**УДК 34.09**

***Джурахонов Джахонгир Махмадуллоевич,***
***Магистрант 2 курса,***
***Юридический факультет***
***Нижегородский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ***
***Россия, г. Н. Новгород***

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:*** *Статья посвящена анализу регулирования лоббизма на территории Российской Федерации. В работе отмечается, что функционирование лоббистских практик характеризуется отсутствием специализированных нормативных актов, что способствует размыванию границ между легитимным представлением интересов и коррупционными действиями. Автор выделяет ключевое значение институционализации лоббизма через закон, способный ввести четкие критерии, обеспечить должную степень публичности и внедрить эффективные инструменты контроля, таким образом создавая предпосылки для равноценного участия самых разнообразных социальных и экономических групп в процессах формирования и реализации государственной политики.*

***Ключевые слова:*** *лоббизм, правовое регулирование лоббизма, группы давления, зарубежный опыт лоббизма*

***Annotation:*** *The article examines the regulation of lobbying practices in the Russian Federation. The study highlights that the current operation of lobbying is characterized by the absence of specialized legal frameworks, which blurs the line between legitimate interest representation and corrupt practices. The author*

*emphasizes the crucial need for institutionalizing lobbying through legislation that would establish clear criteria, ensure transparency, and implement effective control mechanisms. Such regulation would create conditions for equitable participation of diverse social and economic groups in shaping and implementing state policies.*

***Key words:*** *lobbying, legal regulation of lobbying, pressure groups, international lobbying practices.*

Вся совокупность социальных взаимодействий, подлежащих структурированию, защите и стимулированию, охватывается механизмами правового регулирования. При этом задействуются не только предписания юридического характера, но и прочие институциональные инструменты воздействия [1]. Несмотря на это, современное законодательное поле Российской Федерации не охватывает полным образом всю систему общественных отношений. Иллюстрацией такого нехватки нормативной базы может служить ситуация вокруг принятия закона о лоббистской деятельности: в среде депутатского корпуса Государственной Думы существовали кардинально различающиеся взгляды относительно необходимости реализации подобного акта.

Так, еще 24 ноября 2003 года на рассмотрение в Госдуму был предоставлен проект Федерального закона №396138-3 “О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”; однако уже 8 февраля 2005 года Совет Государственной Думы ФС РФ вынес решение о его снятии с повестки дня (протокол №73, пункт 56). Дискуссионные разногласия между парламентариями основывались на том, что часть из них признавала важность принятия закона о лоббистской деятельности, полагая невозможным выполнение своих функций в отсутствии подобного нормативного регулирования [2], тогда как другие представители законодательного органа считали неуместным введение таких норм в существующих российских реалиях. Они указывали на неясность вопросов, связанных с определением

статуса лоббистов, необходимости создания новых правовых институтов, выработки подходящих механизмов урегулирования их взаимодействия, при этом не ущемляя законных интересов иных субъектов и сохраняя природу российской политико-правовой модели.

Следует отметить, что идея полной отмены лоббистской деятельности и её регулирования в обсуждении отсутствовала — в действительности позиция оппонентов заключалась в необходимости дальнейшей проработки и институализации соответствующего законопроекта [3]. Представленный на обсуждение нормативный акт, сам по себе, оказался поверхностным: в нём содержалось всего девять статей, которых было недостаточно для создания всеобъемлющей базы функционирования института лоббизма. С течением времени новый законодательный акт по аналогичной тематике так и не появился, а проблема легализации лоббистской деятельности в России остается до сих пор не решённой де-юре. В результате лоббизм по-прежнему не имеет четкого правового регулирования на федеральном уровне.

Для проведения анализа вышеуказанного феномена важно прежде всего охарактеризовать термин “лоббизм”, а также определить фундаментальные задачи и намерения механизмов лоббистской деятельности. Первоначальное значение английского слова “lobby” — “вестибюль”, “фойе” или “холл” — вырастает в политико-правовую плоскость посредничества между государственными институтами и различными заинтересованными группами: подобно своеобразному “коридору”, который предоставляет участникам возможность продвигать собственные интересы легальными методами (законодательная регламентация такого канала в настоящее время отсутствует в России). В научной литературе лоббизм трактуется как институализированное проявление давления со стороны коллективных интересов (“групп давления”) на процессы принятия государственных решений в ходе формирования и реализации права, направленные на достижение целей отдельных сообществ [4].

В широком толковании данное явление подразумевает продвижение интересов крупных объединений — компаний или ассоциаций, тогда как в узкоспециализированном контексте речь идет о представлении третьих сторон профессионалами, действующими на возмездной основе [5]. Лоббизм, интегрируясь в структуры демократического устройства общества, выполняет функцию дифференциации интересов социума, способствует свободному доступу к рычагам воздействия на властные решения и обеспечивает разнообразие политических позиций.

Одновременно возникает дилемма: есть ли в действительности лоббистские практики в пределах российской юрисдикции? Отдельная часть общественности приравнивает феномен лоббизма к коррупционным схемам, не делая различия между ними. Между тем имеется существенная грань: легальный лоббизм подразумевает защиту интересов установленных общественных категорий строго в рамках действующего законодательства — чего пока что в России недостает из-за отсутствия специального нормативного акта. Любые формы деятельности, напоминающие лоббистские технологии, воспринимаются как деривативы коррупционной практики.

Вне зависимости от этого, в отечественной политико-правовой среде уже сейчас обозначились участники, которой по ряду признаков выполняют функции, схожие с лоббистскими: их задачи — инициировать принятие нужных им решений органами государственной власти. Однако без законодательного учреждения института лоббизма правомерное функционирование этих субъектов невозможно. Для цивилизованного сопряжения интересов различных политических акторов, а также недопущения нарушения прав третьих лиц, требуется созидание нормативной базы, регулирующей лоббистские отношения. Ключевыми задачами грядущего закона становятся: четкое определение круга лиц, наделяемых статусом лоббистов; легальное закрепление их положения в политико-

правовой структуре, а также введение ясных характеристик для понятий “лоббист”, “лоббистская деятельность” и смежных с ними терминов.

Формирование прочного института лоббизма в России возможно исключительно через детальную юридическую регуляцию, предполагающую обязательное оформление и строгий учёт каждого субъекта, участвующего в лоббистских процессах, а также чёткое определение недопустимых действий и установление адекватных санкций за нарушение установленных норм регулирования лоббистской сферы. В связи с этим, отвечая на вопрос о необходимости профильного законодательства о лоббизме, следует недвусмысленно утвердить потребность в таком законе, при условии безальтернативного создания комплексной системы гарантий и законодательного оформления работы лоббистов.

Если обратиться к практике функционирования лоббизма в зарубежных юрисдикциях, следует отметить, что в Канаде, Литве, США и Польше эта деятельность воспринимается как институционализированная форма отстаивания интересов негосударственных субъектов, признанная частью механизма реализации демократического права граждан на влияние на государственные решения. Однако при этом не стоит игнорировать негативные последствия присутствия лоббистских структур. С целью минимизации рисков коррупционных схем, законодательства Канады и США подверглись существенному ужесточению: были внедрены дополнительные меры пресечения каналов нелегального и этически сомнительного влияния, а размер наказания за несоблюдение норм был существенно увеличен — административные штрафы выросли с 50 000 до 200 000 долларов, максимальный срок лишения свободы увеличился до пяти лет. Такое расширение запретов позволило эффективнее ограничивать действия, нарушающие нормы публичнополитической этики.

В российских реалиях, сформированных уникальными историко-культурными предпосылками, трансформация лоббизма приобретает

выраженные оригинальные черты. При этом западные модели организации лоббистской деятельности, несмотря на их положительные стороны, невозможно внедрять безусловно — России требуется значительно более строгая система нормативного контроля за лоббистами, в том числе посредством обязательной регистрации в специализированном государственном перечне. Крайне значимо разграничивать между собой лиц, лоббирующих исключительно интересы определённой корпорации или ветви бизнес-ассоциаций, и субъектов, осуществляющих профессиональную лоббистскую практику на платной основе.

Гораздо эффективней, если государственные органы сами инициируют устранение законодательных лакун и неопределённостей в области лоббирования, нежели допустят самопроизвольное наращивание коррупционных механизмов, скрытых под видом лоббистской активности. Разработка и введение специального акта способны вытеснить нелегальные схемы влияния, а также станут инструментом поддержки менее ресурсообеспеченных союзов и некоммерческих организаций, испытывающих трудности в соперничестве с могущественными экономическими группировками, способствуя эволюции большей эластичности политической архитектуры государства.

Влияние иностранных лоббистских структур и крупного финансового капитала, действующего на международном уровне, неизбежно оказывает воздействие на внутренние российские процессы, что актуализирует синхронность программ внешнеэкономической деятельности российских интересов и предпринимательских стратегий, нацеленных на максимизацию прибыли за пределами национальной юрисдикции. Профессия лоббиста, кроме того, выполняет функцию своего рода противовеса для сформированных отечественных экономических гигантов, содействуя формированию конкурентных начал в национальной экономической системе.

Однако свойственные большинству граждан недостаточные установки правовой культуры продолжают служить барьером для распространения эффективных практик лоббизма. Отдельные политические структуры, действующие в стране, ещё не достигли уровня зрелости, лишившись предпосылок для выстраивания качественно нового института участия — лоббирования, как рычага воздействия на принятие властных решений. В подобной ситуации сложно говорить о гарантии независимости создаваемых механизмов и паритетном обеспечении права на инициативу в области правотворчества.

Перед современной Российской Федерацией стоит альтернатива: формирование детально проработанного законодательства, ориентированного на интеграцию общественных и политических интересов, установление транспарентных правил игры для представителей лоббистского сообщества, чёткое разграничение дозволенного и запретного с целью сокращения коррупционных рисков и постепенного перехода политических процессов на новый уровень организации. Либо — сохранение статус-кво, сопровождающееся отрицанием преимуществ западных моделей и последовательным приравниванием лоббирования к нелегитимной коррупционной практике, что фактически оказывается лишь безуспешной попыткой справиться с неформальными механизмами влияния.

Бесспорно, оптимальным представляется путь, предусматривающий официальное закрепление нормативных границ лоббистской деятельности как сферы допустимой, с одновременным поддержанием жёсткой борьбы против любых её отклоняющихся проявлений как разновидности коррупционных действий, параллельно занимаясь повышением уровня политико-правовой осведомлённости граждан и поиском компромиссных сценариев при выработке значимых государственных решений.

## Библиографический список

1. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. С.210-220.

2. Драганов В. Цит. по: Любимов А.П. История лоббизма в России. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005 С.144.

3. Плескачевский В. Цит. по: Бондар О, Плюснина М., Беспалова Н. Лоббизм признают законным //Коммерсант. 17 нояб. 2008 № 208/П(4025).

4. Большой юридический словарь/под ред. А.В. Малько. М.,2009.

5. Нещадин А.А. Лоббизм в России: этапы большого пути. Ч.1 // Социс: Социологические исследования. 1996. №3. С.54.