

А.С. Даниелян  
кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры гражданского процесса и международного права  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

К.С. Литовко  
студент юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

## К вопросу о перспективе легализации лоббистской деятельности в Российской Федерации

В статье рассматривается актуальное состояние законодательного регулирования лоббистской деятельности и перспективы легализации лоббизма. Дается краткий исторический обзор развития идеи урегулирования лоббистской деятельности в РФ. Анализируется соотношение коррупции и лоббизма, дается характеристика актуальному состоянию лоббизма в РФ как комплексному социальному явлению. Озвучиваются возможные положительные последствия легализации лоббистской деятельности.

The article examines the current state of legislative regulation of lobbying activities and the prospects for legalizing lobbyism. A brief historical overview of the development of the idea of settling lobbying activities in the Russian Federation is given. The correlation between corruption and lobbyism is analyzed, and the current state of lobbying in the Russian Federation as a complex social phenomenon is described. Possible positive consequences of legalization of lobbying activity are sounded.

**Ключевые слова:** лоббизм, легализация лоббизма, правовая система России, продвижение интересов, цивилизованный лоббизм.

**Keywords:** lobbyism, legalization of lobbyism, the legal system of Russia, promotion of interests, civilized lobbying.

С переходом Российской Федерации на рыночную экономику у граждан и юридических лиц, имеющих притязания на продвижение своей частной воли через органы государственной власти, появились правовые основания для таких действий. Они получили свое нормативное регулирование в ст. ст. 30-33 и п.2 ст. 45 Конституции РФ<sup>1</sup>. Признается, что данные правовые положения являются конституционными основами лоббистской деятельности<sup>2</sup>.

Несмотря на фактическое закрепление положений, дающих право лоббировать свои интересы в органах государственной власти, легального закрепления лоббистской деятельности в законодательстве все еще не предусмотрено, данные положения Конституции РФ еще не получили нормативного развития. В условиях переходного состояния экономики, а за ней и всего устройства общества, обуславливающих изменения форм взаимодействия общества, бизнеса и государственной власти, исследование института

лоббистской деятельности и перспектив его законодательного регулирования представляется актуальным.

В научной литературе отсутствует единогласие касаясь определения термина «лоббизм», однако больших споров о сущности данного явления не возникает. Как правило, под лоббизмом понимаются схожие явления. В работе под лоббизмом будем понимать «законные действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или не принятия) органами власти решения в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями»<sup>3</sup>. Хотелось бы обратить особое внимание на законность как необходимую черту лоббизма. Зачастую, лоббизм отождествляется гражданами РФ с коррупцией, что не соответствует его сути. В данном контексте, И.О. Агапов<sup>4</sup>, отмечая сходство субъекта, объекта и содержания коррупции и лоббизма, главным разграничением этих явлений называет законность

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс

<sup>2</sup> Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 1 (220). С. 46–52.

<sup>3</sup> Цит. по: Камнев Д.Г. Выработка новых подходов к трактовке лоббизма в России: поиск оптимальной модели взаимодействия власти и бизнеса // Общество, государство, право. 2012. № 2 (6). С. 4.

<sup>4</sup> Агапов И.О. О сопоставимости и соотношении лоббизма и коррупции // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 2. С. 18–24.

методов, которые используются лоббистами. Для разграничения лоббизма и коррупции предлагается позитивная формула - «всё, что не является лоббизмом – коррупция». Однако для применения этой формулы на практике, очевидно, необходимо четкое легальное закрепление лоббистской деятельности, которого, как уже было отмечено нами выше, в законодательстве РФ сегодня нет.

В то же время, попытки нормативно урегулировать лоббизм совершались с мая 1993 г, когда была организована международная конференция, посвященная исследованию лоббизма<sup>5</sup>. В 1995 г. выработан законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»<sup>6</sup>. Однако принят он не был и в дальнейшем не рассматривался. С 2008 г. начинается новая волна заинтересованностью этой тематикой со стороны государства, и в Национальных планах противодействия коррупции систематически в том или ином виде появляется информация о необходимости выработки стратегии по нормативному закреплению лоббизма. Особенно подробно это было рассмотрено в Национальном плане по противодействию коррупции на 2014-2015 годы<sup>7</sup>. Там впервые дается легальное определение лоббизма как 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. Легальная трактовка лоббизма так же дается в региональном законодательстве. В ст. 38 Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных актах Краснодарского края» под лоббизмом понимается деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве<sup>8</sup>.

В своем идеальном виде лоббистская деятельность является оптимальным способом донесения гражданским обществом, бизнесом своих потребностей и интересов до государственных органов. Под «идеальным» лоббизмом в данном случае понимается лоббизм

<sup>5</sup>URL:

[http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_1089\\_linkid\\_42.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_1089_linkid_42.html) (дата обращения 04.01.2018).

<sup>6</sup> Цит. по: Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности // Юридический мир. 2015. №9. С. 60–65.

<sup>7</sup> О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы: Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 (ред. от 15.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, № 15

<sup>8</sup>URL:

<http://www.kubzsk.ru/basic/normdocs/zakonPravotvor.php> (дата обращения 04.01.2018)

«цивилизованный», законный. Одна из главных его особенностей – нормативное закрепление и регулирование, способствующие прозрачности этой деятельности в целом. Как было отмечено выше, в РФ лоббизм не закреплен на законодательном уровне. Таким образом, отнести его к «цивилизованному» нельзя. Форму лоббизма, существующую сегодня в РФ относят к теневому (дикому, неформальному) лоббизму. Методы, которые используются в данной форме, очень тесно соприкасаются с коррупционными, зачастую переплетаясь с ними. На фоне такого положения вещей, учитывая общий правовой нигилизм граждан РФ, лоббистская деятельность воспринимается ими негативно. Как правило, не берутся во внимания положительные черты лоббизма, как средства взаимодействия общества в лице профсоюзов, бизнеса, общественных организаций и государства. Граждане не разделяют лоббистскую деятельность и действия, связанные с коррупцией. Данные явления в их сознании синонимичны и взаимозависимы. О необходимости их четкого разграничения мы писали выше. Этому разграничению в сознании граждан, на наш взгляд, кардинально поспособствовало бы легальное закрепление лоббизма. Сегодня настоящие лоббисты используют для донесения своих частных интересов легальные методы: экспертные заключения, опросы, митинги, демонстрации, публикации в СМИ и др. Однако из-за отсутствия законодательного регулирования им приходится противостоять и не на равных конкурировать с другими «лоббистами» - коррупционерами, стремящимися не убедить, а просто подкупить представителя власти, при этом испытывая на себе негативное давление общественного мнения и отождествление себя с вышеназванными коррупционерами.

Перед переходом к рассмотрению конкретных перспектив легализации лоббистской деятельности, хотелось бы ответить на возможное мнение о том, что лоббизм как социальный институт априори не нужен и все его проявления необходимо искоренять и запрещать так как уже существует институт донесения частных интересов до представителей власти – представительные органы власти. На наш взгляд, данное мнение было бы несостоятельным. Во-первых, представительные органы призваны реализовывать не отдельный частный интерес, а интерес широкой общественности, во-вторых, из-за бюрократии, загруженности депутатов мобильность, динамичность органов представительной власти не может отвечать социальным потребностям в решении конкретных проблем избирателей. Предлагаем в данном споре придерживаться позиции, что лоббистская деятельность дополняет работу депутатов, представляя интересы большего количества населения, реализуя тем самым один из

основных принципов демократии – обязательный учет мнения меньшинства<sup>9</sup>.

По вопросу перспектив законодательного регулирования лоббистской деятельности существуют неоднозначные мнения в научной литературе. Некоторые ученые считают, что необходимость закрепления лоббизма еще не наступила, другие безоговорочно поддерживают законодательное урегулирование этой сферы. Как бы там ни было, государство, очевидно, берет курс на создание нормативной базы лоббистской деятельности. Так, в качестве первого этапа закрепления лоббизма считают принятие пакета поправок, получивших название Закона «Об иностранных агентах». Проводится аналогия с подобным актом 1938 г., предвещавшим закрепление лоббизма в США<sup>10</sup>. Упоминание необходимости выработки стратегии нормативного закрепления лоббизма в Национальном плане по противодействию коррупции так же указывает на то, что законодатель увидел необходимость в легализации лоббистской деятельности. Учитывая общемировую политическую конъюнктуру и появление новых коррупционных скандалов внутри

<sup>9</sup>Агапов И.О. О сопоставимости и соотношении лоббизма и коррупции // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 2. С. 18–24.

<sup>10</sup>Василенко А.И. Принятие закона «об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 3 (25). С. 44–58.

страны, достаточный уровень фактического присутствия лоббистской деятельности в общественных отношениях, считаем, что закрепление института лоббизма на законодательном уровне более чем возможно. На наш взгляд, данное закрепление привело бы, в частности, к следующим положительным последствиям:

- выведение экономических взаимодействий, связанных с продвижением частных интересов, из тени и обложение их налогом;

- улучшение отношения граждан к лоббистской деятельности и легальное разграничение её с коррупцией;

- создание возможностей для контроля со стороны общества и бизнеса за чиновниками и представителями власти, повышение прозрачности процесса и причин принимаемых управленческих решений;

- повышение международного статуса РФ, создание понятных и легальных механизмов взаимодействия с органами власти по вопросам продвижения частных интересов.

В заключении, подчеркнем что сложившиеся общественные отношения, закрепление правовых основ, разрешающих лоббистскую деятельность в Конституции РФ, соответствующие проекты законов о лоббистской деятельности, все учащающиеся упоминания о лоббизме в официальных источниках, принятие закона «Об иностранных агентах» свидетельствуют о закономерном процессе, ведущем к постепенной легализации лоббистской деятельности. На наш взгляд, данная легализация явилась бы положительным и закономерным итогом, отражающим цивилизованное и качественное развитие РФ в условиях рыночной экономики.

**А.М. Долгов**  
*кандидат юридических наук,*  
*доцент кафедры уголовного процесса*  
*ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

## **О процессуальном порядке возбуждения уголовного дела капитаном судна**

Статья посвящена исследованию норм уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих порядок возбуждения уголовного дела капитаном судна. Предлагается внести изменения в действующее законодательство.

The article is devoted to the study of the rules of criminal procedure legislation regulating the procedure of initiation of criminal proceedings by the captain of the vessel. It is proposed to amend the current legislation.

**Ключевые слова:** капитан судна, возбуждение уголовного дела, производство неотложных следственных действий.

**Keywords:** captain of the ship, initiation of criminal proceedings, the production of urgent investigative actions.