

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация:** Тезисы посвящены истории развития лоббизма в России с 90-х годов до настоящего времени, фокусируясь на неудачных попытках законодательного регулирования. Обсуждаются инициативы и высказывается необходимость закрепления правил для лоббистов. Авторы подчеркивают необходимость закрепления правил для лоббистов. Статья завершается выводом о текущей неопределенности в разработке законодательства по лоббизму в России, выдвигая идею дальнейших усилий и консенсуса для его формирования.

**Ключевые слова:** лоббизм, развитие лоббизма в России, Национальный план противодействия коррупции, законодательное регулирование лоббизма.

Лоббизм групп интересов является важным феноменом в гражданском обществе, который оказывает значительное влияние на политические процессы. Лоббизм является важным общественно-политическим институтом современных демократических политических систем. На сегодняшний день одной из главных проблем является отсутствие легального закрепления понятия «лоббизм» в действующем законодательстве, так как данный процесс является одним из развивающихся, возникают вопросы с его правовым регулированием.

Развитие лоббизма в России началось с 90-х годов XX века, однако в силу социальных, политических и экономических особенностей, современный этап развития лоббизма в России приходится на конец 1990-х – начало 2000-х годов вследствие масштабных экономических реформ [1]. В 2000-е гг. на российский рынок вышло большое количество иностранных компаний, которые рассматривали взаимодействие с государством как важную составляющую своего бизнеса. Во второй половине 2000-х годов лоббистская деятельность в России была институционализирована в силу возникновения GR и лоббистских ассоциаций, созданию образовательных программ по этим направлениям, а также образованию профильных GR-департаментов у крупных компаний.

Правовые основы лоббизма заложены в п. 1 ст. 30, 32, п. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации, которые предусматривают наличие права на объединение, участие в управлении делами государства и право использовать не запрещенные законом способы в целях защиты своих интересов [2]. Конституция гарантирует право «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Поправки от 1 июля 2021 г. ввели в п. 1 ст. 114 подпункт е, согласно которому «Правительство РФ осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики».

Однако профильный закон, регулирующий GR-отрасль, до сих пор не принят. Первые попытки по законодательному оформлению лоббистской деятельности были предприняты еще в 1992 году [3]. Иркутский совет народных депутатов издал правовой акт «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области», который также регламентировал лоббизм в правотворческой деятельности региона [4]. В 1992 году в Верховном Совете России началась разработка федерального закона по регламентации лоббистской деятельности, изначально планировалось, что действие закона будет распространяться только на лоббистскую деятельность внутри парламента, а лоббистами



предлагалось считать юридических и физических лиц [5]. Однако данный законопроект был изменен во время рассмотрения в Государственной Думе: была расширена сфера его деятельности до других ветвей власти, а также понятие лоббистов было ограничено только. Данный законопроект не был принят в связи с упразднением Верховного Совета.

В 1994 году в Государственную Думу был внесен законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Данный законопроект предусматривал создание системы контроля над лоббистской деятельностью, в том числе введение отчетности лоббистов перед органами государственной власти, порядок их регистрации и контроль лоббистских групп со стороны Минюста России. Данный законопроект успели принять лишь в первом чтении из-за завершения полномочий Государственной Думы.

Впоследствии депутатами Государственной Думы предпринималось еще несколько попыток продвижения законопроекта о регулировании лоббистской деятельности. Внесенный в 1997 году законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» депутатами В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым и А.В. Чуевым не прошел дальше первого чтения [6]. Согласно заключению Правового управления Госдумы на данный законопроект, в нем отсутствовали положения о порядке лоббистской деятельности в некоторых специальных органах исполнительной власти, об определении понятия «лоббистская организация» и прочее. По мнению Правового управления, попытка правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти в данном законопроекте являлась неудачной ввиду большого количества недочетов несоответствия существующим федеральным законам, в частности ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В 2003 году Б.Б. Надеждиным, И.М. Хакамадой и Б.Е. Немцовым был внесен законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Законопроект не прошел дальше первого чтения. В заключении Правового управления Государственной Думы было отмечено, что данный законопроект может быть внесен только после заключения Правительства России, поскольку один из пунктов законопроекта предусматривает ведение отдельного учета в федеральных органах государственной власти документов, поступивших от аккредитованных лоббистов. Также отмечается, что неоправданно выделять депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в качестве специальных субъектов лоббистских отношений наряду с федеральными органами государственной власти и их должностными лицами [7]. Один из авторов данного законопроекта Б.Б. Надеждин позже отметил, что принятие закона о лоббистской деятельности утратило прежнюю актуальность из-за низкой вероятности договориться с фракциями и депутатами, так как большинство решений в данной связи принимается в правительстве и администрации президента [8].

В ноябре 2003 года Межпарламентская Ассамблея СНГ приняла модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти», рекомендовав парламентам-участникам Межпарламентской Ассамблеи СНГ использовать его в национальном законодательстве. Документ регламентировал правовой статус лоббистских организаций (порядок их создания и регистрации, сферу прав, характер отчетности). Также в законе прописан механизм контроля за деятельностью лоббистских организаций. Лоббистская деятельность определяется как 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.



В 2008 году появилась информация в СМИ, что Государственное правовое управление Президента РФ готовит проект закона о регулировании лоббизма в России [8] в соответствии с национальным антикоррупционным планом.

Некоторые регионы, в частности Свердловская область, готовят свой закон о регулировании лоббистской деятельности, однако до сих пор данный закон не был принят в регионах. Тогда среди депутатов возникла дискуссия о целесообразности принятия соответствующего закона. Член «Единой России» Виктор Плескачевский, председатель думского комитета по собственности, отмечал, что в России пока нет определенной культуры для принятия закона о лоббизме, а возможности для лоббирования интересов компаний он предложил развивать через такие институты, как РСПП, «Опоры России» и другие. Владимир Груздев, первый зампред комитета Госдумы по гражданскому законодательству заявил, что необходимость в данном законе есть, однако регистрация лоббистов не должна носить уведомительный характер, поэтому было предложено создать специальные разрешения для осуществления лоббистской деятельности [8].

Законодатели должны были пойти по пути американского закона 1995 года для того, чтобы их проект был воплощен в жизнь. Для начала дать более четкие формулировки, а уже затем показать на примере ряд случаев, что точно будет выходить за рамки правового регулирования.

Наиболее важным сдвигом на пути к формированию специального законодательства стал Указ Президента от 13 марта 2012 года «О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 гг.» [9], в котором Министерство экономического развития совместно с Министерством юстиции РФ и другими федеральными органами власти поручили разработать обсуждение с различными представителями социальных групп возможности формирования института лоббизма. Заместитель Министерства экономического развития О. Фомичев, отметил, что в стране может появиться совершенно новая профессия – лоббист, к которой необходимо выдвинуть правило о предоставлении всех сведений, касающихся доходов и расходов, связанных с деятельностью, а также требованиям выдвигаемым профессиональным лоббистам [10].

Сообщения о готовящемся законе о лоббизме появлялись и в 2013 году. Тогда о необходимости принятия закона высказывались зампредседателя Госдумы Николай Левичев и председатель Совета по правам человека Михаил Федотов [11]. По словам Федотова, общество должно понимать, как действуют лоббисты, поэтому необходимо принять соответствующий закон.

В январе 2019 года зампредседателя Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Анатолий Выборный («Единая Россия»), законопроект о легализации института лоббизма в РФ в рамках борьбы с коррупцией может быть разработан и внесен на рассмотрение парламента в 2019 году. Он отметил, что лоббизмом должны заниматься профессионалы с соответствующим образованием. В настоящее время существуют различные организации, которые продвигают интересы, например, бизнеса, среди них Торгово-промышленная палата РФ, "Опора России", Российский союз промышленников и предпринимателей. Другие организации продвигают интересы граждан, в их числе Общественная палата. По его мнению, в России одно из лучших в мире антикоррупционных законодательств, но для формализации института лоббизма необходимо поработать над теоретической базой. Говоря о необходимости принятия закона, Выборный заявил, что в данном контексте необходимы единые правила с введением реестра лоббистов, а компании должны иметь профильные подразделения с обученными работниками [12].

Поправки к Конституции РФ от 1 июля 2021 г. ввели в п. 1 ст. 114 подпункт е, согласно которому «Правительство РФ осуществляет меры по поддержке институтов гражданского



общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики».

Но вплоть до настоящего времени ни одну из попыток продвижения закона о лоббировании нельзя назвать состоявшейся до конца.

Анализируя современное состояние лоббизма в России, становится ясным, что несмотря на неоднократные попытки внедрения законодательного регулирования, страна до сих пор остается без принятого профильного закона по лоббированию интересов. Таким образом, несмотря на обозначенные попытки и обсуждения, Россия пока не сумела закрепить в законе механизмы и правила для регулирования лоббистской деятельности. Вопрос о легализации лоббизма остается открытым, требуя дальнейших усилий и консолидации в области разработки и внедрения соответствующего законодательства.

*Список литературы:*

1. Павроз А.В. Тенденции, проблемы и перспективы лоббизма в России. Вестник Московского университета. сер. 18. Социология и политология. 2018. Т. 24. № 4. С.152.
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
3. Суровцев С.И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С.56.
4. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» (Утв. Решением Малого Совета. Иркутского областного Совета народных депутатов от 12 декабря 1992 г. № 14/6 – МС) // Ведомости Иркутского областного Совета народных депутатов 1993. № 2.
5. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 6.
6. Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. Код доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/97801795-2>
7. Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. Код доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/396138-3>
8. Лоббизм признают законным. Начата работа над соответствующим законом. Газета «Коммерсантъ». 17.11.2008. С.4. Код доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1069159>
9. Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.
10. Проект Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым 02.06.1997). – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home#doc/PRJ/32392/4294967295/0> (дата обращения: 02.06.2023).
11. В России может появиться закон о лоббизме. Известия. 11 ноября 2013. Код доступа: <https://iz.ru/news/559396>
12. В Госдуме сообщили о проработке проекта о легализации лоббизма для борьбы с коррупцией. ТАСС. 9 января 2019. Код доступа: <https://tass.ru/politika/5981098>

