

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти

Целями настоящего Закона являются:

- а) регулирование отношений, складывающихся в процессе осуществления лоббистской деятельности в органах государственной власти;
- б) содействие осуществлению конституционных прав граждан на участие лично или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений органами государственной власти;
- в) легализация продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных групповых интересов;
- г) согласование интересов различных социальных слоев общества в деятельности органов государственной власти.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Законе используются следующие понятия:

лоббистская деятельность - это деятельность граждан, а также их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений;

лоббист - гражданин, осуществляющий за денежное (гонорар) либо иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц, прошедший государственную регистрацию и имеющий доверенность от клиента с указанными полномочиями, а также сотрудник организации, в служебные обязанности которого входит осуществление лоббистской деятельности от имени и в интересах этого юридического лица. Лоббистом именуется только физическое лицо;

лоббистская фирма - коммерческое юридическое лицо, имеющее более одного служащего в постоянном штате. Служащие действуют в качестве лоббистов при условии, что их фирма не является их клиентом;

клиент - гражданин, коммерческие и некоммерческие юридические лица, за исключением имеющих долю государства в уставном фонде, которые нанимают лиц, занимающихся от имени данного клиента лоббистской деятельностью. При этом юридическое лицо, штатные служащие которого действуют в

качестве лоббистов от его имени, является одновременно и клиентом, и работодателем данного служащего;

лоббистский контакт - устное, письменное, электронное или иное сообщение, адресованное от имени клиента должностным лицам и депутатам органов государственной власти в целях оказания влияния на законодательный процесс.

Статья 2. Правовое регулирование лоббистской деятельности

Лоббистская деятельность регулируется настоящим Законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами и иными нормативными правовыми актами.

Статья 3. Предмет законодательного регулирования

Настоящий закон распространяется на лоббистскую деятельность в отношении органов законодательной и исполнительной власти. Осуществление лоббистской деятельности в отношении судебной власти не допускается.

Под органами государственной власти понимаются органы власти, указанные в соответствующей главе (разделе) Конституции (Основного закона), регламентирующей организацию государственной власти.

Не могут считаться лоббистами депутаты парламента и их помощники, должностные лица органов законодательной исполнительной и судебной власти, выборные и назначаемые должностные лица административно-территориальных единиц.

Настоящий Закон не распространяется на экспертов и консультантов, назначаемых и приглашаемых по инициативе органов государственной власти для выступления в этом органе, а также подготовки заключения по выносимому на обсуждение вопросу.

Статья 4. Полномочия органов государственной власти

Полномочия органов государственной власти в области лоббистской деятельности включают в себя:

а) формирование государственной политики в области государственного регулирования лоббистской деятельности;

б) разработку проектов законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих лоббистскую деятельность;

в) осуществление контроля за исполнением законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность.

Глава 2. Статус лоббиста

Статья 5. Права лоббиста

1. Лоббист имеет право на получение в соответствующих государственных органах любой открытой информации, а также всех поправок и предложений по интересующему его законопроекту, иному нормативному акту. Эту информацию лоббист получает в канцеляриях соответствующих органов государственной власти в качестве платной услуги. Тарифы на размножение интересующих лоббистов материалов устанавливаются Министерством юстиции. Доходы от данной услуги поступают в бюджет. Отказ в предоставлении открытой информации лоббисту не допускается, за исключением случаев, когда это технически не представляется возможным. Во всех случаях отказа в получении информации он дается в письменной форме.

2. В исключительных случаях и с соблюдением всех необходимых процедур по письменному запросу лоббиста с указанием перечня интересующих его документов органом власти лоббисту может быть предоставлено право ознакомиться с интересующими его документами, не открытыми для общего пользования.

3. Лоббисту гарантируются допуск в органы исполнительной и законодательной власти, их структурные подразделения и департаменты, возможность встреч с соответствующими депутатами и должностными лицами в порядке, установленном указанными органами.

4. Лоббист вправе передавать на рассмотрение в органы государственной власти информационно-аналитические материалы, а также предложения по законопроектам, политическим и административным решениям. Отказ в рассмотрении и принятии представленных материалов не допускается.

5. Лоббист имеет право на обжалование действий должностных лиц органов в судебном порядке. Подсудность определяется по месторасположению органа, действия которого обжалуются.

Порядок предоставления указанных прав лоббистам определяется соответствующими решениями органов государственной власти, принимаемыми во исполнение настоящего Закона и вступающими в силу не позднее одного месяца с момента принятия такого решения.

Статья 6. Обязанности лоббиста

Лоббист обязан:

а) зарегистрироваться в налоговом органе по месту жительства в качестве индивидуального предпринимателя, оказывающего консультационные услуги, либо представить справку, выданную юридическим лицом – работодателем, о нахождении в штате;

б) зарегистрироваться в Министерстве юстиции и получить лицензию на право занятия лоббистской деятельностью;

в) получить аккредитацию в том органе, в котором предполагается осу-

ществлять лоббистскую деятельность;

г) в том случае, если клиентом (работодателем) лоббиста является иностранное лицо, в течение пяти дней после того, как соответствующий договор был подписан сторонами, уведомить о нем Министерство юстиции и убедиться в получении данной информации;

д) представить должностному лицу, с которым вступает в лоббистский контакт, информацию о своей регистрации в Министерстве юстиции, в том числе дату регистрации и номер лицензии;

е) представлять по итогам деятельности отчеты в установленном порядке.

Глава 3. Регистрация и аккредитация

Статья 7. Порядок регистрации

Государственная регистрация лоббиста состоит в получении им лицензии на право занятия лоббистской деятельностью.

Для получения лицензии лицо обращается с соответствующим заявлением в Министерство юстиции.

В заявлении о себе указываются следующие сведения: фамилия, имя, отчество, год рождения, паспортные данные, основное место работы (если такое имеется), образование, домашний адрес и номер телефона либо иной способ связи, законодательный интерес, если таковой уже имеется.

Юридическое лицо (лоббистская фирма) дополнительно представляет нотариально заверенные копии учредительных документов и списки граждан, являющихся сотрудниками, с указанием всех их данных, перечисленных в первом абзаце настоящей статьи. Юридическое лицо несет ответственность за достоверность представленных данных в соответствии с действующим законодательством.

Заявление гражданина рассматривается Министерством юстиции в течение двадцати дней. При отсутствии ограничений лицу выдается в течение пяти дней временная лицензия (бесплатно, сроком действия один месяц), после получения которой лоббист имеет право приступить к лоббистской деятельности. В течение срока действия временной лицензии лоббист обязан зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя в налоговом органе по месту жительства. Регистрация в качестве индивидуального предпринимателя не требуется в том случае, если он является сотрудником юридического лица - работодателя либо лоббистской фирмы.

По истечении срока действия временной лицензии и получения патента на занятие предпринимательской деятельностью гражданин обращается в Министерство юстиции, которое, проверив в течение десяти дней заявленные лоббистом сведения, выдает гражданину постоянную лицензию, действительную в течение трех лет.

Продление лицензии осуществляется Министерством юстиции в том случае, если за тридцать дней до ее истечения лоббист письменно заявил о намерении продолжить занятие лоббистской деятельностью.

В том случае если лоббист прекращает свою деятельность до истечения срока действия лицензии, он за тридцать дней обязан уведомить об этом Министерство юстиции и представить отчет о своей деятельности.

Статья 8. Иные полномочия Министерства юстиции

Регистрация лоббистов, выдача им лицензий на право занятия лоббистской деятельностью, наблюдение за законностью их деятельности осуществляются Министерством юстиции.

Полномочиями Министерства юстиции являются:

- а) разработка формы регистрационных и отчетных документов, необходимых для эффективной реализации положений настоящего Закона;
- б) регистрация лоббистов и выдача им лицензий, приостановка действия выданной лицензии на срок до двух месяцев в случае обнаружения несоответствия закону действий лоббиста; лишение лоббиста лицензии в судебном порядке, равно как и лишение права занятия лоббистской деятельностью на срок до пяти лет;
- в) хранение оригиналов регистрационных и отчетных документов в течение пяти лет, считая со дня получения каждого регистрационного или отчетного документа;
- г) обеспечение доступа всех заинтересованных лиц, в том числе и общественности для ознакомления с регистрационными и отчетными данными лоббистов;
- д) ежеквартальные систематизация и анализ информации, содержащейся в регистрационных и отчетных документах, относящихся к данному периоду, с целью составления обобщающего заключения об основных параметрах лоббистской деятельности за указанный срок;
- е) оперативное информирование руководителей органов власти об имеющемся законодательном интересе со стороны иностранных лиц, с указанием каких именно. Информация о том, кто является лоббистом указанного иностранного лица, не разглашается;
- ж) ведение Реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий;
- з) ежегодное представление высшим органам законодательной и исполнительной власти отчета о своей деятельности по реализации настоящего Закона и предложений по его совершенствованию, если таковые будут иметь место.

Статья 9. Органы по аккредитации лоббистов

Аккредитация лоббистов производится в следующих органах государственной власти:

- а) палатах законодательного органа (Парламента);
- в) правительстве;
- г) администрации Президента.

Статья 10. Правомочия органов по аккредитации лоббистов

Аккредитация лоббистов проводится в том органе государственной власти, в котором лоббист предполагает заниматься лоббистской деятельностью.

Порядок аккредитации лоббистов в соответствующих органах власти закрепляется в «Положении о порядке аккредитации и работы лоббистов», принимаемом каждым органом самостоятельно и зарегистрированным Министерством юстиции. Положения об аккредитации принимаются в течение трех месяцев с момента вступления в силу настоящего Закона.

В Положении об аккредитации устанавливаются:

- а) порядок доступа лоббистов в здания и помещения соответствующего органа законодательной или исполнительной власти;
- б) порядок работы лоббистов в структурных подразделениях органа власти, включая порядок установления лоббистских контактов с лицами, являющимися объектом лоббирования;
- в) порядок получения открытой информации, копий материалов, указанных в пункте 1 статьи 5 п. «а» настоящего Закона;
- г) порядок информирования аккредитующего органа о своем законодательном интересе;
- д) основания отказа в аккредитации.

В обязанности аккредитующих органов входят также:

- а) ведение Реестра выданных, приостановленных и аннулированных аккредитаций;
- б) обращения в Министерство юстиции, судебные органы о применении юридической ответственности к лоббистам - нарушителям правил регистрации, аккредитации, представления отчетов;
- в) обращения к правоохранительным органам в случаях обнаружившегося применения лоббистами противозаконных методов представления интересов клиентов.

Статья 11. Порядок проведения аккредитации

Аккредитация осуществляется при наличии следующих документов:

- а) заявления с просьбой об аккредитации с указанием данных, содержащихся в третьем абзаце статьи 7 настоящего Закона, а также должностных лиц органов государственной власти, являющихся объектом лоббирования (если об этом лоббисту уже известно);
- б) лицензии на право занятия лоббистской деятельностью, выданной Министерством юстиции;
- в) подписанного лоббистом обязательства соблюдать требования Положения об аккредитации.

Отказ в аккредитации может быть обжалован в судебном порядке.

Глава 4. Лоббистская деятельность

Статья 12. Методы лоббистской деятельности

Методами лоббистской деятельности признаются:

а) представление должностным лицам органов государственной власти информации, документов, проектов административных и политических решений по вопросам, находящимся в ведении указанных органов;

б) участие по просьбе лоббиста в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур законодательного органа, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов с разрешения указанных органов;

в) лоббистские контакты с депутатами и должностными лицами органов государственной власти в целях продвижения интересов своих клиентов;

г) усилия в поддержку установления указанных контактов, выражающиеся в просьбах о встрече, приглашения на различные общественные мероприятия в целях продвижения интереса своего клиента;

д) организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку или против конкретных законопроектов, решений органов государственной власти.

Указанный перечень лоббистских методов не является исчерпывающим, допускается использование других, не запрещенных действующим законодательством методов.

Статья 13. Запрещенные методы оказания давления на органы и должностных лиц федеральной государственной власти

В соответствии с настоящим Законом запрещаются:

а) организация пропагандистских кампаний, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию должностных лиц органов власти;

б) попытки подкупа, внесения не декларированных финансовых средств в пользу партий и политических движений, членом которых является должностное лицо - объект лоббистской деятельности;

в) внесение средств на избирательные кампании кандидатов в органы законодательной власти;

г) шантаж, распространение искаженной или заведомо ложной информации по существу лоббируемого вопроса.

Статья 14. Методы, не являющиеся лоббистскими в соответствии с настоящим Законом и не требующие регистрации в качестве лоббиста

К методам, не являющимся лоббистскими, относятся:

а) выступления и сообщения, которые делаются государственными должностными лицами в пределах их служебной компетенции;

б) публикации в средствах массовой информации, если целью таких сообщений является сбор и распространение информации в пределах их обычной деятельности;

в) доведение до сведения должностных лиц указанных органов информации о состоянии дел в той или иной области без цели воздействия на законода-

тельный процесс;

г) сообщения в процессе участия в работе совещательных и экспертных органов, созданных по инициативе органов власти;

д) мнения, высказываемые на слушаниях в комитете или комиссии Парламента, если на соответствующие слушания имелось приглашение указанных органов.

Глава 5. Участие клиентов в лоббистской деятельности

Статья 15. Права клиента

Клиент имеет право на квалифицированное представление лоббистом его интересов в органах государственной власти по общепринятым расценкам либо по взаимной договоренности.

Статья 16. Обязанности клиента

Клиент не вмешивается в текущую деятельность лоббиста, осуществляя функции контроля и принятия или непринятия результатов проведенной работы путем составления соответствующего акта.

О понесенных расходах и получателях средств клиент обязан уведомить в письменной форме Министерство юстиции и налоговые органы по месту своей регистрации в течение тридцати дней после их осуществления. Расходы, понесенные на лоббистские цели, относятся на статью бухгалтерского баланса клиента «Себестоимость работ, услуг».

Глава 6. Отчетность лоббиста

Статья 17. Сведения, указываемые в отчетах Министерству юстиции

В отчетах лоббиста содержатся следующие сведения:

а) о клиентах с указанием их юридических реквизитов, включая идентификационные коды Государственного статистического комитета;

б) все материальные средства, предоставленные ими, в том числе и во временное пользование, на сумму не менее одной минимальной заработной платы;

в) законодательный интерес клиента;

г) произведенные расходы и их получатели;

д) достигнутые результаты;

ж) указание на органы, с которыми лоббист вступал в лоббистские контакты.

Статья 18. Сроки отчетности

Лоббист обязан не позже, чем через месяц после окончания каждого календарного полугодия, а также после завершения своей деятельности представить в Министерство юстиции отчет о своей деятельности. Отчетность лоббиста перед налоговыми органами регламентируется действующим законодательством о порядке бухгалтерской отчетности.

Глава 7. Ответственность лоббиста

Статья 19. Ответственность за незаконную лоббистскую деятельность

Лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность без регистрации, решением суда по иску Министерства юстиции подвергается штрафу в размере от ____ до ____ минимальных заработных плат на день вынесения решения суда.

Лицо, повторно осуществляющее лоббистскую деятельность без регистрации, подвергается штрафу в размере от ____ до ____ минимальных заработных плат.

Юридическое лицо, осуществляющее незаконную лоббистскую деятельность, решением суда по иску Министерства юстиции подвергается штрафу в размере от ____ до ____ минимальных заработных плат.

Юридическое лицо, повторно осуществляющее незаконную лоббистскую деятельность, решением суда подвергается штрафу в размере от ____ до ____ минимальных заработных плат.

Юридические или физические лица, осуществляющие незаконную лоббистскую деятельность, лоббистскую деятельность в пользу иностранных клиентов либо клиентов, доля иностранных инвестиций в которых составляет не менее 20 %, решением суда подвергаются штрафу в размере ____ тыс. минимальных заработных плат.

Статья 20. Ответственность за нарушение настоящего Закона

Нарушение настоящего Закона, Положения об аккредитации и иных законов и нормативных правовых актов, регулирующих деятельность лоббистов, влечет за собой приостановление действия аккредитации или лицензии на срок до двух месяцев либо штраф от ____ до ____ месячных минимальных заработных плат.

Непредставление изменившихся сведений либо сообщение ложных сведений в регистрационных документах ведет к приостановке действия аккредитации или лицензии на срок до двух месяцев либо штрафу в размере ____ минимальных заработных плат.

Сообщение ложных сведений в отчетных документах ведет к штрафу в ____ минимальных заработных плат либо аннулированию аккредитации и лицензии. Решение о приостановке аккредитации принимается соответствующим

органом власти в установленном Положением об аккредитации порядке и может быть обжаловано в суде. Решение об аннулировании лицензии принимается в судебном порядке по иску Министерства юстиции.

Ответственность лоббиста перед клиентом определяется заключаемым между ними договором об оказании лоббистских услуг. Споры между лоббистом и клиентом разрешаются в судебных органах.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту модельного закона
«О регулировании лоббистской деятельности
в органах государственной власти»

В широком смысле Законодательство о лоббистской деятельности имеет целью, во-первых, придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, правовой характер, во-вторых, предоставить возможности для воздействия на власть различным группам граждан и некоммерческим объединениям. Посредством норм, регулирующих эту сферу общественных отношений происходит реализация конституционного права граждан, закрепленного практически во всех основных законах стран Содружества об участии в управлении государством (ст. 27 Конституции Армении, ст. 37 Конституции Белоруссии, ст. 32 Конституции России, ст.33 Конституции Республики Казахстан и т.д.), что способствует скорейшему становлению в странах СНГ демократических правовых государств, а также цивилизованных гражданских обществ.

Законодательство о регулировании лоббистской деятельности является мощным антикоррупционным инструментом в органах государственной власти.

Законопроект регламентирует правовой статус лоббистских организаций: порядок их создания, регистрации, сферу прав, порядок и характер отчетности. В нем прописан механизм контроля за деятельностью лоббистских организаций. Разработка эффективного механизма такого контроля позволит минимизировать проникновение коррупции в законодательные органы государства.

Закон позволит добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных актах и решениях частных интересов групп и организаций таким образом, чтобы последние не входили в противоречие с интересами общественными, а, наоборот, полностью были бы с ними согласованы.

Базисными нормами законопроекта являются следующие:

Нормативное закрепление содержания, целей и задач лоббистской деятельности, которая представляет собой юридически признанные индивидуальные или коллективные действия групп частных (экономических, общественно-политических и пр.) интересов с целью оказания влияния на представителей законодательной и исполнительной власти в процессе подготовки и принятия решений.

Все лоббирующие группы и организации, согласно законопроекту, должны пройти соответствующую регистрацию. При регистрации должны указываться: название, юридический адрес и организационно-правовая форма организации, состав руководства, сфера интересов организации в законодательном органе, количество членов, цели лоббирования, те акты и решения, в принятии которых особо заинтересованы данные группы. Соответствующим образом становятся очевидными те звенья властных структур которые станут объектом воздействия конкретных лоббирующих групп. Это даст возможность, во-первых, знать кто из депутатов чем занимается, кто с кем находится в контакте и, во-вторых, избиратели будут знать что происходит в законодательных органах. Кроме того такой механизм позволяет легко проследить авторов всех по-

правок и дополнений.

Обязанностью всех зарегистрированных лоббистских групп должна стать подготовка отчетов о своей деятельности - какие были контакты, с кем конкретно, как часто, какие конкретно удалось согласовать, какие суммы были истрачены и т.д. Искажение или фальсификация отчетности должно рассматриваться как серьезное правонарушение, влекущее запрет на занятие лоббистской деятельностью.

Принят на двадцать втором
пленарном заседании МПА СНГ
(постановление № 22-16 от 15 ноября 2003 года).