

Каргина Елена Алексеевнастудент магистратуры
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА**

Аннотация

Рассматриваются вопросы лоббизма и его правового закрепления в Российской Федерации. Проведён анализ проектов нормативно-правовых актов, направленных на закрепление лоббистской деятельности в Российской Федерации. Рассмотрены действующие нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности лоббистов. Результатом исследования является вывод о необходимости создания единого закона, посвященного лоббистской деятельности, а также реестра лиц, осуществляющих такую деятельность на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: лоббизм, правотворчество, публичная власть

Отсутствие специализированного нормативного акта, регулирующего взаимодействие лоббистских структур с органами публичной власти в России, формирует устойчивый правовой вакуум, который препятствует систематизации правоприменительной практики в указанной сфере. Возникает вопрос о причинах отсутствия соответствующего закона и факторов, сдерживающих институционализацию лоббистской деятельности в национальном законодательстве. На основании анализа политико-правовой динамики в государстве можно выделить несколько элементов, демонстрирующих объективную потребность в нормативном регулировании.

Во-первых, политическая система демонстрирует признаки стагнации, что ограничивает полноценное представительство интересов граждан в органах государственной власти. Во-вторых, гражданская активность проявляется эпизодически и преимущественно в периоды резонансных событий, что снижает устойчивость каналов коммуникации между обществом и государством. В-третьих, сохраняется низкий уровень правовой и политической культуры, ограничивающий возможности структурированного участия различных групп интересов в процессе выработки государственных решений. На этой основе лоббизм способен функционировать как легальный механизм согласования интересов бизнеса, профессиональных ассоциаций и иных объединений с публичной властью при соблюдении требований законодательства.

По позиции Н.Д. Холина, достижение институционального диалога между

государством и группами интересов возможно через создание процедурных форм взаимодействия, включающих консультации представителей власти и предпринимательского сообщества, формирование экспертных советов для рассмотрения вопросов экономико-правового характера, а также организацию публичных заседаний в ведомственных структурах, затрагивающих взаимодействие с экономическим сектором [6]. В свою очередь, Е.А. Медведева подчёркивает необходимость нормативной детализации предмета лоббизма и формирование перечня исключений, ограничивающих возможность участия лоббистских субъектов в продвижении отдельных законопроектов. Указанные положения формируют основу для разработки комплексного закона о лоббизме, способного обеспечить прозрачность, правовой режим и предсказуемость процедур влияния на законодательный процесс [5].

Нормативно-правовой архитектуре в области регулирования лоббистской деятельности предстоит масштабная переработка, направленная на формирование отдельного специализированного закона. В то же время в российской правовой системе уже действует ряд актов, которые опосредованно затрагивают сферу взаимодействия групп интересов с государственными структурами. Наиболее значимым положением выступает статья 33 Конституции РФ, устанавливающая право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что фактически формирует базовый канал институциональной коммуникации [1].

Значимым элементом правового регулирования рассматриваемого направления выступает Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2]. Указанный акт предъявляет к сфере закупок требования по регламентации процедур конкурентной борьбы, что предполагает необходимость ясных правил взаимодействия хозяйствующих субъектов с уполномоченными органами. В логике анализа правоприменительной практики данный закон формирует модель, в рамках которой влияние экономических интересов на решения публичной власти должно осуществляться через формализованные механизмы.

Прямую связь с институционализацией лоббистских процедур демонстрирует Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» [3]. В соответствии с установленными положениями торгово-

промышленная палата создается для формирования инфраструктуры, обеспечивающей развитие конкурентного экономического климата и согласование интересов бизнеса с социальными партнерами. Тем самым формируются условия для легального участия профессиональных объединений в обсуждении проблем предпринимательской деятельности и их структурирования на уровне публичного управления.

Анализ ранних инициатив по разработке федерального закона о лоббистской деятельности позволяет объединить первые три законопроекта в единую группу. Первым в Государственную Думу в 1996 году был внесён проект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» [7]. Проект предусматривал содействие реализации конституционного права граждан направлять инициативы в органы публичной власти и формирование нормативного режима взаимодействия юридических лиц с федеральными структурами при согласовании индивидуальных и коллективных интересов. Однако рассмотрение законопроекта было прекращено.

В 1997 году был внесён проект «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», подготовленный В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым и А.В. Чуевым. Проект во многом повторял цели предыдущей инициативы, но дополнялся задачей предупреждения коррупционных практик в органах публичной власти. Несмотря на расширение функционального содержания, документ также не прошёл обсуждение [8].

Следующая попытка относится к 2003 году, когда Б.Б. Надеждин, Б.Е. Немцов и И.М. Хакамада внесли проект «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» [9]. Структура и содержание проекта практически совпадали с предыдущими инициативами. Основное внимание уделялось формированию правовых механизмов согласования интересов граждан, групп и организаций. Проект не был допущен к рассмотрению из-за отсутствия заключения правительства, финансово-экономического обоснования и несоответствия экономическим условиям начала 2000-х годов.

Новый этап институционализации лоббистской деятельности связан с периодом президентства Д.А. Медведева, издавшего в 2012 году указ о Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы. В структуре указа были закреплены направления государственного регулирования, включающие выявление конфликтов

интересов у государственных служащих, развитие судебной системы, повышение квалификации федерального корпуса госслужбы и подготовку методических рекомендаций по предупреждению коррупционных практик. Министерству экономического развития и Министерству юстиции было поручено организовать экспертный совет для обсуждения вопросов нормативного закрепления лоббистских процедур с участием различных групп интересов и представить соответствующий доклад Совету при Президенте РФ по противодействию коррупции. Обсуждения не привели к конкретному решению, после чего в 2014 году был сформирован новый антикоррупционный план.

Пятая попытка нормативного оформления лоббизма относится к 2013 году, когда Н.В. Левичев инициировал проект закона «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». Проект предусматривал регламентацию механизмов взаимодействия предпринимательских структур с публичной властью, однако не был передан в Государственную Думу [10].

Шестая инициатива была обусловлена очередным указом Президента РФ о новом плане противодействия коррупции. Правительству РФ поручили создать нормативную основу, регулирующую участие граждан и групп интересов в продвижении предложений в органы государственной власти с целью получения благоприятного решения по представленным инициативам. Подготовка законопроекта была передана профильным министерствам, но работа завершена не была.

В 2014 году была предпринята очередная, седьмая по счёту, попытка нормативного закрепления лоббистской деятельности. Департамент государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ подготовил 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 и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных». Проект предусматривал обязанность государственных служащих предоставлять руководству информацию о фактах контактов с представителями групп интересов и обстоятельствах проведения встреч. Тем самым предлагалась система правовых обязательств, направленных на повышение прозрачности деятельности субъектов, продвигающих интересы. Однако проект не был принят и после

утверждения в 2016 году нового национального плана противодействия коррупции был отправлен на доработку [11].

Последняя на данный момент инициатива относится к 2015 году. Н.В. Левичев доработал ранее подготовленный проект «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» и представил его в Государственную Думу. Реакция общества оказалась слабой, что стало одной из причин отсутствия дальнейшего рассмотрения документа на парламентской площадке.

Оценка перспектив принятия специализированного закона свидетельствует о зависимости процесса от политической воли руководящих субъектов. Позитивная динамика возможна при наличии благоприятных условий и последовательных действий органов публичной власти. Одновременно сохраняется комплекс проблем, препятствующих нормативной институционализации лоббизма. Выделяют несколько ключевых ограничений: потенциальный рост «теневого» лоббирования вследствие появления формализованных требований к контактам с представителями власти; ограниченность применения закона преимущественно столичными регионами; нежелание лоббистских структур раскрывать информацию о профессиональной деятельности из-за риска обнародования неправомерных методов воздействия. В дополнительной плоскости возникает задача контроля со стороны правоохранительных органов, реализация которой вызывает значительные сомнения ввиду масштабности и латентности лоббистских практик [4].

Для преодоления указанных барьеров предлагается комплекс мер, способных ускорить институционализацию лоббизма. Среди них: создание реестра организаций, осуществляющих продвижение интересов; передача научно-экспертному сообществу функции распределения субъектов реестра по уровню открытости; формирование интернет-ресурса с информацией о деятельности лоббистских организаций и их рейтингах; развитие устойчивых каналов взаимодействия между органами власти и зарегистрированными субъектами; включение сведений о лоббистской активности в отчётность крупных государственных предприятий; вовлечение СМИ в распространение информации о необходимости правового регулирования лоббизма; внедрение принципов социального партнёрства как основы конструктивного взаимодействия между властью и группами интересов. Указанные положения формируют потенциальный каркас для будущего механизма нормативного

закрепления лоббистской деятельности.

Резюмируя всё выше сказанное, мы можем прийти к выводу, что на сегодняшний день уже ведется сбор данных для создания общего реестра лиц, которые представляют интересы в органах государственной власти и лиц, принимающие решения. Поэтому принятие закона о лоббизме, возможно, уже в ближайшем будущем. Но, к сожалению, не будем забывать, что российская действительность такова, что имеются большие игроки, которые не допустят принятия этого закона. Не исключено, что на их стороне будет огромный административный ресурс некоторых депутатов, министерств и т.д. Также стоит признать, что с развитием информационных технологий, в скором времени мы можем увидеть реестры и системы, основанные, например, на методах BigData, которая подразумевает работу с огромными объемами данных и их дальнейшего эффективного обрабатывания, и структурирования. Это, на наш взгляд, существенно и качественно поможет в развитии взаимодействия с лоббистскими организациями.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 12.04.2013. – № 80.
3. Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (ред. от 12.12.2023) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Российская газета. – 12.08.1993.
4. Марцинкевич А. И. Коммуникационный конструкт лоббизма // Коммуникология: электронный научный журнал. – 2022. – Т. 7. – №. 2. – С. 105-113. – EDN: LVSQHU.
5. Синюков С. В. Правотворческая инициатива и проблема лоббизма // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2025. – №. 1 (125). – С. 153-163. – DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.153-163. – EDN: GWHPJJ.
6. Холин Н. Д. Институт лоббизма: специфика функционирования, основные тенденции развития // Право и управление. XXI век. – 2025. – Т. 21. – №. 2. – С. 102-115. – DOI: 10.24833/2073-8420-2025-2-75-102-115. – EDN: ODBLAC.

7. Законопроект № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700123-2> (дата обращения: 01.11.2025).

8. Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/97801795-2> (дата обращения: 01.11.2025).

9. Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/396138-3> (дата обращения: 01.11.2025).

10. Законопроект № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/410475-6> (дата обращения: 01.11.2025).

11. Проект федерального закона № 00/04-16172/06-14/12-6-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных» // URL: <https://officialdata.ru/bill/npa/5200/> (дата обращения: 01.11.2025).