Добросмыслов Денис Владимирович. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Добросмыслов Денис Владимирович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 162 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Историко-правовые аспекты практики Продвижения частных интересов**

1.1 Лоббистская деятельность как вид продвижения частных интересов 12

1.2 Возникновение, развитие и роль законного лоббирования в мире 20

1.3 Исторические и правовые аспекты становления и развития практики продвижения частных интересов в ЕС 33

**Глава 2 Правовые аспекты регулирования доступа к деятельности институтов ес со стороны групп, занимающихся продвижением частных интересов**

2.1 Правовое регулирование деятельности частных лиц в Европейском Парламенте .51

2.2 Правовое регулирование деятельности частных лиц в Европейской Комиссии 76

2.3 Правовые аспекты формирования экспертных групп Европейской Комиссии... 99

**Глава 3 Иные законные способы продвижения частных интересов**

3.1 Регулирования европейской гражданской инициативы 111

3.2 Практические аспекты деятельности по продвижению интересов частных лиц в ЕС .127

Заключение 144

Список использованной литературы .

## Возникновение, развитие и роль законного лоббирования в мире

Хотя наиболее часто встречающаяся версия связана с другим англоязычным государством – Соединёнными Штатами Америки. В соответствие с этой версией, юридическое значение этого термина возникло в XIX веке во времена 18 президента США генерала Гранта. После пожара, произошедшего в Белом доме, президент был вынужден переехать в ближайшую гостиницу, в лобби которого его периодически ожидали лица, желавшие с ним пообщаться.4 Это был вестибюль шикарного отеля Willard, где всё располагало к подобным встречам.5 Спустя некоторое время данное слово получило статус юридического термина и остается таким по сей день.

Однако, слово «лобби» можно также понимать и в переносном смысле как буферную зону, некое пространство, в котором происходит непосредственный контакт власти и общества.

Формирование лоббирования как законной деятельности зародилось в Соединённых Штатах Америки. Поэтому, например, во Франции развитию лоббирования способствовали США, имевшие сильное влияние в Западной Европе в послевоенный период.6 То же утверждение характерно и для развития лоббирования в Федеративной Республике Германия, а также в Единой Европе в целом. Соответственно, основа регулирования данной сферы была заимствована в Штатах, и именно поэтому представляется целесообразным рассмотреть в следующем параграфе более подробно историю развития и регулирования лоббирования в США.

Российский подход к лоббированию несколько иной. Слово «лобби» является синонимом коррупции. «Коррупция как форма теневого лоббирования является негативным явлением, о чём не раз заявлялось на самых высоких уровнях. Внимание к данной теме обусловлено, прежде всего, общественной опасностью этого феномена. Коррупция разлагает демократические институты общества и ставит под угрозу их существование»

Подобное отношение к лоббированию характерно не только для России. Если взять в качестве примера Францию, то мы можем пронаблюдать схожую картину. Французские учёные обосновывают данный подход в первую очередь тем, что гражданин, сам по себе, не может оказать влияния на политические процессы, т.к. не располагает для этого достаточными ресурсами. Поэтому главными пользователями данного права будут являться представители коммерческих структур. И в данном случае, в ущерб интересам большинства будут отстаиваться интересы малых, но влиятельных социальных групп.8

«Действия лоббистов проявляются через постепенное преобладание финансовых и коммерческих интересов над общественными. Другими словами, развитие лоббизма – это одна из причин разрушения демократической системы. Чем более явно он проявляется, тем быстрее система идет к саморазрушению».9

Однако, в США, Канаде, Германии и на уровне некоторых институтов ЕС лоббизм рассматривается менее категорично и представляет собой более сложный феномен. В первую очередь, это связано с тем, что процесс оказания влияния на принимаемые в государстве решения обрамлен юридическими рамками и может осуществляться законным образом.10

В данных системах, в первую очередь благодаря тому, что в правоотношениях лоббирования инициатива принадлежит не государству, а всем желающим повлиять на политическую жизнь, а также благодаря равнодоступности государственных институтов для всех субъектов, в том числе представителей некоммерческих организаций, профсоюзов и просто отдельных лиц, урегулированное лобби выступает в качестве демократического механизма. Это способствует тому, что появляется дополнительный механизм доведений позиции различных частей общества до власти, а также возникает ещё один способ защиты своих интересов.

Одной из важнейших характеристик демократии является участие граждан страны в политической деятельности. В этой связи, самым распространенным явлением выступает «представительная демократия»,11 которая позволяет осуществлять власть выборным представителям народа – членам парламента, президенту, другим выборным органам власти, которые должны выражать интересы различных классов, социальных групп, слоев, политических партий и общественных организаций. Для этого в демократических странах создана сложная система выборов. Тем не менее, зачастую выборы происходят не чаще, чем один раз в несколько лет. Возникает негативная ситуация, когда связь между государством и обществом не то чтобы прекращается, но сильно ослабевает.

Ситуация осложняется также тем, что мир в настоящее время меняется намного быстрее, чем несколько столетий или даже десятилетий назад. Соответственно, и власти необходимо более гибко и быстро реагировать на потребности общества.

Поэтому демократия должна осуществляется не только политиками и партиями, объединяющими взгляды определенного круга избирателей и в случае победы определяющими политику государства. Необходима также мобилизация механизмов, влияющих на принятие политических решений и гарантирующих жизнеспособность демократии

## Исторические и правовые аспекты становления и развития практики продвижения частных интересов в ЕС

Лоббирование как феномен в институтах ЕС начало зарождаться практически одновременно с началом интеграционных процессов. В 1958 году в Брюсселе были созданы две первые лоббистские организации, действующие по сей день. Первая из них – Комитет аграрных организаций, лоббирующий интересы европейских фермеров в рамках единой аграрной политики Евросоюза. Вторая организация – Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС: зонтичная структура, в настоящий момент объединяющая 39 объединений предпринимателей из 28 стран ЕС, а также стран-партнеров Евросоюза, включая Российскую Федерацию (РСПП обладает статусом ассоциированного члена)65. Данные структуры, а точнее, лоббисты в целом, с самого начала строительства Единой Европы, являлись центральной силой интеграционных процессов.66 В период с 1957 по 1963 год в среднем создавалось 34 лоббистские организации в год.67

В то время представление интересов носило нерегулярный и несистематический характер. В первую очередь, это объяснялось небольшим количеством властных полномочий, принадлежащим институтам будущего Европейского Союза. Поэтому основной целью лоббистов служили государства-члены,68 уже оправившиеся в значительной степени от последствий Второй мировой войны и активно развивавшие свои экономики.

Основной причиной малой заинтересованности лоббистов в продвижении своих интересов являлись механизмы формирования институтов

Европейских Сообществ. В данном случае ярчайшим примером является Европейский Парламент, который был изначально задуман как совещательная ассамблея консультативного характера, состоящая из представителей национальных парламентов государств-членов.69 Не зря существует мнение70, что начальным толчком к появлению лоббизма в ЕС явилось проведение первых прямых выборов в Европейский Парламент в 1979 году,71 в связи с чем он стал независимым от парламентов государств-членов, а, следовательно, лоббирование в данном институте через национальные органы власти стало невозможным.

Стремительное развитие представительства лоббистских организаций в Брюсселе стало происходить в середине 80-х годов прошлого века. Так, если в 1985 году в Брюсселе насчитывалось 654 лоббистов,72 то к моменту принятия в 1992 году первого законодательного акта, касающегося лоббирования, их было уже более 3 000.73 Столь быстрое развитие данной сферы объясняется принятием Единого европейского акта 1986 года, т.к. «Единым европейским актом была расширена предметная компетенция Сообществ, проведена реформа институционного механизма, установлена окончательная дата создания единого "внутреннего рынка" (1 января 1993 г.)»74. И именно крупные объединения корпораций сыграли решающую роль в процессе принятия Единого европейского акта.75 Дальнейшее усиление роли ЕС и его отдельных институтов привлекало в Брюссель всё новых лоббистов, и в настоящее время они представлены здесь , 42, 1989, pp. 95-128. намного шире, чем в государствах-членах. Последним значительным шагом, расширившим полномочия ЕС и послужившим усилением представительства в Брюсселе, является принятие Лиссабонского договора, содержавшим положения, расширившие полномочия Союза. Прогнозируется, что институты ЕС и в дальнейшем будут всё больше и больше привлекать лоббистов.76

Чтобы понять масштаб влияния Союза на законодательства его членов, достаточно взглянуть на цифры, приведенные в некоторых исследованиях.77 78 Согласно статистике, в настоящий момент национальные законодательства 28 государств ЕС на 30-40% состоят из норм и регламентов, заимствованных у Европейского Союза, а в сфере защиты окружающей среды эта цифра составляет более 60%.

В качестве одной из причин привлечения новых лоббистов необходимо упомянуть значительное увеличение числа членов ЕС. Особенно последние два крупных расширения Союза в 2004 и 2007 годах, когда за относительно короткий период времени к Союзу присоединились Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония и затем Болгария и Румыния (всего 12 стран).79 Ведь уже на стадии подготовки к вступлению в ЕС некоторые государства изучали перспективы членства в крупных организациях, осуществляющие лоббирование на общеевропейском уровне, и прорабатывали необходимые условия вступления в них.80

Новые государства-члены в той же степени, что и страны, стоявшие у истоков европейской интеграции, заинтересованы в отстаивании своих интересов в различных областях, полномочия в которых были полностью или частично переданы Союзу.

## Правовое регулирование деятельности частных лиц в Европейской Комиссии

Институты Европейского Союза в рамках своего функционирования должны быть более открыты для того, чтобы увеличить уровень доверия к сложным структурам, каковыми они являются. Каждый из институтов ЕС обязан разъяснить и быть подотчетным за то, что он делает в рамках европейского проекта.

Европейская Комиссия верит в то, что процесс управления и формирования политики будет понят и поддержан лишь в том случае, если он будет открыт для внешнего мира. Это, в частности, видно по практике консультаций, которые представляют собой первое средство связи с общественными интересами.

Таким образом, процесс консультирования, организованный Комиссией, должен быть прозрачным как для тех, кто напрямую в них участвует, так и для широкой общественности. Должно быть ясно:

Из этого следует, что и заинтересованные стороны обязаны работать в атмосфере прозрачности для того, чтобы общественность могла быть в курсе, какие группы участвовали в консультациях и каков был их вклад. Следовательно, работа организаций, стремящихся к участию в формировании политики Европейского Союза, должна отвечать принципам открытости и подотчетности. Обязательно должно быть ясно:

Если заинтересованные стороны намереваются отправить свой комментарий относительно политического проекта Европейской Комиссии, они должны быть также готовы предоставить вышеописанную информацию как для самой Комиссии, так и для широкой публики. Эта информация должна быть доступна или через базу данных CONECCS163 (в случае, если организация имеет право быть вписанной и желает этого) или через другие каналы, например, специальные информационные бюллетени. В случае, если данная информация не будет предоставлена, комментарий этой организации будет иметь тот же статус, что и комментарии индивидуальных лиц.

Политика должна быть эффективной и своевременной, имея своим результатом то, что в данный момент необходимо. Для того, чтобы быть эффективными, консультации должны начаться на максимально ранней стадии. Таким образом, заинтересованные стороны должны быть включены в процесс обсуждения уже на стадии развития концепции политики, когда они еще будут в силах повлиять на формулирование ее основных целей, путей реализации, индикаторов реализации и, где это приемлемо, на основные черты этой политики. Консультации могут быть организованы на нескольких стадиях формулирования политического проекта.

Кроме того, и для Комиссии, и для внешних заинтересованных сторон, будет важно иметь представление о возможных перспективах друг друга. Европейская Комиссия действует в рамках определенной отраслевой политики и политических рамок, на которые имеют влияние многие другие факторы. Так, например, Комиссия обязана учитывать ее обязательства по отношению к другим институтам ЕС, а также не упускать из внимания ее международные обязательства по отношению к третьим странам и международным организациям.

Предпосылкой эффективности является соблюдение принципа пропорциональности. Каналы и протяженность консультаций обязаны соответствовать уровню потенциального влияния политического проекта,

URL: http://www.powerbase.info/index.php/European\_Commission\_CONECCS\_Database вынесенного на обсуждение. Также необходимо принимать во внимание специфические ограничения, связанные с этой инициативой.

Глубокое понимание влияния данных факторов и того, в каких рамках действует Европейская Комиссия, несомненно, поможет внешним заинтересованным сторонам иметь более реалистичное представление о том, что может быть достигнуто (в рамках консультаций).

Политики и действия должны быть последовательными. Европейская Комиссия гарантирует последовательность и прозрачность действий, которые предпринимаются ее департаментами для организации процесса консультаций.

В консультационный процесс Европейской Комиссией включены механизмы обратной связи, оценки и критического пересмотра. Это обеспечивается при помощи соответствующей координации действий и отчетности в рамках действий по лучшему законотворчеству Европейской Комиссии.

Европейская Комиссия поддерживает группы интересов в их стремлении к созданию их собственных механизмов по мониторингу процесса консультаций. Таким образом, эти группы могли бы вынести какую-то информацию для себя и проверить, эффективно ли они участвуют в формировании прозрачной, открытой и подотчетной системы. Одновременно были разработаны минимальные стандарты предоставления информации, которые разделялись на несколько сфер:

Вся информация, предоставленная в рамках консультаций, должна быть ясной, лаконичной и, по возможности, включать всю необходимую информацию, облегчающую подготовку ответов.

Информация в рекламных или консультационных документах должна включать: Краткое изложение материала, масштаба и цели консультаций, включая описание специфических вопросов, открытых для обсуждения и обладающих особой важностью для Европейской Комиссии; Детали содержания любых важных для данной тематики слушаний, встреч или конференций; Контакты и конечные сроки; Разъяснения по поводу того, как Комиссия должна изучить полученные материалы, об ожидаемой обратной связи и деталях последующих стадий развития данного политического проекта; Если еще не включены, ссылки на связанную с темой документацию (включая, если применимо, документы Европейской Комиссии, использованные при написании проекта).

## Практические аспекты деятельности по продвижению интересов частных лиц в ЕС

В большинстве случаев показатель качества экспертиз может быть основан на авторитете учёных с учётом таких показателей, как признание в научном сообществе, количество и влияние на реферируемые издания. Однако, чтобы экспертизы были максимально всесторонними и соответствовали поставленным целям, включаются специалисты, выбранные по другим критериям. Например, это могут быть люди с богатым практическим опытом.

Независимость представляет собой сложный и относительный феномен. Каждый человек имеет семью с определёнными представлениями и взглядами, происхождение, национальность. Поэтому абсолютной объективности, увы, добиться просто невозможно. Но, тем не менее, ЕК стремится минимизировать внешнее влияние и формировать группы таким образом, чтобы они действовали наиболее независимо и продуктивно.

Последнее требование, а именно плюрализм, отчасти связано с независимостью экспертов, т.к. подразумевает учёт различных точек зрения. Это разнообразие может достигаться посредством использования различных научных подходов, видов экспертиз, разной институциональной принадлежностью или противоположными взглядами на проблему. В зависимости от вопроса и стадии политического цикла, плюрализм также достигается благодаря междисциплинарным и межсекторным экспертизам. Важное значение имеют географические, культурные и гендерные аспекты.

Комиссия должна действовать открыто во время подбора экспертов и консультирования. Прозрачность является основным залогом ответственности всех участников процесса консультации. Прозрачность необходима при формулировании вопросов, выборе экспертов и обработке результатов. Также прозрачность важна в процессе взаимоотношений с широкой общественностью и представляет собой один из принципов, на котором строится опубликование и информирование граждан о подробностях деятельности, в том числе об использовании экспертиз. Поэтому и вопросы, задаваемые экспертам, и получаемые на них ответы, должны излагаться понятным и доступным для всех языком, с учётом существующих общих принципов по общественному доступу к документам.184

В институциональных рамках на ЕК возлагается политическая ответственность за свои инициативы, поэтому она не может прятаться за мнения экспертов. Следовательно, Комиссия должна объяснить и пояснить, каким образом была привлечена экспертиза и какие выводы были сделаны на её основе. При этом ответственность возлагается и на самих экспертов, которые обязаны показать, на основании чего они сделали свои выводы.

При этом ЕК стремится соблюдать определённый баланс между открытостью и ограничением в распространении информации в зависимости от задания. Порой излишняя открытость может навредить процессу исследования.

Комиссия несёт ответственность за эффективность сбора и использование экспертных заключений. В соответствии с данным требованием, Комиссия стремится организовать работу департаментов максимально эффективным образом, с учётом баланса между затрачиваемым сотрудником ЕК временем и ожидаемыми результатами. В данном случае, принимается во внимание сложность вопроса, в какой сфере происходит исследование и этап разработки. Следовательно, мы можем выделить три основных принципа работы Комиссии при проведении экспертиз, согласно которым Комиссия стремится:

В соответствии с вышеизложенными принципами было разработано руководство, на основе которого департаменты Европейской Комиссии организуют свою деятельность. Попытаемся сформулировать основные положения данного руководства.

Комиссия поддерживает определённый уровень собственных экспертиз для того, чтобы быть «умным заказчиком» при заказе и использовании внешних экспертиз. В случае отсутствия возможностей одного департамента, привлекаются другие.

Направления и вопросы, требующие экспертного заключения, должны определяться как можно раньше, для чего необходимо осуществлять планирование.

Способы привлечения экспертов (внутреннее исследование, консультации, экспертные группы, конференции и т.д.) зависят от срочности, сложности и деликатности вопроса.

Другие подразделения, заинтересованные в данном вопросе, также должны быть приглашены.

Департамент сначала должен оценить возможность решения поставленных задач с и цели участия экспертов, а также поставленные вопросы должны быть чётко сформулированы. Департаменты обращаются к заинтересованным сторонам с целью освещения сложных вопросов.

Определение профиля необходимой экспертизы должно происходить после обзорного исследования. Оптимальное сочетание определяется в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Тем не менее, департаменты обязаны стремиться к тому, чтобы в конечных рекомендациях были отражены различные подходы.