

На правах рукописи

Добросмыслов Денис Владимирович

**Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения
интересов частных лиц в ЕС**

Специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре европейского права Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Научный руководитель:

ТОРКУНОВА Екатерина

Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент
кафедры европейского права МГИМО
(У) МИД России

Официальные оппоненты:

КАШКИН Сергей Юрьевич

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой права
Европейского Союза Московской
государственной юридической академии
им. О. Е. Кутафина

ТОЛОКНОВА Тамара Борисовна

кандидат юридических наук,
Заместитель начальника отдела
Департамента методологического
обеспечения деятельности Счётной
Палаты Российской Федерации

Ведущая организация:

**ФГОБУ ВПО Российский университет
дружбы народов**

Защита состоится «__» _____ 2014 г. в «___» часов в ауд. _____ на заседании диссертационного совета Д 209.002.08 (юридические науки) на базе Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО (У) МИД России и на сайте: www.mgimo.ru.

Автореферат разослан «__» _____ 2014 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

Иванов Д.В.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц является насущной проблемой государства и общества.

Регулирование данной сферы правоотношений на территории Российской Федерации находится на стадии зарождения, однако имеет первостепенное значение для формирования современного правового государства, т.к.:

- во-первых, государственное регулирование данной сферы является важным элементом в системе мер противодействия коррупции;
- во-вторых, лоббирование, равно как и продвижение интересов частных лиц, в случае облечения его в правовые рамки, является неотъемлемой и легальной частью демократических процессов, позволяющей обществу воздействовать на принимаемые в государстве решения, усиливаются демократические институты, повышается легитимность власти, доверие к ней и устанавливается диалог «народ – власть – народ».

В связи с этим, исследование зарубежного опыта и сопоставление его с аналогичным опытом РФ важно для развития правового регулирования данной сферы на территории нашей страны.

Объектом данного диссертационного исследования является законодательство Европейского Союза, регулирующее процесс лоббирования, а также роль Российской Федерации в данных процессах и перспективы развития данной сферы на территории нашей страны.

Цель диссертационного исследования состоит в изучении правовых аспектов регулирования лоббирования в Европейском Союзе; в разработке рекомендаций для Российской Федерации по развитию данной сферы.

Для реализации данной цели автор поставил перед собой следующие **основные задачи:**

- исследовать лоббистскую деятельность как вид продвижения частных интересов;
- установить исторические аспекты возникновения лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц как законной деятельности;
- определить исторические аспекты возникновения и развития лоббирования, продвижения интересов частных лиц в ЕС;
- изучить правовое регулирование лоббирования и продвижения интересов частных лиц в Европейском Парламенте;
- исследовать правовые основы лоббирования и продвижения интересов частных лиц в Европейской Комиссии;
- установить правовые основы формирования экспертных групп Европейской Комиссии;
- исследовать регулирование европейской гражданской инициативы;
- проанализировать законодательство государств-членов Европейского Союза, регулирующее лоббирование как законную деятельность;
- изучить возможность эффективного продвижения частных интересов через институты ЕС;
- определить воздействие лоббистских компаний, осуществляемых через Европейский Союз, на Россию;
- предложить возможные направления по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Методологические и теоретические основы диссертационного исследования

Методологическую основу исследования составляет комплекс научных методов исследования, таких, как историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-правовой, футурологический и др.

При изучении данной проблематики применялись теоретические концепции и использовались результаты исследований в области Европейского права в трудах как отечественных, так и зарубежных ученых, внесших существенный вклад в понимание актуальных проблем по данной тематике. Для комплексного понимания вопроса были использованы работы по общей теории права, а также философские и политологические труды. Исследуя проблематику правового регулирования лоббирования, автор опирался на результаты, полученные такими отечественными учеными, как: Бирюков М.М., Брянцев И., Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., Зяблюк Н.Г., Ильин Н.Ю., Калиниченко П.А., Кашкин С.Ю., Любимов А.П., Матузов Н.И., Малько А.В., Порцель А.К., Сиротенко С.П., Филатов С.Б., Четвериков А.О., Шабаев Ю.П., Энтин Л.М. и др.

Зарубежные научные достижения в данной области представлены работами таких авторов, как: Бальм Р., Баумгартнер Ф., Берри Д.М., Брошейд А., Бюрлей Х., Весселиус Э., Гоген Д., Госселан Б., Грей В., Гринвуд Д., Грин-Ковлс М., Гроссман Э., Дидан В., Дюбо О., Зусман Д., Кафсак Г., Кимбал Д.К., Кламан М., Клювер Х., Коен Д., Курчевска У., Курти Г., Ламарк Д., Легри Д., Леех Б.Л., Леонт М., Лехман Б., Лешербонье Б., Ловери В., Махоней К., МакГраф К., Майндер Р., Мейронеинг Д., Мекки М., Мёрфи Г., Морлино Р., Нонон Д., Осайоми Т., Пайнтер Р., Полер С., Ричардсон Д., Рихтер Б.К., Ромзек Б.С., Рута М., Руш Л., Самфантарак К., Саурюгер С., Сандольтз В., Санчез-Сальгадо Р., Тиммонс Д., Томас К., Хаар К., Хаузер Г., Хоган Д., Хойнаки М., Ходеман О., Чари Р., Шабане Д., Шриффтгессер К., Эд Д., Ю К., Ю Ф. и др.

Научная новизна диссертационной работы состоит:

1. в изучении правового регулирования лоббистской деятельности и влияния групп по продвижению интересов частных лиц в ЕС;
2. в исследовании иных законных способов продвижения интересов частных лиц в Европейском Союзе;
3. в разработке возможных путей совершенствования законодательства Российской Федерации.

В процессе исследования изучена история возникновения и развития регулирования лоббистской деятельности как в целом, так и на уровне институтов Европейского Союза. В частности:

- рассмотрены масштабы лоббирования со стороны различных субъектов в Брюсселе и их эффективность;

- подробно изучена система лоббирования, существующая в институтах ЕС, а именно:

- в Европейском Парламенте;
- в Европейской Комиссии;
- в экспертных группах ЕК.

- изучены перспективы создания системы узаконенного продвижения частных интересов в других институтах Союза;

- исследовано регулирование европейской гражданской инициативы;

- многоаспектному анализу подвергнут механизм, обеспечивающий равный доступ к воздействию различных субъектов, желающих принять участие в законотворчестве в наднациональном институте, в том числе с соблюдением прав гендерного баланса и многих других.

Важная часть исследования – эффект от лоббистских компаний, осуществляемый через институты ЕС, целью которого является влияние на Россию, а также деятельность российских компаний в Единой Европе.

Практическая значимость результатов исследования определяется актуальностью и новизной рассмотренных в диссертации проблем, а также тем, что отмеченные вопросы непосредственно связаны с развитием гражданского общества на территории Европейского Союза, борьбой с коррупцией и внешней политикой России. В процессе изучения литературы и компаративного анализа представленных в ней результатов автором были выдвинуты некоторые предложения по рассматриваемому вопросу. Прежде всего, после комплексного анализа проблематики, сформулированы тезисы об эффективности наличия регулируемого лобби. Выявлены также законные способы продвижения национальных интересов Российской Федерации в ЕС, а также даны рекомендации к их развитию.

Проведенное исследование позволяет сформулировать и вынести на защиту следующие основные положения:

1. Лоббирование, как законное явление, является механизмом связи государства и общества, фактически выступая одним из элементов практической демократии, наряду с подачей петиций. Законное лоббирование выступает более современным и оперативным способом воздействия на власть, благодаря тому, что оно происходит на постоянной основе, в течение всего законотворческого процесса, в отличие от представительной демократии, т.к. зачастую выборы происходят не чаще, чем раз в несколько лет;
2. Лоббирование является законным явлением в ряде современных государств и Европейском Союзе. В первую очередь лоббирование получило закрепление в странах с развитыми демократическими институтами и имеющих федеративное устройство, таких как США, Канада, ФРГ и Австралия. Однако, данный способ продвижения общественных интересов всё больше набирает популярность и в других странах;
3. Законное лоббирование является крайне эффективным способом продвижения интересов частных лиц и компаний. Этому способствует

заинтересованность государственных органов в получении информации от третьих лиц, что позволяет сократить затраты на рассмотрение того или иного вопроса, а также тот факт, что при условии равного доступа всех заинтересованных сторон к процессу принятия решения, повышается легитимность законотворческого процесса. В связи с этим, большинство европейских директив принимается с учетом мнений лоббистов;

4. Лоббистская деятельность, равно как и продвижение интересов частных лиц, представляет собой сформировавшуюся и институционализированную систему в институтах Европейского Союза. В настоящее время система регистрации лоббистов и контроль за их деятельностью осуществляется в Европейском Парламенте и Европейской Комиссии, а также идёт обсуждение возможности создания подобной системы и в Совете Европейского Союза;
5. Урегулированное лоббирование и механизмы европейской гражданской инициативы создают условия для равного доступа к участию в законотворческом процессе всех заинтересованных лиц. Этому способствует целый ряд механизмов, призванных вовлечь в консультации всех, на кого может оказать влияние принимаемое решение, а также, в случае необходимости, оказать поддержку лицам, участие которых может быть затруднительным;
6. Благодаря целой системе правовых норм, регулирующих как лоббистов, так и европейские институты в процессе лоббирования, минимизируются негативные явления во время воздействия общества на власть и продвижения интересов частных лиц, повышается качество информации, получаемой органами государственной власти от физических и юридических лиц в процессе лоббирования;
7. Создание системы законного лоббирования в Российской Федерации может способствовать борьбе с коррупцией и продвижению интересов частных лиц на федеральном уровне и на уровне субъектов. Развитие российского представительства при институтах Европейского Союза

может создать дополнительный механизм сотрудничества с Союзом и будет способствовать защите российских интересов в Единой Европе.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертационная работа выполнена на кафедре Европейского права Московского государственного института международных отношений (МГИМО (У) МИД России), а также с 1 января по 30 июня 2012 года, в период стажировки в университете Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция по приглашению Жана Марка СОРЕЛЯ (директора Института исследования международного и европейского права Сорбонны). В рамках данной стажировки был также прослушан курс лекций преподавателя Университета Париж II — Пантеон-Ассас Джери Лесерфа, посвящённый лоббированию. Чтобы представленная в диссертации информация отражала различные направления мысли и точки зрения, автором был также прослушан курс лекций профессора Джастина Гринвуда, посвященный особенностям подхода Европейской Комиссии и Парламента к регистрации лиц, занимающихся лоббистской деятельностью. Данный курс читался в Колледже Европы 23-24 февраля 2012 года в городе Брюгге, Бельгия.

Основные положения и результаты исследования были изложены на собрании Кафедры Европейского права МГИМО (У) МИД России.

Кроме того, полученные результаты докладывались на следующих конференциях:

1. Международная междисциплинарная конференция аспирантов «Постлиссабонский этап в развитии права, экономики и политики Европейского Союза» (МГИМО (У) МИД России, 28 марта 2011 года);
2. IV Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Правопорядок в России: проблемы совершенствования» (МУ МВД России, 22 апреля 2011 года. По результатам конференции доклад занял второе место в международно-правовой секции);
3. Конкурс эссе среди молодых исследователей «Сотрудничество

России и Европейского Союза: современное состояние и перспективы» за работу «Правовое регулирование лоббизма как возможный фактор сближения России и ЕС» (МГИМО (У) МИД России, 2012 год, победитель конкурса);

4. Международный семинар «Европейская Гражданская Инициатива» (24/25 февраля 2012 года, Брюссель, Бельгия).

Структура диссертационной работы и ее содержание подчинены целям и задачам исследования. Она состоит из введения, основной части, заключения и библиографии. Основная часть состоит из трех глав. В первой главе исследуются исторические и политологические аспекты лоббирования, а именно – возникновение, развитие и роль лобби в мире в целом и в Европе в частности. Во второй главе рассматриваются способы регулирования лоббирования в институтах Европейского Союза, а именно – в Европейском Парламенте, Европейской Комиссии и, отдельным параграфом, в экспертных группах Европейской Комиссии. В третьей главе исследуются другие законные способы продвижения интересов частных лиц, анализируются соотношение российских национальных интересов и лоббирования, практические аспекты деятельности по продвижению интересов частных лиц в ЕС.

Основное содержание и выводы диссертационной работы

Глава 1 ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАКТИКИ ПРОДВИЖЕНИЯ ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В первой главе диссертации подчеркнута важность исторической части возникновения лоббирования как законного явления, сущность подхода к законному лоббированию в некоторых странах, а также современные масштабы данного явления в Европейском Союзе, без чего сложно или невозможно правильно разобраться в существующих реальностях.

1.1 Лоббистская деятельность как вид продвижения частных интересов

Согласно российскому подходу, 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».¹

Подобное отношение к лоббированию характерно не только для России. Если взять в качестве примера Францию, то мы можем пронаблюдать схожую картину. «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».²

¹ Брянцев И. Коррупция как форма теневого лоббизма/ И. Брянцев, Л. Баранова // Власть. – 2008. – № 3. – С. 13-16.

² Autret F. Les manipulateurs, le pouvoir des lobbies // Denoël Impacts. 2003. p. 21.
« l'action des lobbyists, c'est bien l'incroyable vacance des enjeux publics face aux enjeux financiers et commerciaux qui se profile. En d'autres termes, la montée du lobbying participe de l'usure de la démocratie. Plus, elle annonce et prépare son écroulement sur elle-même » перевод Д.В. Добросмыслова

Однако, в Европейском Союзе 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.³

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 доведения позиции различных частей общества до власти, а также возникает ещё один способ защиты своих интересов.

1.2 Возникновение, развитие и роль законного лоббирования в мире

Считается, что регулирование лоббирования возникло именно в США. В дальнейшем именно американские лоббисты оказали основное влияние на развитие данной сферы в Европе после окончания Второй мировой войны. В связи с этим, в данном параграфе сконцентрировано внимание именно на аспектах развития законного лобби в Соединённых Штатах Америки, так как американская система во многом стала прообразом системы европейской.

Активное лоббирование в США началось после окончания гражданской войны в 1865 году. В 1876 году была даже предпринята попытка осуществить своеобразную регистрацию агентов, действовавших в

³ Dr. Raj Chari and Dr. Gary Murphy. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government // University of Dublin. 2005. p.7.

американском парламенте, требовавшую от них устного заявления о том, чьи интересы они представляют.^{4 5}

Однако, полноценное юридическое оформление оно получило сразу после окончания Второй мировой войны. В 1946 году был принят Акт о регулировании лоббирования на федеральном уровне.⁶ Он был небольшим по размеру и включал всего 4 страницы, но, тем не менее, именно с его появлением связывают возникновение системы регулирования лоббирования на федеральном уровне США. Он предусматривал регистрацию лиц, нанятых для осуществления лоббистской деятельности в Конгрессе, и квартальное предоставление отчетности о своей деятельности.⁷ Правда, с юридической точки зрения он стал неудачей, так как затрагивал только Конгресс, а, следовательно, все остальные ветви власти оказались неохваченными. Отчетность была добровольной и возможность расследования недобросовестности была минимальна. Неэффективности способствовала и судебная практика, которая сложилась таким образом, что суды рассматривали его положения только с точки зрения взаимоотношения конгрессменов с лоббистами и не применялись в отношении других сотрудников Конгресса США.⁸

На данный момент система законного лоббирования хорошо сформировалась как на федеральном уровне в США, так и на уровне штатов и представляет собой сложную, подробно урегулированную систему.

В настоящее время регулирование лоббирования существует в нескольких странах, среди которых, кроме уже указанных США, с 1951 года ФРГ, с 1983 года Австралия, с 1989 года Канада, с 1998 года Грузия, в новом тысячелетии к ним присоединились Литва, Польша, Венгрия и

⁴ Зяблюк НГ. Практика лоббистской деятельности в США. – М, 1994. С. 27.

⁵ US Congress, Congressional Record, 44th Congress, v. 4, pt. 4. Washington, 1876, p. 3230 – 3231.

⁶ Legislative Reorganization Act of 1946. Federal Regulation of Lobbying Act. Wash., 1981. Sec 3, № 308.

⁷ Clive S. Thomas. Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences // Parliamentary Affairs. vol.51. no.4. 1998. p. 507.

⁸ См. United States v. Harriss, 374 U.S. 612 (1954).

Тайвань. Определенные подвижки к его принятию мы можем пронаблюдать в Ирландии, Дании, Великобритании и Южной Корее.⁹

1.3 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 (РСФП обладает статусом ассоциированного члена)¹⁰. Данные структуры, а точнее, лоббисты в целом, с самого начала строительства Единой Европы, являлись центральной силой интеграционных процессов.¹¹

Ко всему прочему, ЕС сам призывает принимать активное участие в его политической жизни. Данная тенденция заключается в создании реальных механизмов для такой деятельности (о чём речь идёт во второй главе) и объясняется двумя основными причинами:

1. «дефицитом демократии»¹² и «евроскептицизмом».¹³ Эта проблема стала всерьез рассматриваться в начале 90-х годов XX века и была связана с кризисом европейской интеграции, связанным с определенной

⁹ John Hogan, Gary Murphy, Ray Chari. Regulating the Influence Game in Australia. // Australian Journal of Politics and History: Volume 57, Number 1, 2011, p. 102.

¹⁰ А. В. Боров. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности // Информационно – аналитическое издание «Советник президента», Март 2008, С. 2.

¹¹ Sabine Saurugger. Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique // Centre d'études et de recherches internationales Science Po Lille, Question de Recherche N° 6 – Juin 2002, p. 3.

¹² Richard Balme and Didier Chabanet. European governance and democracy: power and protest in the EU // Lanham, Maryland, 2008, pp. 202-204.

¹³ См. там же, С. 155, 193.

оторванностью Союза от граждан и гражданского общества, снижением легитимности наднациональных институтов ЕС и отсутствием чувства соучастия в создании и деятельности Союза у граждан ЕС. Следовательно, с целью ликвидации, или хотя бы минимизации данных процессов, стал ставиться вопрос о создании определенных механизмов, которые должны были обеспечить большее вовлечение общественных сил в политическую деятельность Союза. Всё это вызвало ряд реформ, в первую очередь, в деятельности Европейского Парламента и Европейской Комиссии, в конце 1990-х и начале 2000-х годов, и продолжающихся и по сей день;¹⁴

2. Институты ЕС нуждаются в информации, в первую очередь технической, предоставляемой лоббистами в процессе своей деятельности. Это объясняется объективными причинами и связано с тем, что зачастую институты ЕС имеют относительно небольшой штат сотрудников, при этом объем полномочий является значительным. Следовательно, без привлечения помощи извне, выполнение возложенных на институты обязанностей, порой, просто невозможно. Ярчайшим примером в этой связи является Европейская Комиссия, общий штат которой приблизительно равняется 30 000 человек, треть из которых переводчики. Поэтому вполне объяснимо, почему, например, в 2009 году, при Европейской Комиссии действовало около 1 000 экспертных групп, общей численностью около 38 000 человек, совместно с ЕК подготавливавших законопроекты и проводивших исследования в разных сферах. Они являются важной опорой в деятельности Комиссии.¹⁵ По некоторым оценкам, 4/5 всех европейских

¹⁴ Речь в первую очередь идет о начавшейся в 1997 году регистрации лоббистов при Европейском Парламенте, принятии Европейской Комиссией в 2001 году Белой книги европейского управления, в 2002 году Основных принципов и минимальных норм взаимодействия Европейской Комиссии с группами давления и закончившийся на данный момент принятием в 2011 году новых правил регистрации лоббистов в Европейской Комиссии и Европейской Парламенте. Прим. авт.

¹⁵ Deborah Eade, Helen Burley, William Dinan, Kenneth Haar, Olivier Hoedeman, Erik Wesselius // *Bursting the Brussels Bubble* // published by the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), Brussels, 2010, p. 76.

директив выходят из офисов лоббистских организаций.¹⁶ При этом 67% сотрудников ЕК сами инициировали контакты с ними.¹⁷

Сочетание условий, когда лоббисты чувствуют заинтересованность в участии в процессах, происходящих в Брюсселе, а институты ЕС это поощряют, привело к тому, что в настоящий момент в Брюсселе около 16 500 лоббистов, действующих преимущественно на постоянной основе,¹⁸ штаб-квартиры и офисы которых занимают престижный район Леопольд.¹⁹ По другим оценкам, количество лоббистов в Брюсселе составляет 30 000 человек.²⁰ Суммарный бюджет лоббистов предположительно составляет 60-90 миллиардов евро в год.²¹

Глава 2 ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ЕС СО СТОРОНЫ ГРУПП, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ПРОДВИЖЕНИЕМ ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Как уже отмечалось ранее, при поддержке лоббирования очень важно создать такие правовые рамки, которые позволят сделать доступ к деятельности европейских институтов равным, а качество предоставляемой лоббистами информации высокой.

2.1 Правовое регулирование деятельности частных лиц в Европейском Парламенте

Условно развитие легального лобби в Европейском Парламенте, на данный момент, можно разделить на три основных этапа:

Первый этап связан с дебатами вокруг его законодательного регулирования и заканчивается принятием ряда положений, которые ввели регистрацию лоббистов.

¹⁶ Bernard Lecherbonnier. Les lobbies à l'assaut de l'Europe // Paris, 2007, p. 17-18.

¹⁷ D. Cohen, J. Richardson. Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues // New York, 2009, p. 8.

¹⁸ Daniel Guéguen. Lobbying Européen // Brussels, 2008, p.20.

¹⁹ Corporate Europe Observatory (CEO), «Brussels the EU quarter», Amsterdam, 2005.

²⁰ Jean Quatrement, Libération, «Bruxelles, capitale européenne du lobbying», 8 septembre 2011.

²¹ Raphael Minder. The lobbyists that have taken Brussels by storm // Financial Times, 19 January 2006; Der Spiegel of 13 November 2006, p. 165.

Второй этап продлился более 10 лет, с момента вступления в силу правил регистрации лоббистов до момента принятия совместного с ЕК акта, регулирующего их деятельность.

Третий этап начинается после окончания 12-месячного периода, который был предоставлен для уже аккредитованных лоббистов с целью осуществления перерегистрации и внесения информации о себе в общий реестр с Европейской Комиссией, и длится и по сей день.

Частично второй и третий этапы совпадают, т.к. первичные правила деятельности лоббистов в ЕП, принятые ещё в 1996 году, действуют до сих пор, благодаря чему лоббирование в Европейском Парламенте имеет определённые особенности.

2.2 Правовое регулирование деятельности частных лиц в Европейской Комиссии

Практически параллельно с формированием системы лоббирования в Европейском Парламенте началось развитие данной сферы в Европейской Комиссии. После того, как в Парламенте прошли дебаты, в 1993 году Европейская Комиссия издаёт первый акт, касающийся лоббирования, получивший название «Об открытом и структурированном диалоге между Комиссией и группами давления».²²

В период с 1993 по 2008 год был принят целый ряд актов, призывающих сильнее вовлекать гражданское общество в процессы, происходящие в Европейском Союзе, а также Белая²³ и Зелёная²⁴ книги Европейского управления. Среди данных актов «Навстречу усилению культуры диалога и консультаций – общие принципы и минимальные стандарты для проведения консультаций заинтересованных групп в

²² Communication de la Commission – Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt, JO C 63 du 5.3.1993, p. 2–7.

²³ European governance – A white paper, OJ C 287.

²⁴ Green Paper – European transparency initiative, COM/2006/0194 final.

Комиссии»,²⁵ а также несколько актов, регулировавших деятельность экспертных групп Европейской Комиссии.

На данный момент основным документом, регулирующим лоббистскую деятельность в Европейской Комиссии, равно как и в Европейском Парламенте, является принятый в 2011 году межинституциональный акт Европейской Комиссии и Европейского Парламента о создании общедоступного реестра организаций и независимых физических лиц, вовлечённых в процесс принятия и применения европейского права.²⁶

Межинституциональный акт интересен не только тем, что он в значительной степени объединил существовавшие ранее разрозненные нормы, но также появлением новых интересных положений и изменению старых трактовок.

Благодаря этому акту был значительно расширен круг лиц и действий, попадающих под регулирование. Ст. 8 закрепила, что под действиями, считающимися лоббированием, следует понимать все, прямо или косвенно воздействующие на формулирование и осуществление политики и законодательного процесса в ЕС. В том числе осуществляемые через аутсорсинг, СМИ, посредников, широкие общественные массы др. Среди прочих действий традиционно указаны различные экспертизы, общение с сотрудниками институтов ЕС, организации встреч, круглых столов и т.д.

Одним из новшеств нового регистра является наличие подробно регламентированной процедуры рассмотрения жалоб и принятие мер в случае нарушении правил деятельности лоббистов. Подобную жалобу может подать любое заинтересованное лицо.

²⁵ Communication from the Commission – Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM/2002/0704 final.

²⁶ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation, OJ L 191, 22.7.2011, p. 29–38.

2.3 Правовые аспекты формирования экспертных групп Европейской Комиссии

Одним из важнейших каналов лоббирования в Европейской Комиссии является деятельность экспертных групп. Данное мнение высказывалось учёными, исследующими сферу представления интересов в ЕС²⁷ и неоднократно звучало от лиц, занимающихся лоббированием интересов в Единой Европе, во время проводимых нами во время исследования интервью.

По различным оценкам,²⁸ в настоящее время в Брюсселе действует около 1350 экспертных групп. Существует три основных их типа:

- консультативные комитеты, включающие организации по защите прав потребителей, НПО, представителей бизнеса и др.;
- научные комитеты;
- комитеты социального диалога, состоящие из представителей работодателей, профсоюзов и рабочих.

В декабре 2002 года Европейской Комиссией был принят акт О получении и использовании экспертиз Комиссией: принципы и сферы применения.²⁹ В нем содержались многие интересные моменты, относящиеся к деятельности экспертных групп ЕК, а в 2010 году был принят дополнительный акт к Правилам организации и деятельности экспертных групп Европейской Комиссии,³⁰ целью которого являлось упрощение и разъяснение правил, повышение прозрачности и улучшения координации, одновременно со снижением административной нагрузки.

Прозрачность является основным залогом ответственности всех участников процесса консультации. Прозрачность необходима при

²⁷ См. А. В. Боров. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности // Информационно – аналитическое издание «Советник президента », Март 2008, С.9.

²⁸ Daniel Guéguen. Lobbying Européen // Brussels, 2008.

²⁹ Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines – "Improving the knowledge base for better policies", COM/2002/0713 final.

³⁰ Framework for Commission's expert groups: horizontal rules and public register, 10.11.2010 SEC(2010) 1360 final .

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.³¹

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.

Глава 3 ИНЫЕ ЗАКОННЫЕ СПОСОБЫ ПРОДВИЖЕНИЯ ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Помимо системы законного лоббирования, существуют иные способы воздействия общества на власть, среди них можно выделить право на различные запросы, петиции, а также с недавних пор европейская гражданская инициатива. Важным аспектом в сфере лоббирования является вопрос о том, насколько эффективно можно оказывать воздействие на власть.

3.1 Регулирование европейской гражданской инициативы

Несмотря на все условия, при которых создаются равные возможности для доступа к европейским институтам, описанная выше деятельность остаётся в значительной степени элитарной и в неё вовлечены лица, которые, по большей части, занимаются этим на профессиональной

³¹ Раскрытие информации должно происходить в соответствии с Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, and Regulation (EC) 1045/2001.

основе. Отсюда такое количество людей, постоянно работающих лоббистами в Брюсселе. Поэтому в недавнем прошлом был создан ещё один демократический механизм, призванный устранить данную проблему. Речь идёт о европейской гражданской инициативе. Смысл её заключается в том, что 7 человек из 7 стран Европейского Союза могут инициировать сбор подписей в поддержку того или иного предложения по вопросу, находящемуся в союзном ведении. Если данный проект соберёт один миллион подписей, Европейская Комиссия обязана рассмотреть данный вопрос.

Данная деятельность не является лоббированием в классическом понимании данного слова и, как и другие способы продвижения интересов частных лиц, не предполагает работы на профессиональной основе. европейская гражданская инициатива имеет схожую природу с правом на обращение с петициями к Европейскому Парламенту и Омбудсмену, согласно статьям 227 и 228 Договора о функционировании Европейского Союза. ЕГИ представляет собой демократию прямого участия, в которой политическое волеизъявление может быть одобрено, изменено или отклонено.³²

Европейская гражданская инициатива была введена Лиссабонским договором и являлась одной из главных инноваций данного акта. Согласно параграфу 4 статьи 11 Договора о Европейском Союзе, «граждане Союза в количестве не менее одного миллиона человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств-членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую Комиссию в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договоров».

³² López C. The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy // *European Public Law Review* 16 (1). Víctor. 2010. pp. 123-138.

3.2 Практические аспекты деятельности по продвижению интересов частных лиц в ЕС

Количество российских организаций в Брюсселе крайне мало и явно недостаточно для отстаивания наших интересов. В настоящее время в Брюсселе зарегистрировано всего 5 российских организаций. В то же время, другие страны имеют намного большее влияние в Единой Европе. Например, Норвегия, являющаяся европейской страной, но не входящая в ЕС, население которой составляет около 5 миллионов жителей, в то же самое время, представлена 46 организациями, достаточно успешно работающими. Польша, являющаяся новым членом Союза, но, благодаря высокой численности населения, имеющая значительное представительство в институтах ЕС и самое большое влияние из всех новых членов, представлена 95 организациями. США имеют 158 организаций, воздействующих на решения, принимаемые в Брюсселе, а Германия 851.³³

Универсальным выходом в данной ситуации могло бы стать развитие регулируемого лобби как через лоббирование в отдельных странах и объединениях стран, в которых данная деятельность является легальной, так и через развитие гражданских прав и свобод в самой России. Данные реформы решили бы сразу несколько проблем:

1. Российское общество стало бы более открытым, а власть авторитетной.
2. Российское государство в большей степени стало бы руководствоваться мнением граждан в своей деятельности, и, как следствие, нам было бы проще направлять умы наиболее активной части населения в мирное в полезное для нас русло.
3. Нам было бы проще доносить свою позицию до жителей других государств, а, следовательно, отстаивать интересы страны без имиджевых потерь.

³³ Данная информация взята с официального сайта реестра лоббистских организаций при ЕС
URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?locale=en&reset=>

Важно отметить, что в последнее время в России произошёл значительный сдвиг в данной области. Ещё будучи президентом России, Д.А. Медведев сделал ряд заявлений о необходимости внедрения законного лоббирования на территории РФ с целью противодействия коррупции и развития гражданского общества. Это нашло отражение в Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297.³⁴

На данный момент, Министерство экономического развития осуществляет исследование данной темы. Летом 2012 года был проведён международный семинар по данной тематике с участием высокопоставленных должностных лиц из России.

Заключение содержит итоги и выводы автора по проведенному исследованию и предложения практического характера.

Приложение включает библиографию диссертации.

³⁴ Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 19.03.2012, N 12, Ст. 1391.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом – 1,78 п.л. Все публикации по теме диссертации.

В журналах из списка, рекомендованного ВАК России:

1. Добросмыслов Д.В. Российское легальное лобби в Европейском Союзе. Право и управление. XXI век. – 2014 г. – № 1 (30). – 0,61 п.л.
2. Добросмыслов Д.В. Концепция государства, как способ лоббирования. Армия и общество. – 2014 г. – №1 (38). – 0,3 п.л.
3. Добросмыслов Д.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Европейском Парламенте и Европейской Комиссии. Образование. Наука. Научные кадры. – 2014 г. – №5. – 0,33 п.л.

В прочих изданиях:

4. Добросмыслов Д.В. Постлиссабонский этап в развитии права, экономики и политики Европейского Союза. Материалы международной междисциплинарной конференции аспирантов. – 2011 г. – 0,54 п.л.