистской

деятельности, поиску надлежащих методов и форм контроля ее осуществления совсем немного5. В них даётся достаточно подробный анализ различных аспектов лоббистской деятельности, методов ее осуществления и их трансформации с учётом изменений в политической системе общества и системы организации государственной власти. При этом большая часть указанных работ посвящена исследованию опыта зарубежных стран в создании механизма правового регулирования лоббистской деятельности. Речь идёт, прежде всего, о США и ФРГ, стран со сложившимися политическими и правовыми традициями, где лоббизм достаточно давно был институционализирован и урегулирован, вместе с тем сильно контролируется компетентными государственными органами, что препятствует и, во всяком случае, сильно ограничивает образование и развитие любых теневых форм лоббистской деятельности. Тем не менее даже работы, посвященные правовому регулированию лоббизма в зарубежных странах, были написаны довольно давно и не отражают последних изменений в зарубежном законодательстве применительно к лоббизму, которые произошли в 2010-х годах.

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

4Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.; Боброва Н. А., Заикин Д. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.; Брянцев И. И., Баранова Л. К. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.; Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.

5Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1.; Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 2.; Кучеров А. Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в РФ: система, опыт, перспективы. М., 1998.

режима. Ведь, как известно, политический плюрализм предполагает

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

Категория лоббизма как системы представительства интересов

исследовалась В. А. Губернаторовым, Н. Ю. Лапиной, С. П. Перегудовым и  
многими другими6. При этом лоббистская деятельность рассматривалась ими  
сквозь призму возможностей продвижения лоббистами в органах

государственной власти экономических интересов отдельных групп и  
объединений. Ценность их трудов, посвящённых проблемам лоббизма, была  
определена текущей политической ситуацией в стране, что делало их  
востребованными лишь в соответствующий краткосрочный период

функционирования политической власти.

Таким образом, в российской юридической доктрине в настоящий момент  
наблюдается недостаток комплексных монографических работ, посвящённых  
правовому регулированию отношений, складывающихся в результате

осуществления лоббистской деятельности, а также работ, касающихся современного регулированию лоббизма в зарубежных странах. Предметом большинства исследований являются или отдельные операции по лоббированию интересов в Государственной Думе Федерального Собрания, или опыт лоббистской деятельности в каком-либо иностранном государстве (зачастую – неактуальный и требующий обновления). Вместе с тем проблема введения лоббизма в правовое русло чрезвычайно актуально для современного российского общества и, несомненно, требует глубокого научного исследования.

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

**Объектом** **исследования** являются общественные отношения,

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

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

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

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

– исследовать истоки и предпосылки возникновения лоббизма как политико-правового института;

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

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

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

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

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

– сформулировать на основе анализа практики указанных иностранных  
государств рекомендации по правовому урегулированию лоббистской

деятельности в нашей стране.

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

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

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

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

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

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

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

лоббизм рассмотрен автором, прежде всего, как правовой институт, проанализирован вопрос о состоянии правового регулирования лоббизма;

рассмотрено и проанализировано правовое регулирование лоббизма в зарубежных странах (США, Великобритания, Германия, Франция, Литва, Польша) с учётом последних изменений (в том числе, за 2016-2017 годы), современных тенденций и текущих перспектив правового регулирования данной сферы в зарубежных странах, выявлены актуальные модели правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах - это позволило привнести новые актуальные научные знания в российскую правовую доктрину в части актуального правового регулирования лоббизма и существующих тенденций в зарубежных странах;

комплексно исследованы правовые основы лоббистской деятельности в Российской Федерации, действующие правовые нормы, применимые к представлению/отстаиванию интересов граждан и юридических лиц в российских государственных органах в настоящий момент;

проведён сравнительно-правовой анализ всех законопроектов, которые вносились в Государственную Думу Российской Федерации за весь срок её деятельности, и определены негативные и позитивные стороны данных законопроектов;

обоснована необходимость законодательного урегулирования лоббизма в России и создания эффективной системы контроля лоббирования интересов в органах государственной власти Российской Федерации;

разработан ряд предложений по законодательному урегулированию лоббистской деятельности, созданию оптимальной модели ее правовой институционализации в Российской Федерации.

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

1. Будучи эффективным инструментом взаимодействия власти и общества, лоббизм имеет глубокие исторические корни. При этом важнейшим этапом развития лоббизма в США, ФРГ, Франции, Великобритании и других государствах явилась его правовая институционализация. В качестве необходимой составляющей правовых систем вышеуказанных государств современный правовой институт лоббизма представляет собой систему юридических норм, регламентирующих порядок, способы и формы воздействия лиц и их объединений на органы законодательной и исполнительной ветви власти в целях принятия государственными органами желательных для указанных субъектов решений, служащих реализации продвигаемых ими интересов. Лоббизм как политико-правовое явление представляет собой форму взаимодействия государства и общества. По мнению диссертанта, правовая институционализация лоббизма как форма взаимодействия государства и общества в Российской Федерации, с одной стороны, позволит комплексно

регламентировать процесс отстаивания интересов граждан и их объединений в государственных органах, а с другой стороны, обеспечит прозрачность деятельности представительных и исполнительных органов и осведомлённость о том, в чьих интересах принят тот или иной законопроект.

1. Правовое регулирование лоббистских отношений в зарубежных странах развивается во времени. В США, где система законодательного регулирования лоббизма складывалась на протяжении долгих лет, идут по пути все более подробной регламентации лоббистских операций и постепенно вводят все новые требования (в частности, идёт обсуждение возможностей регламентации теневого и народного лоббизма). В большинстве стран Европейского союза, в которых лоббизм ограничен определёнными правовыми рамками, регулирование изначально носило диспозитивный, более мягкий характер с использованием добровольных механизмов и системы самоконтроля. Тем не менее в настоящий момент можно заметить общую тенденцию ужесточения лоббистского регулирования как в институтах ЕС (заявляются инициативы о введении обязательного реестра лоббистов, направленные на повышение доверия участников отношений к деятельности европейских институтов), так и в отдельных государствах – Франции, Великобритании и Германии. В Литве и Польше, где сразу была применена императивная модель регулирования и при этом исторически регулирование лоббизма не осуществлялось, введённое регулирование не имеет позитивного эффекта и носит формальный характер. Изученная практика зарубежных государств показывает, что для успешной институционализации лоббизма требуется постепенное ужесточение правового регулирования: от диспозитивных методов и добровольного регулирования к императивному регулированию, когда в обществе сложится необходимое понимание лоббистской культуры и этики.
2. В отсутствие правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации институт лоббизма имеет теневой характер и ассоциируется в обществе с коррупцией, протекционизмом, конфликтом интересов и торговлей влиянием, то есть отношение общества к лоббизму в

настоящий момент искажено. Коррупция же является прямым следствием неузаконенного, теневого осуществления лоббизма. Введённый в рамки закона лоббизм и коррупцию как раз отличает законность отстаиваемого интереса, а также законность порядка представления интересов в органах государственной власти, взаимодействие между должностными лицами и лоббистами строго на основании закона, правил деловой этики, открытость и транспарентность лоббистских операций. Введенный в рамки закона лоббизм может стать одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией.

1. Основой в процессе правовой институционализации лоббизма в Российской Федерации мог бы стать опыт иностранных государств. Наиболее приемлемым методом регулирования лоббизма в России является комбинированный метод (сочетание американского и европейского подходов). Такой метод должен предполагать определение основных понятий, связанных с лоббистской деятельностью в законе, закрепление правового статуса субъектов лоббистской деятельности, введение добровольной системы регистрации лоббистов и наделение лоббистов широкими правами, которые они получают благодаря добровольной регистрации, при этом – введение санкций за совершение теневых операций зарегистрированными лоббистами. Только после формирования в Российской Федерации лоббистской культуры и изменения общественного отношения к лоббизму возможно ужесточение требований и введение императивного регулирования.
2. Регулирование лоббистской деятельности должно основываться на соблюдении конституционных прав и свобод граждан, конституционных принципов. Установление запретов и правил поведения лоббистов не должно ограничивать конституционные права граждан на обращение в государственные органы, на свободный доступ к информации. В связи с этим автор исходит из того, что под регулированием лоббистской деятельности должен подпадать именно профессиональный лоббизм – взаимодействие с органами власти от имени и в интересах других лиц.

6. Одним из основных принципов регулирования лоббистской

деятельности должна стать ее публичность, открытость для общественности. Это  
позволит искоренить формы теневого лоббизма, широко используемые в  
коррупционных целях. Публичность обеспечит возможность контроля

лоббистских операций со стороны государства и общественности. Публичность должна предполагать как ведение реестра лоббистов, доступного для любого заинтересованного лица, обновления информации в реестре на регулярной основе, так и размещение в сети интернет информации, содержащейся в отчётах лоббистов.

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

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

**Апробация результатов исследования**. Основные положения и выводы  
настоящей работы являлись предметом обсуждения на заседаниях кафедры  
конституционного права; в ходе ведения семинарских занятий по

конституционному праву зарубежных стран и конституционному праву  
Российской Федерации на Международно-правовом факультете Московского  
государственного института международных отношений (университета)

Министерства иностранных дел Российской Федерации; находили применение в рамках работы автора в Государственной Думе Федерального Собрания

Российской Федерации; составили основу трёх научных статей автора, опубликованных в журналах, входящих в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Настоящая работа включает Введение, три Главы, состоящие из десяти параграфов, Заключение и Список литературы.