

Административные процедуры внеинституциональных структур публичной власти: лоббирование в условиях модернизации правовой среды

Хорунжий С. Н.¹

Ключевые слова: лоббизм, внеинституциональные структуры, публичная власть, административные процедуры, политическая деятельность, государственная служба, муниципальная служба, Венецианская комиссия, Парламентская ассамблея Совета Европы, коррупция, демократия, плюрализм.

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются основополагающие аспекты функционирования внеинституциональных структур публичной власти на примере лоббистской деятельности. Акцентуация лоббирования в управленческой сфере и особенности сложившейся современной правовой среды позволяют утверждать, что в наиболее полной форме лоббизм может быть раскрыт и регламентирован с использованием институтов администрирования права. По этой причине, а также в целях повышения эффективности публичного администрирования сформулированы конкретные предложения о правилах, нормах и компонентах административных процедур лоббизма в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также органов публичной власти.

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-23-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-23-30)

Модернизация действующего законодательства вызвана не только необходимостью совершенствовать правила законодательной техники и соответствующие правовые предписания, но прежде всего существующими объективными процессами властно-государственного и социально-экономического развития, влекущими за собой появление новых направлений и сфер, которые нуждаются в правовой регламентации. В качестве сравнительно нового института в практике государственного и муниципального управления можно выделить появление особого вида деятельности частных лиц по продвижению интересов в органах публичной власти в целях принятия наиболее благоприятного решения (лоббирование). О необходимости законодательного оформления данного института дискуссии ведутся с 1993 года, когда был подготовлен первый законопроект в этой сфере, вызвавший множество споров и научно-практических публикаций, за которыми последовала разработка альтернативных проектов и концепций [2, 4, 6, 15].

В качестве попытки поставить точку следует, вероятно, рассматривать появившееся в указе Президента РФ от 11 апреля 2014 года № 226 поручение Правительству РФ «о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы

или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы». Вместе с этим, как указано в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 24 марта 2016 года, данный пункт плана не выполнен – закон о лоббизме не принят².

Обратим внимание, что приведенное поручение содержится в документе, которым утвержден Национальный план противодействия коррупции. Думается, на это были причины: использование в практике работы органов власти механизмов лоббирования при отсутствии законодательной регламентации с очевидностью влечет за собой появление «недокументированных» (скрытых, «серых») способов и методов воздействия на лицо, принимающее решение.

Однако, воспроизведенное выше указание главы государства помимо разрешения вопроса о необходимости легализации лоббизма ставит

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. № 61.

¹ Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права РАНХиГС (Воронежский филиал), секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, Российская Федерация, Воронеж. E-mail: snhor@mail.ru

множество правовых проблем, вызванных отчасти идеологическими, доктринальными, юридико-отраслевыми трудностями (проблемами), коренящимися в особенностях современной правовой среды России. Под правовой средой в настоящей работе понимается совокупность общественных отношений, юридических связей, правовых доктрин, идей, правоприменительной практики, создающих предпосылки для правового поведения субъектов в соответствующей социальной системе и функционирующая в пределах государственной территории в конкретный исторический период её развития [8, 12]. В свою очередь, указанная правовая среда определяет соответствующие особенности развития правовой доктрины, в целом, и отраслевого законодательства, в частности, с характерным переплетением между собой различных отраслей права и тесной интеграцией ряда правовых институтов. При этом принципиально важным является определение стержнеобразующей отрасли в сфере формирования процедур правовой регламентации лоббистской деятельности. На основании действующих нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики, представляется возможным говорить о допустимости использования в этой сфере норм административного законодательства.

В целях подтверждения выдвинутой гипотезы считаем целесообразным рассмотреть следующие вопросы: (1) определение места института лоббирования в структуре публичной власти; (2) установление элементов, характеризующих юридико-отраслевую принадлежность; (3) анализ процедурной регламентации действий соответствующих субъектов в процессе продвижения интересов в органах публичной власти.

(1). Лоббизм как внеинституциональная структура публичной власти. Предусмотренная Конституцией РФ система разделения власти на три ветви, предопределяет структуру органов публичной власти, в которой традиционно органы законодательной власти одновременно являются представительными. На уровне муниципальных образований данную функцию решают, в частности, советы народных депутатов – выборные органы местного самоуправления, которые обладают правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения по наиболее важным вопросам местного значения.

Многочисленные заявления о необходимости формирования гражданского общества, а также объективные проблемы в функционировании общепринятых структур публичной власти, повлекли за собой модернизацию правовой среды и включение в законодательное и политическое поле

различных общественных советов, палат, а также появление «общественных инициатив» и «всенародных обсуждений». Всё это свидетельствует о расширении форм и инструментов воздействия на институты власти. Как справедливо отмечается в международной практике, традиционные государственные и политические институты – парламенты, правительства, судебные органы, а также политические партии – не являются единственными участниками демократических политических процессов.

В современном демократическом обществе существует множество других участников, которые опосредованно работают с традиционными ветвями существующей власти, но при этом оказывают влияние на процесс как на формирование данных институтов, так и на процесс принятия политических решений³. Обычно в число таких легальных внеинституциональных участников демократической системы включают профсоюзы, официально признанные консультативные структуры, бизнес-сообщество, группы лиц, объединенных общими интересами и оказывающих влияние на политику, правозащитные организации, а также лоббистские круги.

Более того, практика показывает возрастающую роль указанных внеинституциональных структур в политическом процессе. Это в свою очередь обуславливает необходимость соответствующей, более точной регламентации их деятельности, особенно в части взаимодействия с органами государственной власти в процессе публичного администрирования принимаемых решений. Вместе с этим некоторые аспекты указанной деятельности могут вызывать озабоченность или полное неприятие со стороны общества и органов власти. В частности, под сомнение ставят легитимность внеинституциональных структур, поскольку их полномочия не признаны всем обществом; аудитория сторонников ограничена и трудно определяема, но при этом реальное влияние и авторитет таких участников может значительно выходить за рамки делегированных им полномочий. Недостаточная прозрачность внутреннего функционирования, сопряженная с попытками влиять на политический процесс в узкогрупповых интересах в конечном счете могут привести к дальнейшему извращению воли народа, поэтому «принцип политического равенства граждан подвергнут опасности, а доверие общества к демократическому процессу принятия решений еще более подорвано»⁴.

³ Резолюция ПАСЕ 1744(2010) от 23 июня 2010 года «Внеинституциональные участники демократической системы» // <http://www.coe.int>.

⁴ Резолюция ПАСЕ 1744(2010) от 23 июня 2010 года. §11.

С учетом сказанного, лоббизм, будучи внеинституциональной структурой, оказывающей прямое воздействие на администрирование органами государственной власти и местного самоуправления публично-правовых вопросов и влияющей на определение существа принимаемых решений, нуждается в четкой юридико-отраслевой регламентации.

(2). Межотраслевой характер лоббистской деятельности: административно-правовой аспект. Очевидная связь лоббистской деятельности с экономическими (хозяйственными) отношениями, решением вопросов предпринимательского порядка свидетельствует о присутствии гражданско-правовых элементов. Вместе с этим при осуществлении лоббистской деятельности указанные правоотношения сопряжены с реализацией задач и достижения целей в управленческой сфере – сфере принятия решений органами власти и должностными лицами. Более того, проблема лоббизма включает в себя множество смежных вопросов, возникающих прежде всего в области управления: борьба с коррупцией, вопросы финансирования политических партий, корпоративной этики, конфликт интересов и другие [11]⁵. В этой связи представляется, что правовой основой регламентации лоббистской деятельности должны стать нормы административного права и парламентских процедур – сферы подготовки и принятия управленческих решений.

В этом смысле представляет интерес юридическое определение лоббирования, сформулированное Венецианской комиссией [3, 9] по результатам анализа действующих в этой сфере законодательных норм и сложившейся правоприменительной практики: «в широком смысле лоббирование – это “устная или письменная коммуникация” (контакт) частных лиц или групп, каждый из которых имеет свой различный и специфический интерес “с должностным лицом, с целью повлиять на законодательство, политику или управленческое решение (administrative decisions)”» [16, 17].

В целях определения межотраслевого характера в регламентации лоббистской деятельности, укажем на принципиальные, по нашему мнению, признаки лоббизма, выявленные Венецианской комиссией и изложенные в соответствующем докладе.

(а). Лоббирование осуществляется экстра-институциональными акторами: организацией или лицом, деятельность которого не сопряжена с реализацией полномочий государственных власт-

ных институтов или выполнением конституционного мандата. Это может быть профессиональный заказ, обусловленный необходимостью обсудить регламентирующие правила и нормы (deontological regulation – букв. «деонтологическое регулирование»), что предваряет решение парламента или других органов государственной власти и выполняет своеобразную консультативную роль. Такую функцию реализуют различные экономические и социальные (общественные) советы. Основная цель подобной деятельности – артикуляция общественных интересов.

(б). Лоббирование на «профессиональной» основе: предполагает деятельность лоббистов, оказывающих влияние на принятие политических решений и получающих вознаграждение за свои услуги [13].

Далее в докладе дается важное замечание, что понятие «лоббистов», «групп интересов» и «экстра-институциональных акторов» используется в качестве синонимов, а оценка деятельности не предполагает учета вклада любого из них в развитие демократических институтов. Полагаем, что данное уточнение носит принципиальный характер, которое позволяет вывести лоббистскую деятельность за рамки парламентских процедур и акцентировать внимание, прежде всего, на указанном в документе стремлении всех видов лоббизма «влиять на политику на профессиональной основе без выполнения конституционных полномочий» [16, § 14]. При этом непосредственной целью лоббиста, как указывает Венецианская комиссия, являются политики, государственные служащие и общественные организации. Также подчеркивается, что методы лоббистской деятельности включают в себя непосредственное общение с государственными служащими; предоставление консультаций и презентаций для чиновников; рассылка информации или документов для политиков и государственных служащих. С учетом сказанного, Венецианская комиссия указывает на необходимость жесткой регламентации лоббистской деятельности [16, § 16, 20].

Как видим, приведенные формы лоббистской деятельности требуют особой юридической регламентации: в рамках конституционного права и парламентских процедур (лоббизм, как проявление «плюралистической демократии» и экстра-институциональный элемент), а также отраслей административного (как особый элемент, имеющий прямую цель повлиять на результат управленческой деятельности) и гражданского (как вид коммерческой деятельности, направленной на получение прибыли за достижение конкретного результата) права. Тем не менее, преобладающее большинство методов и форм лоббистской деятельности прямо или косвенно связаны с конкретным предметом

⁵ Рекомендации ПАСЕ 1908 (2010) от 26 апреля 2010 года «Лоббирование в демократическом обществе (Европейский кодекс поведения при лоббировании)» // <http://www.coe.int>.

управленческой деятельности, следовательно, – с выполнением лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, а также занимающими должности государственной и муниципальной службы своих обязанностей. Поэтому, с учетом сложившейся современной правовой среды России, в наиболее полной форме лоббизм может быть раскрыт и регламентирован с использованием институтов администрирования права, в том числе через уточнение процедур выполнения государственных (муниципальных) функций. Российское публичное администрирование в этой части нуждается в модернизации.

(3). Лоббизм с точки зрения административной процедуры.

Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиться его текущим совершенствованием; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны» [10].

(3.1). Повышение эффективности процедур публичного администрирования. В этом смысле представляет интерес оценка лоббистской деятельности, данная Венецианской комиссией, для сферы управления. По мнению Комиссии, участие частных (экстра-институциональных) акторов в государственной сфере должно расцениваться не столько как элемент демократического процесса, сколько как условие повышения эффективности управленческой деятельности (грамотности управления) – «улучшения администрирования» (“good administration rather”) [16, § 49]. Вместе с этим Комиссия отмечает обеспокоенность слабостью легитимного статуса лоббиста и, напротив, его весьма большими возможностями: лоббисты не являются выборными должностными лицами, в то время как степень их потенциального влияния в процессе принятия решений, в том числе экономического характера, достаточно велика. Причем даже по сравнению с должностными лицами, которые избираются на основе всеобщего избирательного права, справедливых и свободных выборов, репрезентативной представляющих интересы граждан или общества в целом [16, § 49–52].

При отсутствии должной правовой регламентации действия лоббиста могут приобрести исключительно личную (узко-корпоративную, ведомственную) и, вероятно, корыстную направленность, исключая тем самым необходимость достижения социально-полезных целей. В свою очередь

подобная безответственность в решении публичных интересов приводит еще к большей отстраненности граждан от управления делами государства через демократические институты, подрывая тем самым легитимность государственного управления и его институтов. Не случайно одной из новелл российского законодательства в части регламентации лоббизма стал подготовленный в рамках дополнительного регулирования государственной гражданской и муниципальной службы соответствующий проект федерального закона. Законопроект предусматривает ряд изменений «в целях совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций»⁶. В частности, предлагается ввести норму которая устанавливает процедуру представления сведений об участии государственных гражданских и муниципальных служащих во встречах с гражданами, представляющими интересы общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их уполномоченных представителей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных. Также предлагается уточнить порядок рассмотрения обращений граждан, предусмотрев обязанность гражданина при личном приеме сообщить сведения о том, чьи интересы он представляет. Если гражданин не выполняет данное требование, ему может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения.

Подобные меры законодательного характера вряд ли смогут оказать существенное влияние на эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг, но совершенно точно будут содействовать большей открытости сферы публичного администрирования, в том числе уменьшению коллизий в частно-публичной сфере.

(3.2). Административные процедуры лоббизма и конфликт интересов. Понятие «конфликт интересов» раскрывается в части первой статьи 19 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может

⁶ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей» (подготовлен Минэкономразвития России) // КонсультантПлюс.

повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий». В свою очередь под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным выше лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми указанное ранее лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В судебной практике даётся еще более ёмкое и вместе с этим весьма лаконичное определение конфликта интересов – это противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред). Такое противоречие, указывает Верховный Суд РФ, связано с ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей⁷.

При отсутствии соответствующей правовой регламентации рассматриваемой административной процедуры, возникновение конфликта интересов при осуществлении лоббистской деятельности весьма вероятно. На это обращает внимание и Венецианская комиссия, используя не свойственный нашему законодательству, но вполне соответствующий практике функционирования современной правовой среды, лингвистический оборот – «revolving doors' practice» – «практика вращающихся дверей». В частной (корпоративной) сфере под revolving doors' practice подразумевается текучесть кадрового состава, когда сотрудники организации в поиске лучших условий работы переходят с одной должности на другую, в том числе легко меняют основного работодателя (в чем охотно предлагают помощь специализированные агентства). В сфере государственной службы под данной практикой понимают возможность перехода с государственной службы в частную сферу и, наоборот. Очевидно, что лицо, оставившее государственную

службу или выборную должность в целях работы в частном секторе может использовать свое прежнее положение для использования в личных целях. В то же время и переход из частной сферы в публичную также вызывает вероятность лоббирования своих прежних коммерческих интересов с использованием государственных и иных механизмов в решении соответствующих вопросов.

Характерным представляется также термин, использованный Венецианской комиссией в отношении таких лиц: в юридическом документе они именуется коллаборационистами («collaborators»). Использование частной компанией в решение своих вопросов указанных сотрудников увеличивает опасения в отношении добросовестности при принятии правительственного решения, а также неподкупности лица его вынесшего, сказано в Докладе.

Российское законодательство содержит некоторые ограничения в этой сфере, которые, однако, напрямую не связаны с лоббистской деятельностью, но направлены прежде всего на противодействие коррупции. Речь идет о норме статьи 12 Федерального закона о противодействии коррупции, которая предусматривает ряд известных требований, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им нового трудового или гражданско-правового договора.

(3.3). *Административные процессы лоббизма как защита от коррупции (взяточничества, подкупа и т.п.)*. Под углом рассматриваемого нами вопроса укажем, что коррупция возникает как следствие несоблюдения обязательных регламентов и процедур, в том числе как итог непринятия мер по недопущению конфликта интересов в государственной и муниципальной службе или при исполнении должностным лицом возложенных на него публичных полномочий. В отличие от предыдущих аспектов, вопрос противодействия коррупции достаточно подробно регламентирован нормами действующего законодательства и правоприменительной практикой, является актуальным для проведения многочисленных научных работ.

В целях нашего исследования принципиально важным является юридическое разрешение проблемы разграничения незаконного лоббирования и коррупции [1, 5, 7, 14]. Отсутствие четкой регламентации в определении указанных сфер создает почву для недобросовестного поведения и подмены фактов коррупции неисполнением «обычных» гражданско-правовых или административно-правовых норм и предписаний (незаконное лоббирование), что влечет за собой применение несо-

⁷ Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

ответствующих методов правового регулирования, а значит – покрытие уголовно-правовых девиаций.

С учетом проведенного краткого анализа вопросов, возникающих в рассматриваемой сфере, считаем возможным сделать ряд частных предложений по формированию (в рамках действующей правовой среды) содержания административных процедур внеинституциональных институтов власти на примере лоббизма.

(а). Стандартизация деятельности и кодификация правовых норм. Стандартизация форм и видов лоббистской деятельности с одновременной юридической кодификацией нормативных предписаний, регламентирующих оказание данных услуг. Реализация этого предложения обеспечит не только формально-юридическую регламентацию лоббистской деятельности (легальность предоставления услуг), но самое главное позволит сделать её максимально открытой, а также доступной, прозрачной и подотчетной (придание легитимности процедурам лоббизма).

(б). Межотраслевая конкуренция и правовые коллизии. Вместе с этим отраслевые стандарты деятельности не должны вступать в конкуренцию с нормами административных процедур. Различие здесь носит принципиальный телеологический характер: если направленность частных интересов обусловлена прежде всего имущественно-хозяйственными целями, носит, как правило, предпринимательский характер, то необходимость регламентации лоббизма для публичной сферы предполагает решение социально-полезных задач, максимальное удовлетворение интересов социума (или его групп), а значит – повышение эффективности публичного администрирования. Данное обстоятельство следует учитывать при возникновении конфликта в исполнении конкурирующих межотраслевых правовых предписаний. Возможно, в будущем речь стоит вести об особом правовом ин-

ституте в рамках коллизионного (в том числе международного) права.

(с). Конкретные компоненты административной процедуры лоббистской деятельности: 1) предварительная официальная регистрация лица, планирующего заниматься лоббистской деятельностью (формирование общедоступного списка – реестра); 2) точное указание органов публичной власти (министерства, ведомства иные подразделения), в которых будет осуществляться лоббистская деятельность; 3) официальная отчетность об оказанных лоббистских услугах с указанием полученного вознаграждения; 4) установление ограничительных мер в части свободного перехода из государственной сферы в частную в целях исключения злоупотребления информацией [16, §59, 66].

Итоги изучения законодательных практик европейских и западных стран позволяют сделать вывод о достаточно широком распространении внеинституциональных структур, участвующих в деятельности органов публичной власти. Различие состоит в глубине проникновения в структуру государственной власти, а также интеграции данных институтов с элементами гражданского общества и другими компонентами представительной демократии. В силу сказанного актуальным становится вопрос нормативной регламентации деятельности таких экстра-институциональных институтов, определения стандартов их деятельности, границ проникновения в управленческую сферу, что влечет за собой необходимость разработки административных процедур лоббизма в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также органов публичной власти. Наличие указанных процедур позволит использовать положительный потенциал деятельности внеинституциональных структур и преодолеть известные недостатки.

Литература

1. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.
2. Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136–148.
3. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: Монография / Под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. М., 2014.
4. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 58–61.
5. Грищенко А.Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы // Российский следователь. 2013. № 1. С. 25–28.
6. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12–14.
7. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.
8. Концепция инновационного развития правовой среды / Чердаков О. И., Жильцов Н. А. М., 2013. 17 с.
9. Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Беялова А.М. 98-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии): краткий обзор // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 146–149.

10. Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.
11. Хорунжий С.Н. Аффилированность как условие возникновения конфликта интересов в публично-правовой сфере // Мониторинг правоприменения. № 1–2016. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. С. 67–72.
12. Хорунжий С.Н. Доктринальные аспекты правовой среды [Текст]: монография. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2014. – 231 с.
13. Хорунжий С.Н. Ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица: межотраслевой аспект антикоррупционного регулирования в условиях модернизации современной правовой среды // Административное право и процесс. 2015. №10. С. 46–49.
14. Хорунжий С.Н. Противодействие коррупции: исключительные полномочия органов внешнего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. 2016. №1. С. 115–119.
15. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 85–92.
16. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
17. The OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying of 18 Feb. 2010 – C (2010)16.

ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF EXTRA-INSTITUTIONAL STRUCTURES OF PUBLIC AUTHORITIES: LOBBYING UNDER THE CONDITIONS OF MODERNISATION OF LEGAL ENVIRONMENT

*Khorunzhii S.*⁸

Keywords: *lobbyism, extra-institutional structures, public authorities, administrative procedures, political activity, civil service, municipal service, Venice Commission, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, corruption, democracy, pluralism.*

Abstract. *Fundamental aspects of functioning of extra-institutional structures of public power exemplified by lobbying activity are considered in the paper. The accentuation of lobbying in the management sphere and the features of today's established legal environment make it possible to state that lobbyism in its most complete form can be articulated and regulated using the institutions of the administration of law. For this reason and in order to increase the efficiency of public administration, concrete proposals regarding rules, standards and components of administrative procedures of lobbying in the activities of officials, public and municipal officers as well as public authorities, are put forth.*

DOI: [10.21681/2226-0692-2016-3-23-30](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2016-3-23-30)

References

1. Abramova A.I. Lobbizm v zakonotvorcheskoi deiatel'nosti, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 6, pp. 15-25.
2. Vasil'eva S.V. Pravovoi institut lobbizma v Rossii: otsenka zakonodatel'stva i perspektiv formirovaniia, Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie, 2013, No. 1, pp. 136-148.
3. Venetsianskaia komissiiia: sto shagov k demokratii cherez pravo: monografiia, pod red. T. Ia. Khabrievoi, V. I. Lafitskogo, M., 2014.
4. Vinogradov T.P. Printsipy zakonotvorcheskogo protsessa v Rossii: poniatie, znachenie i sistema, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2016, No. 1, pp. 58-61.
5. Grishchenko A.N. Perspektivy instituta lobbizma kak instrumenta bor'by s korruptsiei na primere investitsionno-stroitel'noi sfery, Rossiiskii sledovatel', 2013, No. 1, pp. 25-28.
6. Ivanov P.A. Problemy konstitutsionno-pravovogo regulirovaniia lobbizma v Rossii, Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2014, No. 6, pp. 12-14.
7. Kolosova N.M. Lobbizm i korruptsiia, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 2, pp. 53-59.
8. Kontsepsiia innovatsionnogo razvitiia pravovoi sredy, Cherdakov O. I., Zhi'l'tsov N. A., M., 2013, 17 pp.

⁸ *Sergei Khorunzhii*, Ph.D. in Law, Assistant Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Secretary of the Voronezh Oblast Election Commission, Russian Federation, Voronezh.

E-mail: snhor@mail.ru

9. Kurbanov R.A., Shvedkova O.V., Belialova A.M. 98-ia plenarnaia sessiia Evropeiskoi komissii za demokratiu cherez pravo (Venetsianskoi komissii): kratkii obzor, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 5, pp. 146-149.
10. Khabrieva T.Ia. Strategiiia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii i modernizatsiia zakonodateľstva, Kontseptsiiia razvitiia rossiiskogo zakonodateľstva, pod red. T. Ia. Khabrievoi, Iu. A. Tikhomirova, M., 2010.
11. Khorunzhii S.N. Affilirovannost' kak uslovie vzniknoveniia konflikta interesov v publichno-pravovoi sfere, Monitoring pravoprimeniia, No. 1-2016, M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2016, pp. 67-72.
12. Khorunzhii S.N. Doktrinal'nye aspekty pravovoi sredy [Tekst]: monografiia, Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr "Nauchnaia kniga", 2014, 231 pp.
13. Khorunzhii S.N. Otvetstvennost' za nezakonnoe voznagrashdenie ot imeni iuridicheskogo litsa: mezhotraslevoi aspekt antikorrupcionnogo regulirovaniia v usloviakh modernizatsii sovremennoi pravovoi sredy, Administrativnoe pravo i protsess, 2015, No. 10, pp. 46-49.
14. Khorunzhii S.N. Protivodeistvie korruptsii: iskluchitel'nye polnomochiia organov vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontroliia, Vestnik AKSOR, 2016, No. 1, pp. 115-119.
15. Shokhin A.N. Lobbistskaia deiatel'nost' biznesa v Evropeiskom soiuze: praktika, vozmozhnosti, tekhnologii, Zhurnal rossiiskogo prava, 2012, No. 5, pp. 85-92.
16. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
17. The OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying of 18 Feb, 2010 - C (2010)16.

