

Головин, партнеры и технологии правового лоббирования



Допустимость СРО в деятельности по лоббированию и GR: правовые условия и ограничения.

1. Существо вопроса. В последнее время наметился неуклонный рост **GR подразделений, лоббистских фирм и специалистов по работе с государственными органами** в корпоративном бизнесе (вне независимости от форм собственности). Это порождает вопросы о правовом статусе и признаках такой деятельности (де-факто и по своему существу - **лоббистской**), а также **об условиях объединений соответствующих субъектов в рамках предпринимательских и профессиональных гильдий**. Среди прочих дискуссий, пожалуй, ключевым остается вопрос о легитимности объединения указанных лиц в саморегулируемые организации (СРО), причем, в контексте - допускается ли сейчас действующим законодательством **объединение лиц (физических, юридических) в СРО по профилю лоббизма и GR** и нет ли к тому прямых запретов?

2. Принципы СРО. По закону известно, что СРО - основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая по двум **принципам объединения** ее участников:

- а) **предпринимательские СРО** - по признаку единства отрасли или рынка деятельности (товаров, работ, услуг);
- б) **профессиональные СРО** или гильдии субъектов профессиональной деятельности определенного вида (См.: ст.3 ФЗ от 01.12.2007 года "О саморегулируемых организациях", далее - Закон).

Следовательно, применительно к самостоятельному профилю, функционалу и общепризнанным целям деятельности лоббизма и GR, - здесь **не усматривается формальных препятствий** для объединения субъектов на смешанной предпринимательно-профессиональной основе (услуги плюс деятельность определенного вида) для целей саморегулирования (См.: ст. 30 Конституции РФ).

3. Образование СРО. В этой связи - законодательство и правоприменение опираются на **три режима создания СРО:**

3.1. В режиме **обязательного создания и участия в СРО - при осуществлении следующих видов деятельности и под непосредственным контролем прямо уполномоченных госорганов** (См.: Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 N 1202 "Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций"):

- а) аудиторская деятельность (контролирующий орган - Минфин РФ);
- б) инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства (Ростехнадзор);
- в) энергетическое обследование (Минэнерго РФ);
- г) ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов (Минсельхоз РФ);
- д) деятельность оценщиков и арбитражных управляющих (Росреестр);
- е) деятельность кредитных потребительских кооперативов (ФСФР России).

3.2. Создание СРО на добровольной основе - в прямо предусмотренных законом областях:

- а) производство тепловой энергии, теплоносителя, передача тепловой энергии, теплоносителя по тепловым сетям (ст. 24 ФЗ от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении");
- б) деятельность рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей (ст.31 ФЗ от 13.03.2006 N 38-ФЗ "О рекламе");
- в) деятельность управляющих компаний (ст. 57 ФЗ от 29.11.2001 N 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах");
- г) деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг (гл. 13 ФЗ от 22.04.1996 N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг");
- д) деятельность фондов и организаций, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов (ст. 36.26 ФЗ от 07.05.1998 N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах");
- е) деятельность медиаторов (ст. 18 ФЗ от 27.07.2010 N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)");
- ж) деятельность жилищных накопительных кооперативов (ст. 56 ФЗ от 30.12.2004 N 215-ФЗ (ред. от 30.11.2011) "О жилищных накопительных кооперативах");
- з) деятельность патентных поверенных (ст. 5 ФЗ от 30.12.2008 N 316-ФЗ (ред. от 28.07.2012) "О патентных поверенных");
- и) кадастровая деятельность (ст. 34 ФЗ от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 05.04.2013) "О государственном кадастре недвижимости");
- к) страховая деятельность (ст. 4.1. Закона РФ от 27.11.1992 N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации").

3.3. Добровольное создание СРО по иным видам деятельности, требования осуществления и обеспечения которых предусмотрены в действующем законодательстве РФ и/или вытекают из него.

Перечень таких видов деятельности в действительности достаточно широк. На сегодняшний день известны СРО в областях производства кассовой техники, пожарной безопасности, организации конкурсов и торгов, дизайнерской деятельности, профессиональных риэлторов, железнодорожных операторов, инвентаризаторов, арбитров и судей, экологов, фармацевтов, бурильщиков воды, производителей лифтового оборудования и прочие. На практике также развиваются и **объединения самих СРО** (ассоциации, союзы).

При этом важно - **законом не ограничиваются виды деятельности**, в сфере которых могут создаваться СРО.

4. Саморегулирование видов деятельности. В свете изложенного можно предположить, что **саморегулирование лоббизма** формально подпадает под рамки последнего режима создания СРО - для **иных видов деятельности (п. 3.3.)**.

Но основы правового регулирования этих иных видов деятельности уже оформлены законодательно, предусматривая установление **на государственном уровне:**

- (i) базовых правил, условий и регламентов для осуществления таких видов деятельности, в т.ч. с определением профессионального статуса их субъектов;
- (ii) правового контроля и надзора за исполнением этих правил;
- (iii) юридической ответственности за нарушение принятых правил и причиненный вред.

Поэтому здесь, отдавая для саморегулирования различные виды предпринимательской деятельности и передавая СРО **часть своих полномочий**, государство тем самым признает, что преследует в общественных интересах лишь единственную цель - предоставить профессиональным участникам право на разработку и применение **собственных стандартов и правил своей профессиональной деятельности с обеспечением контроля за их соблюдением** (См.: ст. 2 Закона; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. N 12-П по делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева).

5. Легальность и нелегализованность лоббизма. Лоббистская деятельность как самостоятельный вид и/или профиль деятельности, активно развивающийся, прежде всего, при взаимодействии корпоративного бизнеса и государственных органов, до сих пор не имеет в нашей стране институциональных правовых основ своего регулирования. **Лоббизм вполне легален, но совершенно не легализован.**

В действующем законодательстве РФ, включая антикоррупционное, практически **нет ни одного правового акта**, содержащего упоминание о лоббизме. Три известные попытки принятия федерального закона о правовых основах и регулировании лоббистской деятельности оказались безуспешными (1995 г.; 2001 г.; 2003 г.). Еще более тупиковыми выглядели региональные усилия законодательно упорядочить указанный вид деятельности (См., например: проект закона Свердловской области "О лоббистской деятельности в Свердловской области" от 11.11.2008 года, подготовленный в рамках Указа Губернатора № 982-УГ от 09.09.2008 г.).

Но, поскольку развитие института лоббизма в стране остается важнейшей составной **частью комплексного противодействия коррупции**, все же сохраняются надежды на урегулирование данного вида деятельности в самое ближайшее время. (См.: Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы. Утв. Указом Президента РФ от 13.03.2012 года № 297).

Таким образом, нормативно-правовое регулирование лоббизма и GR как самостоятельного вида деятельности **отсутствует полностью**, нет специальной регламентации статуса субъектов этой деятельности, их прав и обязанностей, а также оснований ответственности за нарушение каких-либо введенных запретов или ограничений. Наконец, государством не установлено правовых режимов контроля и надзора за этой профильной деятельностью, в т.ч. через режимы лицензирования и сертификации. Лоббирование и GR как отдельный вид деятельности не указан в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД).

Следовательно, по этим причинам **не имеется** объективных правовых оснований полагать о введении саморегулирования данной деятельности (по признаку рынка, услуг и/или профессиональной деятельности определенного вида) и образования **профильных СРО, непосредственно опирающихся на фундаментальные принципы лоббизма и GR-отношений, известные мировой практике**. В противном случае деятельность таких СРО вошла бы в глубокое противоречие с целями и задачами федерального законодательства (ст.ст. 2-4 Закона).

6. Саморегулирование отдельных технологий лоббирования и GR на основе объединения их профессиональных субъектов. Целый ряд отраслей действующего законодательства РФ содержит фактическую регламентацию отдельных направлений деятельности, в основе осуществления которых лежат интересы и технологии лоббизма. В первую очередь это касается законодательства о выборах и избирательной системе, антикоррупционного, гражданско-правового (отдельные виды обязательственных отношений), о защите прав потребителей.

Особо выделяются **следующие комплексы мероприятий и технологий**, носящие преимущественно лоббистскую цель и направленность, осуществляемые, как правило, на постоянной (профессиональной) основе в режиме оказания специальных услуг:

а) участие в избирательных кампаниях и реализация избирательных прав в пользу конкретных кандидатов;

б) проведение независимых антикоррупционных экспертиз проектов нормативных актов;

в) участие в процедурах законодательных инициатив и нормотворчества (законодательного и подзаконного), в т.ч. в составе экспертных и рабочих групп, общественных советов и других объединений лиц (коммерческих и некоммерческих);

г) защита прав потребителей (товаров, работ, услуг), в т.ч. в административном и судебном порядке;

д) судебное представительство, защита прав и интересов конкретных лиц, включая бизнес, через Конституционный Суд РФ и суды международных юрисдикций.

Практика свидетельствует, что подобные, уже предусмотренные федеральными законами, направления деятельности, будучи зачастую детально урегулированными, **вполне пригодны к дальнейшему саморегулированию** в целях установления более подробных и единых для всех профессиональных стандартов и правил. При этом особая роль здесь должна быть отведена унификации и упорядочению отраслевых правил и технологий отдельных лоббистских мероприятий, формированию завершеного статуса субъектов деятельности, расширению требований о публичности, законности и отчетности, возможной аккредитации и сертификации, установлению способов действенного контроля со стороны СРО за ее членами, закреплению оснований и видов дополнительной ответственности за нарушение предъявляемых саморегулятором требований.

7. Заключение и рекомендации.

7.1. В РФ лоббизм и основанные на нем отношения GR в качестве самостоятельного вида деятельности субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности **законодательно не оформлены**, что лишает их правовых предпосылок к саморегулированию.

7.2. В целом ряде отраслей законодательно закреплены комплексы мероприятий и специальных правомочий, реализация которых опирается на **стандартные технологии лоббирования** и осуществляется на постоянной основе профессиональными субъектами (избирательные, нормотворческие, антикоррупционные, общественно-экспертные, судебно-представительские и др.).

7.3. При отсутствии ограничений в Законе на виды деятельности, в которых могут создаваться СРО, применительно и в рамках вышеуказанных отраслевых технологий лоббирования, прямо закрепленных соответствующими актами, **может осуществляться саморегулирование** в целях разработки и осуществления их стандартов и правил, а также контроля профессиональной деятельности.

7.4. Уполномоченные госорганы не вправе отказать в регистрации СРО в области технологий лоббирования, когда ее члены (учредители) **соответствуют требованиям законодательства, выдвигаемым к участнику такой отраслевой деятельности, и на практике занимаются соответствующим видом деятельности** (условия, требования и ограничения по статусу и специальным полномочиям субъектов: сертификации и аккредитации, профессиональные цензы, раскрытие информации, режимы compliance, характер и объем представительства и т.п.).

7.5. Для объединения в этих случаях в СРО исключительно важной будет подготовительная работа по формированию и упорядочению **единого характера деятельности соответствующих участников** (стандарты и правила профессиональной деятельности, характер взаимодействия с госорганами, механизмы контроля над ними, режимы юридической ответственности и т.п.). Их отсутствие повлечет отказ в регистрации СРО (См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.05.2012 N 09АП-8804/2012 по делу N А40-102236/11-149-650 - по отказу в госрегистрации СРО медиаторов).

04 июля 2013 года