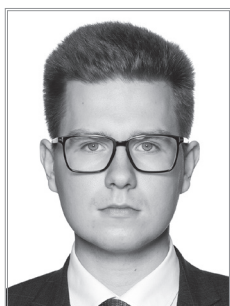


ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА: СПЕЦИФИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ, ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Никита Холин*

DOI 10.24833/2073-8420-2025-2-75-102-115



Введение. Статья посвящена исследованию института лоббизма как институционально оформленного механизма влияния на принятие политических решений в современных демократиях. Под демократией здесь понимается политическая система, отвечающая критериям конкурентных выборов, разделения властей и защиты прав человека. Лоббизм трактуется как целевое взаимодействие между бизнес-структурами, органами государственной власти и гражданским обществом, направленное на представление интересов и выработку законодательных инициатив в публичной сфере. В работе проведен сравнительно-правовой и контент-анализ основных моделей лоббистской деятельности (реестровая, консультационная, гибридная и цифровая), исследовано правовое регулирование (законы США, ЕС, Канады и нормативные пробелы в РФ) и оценено влияние лоббирования на этапы разработки государственной политики. Особое внимание уделено сравнительному анализу практик в США, Европейском Союзе и России, что позволило выявить общие принципы институционализации и существенные различия в механизмах прозрачности, отчетности и санкций.

Материалы и методы. В данном исследовании применён комплекс методов, включающий комплексный обзор литературы, анализ конкретных кейсов, сравнительный анализ, изучение правовых норм и статистический анализ. Первоначально был проведён систематический обзор научных публикаций, монографий и законодательных актов по лоббизму в России и зарубежных странах (США, ЕС, Канада, Бразилия, Индия), что позволило выявить ключевые концептуальные подходы и существующие пробелы в исследовании. Далее на основе отчетов по Lobbying Disclosure Act (США, 1995–2023 гг.), EU Transparency Register и Office of the Commissioner of Lobbying (Канада) анализировались конкретные примеры институционализированного лоббизма для понимания механизмов регистрации, отчетности и контроля. Сравнительный анализ различных систем лоббирования осуществлялся по критериям прозрачности, формализации, административных затрат и гибкости, а также по оценке их

* **Холин Никита Дмитриевич**, магистрант 2 года обучения факультета управления и политики, кафедра мировых политических процессов МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: applepushkin@ya.ru
ORCID ID: 0009-0008-0772-012X

эффективности воздействия на процесс формирования государственной политики. Для определения охвата и ограничений нормативного регулирования выполнен подробный анализ действующих законов и нормативных актов, включая выявление отсутствия чёткого определения, участников и санкций в российском законодательстве. Статистический анализ затрат на лоббизм и их распределения по секторам базировался на открытых данных реестров и годовых отчётов лоббистских организаций, что позволило визуализировать структуру расходов.

Результаты исследования. Институционализированный лоббизм выступает одним из ключевых механизмов влияния на процесс принятия политических решений в современных демократических государствах. Профессиональные лоббисты и специализированные лоббистские организации влияют на формирование государственной повестки в широком спектре сфер – от хозяйственной и торгово-экономической до экологической и социальной политики. Анализ данных открытых реестров показывает, что в США затраты на лоббизм непрерывно растут, достигнув 4,5 млрд USD в 2023 г. (U.S. Senate, 2024), что свидетельствует о возрастающем весе корпоративных интересов в законодательном процессе. Прозрачность процедур регистрации и регулярной отчётности, характерная для реестровых моделей США и ЕС, играет критическую роль в обеспечении баланса между общественными интересами и интересами отдельных групп. В странах с чётко установленными правовыми рамками (жёсткие требования к раскрытию информации, санкции за нарушение отчётности) лоббизм демонстрирует более высокий уровень легитимности и публичного доверия. Вместе с тем недооценка роли контроля и недостаточные механизмы санкций могут привести к чрезмерному влиянию узких групп и созданию коррупционных рисков. Эффективность институционализированного лоббизма определяется ресурсами участников и качеством правового регулирования, прозрачностью процессов и строгой системой ответственности за нарушение норм.

Обсуждение и заключение. Современная практика институционализированного лоббизма демонстрирует его двойственный характер: с одной стороны, лоббирование способствует демократическому процессу, предоставляя законодателям экспертные данные из бизнеса, науки и общественных организаций, а с другой – при отсутствии чётких правовых рамок и механизмов контроля оно может стать источником политической коррупции и непрозрачного влияния. В условиях переходных и зрелых демократий важно выстроить комплексный подход к регулированию, включающий обязательную регистрацию участников, раскрытие финансовых потоков и санкции за нарушение отчётности. Такая система обеспечивает баланс между легитимным представлением интересов и недопущением доминирования узких групп. Лоббизм, будучи неотъемлемым элементом публичной политики, должен интегрироваться в единую правовую архитектуру, подкреплённую механизмами ответственности и мониторинга. Особую актуальность имеет дальнейшее изучение практик лоббирования в странах с формирующимися демократиями, где отсутствие традиций прозрачности усугубляет риски коррумпированного воздействия и преодоления институциональных барьеров для эффективного представительства гражданских и коммерческих интересов.

Введение

Согласно Конституции Российской Федерации (статьи 2 и 17), верховенство закона и обеспечение прав и свобод

человека и гражданина являются безусловными приоритетами государства. В рамках укрепления правовой культуры и дисциплины как в обществе, так и среди финансово-промышленных групп и транснациональных компаний институционализация

каналов взаимодействия с органами власти приобретает особую значимость. Одним из эффективных инструментов в этой системе выступает лоббизм — легитимное представление интересов через формализованные механизмы нормативно-правового взаимодействия.

Лоббизм призван обеспечивать доступ отраслевых экспертов к процедурам подготовки законодательных инициатив, сокращать информационные асимметрии между государственными органами и представителями бизнеса, науки и общественных организаций, а также повышать качество принимаемых решений за счёт учёта специализированных знаний. Вместе с тем эта практика обладает двойственным потенциалом: при наличии надёжных правовых гарантий и прозрачных правил лоббизм служит легитимным каналом формирования общественно-политической повестки, однако при отсутствии строгого контроля и ответственности он может превращаться в инструмент недобросовестного давления и коррупционных схем. Ключевой основой эффективного правового оформления лоббизма является законодательное закрепление чёткого определения понятий «лоббист» и «лоббистская деятельность», а также понятия интересов лоббируемых групп. Не менее важным элементом является ведение единого государственного реестра лоббистов с обязательным раскрытием данных о клиентах и источниках финансирования. Ежеквартальная или ежегодная отчётность о затратах и целях лоббистских кампаний дополнительно повышает уровень публичности.

Исследование

Лоббизм — один из основополагающих институтов современного демократического общества. В широком смысле лоббизм — это «мероприятия, направленные на оказание влияния на политиков и чиновников»¹, «любые попытки индивидов или частных групп интересов влиять на решения правительства»². В более общем смысле лоббизм — это деятельность по представительству и отстаиванию интересов посредством воздействия на должностное лицо и орган публичной

власти в целях оказания влияния на формирование и реализацию государственной политики. Становление лоббизма происходило в XVII–XIX вв., когда в рамках британской парламентской системы складывались первые неформальные практики влияния на решения органов государственной власти. Сам термин «лобби» (англ. lobby) происходит от латинского слова *lobia* — крытая галерея или коридор в монастырях. В 1640-х годах словом «лобби» стали называть вестибюль здания Палаты общин британского парламента, где представители различных интересов имели возможность встречаться с депутатами вне зала заседаний. В Соединённых Штатах Америки в первой половине XIX века термин «лобби» приобрёл политическую окраску, обозначая группы людей, объединённые общими деловыми, территориальными или профессиональными интересами. Параллельно появились понятия «лоббизм» (*lobbyism*) и «лоббирование» (*lobbying*) для описания практики неформального воздействия на голоса законодателей. Зарождение института лоббизма было обусловлено потребностью в обмене информацией и аргументах между законодателями и профильными группами интересов, что со временем вылилось в формализацию соответствующих процедур и создание современных правовых механизмов регулирования этой деятельности.

Со временем институт лоббизма претерпел значительные трансформации и приобрёл массовый характер. Если ранее лоббированием интересов занимались преимущественно малочисленные политизированные группы — предприниматели и различные профсоюзы, — то к концу XX — началу XXI века участие в лоббистских практиках начинают принимать практически все социальные группы: от объединений граждан и среднего, и малого бизнеса до общественных организаций, образовательных и культурных учреждений, здравоохранительных институтов и промышленных финансовых групп³.

Далее изменился и объект приложения лоббистского воздействия: лоббизм перестал ограничиваться лишь законодательной ветвью власти и стал инструментом влияния

¹ Webster's New Collegiate Dictionary // URL: www.merriam-webster.com

² Encyclopedia Britannica // URL: www.britannica.com

³ Закон об открытости лоббистской деятельности 1995 года: взгляды двух законодателей // Вопросы демократии. Лоббирование в Америке. 1998. Июнь. Т. 3, № 2. С. 8–12.

на все значимые центры исполнительного управления и муниципальное самоуправление. Такая амплитуда применения позволила субъектам лоббизма формировать повестку и продвигать инициативы не только в парламентских комиссиях, но и в профильных министерствах, регулирующих органах и даже на региональном уровне.

Масштаб взаимодействия эволюционировал от единичных контактов граждан с депутатами к устойчивой и интенсивной системе: современные лоббистские сети включают постоянные экспертные группы, профессиональные лоббистские агентства и цифровые платформы, которые обеспечивают непрерывный обмен информацией между всеми участниками процесса принятия решений. Системный подход позволяет оперативно адаптироваться к изменениям законодательного поля и эффективно представлять интересы широкого круга заинтересованных сторон.

Лоббистская деятельность в современной России формировалась на протяжении чуть более двадцати лет и прошла три ключевых этапа, отражающих эволюцию взаимоотношений между обществом и государством. На сегодня можно выделить несколько этапов, которые обусловлены некоторыми особенностями во взаимоотношениях общества и власти [2. С. 34-39]:

На первом этапе, который охватывает начало 1990-х годов, лоббирование осуществлялось преимущественно через личные связи и неформальные каналы: представители различных групп интересов взаимодействовали с чиновниками, игнорируя при этом общественные блага в пользу частных выгод.

На втором этапе, стартовавшем в начале 2000-х, наблюдалось становление гражданского общества и укрепление институтов выборной власти и профессиональных ассоциаций; лоббисты начали искать баланс между интересами бизнеса и ожиданиями широкой общественности, опираясь на формальные механизмы взаимодействия с законодательными и исполнительными органами.

Третий этап, начиная с 2008 года, характеризуется интеграцией лоббистских структур в систему государственного управления на всех уровнях: власть активно привлекает профильные объединения для разработки и реализации приоритетных экономических программ, а бизнес всё чаще воспринимает социальную ответственность как неотъемлемую часть своей деятельности.

Современный российский лоббизм представляет собой сложную сеть взаимосвязей между государственными институтами, коммерческими и общественными субъектами, где формальные процедуры и экспертные платформы дополняют неформальные практики, обеспечивая более прозрачное и структурированное влияние на процесс выработки государственной политики.

В Российской Федерации на законодательном уровне определения лоббизма нет. Неоднократно вносимые в Государственную Думу законопроекты о лоббировании в разные периоды свидетельствуют о непреходящем характере обозначенной темы. При этом стоит упомянуть, что достаточно часто не определенный на законодательном уровне термин «лоббизм» встречается в текстах разного рода нормативно-правовой документации. Попыткой о правовом регулировании лоббизма следовало считать Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», в котором Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и другими федеральными органами государственной власти поручалось организовать обсуждения с различными социальными группами вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма [3].

Для эффективного функционирования института лоббизма в Российской Федерации необходимо последовательное формирование и взаимосвязь нескольких ключевых компонентов.

Во-первых, требуется разработка и принятие специализированного федерального закона «О лоббировании», который определит природу лоббистской деятельности, статус профессиональных лоббистов и критерии их взаимодействия с органами власти.

Во-вторых, следует создать постоянно действующие экспертные площадки при федеральных и региональных органах государственной власти, позволяющие профильным специалистам и представителям бизнес-сообщества участвовать в обсуждении нормативно-правовых инициатив на ранних этапах.

В-третьих, необходим информационный ресурс, объединяющий нормативно-правовые акты и инициативы, в котором

размещается реестр субъектов лоббистской деятельности с полным описанием их клиентов и направлений лоббирования, обеспечивая тем самым прозрачность и доступ общественности к данным о влиянии на законодательный процесс.

В-четвёртых, рекомендуется учредить единый государственный реестр лоббистских организаций под эгидой Министерства юстиции Российской Федерации: после официальной регистрации такие организации получают юридический статус и полномочия на представительство интересов конкретных коммерческих и некоммерческих структур.

Пятым элементом является создание и аккредитация профессиональных образовательных программ и учреждений, специализирующихся на подготовке лоббистов, включая курсы по этике, правовым основам и методам взаимодействия с органами власти. Создание института лоббизма в Российской Федерации будет способствовать повышению качества законотворческой деятельности государства как на федеральном, так и региональном уровнях. Полноценно работающий институт лоббизма сможет противодействовать коррупции в сфере принятия государственных решений и их последствий и в целом может быть эффективным инструментом в развитии национальной экономики [4].

Лоббизм в системе координат принятия политических и экономических решений в демократическом обществе

Лоббизм выступает одним из центральных механизмов воздействия на формирование экономической и политической повестки в рамках демократических систем, обеспечивая гражданам и организованным группам возможность непосредственно представлять свои интересы должностным лицам и законодательным органам без прохождения исключительно электорально партийных процедур. В основе лоббистской практики лежит демократическое право подачи обращений к органам власти, закреплённое в международных и национальных правовых актах, что придаёт институту легитимность и правовую основу. Благодаря лоббизму профильные группы (бизнес ассоциации, общественные и экспертные сообщества) могут предоставлять законодателям и госструктурам аналитические данные, экспертные заключения и обоснованные предложения еще на стадии разработки нормативных актов, что повышает качество

принимаемых решений и способствует учёту разнообразия интересов. При этом эффективная институционализация лоббизма требует чётких правил взаимодействия — регистрации участников, публичной отчётности и механизмов ответственности — для предотвращения непрозрачных практик и сохранения баланса между общественными и частными интересами. Институционализация лоббизма усиливает политическую ответственность правительства и расширяет участие граждан в управлении государством, предоставляя законодателям и исполнительной власти оперативную информацию о реальных потребностях различных социальных групп. Лоббисты представляют интересы граждан, предприятий и финансово-промышленных объединений, «подсвечивая» влияние тех или иных политических решений на отдельные слои общества и прогнозируя возможные последствия в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Они также разрабатывают и предлагают обоснованные альтернативные варианты нормативных актов и политических мер, учитывающие баланс общественных и частных интересов. Благодаря такой экспертизе у представителей власти формируется более объективная картина совокупности социальных потребностей и многообразия альтернативных политических решений, что способствует принятию более эффективных и взвешенных решений в экономической и политической сферах. Эффективность этого процесса зависит от строгих механизмов прозрачности, отчётности и ответственности участников, которые предотвращают необоснованное доминирование узких интересов и укрепляют общественное доверие к институту лоббизма [6].

Институционализация лоббизма не только усиливает политическую ответственность правительства, но и кардинально расширяет возможности граждан и общественных групп в активном участии в управлении государством. В демократических системах лоббисты интегрированы в политико-административный процесс, выступая связующим звеном между властными структурами и общественными интересами. По словам Дж. Бирнбаума, «лоббисты работают как неоплачиваемые сотрудники тех, кто принимает решения. Они обеспечивают законодателям финансовую поддержку, необходимую для обеспечения переизбрания, и предоставляют информацию о политике и текущих процессах, которую государственные чиновники зачастую не могут получить

от своих собственных, нередко недофинансируемых, структур» [6. Р. 8]. При этом сенатор К. Левин подчеркивает: «лоббизм сегодня является таким же элементом процесса управления, как разработка и прохождение законопроектов, и играет важнейшую роль в обмене информацией, который обеспечивает жизнеспособность демократии. В отличие от тоталитарных режимов, где отсутствует возможность влиять на решения извне, демократические государства нуждаются в множественной потоке данных от граждан, чтобы законы действительно отражали волю народа». В Соединенных Штатах профессиональные лоббисты ежегодно взаимодействуют с комитетами Конгресса через реестр Lobbying Disclosure Act, подавая аналитические отчеты по таким важнейшим темам, как здравоохранение, энергетика, финансовые услуги и технологии. В 2023 году их совокупные расходы превысили 4,5 млрд USD, из которых около 30 % было направлено на социально-значимые инициативы, включая реформу образования и экологическое регулирование⁴. Аналогичная практика наблюдается в Европейском Союзе: после введения EU Transparency Register в 2011 году число участников выросло до 13 500, а ежегодные траты составляют порядка 150 млн EUR⁵. Лоббисты здесь участвуют в организациях общественных консультаций, готовят поправки к нормативным актам и обеспечивают экспертную поддержку при пленарных слушаниях. В Канаде Office of the Commissioner of Lobbying регистрирует как внутренних, так и внешних лоббистов, в том числе представителей крупных корпораций и неправительственных организаций. За последние пять лет объем официально задекларированной лоббистской активности в Канаде вырос более чем на 25 %, что свидетельствует о возрастающем признании лоббизма как легитимного механизма влияния на исполнительную власть.

В странах с формирующимися демократиями, таких как Бразилия и Индия, институт лоббизма находится на ранней стадии развития. В Бразилии платформа e-Democracia обеспечивает публичные консультации по законопроектам, привлекая до 100 000 участников ежегодно, в то время как в Индии обсуждение государственных инициатив и добровольные кодексы поведения

посредников только начали формироваться. Эти практики закладывают основу для формализации лоббизма и укрепления прозрачности.

Лоббизм сегодня выступает одним из важнейших механизмов демократического управления, обеспечивая учёт и баланс интересов гражданского общества при разработке государственной политики. Институт лоббизма поддерживает плюралистическую модель политической организации, где многочисленные социальные группы - от предпринимательских ассоциаций и профсоюзов до НПО и экспертов — конкурируют за внимание законодателей, а государственная власть выполняет роль независимого арбитра. Благодаря этому механизму законодатели получают прямую обратную связь о потребностях различных слоёв населения, что позволяет предложить более сбалансированные решения. Суть лоббизма заключается в способности представителей общественных и коммерческих структур «подсвечивать» возможные последствия принимаемых мер в краткосрочной и долгосрочной перспективе, а также предлагать оптимальные альтернативы. Модели работы лоббистов и требования к ним варьируются в зависимости от страны: в США под регистрацией и отчётностью по Lobbying Disclosure Act скрываются миллиарды долларов, направленных на здравоохранение, энергетику и образование; в ЕС EU Transparency Register фиксирует публичные консультации на уровне Европарламента; в Канаде Office of the Commissioner of Lobbying контролирует как внутренних, так и международных участников процесса.

В результате такого взаимодействия формируется объективная картина множества социальных интересов и альтернативных политических решений. При условии наличия чётких правовых рамок — обязательной регистрации, контроля финансовых потоков и санкций за нарушение отчётности — лоббизм способствует формированию государственной политики, максимально учитывающей общественные и частные интересы. Без таких гарантий институт рискует превратиться в источник непрозрачных практик и подорвать доверие к власти, что подчёркивает необходимость постоянного совершенствования механизмов прозрачности и ответственности.

⁴ LOBBYING DISCLOSURE ACT (1995) // Public Law 104-65

⁵ EU Transparency Register (2014) // European Parliament Briefing

Лоббизм как профессиональная сфера деятельности

В современных демократических обществах ключевой тенденцией развития лоббизма становится его острая профессиональная направленность. На смену нерегулярным акциям граждан и общественных объединений пришла деятельность специализированных лоббистских агентств и профессиональных консультантов, нанятых бизнес-структурами, некоммерческими организациями и ассоциациями. Эти профессиональные лоббисты выступают посредниками между своими клиентами и представителями государственной власти, обладая необходимыми юридическими и аналитическими компетенциями для выработки и продвижения законодательных инициатив на разных уровнях управления. Именно такие агенты инициируют подготовку экспертных отчётов, организуют встречи с законодателями и формируют многоуровневые коммуникационные стратегии, направленные на эффективный учёт и баланс интересов нанимателей.

Понятие профессионального лоббизма впервые систематически описано Лестером Милбрэтом, который определил «лоббирование» как «стимулирование и осуществление коммуникаций кем-то иным, нежели гражданин, действующий от собственного имени, направленных на должностных лиц, принимающих решения, с целью повлиять на их выбор». В соответствии с этим определением современные агенты лоббирования не только представляют интересы клиентов, но и обеспечивают постоянную экспертизу законодательных инициатив, своевременный анализ рисков и выгод, а также разрабатывают альтернативные варианты нормативных актов [7].

Традиционно профессионализация лоббизма начала формироваться в Соединённых Штатах после принятия Lobbying Disclosure Act, регулирующего деятельность свыше 13 000 зарегистрированных лоббистов и устанавливающего строгие правила отчётности. В Европейском Союзе аналогичные функции выполняет EU Transparency Register, где профессиональные консультанты и агентства обязаны раскрывать информацию о клиентах и суммах затрат. В Канаде Office of the Commissioner of Lobbying подтверждает статус профессионального

лоббиста после регистрации и выдачи специального идентификатора, что способствует взаимодействию с правительственными структурами и способствует повышению доверия к институту.

В большинстве стран с формальным регулированием лоббистской деятельности лоббист определяется именно как профессиональная фигура. Так, в США Lobbying Disclosure Act квалифицирует лоббиста как любое физическое лицо, являющееся штатным сотрудником клиента или нанятое им за вознаграждение и осуществляющее более одного лоббистского контакта в полугодие, за исключением тех, кто тратит на лоббирование менее 20 % своего рабочего времени; это положение подчёркивает профессиональный статус лиц, регулярно взаимодействующих с законодателями. В Евросоюзе регистрация в EU Transparency Register требует от консультантов и агентств подтверждения их профессиональной компетенции и раскрытия структуры вознаграждения, что обеспечивает надёжность данных и укрепляет доверие. Канадский Lobbying Act (1985, с поправками 2014) вводит понятие «регистрируемой лоббистской деятельности», охватывающее как внутренний, так и внешний лоббинг, и предполагает обязательную сертификацию профессиональных лоббистов через Office of the Commissioner of Lobbying. Аналогичные нормы существуют в Великобритании (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014) и Австралии (Register of Lobbyists Act 2014), где специалисты по правовому лоббированию обязаны пройти аккредитацию и указывать в реестре политические связи и клиентов»⁶.

Нормативно-правовые акты большинства стран с формальным регулированием лоббизма определяют обширный спектр задач, которые должен выполнять профессиональный лоббист. Прежде всего, он содействует достижению политического равновесия, обеспечивая баланс интересов различных групп и выступая посредником в переговорах между ними и законодателями. Лоббисты создают условия для системного представления позиций промышленных объединений, ассоциаций и союзов, организуя регулярные встречи и консультации, а также разрабатывая и продвигая соответствующие экспертные отчёты. Одной из ключевых функций

⁶ LOBBYING DISCLOSURE ACT (1997) // Public Law 104-65. P. 695.

является предоставление представителям органов власти возможности заранее оценивать последствия экономических и социальных нововведений — профессиональные агенты анализируют проекты законов и распоряжений, моделируют их влияние на отраслевые и общественные процессы. Кроме того, лоббисты обеспечивают законодательную и исполнительную ветви власти постоянным доступом к мнениям широкого круга профильных экспертов — от специалистов в области технологий и здравоохранения до представителей образовательных и культурных учреждений. Наконец, через организацию открытых дискуссий и публичных консультаций они расширяют возможности граждан для самовыражения и участия в законодательной инициативе.

Для реализации своих целей профессиональные лоббисты выполняют комплекс взаимосвязанных задач, которые обеспечивают системное и эффективное представительство интересов нанимателей. Прежде всего, они внимательно отслеживают деятельность ключевых органов государственной власти и иных регулирующих структур, анализируя планы законопроектов и административных решений, способных повлиять на интересы представляемых групп. Одновременно лоббисты устанавливают и совершенствуют деловые контакты с должностными лицами на всех уровнях — от комитетов Конгресса и Еврокомиссии до профильных министерств и региональных администраций. Это позволяет им своевременно вносить корректировки в разрабатываемые нормативные акты и участвовать в административных процедурах. Лоббисты активно влияют на формирование законодательных и административных решений через подготовку экспертных заключений, участие в публичных и закрытых консультациях, а также представление альтернативных проектов нормативных актов. Они содействуют включению своих нанимателей в процессы подготовки и обсуждения законопроектов, обеспечивают доступ к «закулисным» форматам взаимодействия, таким как рабочие группы и консультативные советы. Кроме того, профессиональные агенты информируют законодателей и государственных служащих о деятельности своих клиентов, представляя подробные отчёты о целях, рисках и преимуществах продвигаемых инициатив.

В США и ЕС эти задачи формализованы в рамках законодательных регистров, где лоббисты обязаны раскрывать сведения о контактах, расписании встреч и финансо-

вом вознаграждении. В Канаде Office of the Commissioner of Lobbying регулярно публикует отчёты о взаимодействии зарегистрированных лоббистов с органами власти, а в Австралии и Великобритании профессиональные лоббисты проходят предварительную аккредитацию и ежегодную переподготовку, что усиливает прозрачность и ответственность их деятельности. Таким образом, выполнение указанных задач обеспечивает комплексное и сбалансированное представительство интересов, основанное на анализе, коммуникации и постоянном взаимодействии с государственными институтами.

Лоббизм как организационно-правовая форма

Современный профессиональный лоббизм функционирует в различных организационных форматах, объединяя экспертизу, системность и юридически закреплённые процедуры взаимодействия с органами государственной власти. Наиболее распространённой моделью являются специализированные лоббистские агентства и консалтинговые фирмы, которые формируют междисциплинарные команды из юристов, аналитиков и коммуникационных стратегов. Такие структуры нанимаются корпорациями, отраслевыми союзами и некоммерческими организациями для разработки комплексных кампаний по продвижению интересов на федеральном, региональном и международном уровнях. Альтернативный подход реализует корпоративный лоббизм внутри крупных предприятий и финансово-промышленных групп. В этом случае работодатели создают собственные департаменты лоббистской деятельности, используя внутренние исследовательские центры, аналитические подразделения и разветвлённые контактные сети для прямого взаимодействия с депутатами, министерствами и региональными администрациями. Такая модель обеспечивает глубокое знание бизнес-специфики и позволяет выстраивать долгосрочные, основанные на доверии, отношения с представителями власти. Третья форма — профессиональные ассоциации и саморегулируемые объединения лоббистов, существующие, например, в США (Американская ассоциация лоббистов), Великобритании (Ассоциация профессиональных лоббистов) и других странах. Эти организации разрабатывают кодексы этики, устанавливают стандарты подготовки и аттестации специалистов, организуют образовательные

программы и конференции для обмена лучшими практиками. Ассоциации также выступают посредниками при взаимодействии с регуляторами, контролируют соблюдение членами требований по регистрации и отчётности, а в ряде случаев проводят внешние аудиты.

В условиях масштабов и сложности современных политико-правовых процессов создание специализированных лоббистских фирм является наиболее эффективным способом институционализации представительства интересов. В отличие от индивидуальных агентов, профессиональные агентства предлагают комплексный подход: они объединяют команды юристов, аналитиков, коммуникационных специалистов и отраслевых экспертов, что позволяет решать широкие и многослойные задачи одновременно.

Лоббистская фирма как юридическое лицо обладает рядом ключевых преимуществ. Во-первых, разделение труда и централизованное управление ресурсами обеспечивают высокую координацию действий и оптимизацию затрат времени и средств. Во-вторых, фирмы могут формировать проектные группы по конкретным направлениям — налогообложение, государственное регулирование, социальная защита и др. — привлекая узкопрофильных экспертов для глубокого анализа последствий и выработки альтернативных решений. В-третьих, многие такие агентства позиционируют себя как «government relations agencies» или «public affairs agencies», расширяя спектр услуг: от мониторинга законодательных инициатив до организации публичных кампаний и взаимодействия с медиа. Параллельно в крупных корпорациях и финансово-промышленных группах формируются собственные департаменты лоббизма («in-house lobbyists» по канадскому Закону «О лоббизме»), где сотрудники выполняют функции межведомственного посредничества от имени организации. Эти внутренние лоббисты обеспечивают оперативный доступ к течению законодательного процесса и интеграцию интересов компании на всех уровнях власти.

В ряде стран законодательство прямо закрепляет статус лоббистской фирмы и её сотрудников. Так, в США Lobbying Disclosure Act требует от агентств регистрировать детали контрактов, финансирование

и количество лоббистских контактов. В Евросоюзе через EU Transparency Register агентства обязаны раскрывать структуру собственности и источники средств. В Канаде внутренние и внешние лоббисты регистрируются в Office of the Commissioner of Lobbying, а фирмы проходят ежегодную сертификацию.⁷ Наиболее значимая организационно-правовая форма лоббистской деятельности — это создание профессиональных ассоциаций.

Профессиональные ассоциации и саморегулируемые организации играют центральную роль в развитии и легитимизации института лоббизма на международной арене. Старейшей и авторитетной из них считается основанная в 1979 году Американская лига лоббистов (American League of Lobbyists), ныне функционирующая как Ассоциация профессиональных консультантов по связям с правительством (Association of Government Relations Professionals). Эта организация определяет и поддерживает строгие стандарты этического и профессионального поведения, формулирует кодекс этики и проводит ежегодную сертификацию лоббистов. Ежегодно Ассоциация организует специализированные учебные программы, семинары и конференции по вопросам законодательного процесса, методам аналитики, цифровому лоббизму и инновационным коммуникационным стратегиям. Она также осуществляет мониторинг законодательных инициатив по регулированию лоббизма и ведет консультативный диалог с Конгрессом и администрацией президента США, что позволяет своевременно интегрировать новые технологические тренды и реагировать на изменения политического ландшафта.

В Бельгии ключевой организацией является Общество специалистов по европейским делам (The Society of European Affairs Professionals), основанное в 1999 году. Общество служит платформой для обмена опытом между консультантами, работающими с институтами Европейского Союза, и выпускает ежегодные отчёты об актуальных тенденциях и вызовах в сфере лоббирования в Брюсселе. Оно разрабатывает рекомендации по повышению эффективности общественных консультаций и влияет на регламент парламентских комитетов. Канадский Институт отношений с правительством (Government Relations Institute of Canada), основанный

⁷ LOBBYING DISCLOSURE ACT (1995) // Public Law 104-65.

в 1981 году, предлагает многоступенчатую систему сертификации in-house лоббистов, включая курсы по этике, налоговому лоббизму и методам анализа данных. Институт сотрудничает с парламентскими комитетами и министерствами, выступая партнёром при организации круглых столов и круглых столов для обмена передовой практикой управления государственными и корпоративными интересами. В Великобритании Ассоциация профессиональных политических консультантов (Association of Professional Political Consultants), существующая с 1992 года, стандартизирует процессы работы с Парламентом и правительственными департаментами. Организация выпускает ежегодник по нюансам нормативного регулирования и внедряет систему peer review для независимой аттестации консультантов. Помимо этого, Ассоциация организует тематические рабочие группы по вопросам цифровой прозрачности, защиты персональных данных и взаимодействия с лоббистскими платформами. Немецкая ассоциация политических консультантов (German Association of Political Consultants), образованная в 2001 году, объединяет более 200 компаний и индивидуальных консультантов. Она поддерживает тесные связи с Бундестагом и федеральными министерствами, организуя экспертные форумы и учебные стажировки для молодых специалистов. Ассоциация выступает инициатором национальных стандартов по учёту расходов на лоббизм и разработке методик оценки эффективности кампаний. В Польше Ассоциация профессиональных лоббистов (The Association of Professional Lobbyists in Poland), учреждённая в 2005 году, активно продвигает законодательные инициативы, связанные с введением обязательной сертификации, ежегодной отчётности и публичных консультаций. Организация сотрудничает с Сеймом и Сенатом, а также выпускает практические руководства по регистрации и ведению реестра лоббистов. Ассоциации существуют в Австралии (Public Affairs Council of Australia), где проводятся ежегодные форумы по вопросам государственной

деятельности и медиа-стратегий, и в Японии (Japan Association of Public Affairs), которая объединяет специалистов по межкорпоративному взаимодействию и организует программы обучения в области парламентского права проведения слушаний.

Несмотря на разнообразие региональных моделей, все перечисленные ассоциации разделяют общие принципы: обязательную регистрацию членов, прозрачную отчётность о финансовых и контактных показателях, разработку этических кодексов и системы непрерывного образования. Они играют роль объединительного звена между частным сектором и государственными институтами, способствуют систематизации лучших практик и гармонизации международных стандартов лоббизма. В современных условиях цифровизации и анализа больших данных профессиональные объединения становятся ключевым фактором адаптации институтов к новым вызовам, разрабатывая рекомендации по интеграции технологий, обеспечению кибербезопасности и защите информации при проведении лоббистских кампаний.

Эмпирика лоббизма в странах

Институт лоббизма в современных демократических государствах обладает масштабам, измеряемым десятками тысяч профессиональных участников, и ежегодно привлекает значительные финансовые ресурсы. В США по данным реестра Lobbying Disclosure Act зарегистрировано свыше 13 000 лоббистов, которые расходуют многомиллиардный бюджет на взаимодействие с федеральными и региональными органами власти и за период с 1998 по 2023 год суммарно вложили в лоббизм более 76 млрд USD, привлекая к процессу свыше 335 000 человек⁸. В Канаде и ЕС реестры фиксируют устойчивый рост затрат и численности профессионалов, сопоставимый с американским, а Великобритания, Австралия и Япония демонстрируют аналогичные тенденции увеличения объёмов и охвата сферы. (табл. 1). Согласно статистическим данным по всей стране лоббированием заняты более 335 тыс. человек.

⁸ Lobbying Disclosure (2024) // U.S. Government Accountability Office

Таблица 1. Количество лоббистов и расходы на лоббизм в США (федеральные органы государственной власти)⁹

Год	Общее количество лоббистов (чел.) (органы гос. власти)	Расходы на лоббизм (млрд долл.)
1998	10406	1,45
1999	12933	1,44
2000	12536	1,56
2001	11831	1,63
2002	12113	1,83
2003	12913	2,06
2004	13167	2,19
2005	14071	2,44
2006	14495	2,63
2007	14837	2,87
2008	14195	3,31
2009	13787	3,50
2010	12965	3,51
2011	12711	3,32
2012	12433	3,30
2013	12279	3,24
2014	12301	3,25
2015	12412	3,22
2016	12813	3,16
2017	12756	3,38
2018	12564	3,46
2019	12633	3,51
2020	12423	3,53
2021	13235	3,78
2022	13847	4,11
2023	13164	4,26

Согласно исследованиям Дж. Фигейрейдо, структура представленных интересов выглядит следующим образом: коммерческие корпорации контролируют около 55 % лоббистской активности на федеральном уровне и 40 % на уровне штатов в США; торговые и отраслевые ассоциации составляют приблизительно 29 % и 46 % соответственно; профсоюзы занимают порядка 6 % на федеральном уровне и 2 % на уровне штатов; остальные группы, включая некоммерческие организации, экологические и идеологические движения, обеспечивают примерно 10 % федеральной активности и 12 % на уровне штатов.

Особую группу составляют крупнейшие потребители лоббистских услуг: национальные торговые палаты, медицинские ассоциации и ассоциации пенсионеров, а также транснациональные компании — от General Electric и Northrop Grumman до Exxon Mobil и Boeing. Их расходы на лоббизм сопоставимы с годовыми бюджетами средних стран и служат индикатором зрелости и организованности отрасли (табл. 2).

Современный лоббизм всё чаще опирается на цифровые платформы и аналитику больших данных, что позволяет оперативно адаптировать коммуникационные стратегии и точно влиять на ключевые решения. В этих условиях эффективность института зависит от прозрачных реестров, регулярной отчётности и надёжных механизмов контроля, обеспечивающих баланс интересов бизнеса, общества и государства и укрепляющих доверие к демократическим процедурам. (табл. 2).

Таблица 2. Затраты на лоббирование интересов крупнейших потребителей лоббистских услуг за период с 2000 по 2024 г.¹⁰

Ранг	Потребитель лоббистской услуги	Расходы на лоббирование (млн долл.)
1	Торговая палата США	1 141 645 230
2	Медицинская ассоциация США	389 224 640
3	Национальная ассоциация риэлторов США	286 647 200
4	Ассоциация больниц США	264 257 311
5	Ассоциация пенсионеров США	228 489 023
6	Фармацевтические исследователи и производители США	250 466 420
7	General Electric	328 120 560
8	Exxon Mobil	223 712 349
9	Boeing Co	201 362 212
10	Lockheed Martin	285 122 235
11	Edison Electric Institute	197 798 963

⁹ Leading lobbying spenders in the United States in 2024 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/257344/top-lobbying-spenders-in-the-us/>

¹⁰ Leading lobbying spenders in the United States in 2024 // Statista <https://www.statista.com/statistics/257344/top-lobbying-spenders-in-the-us/>

Заключение

Настоящее исследование дало возможность комплексно оценить институт лоббизма как механизм влияния на процесс принятия политических и экономических решений в современных демократических государствах. Системный сравнительно-правовой анализ продемонстрировал, что лоббизм является устойчивым элементом политического процесса, обеспечивающим взаимодействие между бизнесом, гражданским обществом и государственными органами.

Анализ практик США, где лоббизм достиг наибольшего уровня институционализации и прозрачности, выявил основные закономерности: обязательная регистрация лоббистов, детализированная отчетность и применение санкций за нарушения служат ключевыми факторами, обеспечивающими баланс интересов и минимизацию рисков непрозрачного влияния. Вместе с этим, обзор опыта ЕС, Канады, Великобритании, Австралии и Японии подтвердил наличие схожих тенденций к кодификации лоббистской деятельности и расширению форм взаимодействия, включая цифровые платформы и публичные консультации.

Структурный анализ показал, что основными субъектами лоббизма являются коммерческие корпорации, отраслевые и торговые ассоциации, за ними следуют общественные и экологические организации, профсоюзы и новые технологические сектора. Доля расходов и активность участников различных групп отражают степень их влияния и позволяют судить о приоритетах государственной политики. Профессионализация института, представленная созданием специализированных агентств, корпоративных подразделений и отраслевых ассоциаций, способствует упорядочению и стандартизации лоббистских практик. Болезненные для многих стран пробелы в российском законодательстве, связанные с отсутствием четкого определения лоббизма, реестра и механизмов ответственности, свидетельствуют о необходимости разработки комплексного правового регулирования.

Институционализация лоббизма на основе прозрачного отчетного механизма, четких нормативных требований и профессиональных стандартов является важным условием функционирования эффективной и легитимной системы взаимодействия между обществом, бизнесом и государством в современных демократиях.

Литература:

1. Автономов А.С. Азбука лоббирования. М., 2004.
2. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1.
3. Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования. Пятигорск, 2003.
4. Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования. М., 2010.
5. Толстых П.А. GR. Практикум по лоббизму в России. М., 2007.
6. Birnbaum J. The Lobbyists: How Influence Peddlers Get Their Way in Washington. New York: Three Rivers Press, 1993.
7. Baumgartner F.R., Leech B.L. The Multiple Ambiguities of "Counteractive Lobbying" // American Journal of Political Science. Vol. 40. No. 2 (May 1996). P. 521–542.
8. Milbrath L. The Washington Lobbyists. Chicago: Rand McNally, 1963.

INSTITUTE OF LOBBYING: THE SPECIFICS OF FUNCTIONING, THE MAIN DEVELOPMENT TRENDS

Introduction. The article is devoted to the study of the institute of lobbying as an institutionalized mechanism of influence on political decision-making in modern democracies. Democracy is understood here as a political system that meets the criteria of

competitive elections, separation of powers, and protection of human rights. Lobbying is interpreted as targeted interaction between business structures, public authorities and civil society aimed at representing interests and developing legislative ini-

tatives in the public sphere. The paper provides a comparative legal and content analysis of the main models of lobbying activities (registry, consulting, hybrid and digital), examines legal regulation (laws of the USA, EU, Canada and regulatory gaps in the Russian Federation) and assesses the impact of lobbying on the stages of public policy development. Special attention is paid to a comparative analysis of practices in the United States, the European Union, and Russia, which revealed common principles of institutionalization and significant differences in transparency, accountability, and sanctions mechanisms.

Materials and methods. This study uses a set of methods, including a comprehensive literature review, case-by-case analysis, comparative analysis, study of legal norms, and statistical analysis. Initially, a systematic review of scientific publications, monographs and legislative acts on lobbying in Russia and foreign countries (USA, EU, Canada, Brazil, India) was conducted, which allowed to identify key conceptual approaches and existing gaps in the research. Further, based on reports on the Lobbying Disclosure Act (USA, 1995-2023), the EU Transparency Register and the Office of the Commissioner of Lobbying (Canada), specific examples of institutionalized lobbying were analyzed to understand the mechanisms of registration, reporting and control. A comparative analysis of various lobbying systems was carried out according to the criteria of transparency, formalization, administrative costs and flexibility, as well as an assessment of their effectiveness in influencing the process of public policy formation. To determine the scope and limitations of regulatory regulation, a detailed analysis of existing laws and regulations was performed, including the identification of the lack of a clear definition, participants and sanctions in Russian legislation. The statistical analysis of lobbying costs and their distribution by sector was based on open data from registers and annual reports of lobbying organizations, which made it possible to visualize the cost structure.

Results of the study. Institutionalized lobbying is one of the key mechanisms of influence on the political decision-making process in modern democratic states. Professional lobbyists and specialized lobbying organizations influence the formation of the state agenda in a wide range of areas, from economic, trade, and economic to environmental and social policy. An analysis of open registry data shows that

lobbying costs in the United States are continuously increasing, reaching USD 4.5 billion in 2023 (U.S. Senate, 2024), which indicates the increasing weight of corporate interests in the legislative process. Transparency of registration procedures and regular reporting, characteristic of the registry models of the USA and the EU, plays a critical role in ensuring a balance between public interests and the interests of individual groups. In countries with well-established legal frameworks (strict disclosure requirements, sanctions for reporting violations), lobbying demonstrates a higher level of legitimacy and public trust. At the same time, underestimating the role of control and insufficient mechanisms of sanctions can lead to excessive influence of narrow groups and the creation of corruption risks. The effectiveness of institutionalized lobbying is determined by the resources of the participants and the quality of legal regulation, transparency of processes and a strict system of responsibility for violations of norms.

Discussion and conclusion. The modern practice of institutionalized lobbying demonstrates its dual nature: on the one hand, lobbying contributes to the democratic process by providing legislators with expert data from business, science, and public organizations, and on the other, in the absence of a clear legal framework and control mechanisms, it can become a source of political corruption and opaque influence. In transitional and mature democracies, it is important to develop a comprehensive regulatory approach that includes mandatory registration of participants, disclosure of financial flows, and sanctions for reporting violations. Such a system provides a balance between legitimate representation of interests and avoiding the dominance of narrow groups. Lobbying, being an integral element of public policy, should be integrated into a unified legal architecture supported by accountability and monitoring mechanisms. Of particular relevance is the further study of lobbying practices in emerging democracies, where the lack of a tradition of transparency exacerbates the risks of corrupt influence and overcoming institutional barriers to effective representation of civil and commercial interests.

Nikita D. Kholin,
2-year Master's student, Faculty
of Management and Politics, Department
of World Political Processes,
MGIMO University, Moscow, Russia

Ключевые слова:

лоббизм, органы государственной власти, принятие политических решений, гражданское общество, правовое регулирование, интересы финансово-промышленных групп, ТНК.

Keywords:

lobbying, public authorities, political decision-making, civil society, legal regulation, interests of financial and industrial groups, TNCs.

References:

1. Avtonomov A.S., 2004. Azbuka lobbirovania [The ABC of Lobbying]. Moscow.
2. Kums K., 1994. Lobbying and its Regulation: British Expert Advice. *Business and Politics*. № 1.
3. Malko A.V., Subochev V.V., 2003. Lobbizm: problema pravovogo regulirovania [Lobbying: Problems of Legal Regulation]. Pyatigorsk.
4. Subochev V.V., 2010. Lobbizm v Rossii: priroda, specifika, problem pravovogo regulirovania [Lobbying in Russia: Nature, Specificity, Problems of Legal Regulation]. Moscow.
5. Tolstyh P.A., 2007. GR. Praktikum po lobbizmy v Rossii. [GR. Practical Work on Lobbying in Russia]. Moscow.
6. Birnbaum J., 1993. The Lobbyists: How Influence Peddlers Get Their Way in Washington. New York: Three Rivers Press.
7. Baumgartner F.R., Leech B.L., 1996. The Multiple Ambiguities of "Counteractive Lobbying". *American Journal of Political Science*. Vol. 40. № 2. P. 521–542.
8. Milbrath L., 1963. The Washington Lobbyists. Chicago: Rand McNally.