

Лоббизм и GR

Понятия, функции, инструменты

Эдуард Войтенко

Анастасия Парфенчикова

Анастасия Парфенчикова

**Лоббизм и GR. Понятия,
функции, инструменты**

«Альпина Диджитал»

2022

Парфенчикова А. А.

Лоббизм и GR. Понятия, функции, инструменты /
А. А. Парфенчикова — «Альпина Диджитал», 2022

ISBN 978-5-20-600128-0

Лоббизм – для большинства россиян это слово овеяно зловещим ароматом государственных тайн и коррупции. Между тем, как подчеркивают авторы книги и практикующие лоббисты с огромным опытом Эдуард Войтенко и Анастасия Парфенчикова, важнейшие принципы профессионального лоббизма – честность и транспарентность. Коррупция вредит профессиональному лоббизму, утверждают они. Но как же действовать компаниям, заинтересованным в продвижении своих интересов на государственном уровне? Книга объясняет, каков путь выстраивания корректной коммуникации с властями в России, рассказывая об инструментарии лоббиста и о принципах профессиональной этики. В глоссарии приводятся пояснения к основной профессиональной терминологии, а в приложении – структура власти в Российской Федерации. «Конфликты между частными и публичными интересами способны приводить к внутригосударственным кризисам и обострять политический климат в стране, в то время как согласование разнополярных позиций обеспечивает формирование сбалансированных взаимоотношений личности и государства». Авторы признают, что лоббистская деятельность в нашей стране пока слабо регулируется – это заметно и по несовершенному в этой сфере законодательству, и по факту отсутствующей пока профессиональной саморегуляции. Для сравнения в книге имеется глава с обзором законодательства в сфере лоббизма в США, Канаде, и ряде стран ЕС. Однако, настаивают авторы, лоббизм – один из важнейших институтов гражданского общества. Ведь он помогает не только продвижению частных интересов, но и согласованию позиций, улаживанию конфликтов. Поэтому развитие лоббизма как общественного института необходимо для благополучного и успешного развития страны в целом. Книга указывает вектор этого развития, обозначает вехи на этом пути. «Феномен лоббизма до сих пор

окутан мифами и вызывает множество вопросов. Для чего нужен лоббистский инструментарий и в чем он состоит? Как происходит взаимодействие с органами государственной власти? Почему государство соглашается на диалог? Чем отличается лоббизм от коррупции? Лоббист и GR-специалист – один и тот же человек? В этой книге мы предприняли попытку ответить на эти и другие вопросы и разрушить стереотипы о лоббизме как о кулуарной, теневой деятельности». Вы узнаете • Что такое лоббизм; • В чем отличия лоббизма от GR и PR; • Какими инструментами пользуются лоббисты; • Почему коррупция вредит лоббизму. Для кого Для политологов и юристов, всех специалистов, работающих в сфере GR, PR и лоббизма, а также студентов, представителей бизнеса и всех, кто заинтересован в выстраивании корректной коммуникации с государством.

ISBN 978-5-20-600128-0

© Парфенчикова А. А., 2022

© Альпина Диджитал, 2022

Содержание

Часть 1	9
Глава 1	9
1.1. История возникновения лоббизма	9
1.2. Роль лоббизма в поддержке бизнеса, развитии общества и государства	12
1.3. Когда возникает потребность в использовании лоббистских технологий?	14
1.4. Лоббизм – узаконенная форма коррупции?	16
Глава 2	20
2.1. Лоббизм и три ветви власти	20
2.2. Сферы лоббистского влияния по горизонтали	21
2.3. Сферы лоббистского влияния по вертикали	26
Конец ознакомительного фрагмента.	29

Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова Лоббизм и GR: Понятия, функции, инструменты

Редактор *О. Шишмаренкова*

Руководитель проекта *Ю. Семенова*

Дизайн обложки *А. Гланцберг*

Корректор *В. Вересиянова*

Компьютерная верстка *Б. Руссо*

Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для частного использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя. В частности, запрещено такое использование, в результате которого электронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно.

Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия правообладателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.

© Войтенко Э., Парфенчикова А., 2022

© Оформление. ООО «Альпина ПРО», 2022

* * *

ЭДУАРД ВОЙТЕНКО
АНАСТАСИЯ ПАРФЕНЧИКОВА

ЛОББИЗМ И GR

ПОНЯТИЯ, ФУНКЦИИ, ИНСТРУМЕНТЫ



МОСКВА
2023

Часть 1

Понятие лоббизма

Глава 1

Институт лоббизма: История возникновения и роль в современном обществе

1.1. История возникновения лоббизма

Страной зарождения лоббизма считают *США*.

Само понятие «лоббизм» (lobbyism) произошло от англ. lobby, что в буквальном переводе означает «коридор». В английский язык это слово пришло из средневековой латыни: в XVI веке lobia называли проходы в монастырях¹, позже – узкие крытые галереи для прогулок членов палаты общин английского парламента². Вероятно, «лобби» уже тогда имело политическую окраску. Есть предположения, что после заседаний члены парламента выходили в коридор, где их встречали просители, заинтересованные в сделках с представителями власти³.

С развитием традиций лоббизма в США слово «лобби» приобрело и другие значения: кулуарное решение политических вопросов; группы людей, отстаивающие частные интересы в органах власти; давление на законодательный процесс и т. д.

У исследователей до сих пор не сложилось однозначного мнения относительно точного периода возникновения термина «лоббизм» в политической системе США.

Одни отмечают, что лоббизм как явление возник в Штатах одновременно с самим государством, поскольку демократическая система управления способствовала быстрому становлению этого политического института⁴.

Другие связывают его начало с президентством Улисса Гранта (1869–1877) и вестибюлем гостиницы «Уиллард» (Willard Hotel) в Вашингтоне, где он часто бывал⁵. По легенде, политики, прознавшие, что президент по вечерам курит сигару в холле отеля, собирались там, чтобы встретиться с ним и повлиять на принятие нужных им политических решений. Обремененный их просьбами, президент прозвал их коридорщиками, то есть лоббистами. В некоторых источниках указывается, что в «Уилларде» лоббисты собирались еще до Гранта – на рубеже XVIII и XIX веков, когда в этой гостинице останавливались парламентарии, приезжавшие на свои заседания в Вашингтон⁶.

Третьи считают, что лоббизм зародился задолго до появления отеля «Уиллард». Так, в документах штата Пенсильвания термин «лобби» в его политическом значении встреча-

¹ Толстых П. А. GR. Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. М.: Перо, 2019. 1245 с.

² Галстян А. С. Армянское лобби в США: формирование и основные направления деятельности (1915–2014 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2015. 253 с.

³ Петрова Е. В., Титов А. А. Лоббизм: естественная закономерность или угроза? // Научный лидер. 2021. № 25 (27). С. 6–11.

⁴ Бизнес и власть в России: формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата / [А. Н. Шохин и др.]; [науч. ред. и рук. авт. коллектива А. Н. Шохин]. М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2015. 460 с.

⁵ Margaret S. Thompson. *The "Spicier Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant*. (Ithaca: Cornell University Press, 1985. 288 p.)

⁶ Толстых П. А. GR. Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений...

ется еще в 1808 году. Затем лоббирование проявляется в начале 1830-х годов в штате Огайо. На федеральном уровне, в Вашингтоне, лоббисты начинают работать с 1840-х годов⁷.

Так или иначе, лоббирование стало набирать обороты именно при администрации Гранта, в преддверии так называемого позолоченного века⁸. На федеральном уровне наиболее влиятельные лобби были сосредоточены вокруг железнодорожных субсидий и тарифа на шерсть. В отдельных штатах лоббисты работали в самых разных областях – от промышленности до азартных игр. Например, Чарльз Ховард из лотерейной компании штата Луизиана активно лоббировал закрепление в законодательстве штата обязанности получения лицензии на продажу лотерейных билетов⁹.

Таким образом, начиная с середины XIX века лоббизм в США получил статус неотъемлемого политического института, обеспеченного Первой поправкой к Конституции США, которая гарантирует право народа на обращение к правительству с петициями.

Появление и развитие лоббизма в *других странах* также обусловлено правом граждан на обращение к представителям власти, закрепленным во всех демократических конституциях.

В современных государствах, основанных на принципах демократии и рыночной экономики, применение лоббистских технологий в политике и государственном управлении вполне закономерно.

Во-первых, избирательная система формирования органов государственной власти во многом ставит их представителей в зависимость от общественного мнения. Принцип разделения властей, система сдержек и противовесов не допускают узурпации всей полноты власти единственным органом. Эти предпосылки исключают автономность и изолированность властных структур от общественности и создают взаимозависимость всех составляющих демократической системы.

Во-вторых, двигателем рыночной экономики является активное развитие предпринимательства и конкуренции. В таких условиях неизбежно появление множества компаний, деятельность которых значительно влияет на экономические показатели, занятость населения и инвестиционный климат в стране. Поэтому государство опирается на предпринимателей, заинтересовано в успешной реализации бизнес-проектов, а значит, должно учитывать интересы индустрий и компаний в ходе разработки направлений государственной политики.

Лоббизм обеспечивает профессиональное представительство общественных интересов и бизнес-интересов на уровне государства, а инструменты лоббизма помогают найти баланс в принятии политических решений при снижении коррупционных рисков в законотворчестве и государственном управлении. Во многих странах лоббизм стал важным демократическим институтом, гарантирующим цивилизованное взаимодействие общества с властными структурами.

В одних странах лоббистская деятельность урегулирована на законодательном уровне, в других лоббизм существует негласно.

В *России* лоббизм имеет свою непростую историю. Некоторые исследователи отмечают его корни еще в дореволюционные времена и выделяют ряд институтов, через которые осуществлялось взаимодействие власти и общества¹⁰. Основные – это торговые съезды, предпри-

⁷ См. беседу National Public Radio с редактором Оксфордского словаря английского языка Джесси Шейдлауэром (Jesse Sheidlower) об У. Гранте и происхождении термина «лоббист» (<https://www.npr.org/2006/01/22/5167187/a-lobbyist-by-any-other-name>).

⁸ Позолоченный век в США – эпоха быстрого роста экономики и населения США после Гражданской войны (1861–1865) и реконструкции Юга (1865–1877).

⁹ См.: *The New York Times*. 1895. May 27; A noted lottery man dead. Career of Charles T. Howard, of the Louisiana Company. *The New York Times*. 1885. June 1.

¹⁰ См., напр.: Любимов А. П. История лоббизма в России. М.: Либерал. миссия, 2005. 208 с.; Шапкин И. Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX – начале XX веков. М.:

нимательские союзы, совещательные организации (советы), биржи. Самыми влиятельными на рубеже веков были Общество содействия развитию промышленности и торговли, Императорское русское техническое общество, Общество за экономическое возрождение России, Всероссийский союз торговли и промышленности. Эти объединения консолидировали в себе интересы всех участников и вырабатывали общую позицию для отстаивания ее перед правительством.

Позднее, в период СССР, было принято считать, что никакого лобби в Советском государстве быть не может – это негативное явление западного буржуазно-капиталистического мира. Однако на самом деле и в правительстве, и в самом ЦК КПСС, и в Политбюро существовали довольно мощные лоббистские структуры. Основными точками приложения лоббистских усилий были военно-промышленный, топливно-энергетический и агропромышленный комплексы, а самыми влиятельными «лоббистами» – отраслевые кланы и региональная элита¹¹. Естественно, формы и методы лоббирования партийных и иных интересов были весьма завуалированными¹².

После распада Советского Союза формирование новой экономико-политической реальности изменило отношение к понятию лоббизма. В 1992 году законодатель предпринял первую попытку правового регулирования этого явления, а в 1993 году под эгидой Верховного Совета РФ в Москве прошла международная конференция «Лоббизм как средство влияния на политику»¹³. Начиная с этого периода и вплоть до 2000-х годов (до формирования президентского большинства) в Государственной Думе стали разворачиваться лоббистские кампании, в ходе которых депутаты отстаивали отдельные группы интересов¹⁴. Например, широкую известность получили аграрное¹⁵ и пивное¹⁶ лобби.

С тех пор, несмотря на отсутствие закона о лоббизме в России по сей день, эта деятельность признается государством, а лоббисты и специалисты по связям с органами государственной власти (GR-специалисты) сформировали отдельное профессиональное сообщество.

Феномен лоббизма до сих пор окутан мифами и вызывает множество вопросов. Для чего нужен лоббистский инструментарий и в чем он состоит? Как происходит взаимодействие с органами государственной власти? Почему государство соглашается на диалог? Чем лоббизм отличается от коррупции? Лоббист и GR-специалист – один и тот же человек? В этой книге мы предприняли попытку ответить на эти и другие вопросы и разрушить стереотипы о лоббизме как о кулуарной, теневой деятельности.

Моск. акад. экономики и права, 1999. 200 с.; Хлевнюк О. В. Административные практики в советском тылу: между централизацией и автономией // Советский тыл 1941–1945: повседневная жизнь в годы войны. М.: Полит. энцикл., 2019. С. 257–276; Коновалов А. Б. Практики лоббирования региональных интересов в эпоху застоя (вторая половина 1960-х – первая половина 1980-х гг.) // Общество: философия, история, культура. 2017. № 7. С. 112–116.

¹¹ Лепехин В. А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М., 1994.

¹² См. подробнее: Любимов А. П. Указ. соч.

¹³ Меньшенина Н.Н., Пантелеева М. В. Лоббизм: курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2016.

¹⁴ См. подробнее: Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. 379 с.

¹⁵ В 1993–2003 годах в Государственной Думе существовала так называемая аграрная коалиция депутатов, продвигавших интересы аграриев: списание их долгов, увеличение дотаций и суммы на лизинг. Результатом лоббистских действий стало принятие законопроекта «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсации потерь в связи с его нарушением». Однако впоследствии президент Борис Ельцин наложил вето на этот законопроект, затем президент Владимир Путин отклонил его, поскольку законопроект существенно ущемлял интересы нефтепромышленников.

¹⁶ В 2001–2004 годах представители пивоваренной отрасли активно боролись с запретом рекламы пива на телевидении. Борьба не увенчалась успехом, – вероятно, по причине прямого указания Администрации Президента РФ.

1.2. Роль лоббизма в поддержке бизнеса, развитии общества и государства

На протяжении веков наша жизнь основывается на непрерывном взаимодействии личности, общества и государства. Двигателем такого взаимодействия выступают личные интересы граждан, интересы отдельных групп людей, то есть сообществ, и государственные интересы. Они взаимно влияют друг на друга и могут совпадать, сосуществовать параллельно либо противоречить друг другу. Конфликты между частными и публичными интересами способны приводить к внутригосударственным кризисам и обострять политический климат в стране, в то время как согласование разнополярных позиций обеспечивает формирование сбалансированных взаимоотношений личности и государства. Установление общественного равновесия возможно только тогда, когда при принятии политических решений, влияющих на экономическую, социальную и духовную жизнь в стране, учитываются все группы интересов.

Институт лоббизма выступает тем инструментом, который способен гармонизировать частные и публичные потребности, поскольку гарантирует представительство и защиту интересов бизнес-сообщества и многочисленных социальных групп на разных уровнях государственной власти.

Лоббизм выполняет *целый ряд задач*, которые условно можно разделить на *три категории*: частные, общественные и государственные.

Во-первых, лоббизм как технология выстраивания диалога с властью и продвижения частных интересов *отвечает запросам конкретных компаний и экономических отраслей*, помогая им в достижении стратегических целей.

Например, в случае установления государством дополнительных административных барьеров в том или ином секторе экономики отдельная компания или отраслевое объединение с помощью лоббистов могут вступить в коммуникацию с представителями уполномоченных органов государственной власти, обосновать чрезмерность нормативных правил и добиться смягчения регулирования. Это благоприятно отразится на экономической эффективности как самой компании, так и всей индустрии. Таким образом, понимая необходимость соотношения своей деятельности с интересами государства, политическими и регуляторными трендами, бизнес использует инструмент профессионального и цивилизованного взаимодействия с властью для успешной реализации своих проектов.

Во-вторых, лоббизм как политико-правовое явление *служит общественным интересам*, выступая гарантом демократии и формой самоорганизации гражданского общества.

Демократическая система предполагает коллективное участие в управленческих процессах и равное воздействие на их исход со стороны всех граждан и их объединений. Иными словами, при принятии ключевых решений должны быть учтены самые разные группы интересов.

Лоббистский инструментарий позволяет создать необходимый бизнесу и иным сообществам канал коммуникации с представителями власти и обеспечить трансляцию частных интересов в государственных органах. Лоббисты формируют площадку для диалога между всеми заинтересованными сторонами и выстраивают мосты в отношениях индивида и государства. Это гарантирует частному субъекту возможность быть услышанным теми, кто принимает государственные решения, и способствует позитивному влиянию на развитие демократических ценностей в обществе.

Важно иметь в виду, что *государство как общественный регулятор* обладает серьезным аппаратом принуждения в форме полномочий по регламентации общественных отношений, установлению юридической ответственности и применению мер наказания в случае нарушения индивидом предписанных норм. Эти правоохранительные полномочия государства направ-

лены на поддержание правопорядка, обеспечение общественной безопасности, экономической устойчивости и благоприятного климата в стране.

В то же время отдельные индивиды, равно как и их объединения, также должны обладать инструментами не только выражения своих интересов, но и реального влияния на принятие государственных решений. Формирование органов государственной власти посредством выборов, самостоятельное урегулирование населением локальных вопросов за счет системы местного самоуправления гарантируют представительство граждан в государственном управлении. Однако этих демократических институтов недостаточно для выражения воли частных субъектов и сообществ, деятельность которых влияет на экономические показатели, социальное благополучие и инвестиционную привлекательность государства. Очевидно, что социальная энергия этих групп населения должна иметь канал выхода.

Институт лоббизма создает такой канал, который включает в себе целый комплекс транспарентных правовых инструментов взаимодействия с государственными органами и их должностными лицами. Лоббистская деятельность представляет собой системный подход к выстраиванию диалога с представителями власти на основании профессиональной экспертизы. Главная цель диалога – организация взаимовыгодных форматов сотрудничества всех заинтересованных сторон. Иными словами, лоббисты обладают необходимыми знаниями о том, каким образом и в какой форме донести информацию до лиц, принимающих решения, чтобы интересы отдельной компании или индустрии были приняты во внимание на государственном уровне. Благодаря экспертизе в области законодательства, экономики и политического управления лоббисты в каждом конкретном случае прокладывают наиболее эффективный путь к достижению заданной клиентом¹⁷ цели.

В-третьих, рассуждая о важной роли института лоббизма, необходимо иметь в виду, что не только клиент выступает бенефициаром лоббистских услуг: *государство также нуждается в диалоге с бизнесом и общественными организациями* в целях выработки наиболее эффективных подходов как при решении конкретных задач, так и для развития гражданского общества в целом. Рост макроэкономических показателей, улучшение жизни населения, инвестиционная активность государства во многом зависят от достижений отдельных компаний. Компании, в свою очередь, должны учитывать актуальные политические и законодательные тренды для успешной реализации своих проектов. В этом смысле взаимовыгодное партнерство государства и бизнеса лежит в основе экономического развития и благоприятного социально-экономического климата в стране.

Кроме того, присутствие в политической системе института лоббизма значительно повышает качество государственных решений. В основе коммуникации между лоббистами и властными структурами лежит профессиональная экспертиза. Задача лоббиста заключается не только в том, чтобы установить контакт с нужным чиновником. Успех продвижения интересов клиента зависит от того, насколько лоббисту удастся сонастроить их с интересами должностного лица. Зачастую представители власти испытывают недостаток в сторонних экспертных знаниях в области своей компетенции для выработки наилучшего подхода, который отражал бы как потребности той или иной отрасли, так и государственные интересы. Задача лоббиста – устранить этот недостаток и предложить качественный аналитический продукт, который чиновник мог бы использовать в своей работе.

Например, при разработке законопроекта лоббист может представить в уполномоченный орган независимое правовое заключение, содержащее подробный анализ предлагаемого регулирования: его достоинства и недостатки для всех заинтересованных сторон, риски и перспективы правоприменения, соответствие трендам развития законодательства и концептуаль-

¹⁷ Клиент – частное лицо (физическое или юридическое), в чьих интересах осуществляется лоббистский проект, то есть чьи интересы отстаиваются в органах государственной власти.

ные предложения по его совершенствованию. Такой документ станет существенной помощью для законодателя в улучшении законопроекта и обратит его внимание на те аспекты, которые по тем или иным причинам не учтены.

Поэтому, вне всяких сомнений, лоббистские технологии позитивным образом влияют на политические процессы, содействуют органам государственной власти в реализации их полномочий и могут стать прочной опорой в поиске новых подходов к гармоничному и эффективному регулированию общественных отношений.

1.3. Когда возникает потребность в использовании лоббистских технологий?

Актуальность лоббистской деятельности в целом не зависит от политической обстановки и экономической ситуации в стране и в мире, а *потребность в лоббистских услугах бизнес имеет всегда*, хотя далеко не каждая компания эту потребность осознает.

Безусловно, внутри- или межгосударственные осложнения в политике и экономике в разы приумножают необходимость коммуникации с представителями власти. Однако даже *в условиях отсутствия различного рода кризисов* использование лоббистского инструментария не только приводит бизнес к максимальным показателям экономической эффективности, но и помогает своевременно выявить и предотвратить потенциальные риски и избежать финансовых потерь.

Перед компаниями всегда стоят задачи, реализация которых обусловлена выражением политической воли или политическим курсом государства. Так или иначе, осуществление любой предпринимательской деятельности должно подчиняться требованиям законодательства и учитывать тренды государственной политики. Поэтому взаимодействие с органами власти, обеспеченное лоббистским инструментарием, полезно и необходимо любой компании, даже если ее деятельность не ограничивается существенными административными барьерами в текущем моменте. И в условиях отсутствия строгого государственного контроля или нормативных изменений компании следует вести проактивную работу по анализу регуляторных рисков и возможностей для реализации своих проектов.

Кроме того, сложно выделить отрасль экономики или индустрию, которые находились бы в полной стагнации или в отношении которых вообще не принимались бы государственные решения. Законодательство, как и регуляторная политика, преимущественно находится в непрерывном процессе реформирования, поэтому у компаний всегда возникают те или иные GR-задачи, зачастую требующие немедленного решения. Опыт показывает, что даже компании с государственным участием нередко нуждаются в лоббистской поддержке.

Также важно помнить о тех компаниях, которые всегда находятся под пристальным вниманием государства. Речь о наиболее зарегулированных секторах экономики – например, табачной, алкогольной, фармацевтической промышленности. Любые изменения регулирования в этих областях создают существенные риски как для отдельных компаний, так и для отрасли в целом. Коммуникация с органами государственной власти поможет компаниям своевременно предотвратить такие риски и избежать убытков.

В то же время существуют индустрии, в которых государство, напротив, предлагает компаниям дополнительные возможности. Например, в последние годы это ИТ-сфера. Развитие технологий, с одной стороны, находится под строгим государственным контролем, с другой – обеспечивается повышенной поддержкой со стороны государства. Конечно, это актуально исключительно для российских ИТ-компаний.

Таким образом, в зависимости от направления государственной политики *отечественные и иностранные игроки* могут занимать совершенно разное положение на рынке, однако и те и другие сталкиваются с необходимостью решать лоббистские задачи.

Развивая пример IT-индустрии, отметим главный тренд последних лет – импортозамещение, благодаря которому у российских IT-компаний формируются новые возможности успешного развития. В этом случае лоббистские задачи отечественной компании состоят в синхронизации направлений своей деятельности с потребностями государства и интеграции в законотворческий процесс, чтобы успешно продвигать собственные интересы на государственном уровне и создавать новые потенциалы для своего роста.

Иностранные компании, напротив, сталкиваются с рисками и ограничениями. Используя лоббистский инструментарий, можно направить усилия на их минимизацию и сохранить, насколько это выполнимо, статус-кво. Безусловно, интересы иностранных игроков рынка в данном случае идут вразрез с трендом государственной политики, и повлиять на законотворческие или политические процессы крайне трудно. Однако до определенного момента у компаний остается возможность поддерживать текущее положение в отрасли как можно дольше.

Все эти задачи, которые бизнес вынужден решать в условиях относительной экономической и политической стабильности, приобретают особое значение *в эпоху кризисов*. В последние десятилетия мировое сообщество сталкивается с новыми вызовами: стремительные процессы глобализации, а затем национализация рынков, развитие новых технологий и переход в цифровую реальность, пандемический кризис, масштабные геополитические конфликты, установление санкционных режимов в отношении отдельных государств, в том числе России.

Такие события являются существенными дестабилизирующими факторами, которые вынуждают властные структуры оперативно реагировать на вновь возникающие угрозы и перемены в целях поддержания экономики. Меры государственного реагирования и стратегии, разрабатываемые органами власти в ускоренном режиме, оказывают значительное влияние на бизнес. Чтобы объективно оценить риски и возможности кризисных ситуаций, предпринять все необходимые шаги к оптимизации предпринимательской деятельности, компаниям особенно важно иметь в своем арсенале инструменты трансляции и отстаивания своих интересов на государственном уровне. Государство, в свою очередь, также заинтересовано в диалоге с бизнесом, поскольку во времена экономической турбулентности особенно нуждается в поиске новых антикризисных подходов.

Например, охватившая мир *пандемия коронавирусной инфекции* и принятые для борьбы с ней нормативные и регуляторные меры создали как существенные ограничения для одних отраслей (транспорт, туризм, организация досуга и развлечений и т. д.), так и новые возможности для других (фармацевтика и производство медицинского оборудования, IT-сфера).

Та же ситуация характерна при установлении *санкционного режима*: перспективы развития отечественных компаний в условиях импортозамещения значительно расширяются, в то время как иностранные игроки, оставшиеся на рынке, находятся в большей неопределенности. При этом и для зарубежных компаний сохраняются возможности реализации проектов, если их деятельность лежит в плоскости государственных интересов. Так, Россия отчасти зависит от иностранных компаний в ряде крупных отраслей, например в фармацевтической (по определенным видам лекарственных препаратов) или сельскохозяйственной (по средствам защиты растений, импортируемым семенам). Такие компании занимают выигрышное положение, поскольку государство остро нуждается в определенных видах продукции, не имеющих отечественных аналогов, и с большой вероятностью будет готово к взаимовыгодному диалогу.

Во всех описанных ситуациях независимо от того, какие последствия – позитивные или негативные – они предвещают компаниям и индустриям, важно своевременно реагировать на изменения в экономическом и правовом поле и отвечать новым вызовам и курсам государственной политики.

Однако далеко не всегда собственники или управленцы компаний способны правильно оценить сложившуюся экономико-политическую обстановку и ее перспективы для своего бизнеса и отрасли. Им необходима профессиональная поддержка экспертов по взаимодействию с властными структурами. Использование лоббистских технологий позволит, во-первых, определить влияние государственной повестки на работу конкретной компании или отрасли и выявить риски и возможности в поле ее деятельности; во-вторых, сформулировать перечень ключевых задач, которые необходимо решить компании в текущем моменте и более долгосрочной перспективе; в-третьих, сформировать стратегию по продвижению интересов компании на государственном уровне для максимально эффективного достижения поставленных целей.

Таким образом, институт лоббизма помогает компаниям, с одной стороны, вовремя разглядеть в текущих обстоятельствах новые возможности для роста и не упустить их, с другой – увидеть и предотвратить угрозы для успешной реализации бизнес-проектов. В связи с этим крайне важно правильно определять направления и пути развития компании на каждом этапе ее функционирования и на основании этого создавать пространство эффективной коммуникации с властью. Именно для этого предназначены инструменты лоббизма.

При этом такая вовлеченность бизнеса в процесс принятия государственных решений *очень полезна государству*, особенно в кризисные периоды, поскольку именно предпринимательство (бизнес) является опорой не только для поддержания роста и развития рыночной экономики и гражданского общества, но и для выхода из кризисов.

В частности, как уже отмечено, в условиях санкционного режима ряд отраслей и компаний, включая иностранные, не только сохраняют, но и приумножают свое значение для государства. Это касается, например, производства лекарственных препаратов и медицинского оборудования. Государство особенно заинтересовано в коммуникации и быстром решении вопросов, в том числе о снятии административных барьеров, с такими игроками рынка. Поскольку компании в самых значимых отраслях обеспечивают жизненно важные потребности населения, государство готово к дерегулированию таких отраслей в интересах общества. Это, безусловно, отвечает и интересам самих компаний.

Использование лоббистских технологий в частно-публичных отношениях позволяет консолидировать все позиции и способствовать выработке наиболее взвешенного подхода, максимально выгодного для всех заинтересованных сторон.

1.4. Лоббизм – узаконенная форма коррупции?

Зачастую, когда речь идет о лоббистском влиянии, в общественном сознании всплывают такие ассоциации, как кулуарное решение политических вопросов, незаконное давление на лиц, принимающих решения, подкуп представителей государственной власти. В профессиональной литературе исследователи феномена лоббизма нередко проводят параллели между лоббистскими и коррупционными способами влияния. Однако большинство из них приходят к выводу о том, что лоббистские технологии и коррупционные преступления не имеют между собой ничего общего¹⁸.

¹⁸ См., напр.: Толстых П. А. Лоббизм как коррупционная технология // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 6–2 (20). С. 205–214; Жуган И. Б. Лоббизм на современном этапе в США: правовые основы и анализ эффективности современного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 27–30; Киселев К. С. Лоббизм: методы легального влияния // Чиновник. 2002. № 6. С. 22–25; Любимов А. П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002; Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2 (206). С. 53–59.

Конечно, невозможно отрицать, что понятию лоббизма действительно нередко придают негативный смысл, и не только в России.

Проблема теневого лоббизма имеет отнюдь не российские корни, а связана еще с зарождением этого института в США. Происходящие там на протяжении полутора веков политические скандалы с участием лоббистов и использование ими коррупционных схем продавливания интересов усилили негативную коннотацию этого явления.

Однако антиправовые способы влияния отдельных лоббистов на процесс принятия государственных решений отнюдь не означают, что весь лоббистский инструментарий представляет собой серые схемы взаимодействия с властными структурами. В любой сфере деятельности встречаются как добросовестные профессионалы, так и мошенники, преследующие собственную выгоду в обход законодательных и социальных норм. То же справедливо в отношении лоббистской деятельности, которая сама по себе, безусловно, коррупционной не является. Напротив, эти явления – *лоббизм и коррупцию* – необходимо четко разграничивать.

Коррупция (лат. *corruptio* – подкуп, продажность, разложение, растление) – это уголовно наказуемое деяние, то есть преступление, за которое предусматривается юридическая ответственность: от лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до лишения свободы.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹⁹ к числу коррупционных действий относятся: во-первых, злоупотребление служебным положением или полномочиями; во-вторых, дача или получение взятки; в-третьих, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Из этого следует, что главным критерием выявления коррупционной составляющей в коммуникации с должностными лицами выступает получение чиновником материальной выгоды в обмен на удовлетворение интереса. Под материальной выгодой понимается не только денежное вознаграждение, но и любое имущественное благо. Например, преподнесение лоббистом подарков должностному лицу или предоставление услуг материального характера, в частности организация путешествия, за свой счет являются коррупционными действиями.

Как справедливо отмечает Верховный Суд РФ, коррупция, особенно в форме взяточничества, «посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие»²⁰.

Действительно, трудно поспорить, что высокий уровень коррупции в государственном аппарате крайне неблагоприятно отражается на социальной, экономической, политической и духовной сферах жизни общества. Коррупция препятствует экономическому росту, развитию государственности, неблагоприятно влияет на инвестиционную привлекательность страны и ее репутацию на международной арене, приводит к неадекватному распределению ресурсов, снижению качества товаров и услуг, а также к росту преступности и общественного недовольства.

¹⁹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 6 марта 2022 года).

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (ред. от 24 декабря 2019 года).

В то же время *институт лоббизма*, как описано выше, напротив, способствует улучшению экономических показателей и положительно влияет на лояльность населения по отношению к власти и общий социально-политический климат в государстве.

Коррупция вредит лоббизму, дискредитируя этот институт. Противодействие коррупции относится к числу публично значимых задач, которые призвана решать лоббистская деятельность. Эта идея поддерживается и государственной властью. Еще в 2008 году в контексте разработки мер по борьбе с коррупцией президент РФ предлагал рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность²¹.

Несмотря на сложившийся стереотип об использовании лоббистами незаконных схем влияния, коррупция препятствует эффективной реализации лоббистского инструментария компаниями, деятельность которых находится в правовом поле и подчинена жестким этическим принципам и требованиям комплаенса. Коррупционная составляющая, создавая угрозу национальной безопасности и дестабилизируя политическую систему, обесценивает роль профессиональной экспертизы, которая имеет ключевое значение при оказании лоббистских услуг. Поэтому институт лоббизма призван бороться с коррупцией, а не обеспечивать ее укрупнение в аппарате государственного управления.

Важно подчеркнуть, что *лоббизм – это профессиональная деятельность, подчиненная строгим правилам и принципам*. В ее основе лежит набор методов и технологий по установлению взаимодействия с органами государственной власти и влиянию на принятие ими политических и регуляторных решений. В совокупности эти методы и технологии образуют лоббистский инструментарий, который должен отвечать двум ключевым требованиям: законность и этичность.

Даже в тех правовых порядках, где лоббистская деятельность не регулируется на законодательном уровне, любая попытка влияния на власть с применением незаконных схем находится за пределами лоббизма.

Безусловно, в лоббистских отношениях может присутствовать неформальный контакт с должностным лицом. Как показывает практика, в большинстве стран в качестве специалистов по взаимодействию с органами государственной власти выступают именно бывшие госслужащие. Помимо знаний политических процессов и механизмов принятия государственных решений, они обладают обширными знакомствами в органах власти и используют свои возможности неформального общения. Например, для продвижения интересов клиента в дополнение к официальному письму компании в соответствующий госорган можно лично напрямую донести ее позицию до чиновника благодаря знакомству с ним. Такая коммуникация не подразумевает вознаграждение должностного лица за принятие «нужного» решения или какое-либо другое давление на него, поэтому не содержит коррупционного элемента. Неофициальные каналы коммуникации лишь упрощают взаимодействие с чиновником, сокращая путь к его кабинету, но не являются гарантией желаемого клиентом результата.

Более того, при полном расхождении интересов компании или отрасли с государственными или общественными интересами с высокой долей вероятности лоббист даже не прибегнет к использованию личных контактов. Опытный и профессиональный специалист в реализации любого лоббистского проекта основывается прежде всего на том, полезен ли этот проект обществу и государству, и если да, то как эффективно обеспечить баланс государственных и общественных интересов, с одной стороны, и потребностей бизнес-сообщества – с другой.

Если лоббист основывается на других принципах и в обмен на решение в пользу клиента предлагает должностному лицу какие-либо материальные блага, лоббистская деятельность перестает быть таковой и становится коррупционным преступлением. Точно так же, если

²¹ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденный Указом Президента России от 31 июля 2008 года № Пр-1568.

юрист подделывает документы, его деятельность перестает быть юридической, становясь подлогом. Или, если аудитор вносит заведомо ложные сведения в бухгалтерскую отчетность, такие действия попадают в область уголовного законодательства. Но в общественном сознании все юристы или все аудиторы не становятся от этого мошенниками.

Поэтому важными задачами всего лоббистского сообщества являются стимулирование внетеневого лоббистской деятельности и придание позитивной окраски профессии. В конечном счете применение лоббистских технологий должно способствовать самоорганизации гражданского общества, поддержанию взаимовыгодного диалога его представителей с органами государственной власти, формированию высокого уровня правовой культуры.

Таким образом, вне всяких сомнений, коррупция не может быть выражением лоббизма, и наоборот. Эти явления не связаны между собой, в своей сущности они противоречат одно другому. Коррупция подрывает любые демократические ценности – лоббизм, напротив, способствует их развитию. Коррупция и лоббизм выступают двумя совершенно разными формами взаимодействия с властью: в первом случае через подкуп и взяточничество, во втором – через профессиональную экспертизу и цивилизованный диалог, основанный на принципах законности, прозрачности и этической чистоты.

Глава 2

Сферы лоббистского влияния²²

2.1. Лоббизм и три ветви власти

Традиционно лоббизм связывают с влиянием на законотворческий процесс с целью принятия, изменения или отмены законодательного акта в интересах определенной группы лиц.

Действительно, изначально институт лоббизма зародился именно в законодательном органе – Конгрессе США. Правовое регулирование деятельности американских лоббистов также распространяло свое действие только на их работу в Конгрессе.

Принятый в 1946 году первый в мире закон о лоббизме – Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности (Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA) – закрепил требование об обязательной регистрации лоббистов. Оно было адресовано тем, кто прямо или косвенно воздействовал на принятие или отклонение Конгрессом США законодательного акта. «Узаконив» лоббизм в органе законодательной власти, FRLA фактически вывел работу лоббистов в исполнительной власти (правительстве США) за рамки правового поля. В политической системе образовалась «серая зона»: лоббисты, продвигающие частные интересы в правительстве, не были обременены специальными требованиями и оставались вне государственного контроля.

Такое положение дел привело к принятию в 1995 году нового, более жесткого закона, регламентирующего лоббизм в США, – Закона о раскрытии лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act, LDA). Помимо новых требований к лоббистам, новеллой этого нормативного акта является распространение его действия на лоббирование в органах исполнительной власти. Такой законодательный подход сохраняет свою силу в США и по сей день.

Вместе с тем в некоторых государствах, где приняты отдельные законы о лоббизме, в область регулирования входит только деятельность лоббистов в парламенте по аналогии с законом США 1946 года²³.

Поэтому можно выделить *два основных подхода*, сложившихся в мировой практике: в одних государствах сфера лоббистского влияния ограничивается органами *законодательной власти*, в других распространяется еще и на органы *исполнительной власти*.

В России закон о лоббизме не принят, но фактически лоббистская деятельность направлена на взаимодействие с представителями обеих ветвей власти – законодательной и исполнительной.

Что касается третьей ветви *власти, судебной*, она несколько обособлена от двух других. Дело в том, что одним из важнейших принципов отправления правосудия выступает независимость судей, которые рассматривают и разрешают дела строго на основании закона, руководствуясь внутренним убеждением, в условиях, исключающих постороннее воздействие. Любое вмешательство в деятельность судей по осуществлению правосудия запрещено и влечет за собой юридическую ответственность. Исходя из этого, судебная власть никогда не может выступать объектом лоббирования.

С другой стороны, со времен римского права в некоторых правовых системах сохранился особый юридический институт *amicus curiae* – так называемые «друзья суда». Это означает, что лицо, не являясь участником судебного процесса, может на добровольных началах представить суду сведения о фактических обстоятельствах дела или свою правовую позицию в виде

²² Система органов государственной власти в виде подробных схем для наглядности отражена в приложении.

²³ См. подробнее в ч. 3 «Правовое регулирование лоббизма».

заклучения по делу до вынесения судом решения. Таким образом, принцип *amicus curiae* позволяет стороннему лицу содействовать органам правосудия. Такая конструкция распространена прежде всего в международных судебных органах – Европейском суде, Европейском суде по правам человека, Всемирной торговой организации и т. д.²⁴

В российской судебной системе до недавнего времени существовал некий аналог «друзей суда» на уровне Конституционного суда РФ: научные организации или отдельные ученые-правоведы имели право по собственной инициативе представить в суд свое правовое заключение по конкретному делу. Однако в 2021 году в регламент Конституционного суда РФ были внесены изменения, фактически исключившие действие принципа *amicus curiae* в практике суда. При этом, как следует из официального обращения Конституционного суда РФ, стороны по-прежнему могут озвучивать научно-правовые позиции по делу, но это не должно происходить по инициативе представителей юридической науки.

В любом случае институт *amicus curiae* нельзя считать формой лоббизма в судебных органах, поскольку он не направлен на продвижение отдельных интересов. Его цель – получение по конкретному делу наиболее полной и всесторонней юридической оценки с опорой на научные подходы к толкованию правовых норм и правоприменению.

2.2. Сферы лоббистского влияния по горизонтали

Сферы лоббистского влияния можно классифицировать по горизонтали – с точки зрения системы разделения властей. Отметим две категории государственных органов – законодательной и исполнительной власти. Рассмотрим это деление на примере функциональной организации государственных органов в России.

Законодательная власть

Законодательная власть представлена *Федеральным Собранием РФ*, состоящим из двух палат: *Государственной Думы* (нижняя палата) и *Совета Федерации* (верхняя палата).

Государственная Дума РФ находится под руководством председателя и его заместителей и состоит из аппарата, фракций, а также комитетов и комиссий.

Председатель Государственной Думы избирается из состава депутатов. К его основным полномочиям относятся проведение заседаний и руководство внутренним распорядком Думы.

Фракция представляет собой объединение всех депутатов из одной политической партии с целью реализации единого политического курса. В Государственной Думе РФ VIII созыва, например, представлено пять политических партий, депутаты от которых объединены в пять фракций.

По принципу пропорционального представительства фракций депутаты распределяются по комитетам, которые отвечают за конкретные сферы общественной жизни. Так, в Государственной Думе РФ VIII созыва сформированы комитеты по аграрным вопросам, бюджету и налогам, культуре, обороне, охране здоровья, транспорту, экологии, энергетике и другие – всего 32 комитета. Таким образом, в каждом комитете Думы должны быть представлены все ее фракции. Соответственно, чем многочисленнее фракция, тем больше ее представителей в каждом комитете.

Аппарат Государственной Думы является юридическим лицом и осуществляет правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов.

²⁴ См., напр.: Astrid Wiik. *Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals* (Nomos, 2018. 734 p.); Fatiah Balfas. *The Legitimacy Issues and Amicus Curiae Briefs in the WTO Dispute Settlement Body Proceeding* (2006).

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Общее число депутатов в Думе составляет 450 человек. Из них 225 избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат) и 225 – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов²⁵.

Совет Федерации РФ имеет похожую организационную структуру. Он также состоит из председателя и его заместителей, аппарата, комитета и комиссий, сформированных из сенаторов по отраслевому признаку.

Помимо этого, как при Совете Федерации, так и при его председателе создаются отдельные консультативные органы – советы по различным вопросам государственной политики и общественной жизни. Например, Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации, Совет по развитию цифровой экономики при Совете Федерации, Палата молодых законодателей и т. д. Такие органы оказывают верхней палате парламента содействие в реализации полномочий, обеспечивая дополнительное участие общественности в принятии государственных решений.

Что касается сенаторов, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти. Кроме того, президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, также входит в состав Совета Федерации. Еще не более тридцати сенаторов могут быть назначены действующим президентом РФ, при этом до семи из них могут быть назначены пожизненно²⁶.

При Федеральном Собрании РФ (при его обеих палатах) также действует единый консультативный орган – *Совет законодателей РФ*. Он был образован в целях организации взаимодействия двух палат, а также законодательных органов государственной власти субъектов РФ и обмена опытом парламентской деятельности. Совет законодателей РФ совместно возглавляют председатели обеих палат, а в его состав входят первые заместители председателей, председатели законодательных органов государственной власти субъектов РФ, председатели комитетов Совета Федерации и комитетов Государственной Думы, ответственные секретари Совета законодателей РФ с правом совещательного голоса.

Таким образом, система органов законодательной власти имеет многосоставную структуру, в которой каждая единица, то есть каждое должностное лицо, – потенциальный объект лоббистского влияния.

Поскольку ключевые полномочия обеих палат российского парламента связаны с рассмотрением и принятием законодательных актов (Государственная Дума принимает законы, а Совет Федерации их одобряет), лоббирование в этих органах власти направлено на реализацию законотворческой инициативы, влияние на законодательный процесс. Для успешной реализации лоббистских проектов в области нормотворчества необходимо обладать знаниями не только организационного устройства парламента, но и процедур разработки, внесения, согласования, рассмотрения и принятия законодательных актов²⁷.

Исполнительная власть

Исполнительная власть реализуется Правительством РФ, во главе которого находятся председатель и его заместители (вице-премьеры) и которое состоит из аппарата, федеральных

²⁵ См. Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

²⁶ См. Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

²⁷ См. подробнее в ч. 5 «Лоббистский инструментарий».

министерств и ведомств²⁸. Каждый из этих органов в системе исполнительной власти обладает своей зоной ответственности.

Так, *председатель Правительства РФ* организует его работу, ведет заседания правительства, систематически проводит совещания с его членами, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности правительства, поручений и указаний президента РФ, принимает решения по оперативным вопросам, систематически информирует президента РФ о работе правительства.

Заместители председателя Правительства РФ в соответствии с распределением обязанностей рассматривают конкретные вопросы деятельности правительства, координируют работу федеральных министерств и ведомств, обеспечивают исполнение ими решений президента РФ и правительства.

Аппарат Правительства РФ выполняет две основные функции: организационную – обеспечивает деятельность правительства и его председателя, и контрольную – следит за выполнением всеми органами исполнительной власти принятых правительством решений. Аппарат правительства, возглавляемый председателем (назначается из числа вице-премьеров) и его заместителями, состоит из пресс-секретаря председателя правительства, секретариатов председателя правительства и секретариатов его заместителей, отраслевых департаментов и управлений.

Помимо аппарата, в состав Правительства РФ входят *федеральные министерства* – центральные органы исполнительной власти, отвечающие за отдельные области общественной жизни и государственного управления. На сегодняшний день в России сформировано 21 министерство.

Некоторые федеральные министры совместно с председателем правительства и его заместителями образуют *Президиум Правительства РФ* для решения оперативных вопросов.

Следующая ступень органов исполнительной власти – *федеральные ведомства*, которые можно условно разделить на две группы.

К первой относятся *агентства, службы, надзоры, подведомственные некоторым министерствам*. Например, Министерству юстиции РФ подведомственны Федеральная служба судебных приставов и Федеральная служба исполнения наказаний, Министерству промышленности и торговли РФ – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерству труда и социальной защиты РФ – Федеральная служба по труду и занятости и т. д.

Вторая группа – это *федеральные службы и агентства, находящиеся в непосредственном подчинении Правительству РФ*, а не в ведении министерств. Например, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная антимонопольная служба РФ, Управление делами Президента РФ и т. д.

Помимо этого, в систему органов исполнительной власти входят *государственные корпорации* – по атомной энергии и по космической деятельности. Это означает, что в указанных областях они наделены властными полномочиями, не являясь вместе с тем органами государственной власти.

Наконец, в структуру правительства включены *государственные внебюджетные фонды*: пенсионный, обязательного медицинского страхования и социального страхования.

При Правительстве РФ также сформированы десятки *координационных и совещательных органов* в целях экспертной поддержки в реализации правительственных полномочий. В частности, Консультативный совет по иностранным инвестициям в России, Национальный

²⁸ См.: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20 ноября 2020 года).

совет по обеспечению финансовой стабильности, Правительственная комиссия по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Аналогичные консультативные органы создаются при министерствах и ведомствах.

Таким образом, исполнительная власть представляет еще более многогранную, непростую в своей иерархии систему, чем законодательная. Правительство отвечает за бесконечно широкий спектр вопросов: демографию и здоровье, образование и культуру, занятость и труд, технологическое развитие и экологию, экономику и финансы, транспорт и связь, промышленность и сельское хозяйство, региональное развитие и безопасность, право и юстицию. Органы исполнительной власти принимают активное участие и в законотворческом процессе, согласовывая проекты нормативных актов, и в выработке направлений государственной политики, их последующей реализации, и в контрольно-надзорной деятельности. Это обуславливает разнообразие и сложность согласительных процедур, которые проходят государственные решения, а значит, и вариативность использования лоббистских технологий в ходе их принятия²⁹.

Органы вокруг президента

Помимо органов законодательной и исполнительной власти, отдельно в структуре государственных органов следует отметить *Администрацию Президента РФ*. В ее задачи входят обеспечение деятельности президента РФ и контроль за исполнением его решений³⁰.

В частности, администрация разрабатывает проекты указов, распоряжений, поручений, обращений президента. Если президент выступает с законодательной инициативой, то администрация готовит соответствующий законопроект для внесения в Государственную Думу. Администрация осуществляет контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений президента. Кроме того, обеспечивает его взаимодействие с другими органами государственной власти, общественными объединениями, международными организациями, обрабатывает и отвечает на обращения, адресованные президенту.

При этом, строго говоря, Администрация Президента РФ не относится ни к одной из ветвей власти. Вместе с тем ее должностные лица, вне всяких сомнений, активно участвуют в решении внешних и внутренних политических, социальных, экономических и правовых вопросов и обладают значительным политическим весом.

Общее руководство администрацией осуществляет президент, непосредственное – руководитель администрации, его заместители, помощники, советники президента, его специальные и полномочные представители по отдельным вопросам в некоторых органах государственной власти и территориальных округах.

Администрация Президента РФ разделена на *21 управление и канцелярию*. В основу деления, как и в других органах государственной власти, легли сферы общественной жизни, входящие в компетенцию того или иного подразделения. Например, Управление Президента РФ по внешней политике, Управление Президента РФ по внутренней политике, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ и т. д.

В составе Администрации Президента РФ могут формироваться координационные совещательные органы – *рабочие группы*. Например, на сегодняшний день их две: по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, и по вопросам вос-

²⁹ См. подробнее в ч. 5 «Лоббистский инструментарий».

³⁰ См. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 года № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (ред. от 7 марта 2020 года).

становления объектов культурного наследия религиозного назначения, иных культовых зданий и сооружений.

Помимо Администрации Президента РФ, особым статусом пользуются входящие в единую систему публичной власти³¹ *Государственный совет* и *Совет безопасности*.

Государственный совет призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, определять основные направления внутренней и внешней политики России и приоритетные направления социально-экономического развития государства³².

Совет безопасности – специальный конституционный совещательный орган при президенте РФ по вопросам безопасности. Его деятельность направлена на помощь президенту в реализации его полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета России, поддержанию ее независимости и государственной целостности³³.

Если рассматривать эти государственные органы, обеспечивающие деятельность президента РФ и не входящие в системы законодательной и исполнительной власти, то с точки зрения возможностей лоббистского влияния они являются самыми закрытыми и в меньшей степени готовыми к взаимодействию. Кроме того, эти органы участвуют в принятии государственных решений или согласовании нормативных актов, как правило, на финальных стадиях процессов, когда доносить позицию как отдельной компании, так и целой отрасли зачастую становится поздно. Либо должностные лица государственных органов выражают однозначную политическую волю по тому или иному вопросу, преодолеть которую практически невозможно.

Вместе с тем возможности коммуникации с представителями этих органов сохраняются. Например, руководителями рабочих групп Государственного совета являются губернаторы отдельных регионов, с которыми можно выстраивать диалог по актуальной для них повестке, – социальная политика, здравоохранение, транспортная политика и т. д.

Исходя из этого, возможности реализации лоббистских проектов на уровне Администрации Президента РФ, Государственного совета или Совета безопасности ограничены. Однако это не исключает того, что в отдельных случаях с их представителями все же получается выстроить канал коммуникации, хотя взаимодействие с ними действительно происходит значительно реже, нежели с официальными лицами органов законодательной или исполнительной власти.

Правоохранительные органы

Особого внимания в системе публичной власти заслуживают правоохранительные органы. К их числу относятся, например, органы прокуратуры, внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, государственной охраны. Среди задач этих органов – защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка, обеспечение безопасности, предупреждение правонарушений.

Некоторые правоохранительные органы крайне редко выступают объектами лоббистского воздействия (например, органы прокуратуры или следствия): как правило, их деятель-

³¹ Понятие «единая система публичной власти» было введено в 2020 году Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации». Оно включает в себя федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. В основе их деятельности лежат принципы согласованного функционирования и организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти.

³² См. Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³³ См. Указ Президента РФ от 7 марта 2020 года № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») (ред. от 28 декабря 2020 года).

ность находится в плоскости конкретных юридических дел, и они взаимодействуют с гражданами и организациями в рамках строго определенных законом формальных процедур.

В то же время другие правоохранительные органы активно участвуют в выработке отдельных направлений государственной политики, которые затрагивают глобальные интересы индустрий.

Прежде всего это *Министерство внутренних дел России*. Оно выступает неперенным участником в решении вопросов о противодействии контрафакту и нелегальному обороту продукции. Эти вопросы касаются деятельности многих отраслей, в особенности табачной, алкогольной, фармацевтической. Поскольку любые проекты в области регулирования производства и оборота продукции этих индустрий проходят согласование в МВД, компании заинтересованы во взаимодействии с этим ведомством. Конечно, возложенные на МВД полномочия по охране общественных интересов диктуют ему придерживаться наиболее жесткого, консервативного подхода по сравнению с другими уполномоченными органами. Вместе с тем если представители бизнеса убеждены, что их интересы не противоречат общественным, то с помощью лоббистских технологий могут выстроить успешный диалог на уровне рабочих групп или консультативных советов, которые действуют при МВД.

Кроме того, МВД часто отстаивает общественный интерес перед другими органами государственной власти. Так, некоторое время назад Правительство Москвы приняло решение об установлении на некоторых участках городских дорог предельно низкого скоростного режима – до 40 км/ч. Общественность выступила против этой инициативы, а МВД заняло позицию граждан, не допустив осуществления соответствующих мер. Такой кейс можно рассматривать в качестве успешного примера общественного лоббизма.

Общественные организации и профессиональные объединения

Также важно обратить внимание на возможность продвижения интересов компании или индустрии с помощью общественных организаций и разного рода профессиональных объединений. Такие организации могут быть приближены к властным структурам и обладать влиянием на процесс принятия государственных решений, а среди их членов можно обнаружить политических лидеров и представителей бизнес-элиты.

В России таковыми являются, например, Агентство стратегических инициатив, Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», «ОПОРА России», Торгово-промышленная палата, Общественная палата. Подобные объединения в отдельных случаях также охватываются лоббистским влиянием.

2.3. Сферы лоббистского влияния по вертикали

Помимо классификации по горизонтали, сферы лоббистского влияния можно разделить *по вертикали* с точки зрения территориального устройства на *три уровня*, характерные для федеративных государств: *региональные, федеральные и наднациональные* органы власти. Рассмотрим эту иерархию на примере единой системы публичной власти России.

Федеральные органы власти

Федеральные органы государственной власти представляют собой центральные органы власти на уровне федерации. Как отмечено выше, власть в России выражена в трех ветвях – законодательной, исполнительной и судебной. Последняя объектом лоббистской деятельности не является. Вся система федеральных органов законодательной и исполнительной власти описана выше и отражена в схемах (см. приложение).

Региональные органы власти

Региональные органы государственной власти также основываются на принципе разделения властей и дублируют систему федеральных органов. Они представляют собой органы законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов РФ – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области³⁴.

Лоббирование в региональных органах имеет место, когда требуется, во-первых, реализовать проект в регионе или продвинуть частные интересы на местном уровне и, во-вторых, при необходимости воздействовать на федеральную власть путем консолидации нескольких субъектов. В этих случаях в зависимости от конкретного кейса требуется выстроить диалог с главой региона или его заместителями, региональным правительством или высшим законодательным органом субъекта.

Наднациональные регулирующие органы

Особого внимания в иерархии заслуживают *наднациональные регулирующие органы межгосударственных объединений региональной интеграции*. Это понятие охватывает наднациональные органы и международные организации, созданные соглашениями отдельных государств в целях социально-экономического и (или) политического сотрудничества.

Наднациональные организации учреждаются для экономической и социальной кооперации государств, развития национальных экономик, формирования единого рынка товаров и услуг, создания условий стабильного развития государств в интересах повышения уровня жизни их населения. Интеграция стран в региональные объединения зачастую позволяет продвигать национальные интересы государства, усиливая его положение на мировой арене.

Наднациональные регулирующие органы автономны по отношению к национальным правовым порядкам: они обладают своей компетенцией и правом принимать независимые решения, обязательные для государств-членов. Становясь стороной международного договора о создании наднационального регулирующего органа, государство соглашается на передачу ему части своих суверенных прав и полномочий. Это, однако, не является потерей государством своего суверенитета – только делегированием отдельных полномочий, и степень такого делегирования бывает разной.

Право интеграционного объединения имеет приоритет перед национальным регулированием, а издаваемые наднациональные акты обладают прямым действием на территории государств-членов.

В качестве примеров региональных интеграционных объединений можно привести Европейский союз (ЕС) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС, Союз), примерами наднациональных регулирующих органов соответственно являются Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия.

Россия является членом ЕАЭС, а значит, его органы и их должностные лица входят в сферу лоббистского влияния российских компаний³⁵.

Одна из ключевых целей ЕАЭС – формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза³⁶. Территории государств-членов объединены в общее экономическое и таможенное пространство, подчиненное режиму свободного перемещения товаров. Это означает, что ЕАЭС разрабатывает единые правила регулирования общей эконо-

³⁴ См. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

³⁵ Органы ЕАЭС: Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза. Органом, обеспечивающим условия развития ЕАЭС, отвечающим за разработку предложений по дальнейшей интеграции и создание правового регулирования Союза, выступает Евразийская экономическая комиссия.

³⁶ См. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29 мая 2014 года) (ред. от 1 октября 2019 года; с изм. и доп., вступившими в силу с 28 октября 2021 года).

мической зоны в области защиты конкуренции на трансграничных рынках, безопасности товаров, таможенного регулирования, внешнеторговой политики, налогообложения НДС при взаимной торговле и т. д. Работа органов ЕАЭС направлена на либерализацию взаимной торговли, обеспечение функционирования Союза по принципу четырех свобод (свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы), развитие кооперации во многих сферах экономики ЕАЭС. В центре этой работы – выявление и устранение возникающих в государствах – членах ЕАЭС препятствий (барьеров, изъятий и ограничений) для успешного функционирования внутреннего рынка ЕАЭС³⁷.

Бизнесу в отдельных государствах также невыгодны чрезмерные административные барьеры, поэтому компании могут успешно лоббировать их смягчение в органах ЕАЭС. Например, если государства – члены Союза предусматривают разные требования к производству какой-либо продукции, то задачей органов ЕАЭС является унификация норм национальных законодательств и выработка единых требований в виде технических регламентов Союза. Производители и дистрибьюторы продукции, в свою очередь, могут с использованием лоббистского инструментария добиваться в Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) максимально мягкого подхода к установлению технических требований.

³⁷ В соответствии с Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 февраля 2021 года № 10 «Об утверждении Методологии разделения препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на барьеры, изъятия и ограничения и признания барьеров устраненными»: *барьеры* – препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка Союза и их доступа на рынки государств-членов вследствие несоответствия норм законодательства государств-членов либо сложившейся в государствах-членах правоприменительной практики праву Союза; *изъятия* – предусмотренные правом Союза исключения (отступления) в части неприменения государством-членом общих правил функционирования внутреннего рынка Союза; *ограничения* – препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка Союза и их доступа на рынки государств-членов вследствие отсутствия правового регулирования экономических отношений, развитие которых предусмотрено правом Союза.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.