

## 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 осуществлять 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 таковое 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 законодательный 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 поправок 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).