
ЭДУАРД ВОЙТЕНКО
АНАСТАСИЯ ПАРФЕНЧИКОВА

РЕГУЛИРОВАНИЕ GR И ЛОББИЗМА В РОССИИ

СТАТУС-КВО ИЛИ ПОИСК НОВЫХ РЕШЕНИЙ



МОСКВА
2025

УДК 388.2
ББК 65.290.2
В65

Редактор ОКСАНА ШИШМАРЕНКОВА

Войтенко Э., Парфенчикова А.

В65 Регулирование GR и лоббизма в России : Статус-кво или поиск новых решений / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. — М. : Альпина ПРО, 2025. — 248 с.

ISBN 978-5-206-00381-9

За последние 20 лет в России было предпринято несколько попыток регулирования лоббизма, но ни одна из них не увенчалась успехом. Сегодня эта тема снова становится актуальной: решение текущих политических и экономических вопросов требует объединения частных и публичных интересов, взаимной поддержки между бизнесом и государством. К сожалению, лоббизм часто ассоциируется с кулуарным влиянием и коррупцией, в то время как публично-частное взаимодействие должно осуществляться исключительно в правовом поле. Содержит ли российское законодательство правовые основы такого взаимодействия? Требуется ли принятие специального закона о лоббизме? Должно ли профессиональное сообщество объединиться в саморегулируемую организацию и выработать этические стандарты своей работы?

Эдуард Войтенко и Анастасия Парфенчикова, профессионалы с многолетним опытом, раскрывают тайны российской лоббистской деятельности в книге «Регулирование GR и лоббизма в России» и не только анализируют проблемы, но и предлагают конкретные решения — от создания отдельного закона до внедрения саморегулирования.

УДК 388.2
ББК 65.290.2

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в интернете и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу mylib@alpina.ru.

ISBN 978-5-206-00381-9

© Войтенко Э., Парфенчикова А., 2024
© Оформление. ООО «Альпина ПРО», 2025

Содержание

Благодарности	7
Введение	8

Часть I

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ:

ПРЕДМЕТ, ПРЕДПОСЫЛКИ, ЦЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА И GR

Глава 1 Предмет регулирования лоббизма и GR	13
1.1. Что такое лоббизм	14
1.2. Что такое GR	22
1.3. Как устроен рынок лоббизма и GR в России	28
Глава 2 Предпосылки регулирования лоббизма в России	45
2.1. Лоббизм и GR — социально значимые направления деятельности	46
2.2. Проблема кулуарного и теневого лоббизма	49
2.3. Барьеры в коммуникации с представителями государства	51
2.4. Незрелость рынка GR- и лоббистских услуг в России	53
Глава 3 Цели регулирования лоббизма в России	56
3.1. Развитие профессии лоббиста в России	57
3.2. Борьба с коррупцией	60
3.3. Повышение качества государственных решений и ответственности принимающих их лиц	64
3.4. Развитие рынка GR- и лоббистских услуг	66

Глава 4	Возможные негативные последствия регулирования лоббизма	69
Выводы по части I	72

Часть II

МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

Глава 5	Правовое регулирование лоббизма	78
	5.1. Специальный закон о лоббизме	79
	5.2. Различия в законодательных подходах к регулированию лоббизма	102
	5.3. Межгосударственное правовое регулирование лоббизма	128
	5.4. Косвенное правовое регулирование лоббизма	142
Глава 6	Этическое регулирование лоббизма	149
	6.1. Примеры этического регулирования лоббизма за рубежом	151
	6.2. Основы этического регулирования лоббизма	158
Выводы по части II	167

Часть III

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В РОССИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Глава 7	История регулирования лоббизма в России	172
	7.1. Лоббизм в дореволюционный и советский периоды	173
	7.2. Попытки правового регулирования лоббизма: депутатские законопроекты	178
	7.3. Попытки правового регулирования лоббизма: инициативы органов исполнительной власти	197
Глава 8	Правовые основы GR- и лоббистской деятельности в современной России	201
	8.1. Законы об участии граждан и организаций в государственном управлении и представительстве частных интересов	202
	8.2. Законы о доступе к информации	203
	8.3. Законы, устанавливающие границы взаимодействия государственных и частных субъектов	205

8.4. Институт государственно-частного партнерства	209
8.5. Возможности доступа частных субъектов к участию в законотворческом процессе	211
Глава 9 Перспективы правового регулирования GR и лоббизма в России	224
9.1. Пределы правового регулирования GR и лоббизма	225
9.2. Кому должно быть адресовано правовое регулирование лоббизма	232
9.3. Насколько своевременно сегодня принятие правового регулирования лоббизма	236
Глава 10 Перспективы этического регулирования GR и лоббизма в России	239
10.1. Первый шаг — создание профессионального объединения	241
10.2. Второй шаг — разработка этических норм саморегулирования	243
Заключение	246

БЛАГОДАРНОСТИ

Выражаем искреннюю благодарность и глубокую признательность нашим коллегам, клиентам и партнерам за сотрудничество. Наша совместная работа дает нам бесценную возможность развиваться и накапливать профессиональный опыт, вдохновляет на реализацию новых проектов, включая эту книгу.

Мы ценим ваш вклад в развитие профессионального сообщества и надеемся, что в дальнейшем продолжим формировать и продвигать высокие стандарты профессий лоббиста и GR-специалиста.

Желаем всем процветания и успехов!

ВВЕДЕНИЕ

Институт лоббизма выступает важным элементом демократической политической системы. Он направлен на гармонизацию разнополярных интересов в процессе разработки и принятия государственных решений. Лоббисты выстраивают мосты между частными субъектами и уполномоченными должностными лицами — гарантируют представительство бизнес-сообщества и многочисленных социальных групп на разных уровнях государственной власти, а также защиту их интересов. По сути, формируется площадка для частного-публичного диалога между всеми заинтересованными сторонами.

Лоббистские технологии способны положительно влиять на политические процессы в государстве. С одной стороны, институт лоббизма позволяет обеспечить доступ к участию в государственном управлении представителей общественности, бизнеса и некоммерческого сектора. С другой — профессиональные лоббисты содействуют органам государственной власти в реализации их полномочий и могут стать прочной опорой в поиске новых подходов к сбалансированному и эффективному регулированию общественных отношений.

Однако, несмотря на неоспоримые ценности института лоббизма, эта деятельность в России испытывает серьезные проблемы. Прежде всего сохраняется тенденция отрицательного восприятия профессии лоббиста в социуме. А при отсутствии формальных правил частного-публичного взаимодействия включаются механизмы непрозрачного лоббирования отдельных групп интересов. Это негативно сказывается на поддержании цивилизованного диалога с государством и формировании институционального представительства частных интересов, тормозит развитие

рынка лоббистских услуг, который в России является частью общей GR-индустрии.

Одним из способов решения этих проблем могло бы стать регулирование лоббистской деятельности — этическое и правовое. Попытки регламентировать ее в России пока не увенчались успехом, специальных законов о лоббизме нет. Профессиональное лоббистское сообщество находится на этапе формирования и еще не создало организационных и этических правил своей деятельности. Политические лидеры периодически высказываются о положительной роли лоббизма в демократическом обществе, но ни официальных решений, ни актуальной законодательной инициативы по этому вопросу не принято.

В конце 2023 г. компания Baikal Communications Group провела социологическое исследование российской GR-индустрии¹, которое показало, что часть GR-специалистов поддерживают идею регулирования института лоббизма и GR-услуг: 55% опрошенных выступают за регулирование, 45% — против. Хотя перевес голосов небольшой, мы полагаем, что результаты исследования — хороший повод вновь поднять вопрос о предпосылках и перспективах разработки правового и (или) этического регулирования лоббизма и переосмыслить предшествующие подходы к его решению.

Эта книга посвящена исследованию моделей регламентации лоббизма, принятых в мировой практике, оценке целей и пределов регулирования лоббистской деятельности в России, поиску оптимального механизма к определению правил и стандартов прозрачного и добросовестного лоббирования. Мы не предлагаем готовых решений — скорее, приглашаем изучить существующие концепции регулирования и обдумать возможности их реализации в свете перспектив развития професий лоббиста и GR-специалиста, а также рынка GR- и лоббистских услуг в России².

¹ Ознакомиться с результатами исследования можно по ссылке: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2024/02/B-C-G-RESEARCH-2.pdf>.

² Настоящая книга посвящена регулированию лоббизма. Подробнее о других аспектах этой темы: понятии лоббизма, истории его возникновения, функциях и принципах лоббистской деятельности, ее инструментах и прочем — вы можете прочитать в нашей работе «Лоббизм и GR: Понятия, функции, инструменты». Для тех, кто уже знаком с этим изданием, оговоримся, что здесь мы частично возвращаемся к отдельным тезисам, однако лишь в той мере, в какой это необходимо для наиболее полного исследования вопросов регулирования лоббистской деятельности в России. (Войтенко Э., Парфенчикова А. Лоббизм и GR: Понятия, функции, инструменты. — М.: Альпина ПРО, 2023.)

Введение

Мы понимаем, что регулирование всего лишь один из возможных элементов стратегии, которая обеспечит цивилизованное лоббирование. Важно также, чтобы все вовлеченные субъекты этой сферы общественных отношений были готовы вносить свой вклад в создание среды этического и эффективного представительства частных интересов в органах власти. Поэтому мы надеемся на заинтересованность в этой теме как профессионального сообщества, так и государства, поскольку объединение экспертных знаний и усилий может привести к действительно взаимовыгодному частно-публичному сотрудничеству для поддержания политического равновесия, экономического развития и благоприятного социального климата в стране.

ЧАСТЬ I

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ:

**ПРЕДМЕТ, ПРЕДПОСЫЛКИ, ЦЕЛИ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА И GR**

Для решения вопроса о наиболее эффективном подходе к регулированию GR- и лоббистской деятельности необходимо прежде всего оценить ключевые аспекты этой комплексной темы.

Во-первых, определим предмет регулирования — очертим круг общественных отношений, на которые будет направлено действие регуляторных правил.

Во-вторых, важно оценить предпосылки регулирования — объективные основания, наличие которых свидетельствует о целесообразности внешнего контроля представительства групп интересов в органах государственной власти.

В-третьих, выбор того или иного механизма регулирования требует конкретизации целей, то есть ответа на вопрос: для чего регламентировать лоббизм и GR?

В-четвертых, следует изучить возможные негативные последствия регулирования лоббистской деятельности.

Исследование этих вопросов создаст канву дальнейшего разговора о поиске оптимального подхода к развитию практик институционального и прозрачного лоббирования в России.

ГЛАВА 1

ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА И GR

Прежде чем рассуждать о наиболее подходящих способах регулирования GR и лоббизма, нужно прояснить сами понятия: какие общественные отношения включены в сферу охвата этих терминов? Кроме того, важно учитывать, как такие общественные отношения раскрываются с учетом национальных особенностей конкретной политико-экономической среды, то есть как организована российская индустрия GR- и лоббистских услуг.

То, что лоббизм и GR касаются взаимодействия частных и публичных интересов и влияния на государственные решения, лежит на поверхности этих понятий, но не дает исчерпывающего представления о них. Обе сферы являются многофункциональными видами деятельности, которые нередко пересекаются между собой. Кроме того, лоббизм — это сложное политико-правовое явление, сущность которого зависит от многих факторов: исторического периода, государственного и политического устройства конкретной страны, типа экономической системы и уровня экономического развития, межполитического и социального климата.

Поэтому при выборе наиболее подходящего метода контроля важно определить, какие именно аспекты этих комплексных направлений будут входить в предмет регулирования. Именно характер, особенности, социальная и правовая природа общественных отношений, подлежащих регламентации, отражают логику регуляторного воздействия. В этом смысле общественные отношения, во-первых, должны поддаваться организационному контролю с помощью правовых или иных нормативных средств. Во-вторых, они должны нуждаться в нем: объективная

необходимость регулирования предполагает как социальную значимость отношений, так и невозможность их гармоничного развития при помощи других социальных норм³.

Исходя из этого, предлагаем разграничить и определить понятия GR и лоббизма, а также рассмотреть их с точки зрения организационно-функционального устройства и развития рынка этих услуг в России.

1.1. Что такое лоббизм

Мировой науке известны самые разные *теории лоббизма*⁴, например:

- теория групп и лоббизм;
- теория элит и лоббизм;
- плюралистическая теория и лоббизм.

А исследователи этого феномена предлагают множество *определений*. В частности, лоббизм рассматривается как:

- система взаимосвязи государства и общества⁵;
- институт политической системы, представляющий собой процесс продвижения частных интересов в органах государственной власти⁶;
- совокупность норм, регулирующих взаимодействие частных субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие решений⁷;
- процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической⁸.

³ Алексеев С.С. Теория права. — М.: Бек, 1995. 320 с.

⁴ См. подробнее: Толстых П.А. GR. Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. — М.: Перо, 2019. 1245 с.

⁵ Киселев К.В. Лоббизм и образование // Университетское управление. 2000. № 2. С. 67–73.

⁶ Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П.А. Толстых. — М., 2009.

⁷ Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект): монография. — М.: Изд. Гос. Думы, 2000. 392 с.

⁸ Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. 2014. № 2 (31). С. 28–36.

На практике подход к пониманию лоббизма в большей степени сводится к тому, насколько лояльно к лоббизму относится само государство. Например, лоббизм может быть официально признан в качестве формы сотрудничества власти с представителями бизнеса и общественности, и тогда понятие и основы лоббистской деятельности напрямую устанавливаются в законодательстве страны. При отсутствии специального закона лоббизм может быть определен на основании правил саморегулирования: в этом случае профессиональное лоббистское сообщество самостоятельно создает нормы своей деятельности, оформляя их в этический кодекс. Если лоббизм полностью отрицается государством как способ выстраивания частно-публичного диалога и продвижения групп интересов, как это было, в частности, в Советском Союзе или как это до сих пор действует в отдельных штатах США, любые его определения будут иметь исключительно негативную окраску.

Такое многообразие подходов к пониманию лоббизма позволяет сделать вывод о том, что это комплексное явление, которое можно рассматривать с различных точек зрения. С одной стороны, лоббизм — это *общественно-политический институт*, то есть форма институционального представительства, подчиненная нормам общественного взаимодействия. С другой стороны, лоббизм обозначает *набор специальных технологий*, которые в совокупности составляют лоббистскую деятельность, направленную на продвижение интересов отдельных групп в органах государственной власти с целью влияния на принятие политических и регуляторных решений.

Лоббизм как общественно-политический институт

Лоббизм — это один из элементов политической системы государства, который отвечает за поддержание ее общего развития и стабильности. В качестве гаранта демократии и формы самоорганизации гражданского общества институт лоббизма выполняет ряд важных функций.

Демократическая система, по сути, предполагает участие всех граждан в управлении общественными делами, а эффективность и обоснованность государственных решений зависят от того, насколько учтены в процессе их разработки и принятия многополярные позиции частных субъектов, их объединений и корпоративного сектора. Институт лоббизма использует разнообразные инструменты, чтобы представлять и защищать интересы различных бизнес-сообществ и социальных

групп на всех уровнях государственной власти. Лоббистские технологии направлены на то, чтобы создать благоприятные условия для выстраивания взаимовыгодного диалога, что способствует гармонизации частных и публичных потребностей и таким образом поддерживает укрепление демократических ценностей в обществе.

Важно подчеркнуть, что *институт лоббизма, помимо прочего, обеспечивает достижение не только частных, но и публичных целей*: государство также является бенефициаром лоббистских услуг, поскольку нуждается в диалоге с бизнесом и общественными организациями как для разработки наиболее эффективных подходов к решению конкретных задач, так и для развития гражданского общества в целом. Улучшение благосостояния населения, инвестиционная активность государства и рост макроэкономических показателей напрямую зависят от успеха деятельности отдельных компаний. Компаниям, в свою очередь, необходимо своевременно учитывать политические и законодательные тенденции, которые способствуют успешному осуществлению их проектов. По этой причине основой устойчивого экономического развития и обеспечения благоприятного инвестиционного климата в стране является *институционально организованное партнерство между государством и бизнесом*.

Своим становлением в качестве самостоятельного общественно-политического института лоббизм обязан США: именно там в XIX в. зародилась и получила развитие традиция лоббизма как неотъемлемого элемента американской политической системы.

Слово «лоббизм» (*lobbyism*, от англ. *lobby* — коридор) пришло в английский язык еще из средневековой латыни: в XVI в. *lobia* называли проходы в монастырях⁹, позже — узкие крытые галереи для прогулок членов палаты общин английского парламента¹⁰. Можно найти упоминания о том, что после заседаний парламентарии выходили в коридор, где их встречали просители, заинтересованные в сделках с представителями власти, поэтому, вероятно, уже тогда слово «лобби» использовалось в политическом контексте¹¹.

⁹ Толстых П.А. GR. Полное руководство...

¹⁰ Галстян А.С. Армянское лобби в США: формирование и основные направления деятельности (1915–2014 гг.): дис. ... канд. ист. наук. — Томск, 2015. 253 с.

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

При этом существует несколько теорий относительно точного периода и обстоятельств возникновения лоббизма в США.

Так, одни исследователи приравнивают историю зарождения лоббизма к истории формирования самого американского государства, поскольку демократическая система управления способствовала быстрому развитию этого политического института¹².

Другие же относят начало американской лоббистской традиции к периоду президентства Улисса Гранта (1869–1877). Согласно распространенной легенде, по вечерам президент любил курить сигары в холле гостиницы «Уиллард» (Willard Hotel) в Вашингтоне. Прознавшие об этом политики собирались в гостиничном лобби, чтобы встретиться с ним и обратиться с просьбой решить интересующий их государственный вопрос. Лоббистами, то есть «коридорщиками», просителей прозвал сам президент, уставший от их постоянного присутствия¹³. По некоторым источникам, в «Уилларде» лоббисты собирались еще до Гранта — на рубеже XVIII и XIX вв., когда в этой гостинице останавливались парламентарии, приезжавшие на свои заседания в Вашингтон¹⁴.

Также есть мнение, что лоббизм как политическое явление возник гораздо раньше появления отеля «Уиллард». В документах штата Пенсильвания можно встретить слово «лобби» еще с 1808 г., когда оно было принято в качестве политического термина. Позднее, в 1830-х гг., лоббирование зарождается в штате Огайо. В период с 1840-х гг. лоббисты начинают работать на федеральном уровне в Вашингтоне¹⁵.

Так или иначе, с середины XIX в. лоббизм в США получил статус неотъемлемого *общественно-политического института*. К сожалению, с развитием лоббистской традиции и вследствие громких политических скандалов с участием лоббистов слово «лобби» приобрело и негативную окраску: к лоббизму нередко относятся как к кулуарному решению

¹² 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.

¹³ Thompson M.S. The «Spider Web»: Congress and Lobbying in the Age of Grant. — Ithaca: Cornell Univ. Press, 1985. 288 p.

¹⁴ Толстых П.А. GR. Полное руководство...

¹⁵ 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>).

политических вопросов или неправомерному давлению на законодательный процесс.

Тем не менее это не умаляет изначального значения института лоббизма: любая демократическая конституция гарантирует право граждан на обращение к представителям власти, а лоббизм, образуя целую систему взаимодействия государства и отдельных субъектов, обеспечивает *институциональное представительство частных интересов*.

Лоббизм как область деятельности

Лоббизм — это комплексная профессиональная деятельность со своими технологиями и инструментами, которые направлены на оказание влияния на ход и результат принятия политических и регуляторных решений.

В частности, в арсенал *лоббистских инструментов* входят аналитические и правовые методы, коммуникационные технологии и пиар-техники, антикризисное управление, ивент-менеджмент. Процесс применения этих инструментов упорядочен и подчиняется определенным правилам, что характеризует лоббистскую деятельность как системную и организованную. В этом контексте лоббизм, вопреки распространенным заблуждениям, нельзя рассматривать ни как подкуп чиновников, ни как хождение по «коридорам власти», ни как неформальное решение вопросов государственной политики. Даже в случае использования лоббистами личных контактов с чиновниками процессы государственного управления подчинены формализованным правилам.

Лоббизм — это набор профессиональных практик, представляющих собой последовательные (иногда параллельные) процедуры.

В качестве примера можно привести лоббистский проект, направленный на изменение законодательства в определенной сфере общественных отношений. Чтобы начать его реализацию, лоббист поэтапно совершает ряд действий и использует разные инструменты:

- 1) профессиональная правовая экспертиза действующего регулирования, выявление его недостатков и разработка законопроекта — применяются юридико-правовые методы;

- 2) формирование стратегии продвижения законопроекта и определение стейкхолдеров¹⁶ в органах государственной власти — аналитические методы;
- 3) выстраивание канала взаимодействия со стейкхолдерами, что способствует внесению, а затем и принятию законопроекта, — самые разные коммуникационные инструменты: официальные письма, личные контакты, организация мероприятий, информационные или общественные кампании и т. д.

Важно обратить внимание на то, что лоббистская деятельность является *институциональной*: во-первых, она основана на определенных правилах и нормах (особенно если напрямую регулируется законом или принятыми этическими стандартами); во-вторых, связана с общественными и политическими институтами (такая связь выражается в систематическом взаимодействии лоббистов с представителями государственной власти, политическими лидерами, бизнес-сообществом, общественными объединениями, СМИ и другими социальными и профессиональными группами).

Подчиненность правилам и нормам зависит от статуса лоббизма в конкретном правовом порядке. В странах, где действуют специальные законы о лоббизме, лоббистская деятельность официально закреплена в качестве механизма представительства частных интересов в органах власти. Там, где таких законов нет, предусмотрены правила поведения государственных служащих, кодексы этики, нормы о противодействии коррупции и т. д. Это означает, что лоббистская деятельность, так или иначе, должна осуществляться в соответствии с формальными требованиями.

Кроме того, институционален и сам лоббистский инструментарий, включающий формально определенные способы взаимодействия с представителями государственной власти. Например, в США это регламентированный порядок совершения лоббистского контакта, а в России — направление официальных обращений, участие

¹⁶ Стейкхолдер — индивидуум или группа, которые могут влиять на деятельность организации или, напротив, испытывать на себе влияние от деятельности организации, производимой ею продукции или оказываемых ею услуг и связанных с этим действий. (См.: международный стандарт AA1000 Stakeholder Engagement Standard. 2011.)

в процедуре оценки регулирующего воздействия (ОРВ)¹⁷ или в механизме регуляторной гильотины¹⁸.

Среди признаков лоббистской деятельности, помимо системности и институциональности, следует отметить ее *междисциплинарный характер*: лоббизм интегрирует в себе многие технологии из самых разных областей — от права до пиара. По этой причине профессиональному лоббисту нужны обширные знания и навыки в сферах нормотворчества, коммуникаций, политических процессов и государственного управления. Он должен хорошо ориентироваться в регуляторных процедурах в основных отраслях экономики, понимать логику и механизм принятия решений в исполнительной и законодательной ветвях власти, разбираться в устройстве политической системы России и национальных органов управления. Кроме того, реализация лоббистских проектов требует умения работать с так называемой четвертой властью — медиа, а также с самим клиентом¹⁹, для чего необходимы знания в области бизнес-управления и межкультурной коммуникации, поскольку зачастую клиентами являются международные компании. Таким образом, лоббистская деятельность находится на стыке самых разных направлений, сочетая в себе отдельные элементы каждого из них.

Помимо прочего, важной характеристикой лоббистской деятельности является ее цель: лоббизм всегда связан с влиянием на те или иные государственно-политические процессы, поэтому лоббистская деятельность направлена на *оказание воздействия на ход и результат принятия официальных решений* для продвижения частных интересов в органах государственной власти.

¹⁷ Оценка регулирующего воздействия — ряд эмпирических исследований, цель которых заключается в прогнозе и оценке возможного влияния предложенных государственными органами мер, которые предусматривают вмешательство государства в функционирование рынков и государственного сектора, а также в деятельность всех заинтересованных лиц.

¹⁸ Регуляторная гильотина — инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду, с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ.

¹⁹ Клиент — частное лицо (физическое или юридическое), в чьих интересах осуществляется лоббистский проект, то есть чьи интересы отстаиваются в органах государственной власти.

Что выступает предметом регулирования

Если лоббизм, обладая двойственной природой, может рассматриваться и как особое направление профессиональной деятельности, и как социально-политический институт, то какой из этих аспектов требует регулирования?

Лоббизм как общественно-политический институт выступает, скорее, теоретической концепцией, которая помогает определить роль и место лоббизма в политической системе государства. Это способ трактовки феномена лоббизма, определенный комплекс взглядов на него, связанных между собой и образующих единую систему. С этой точки зрения лоббизм представляет не саму частно-публичную деятельность для реализации определенных функций и достижения поставленных целей, а концептуальную форму ее организации.

Общественные отношения — их условно можно назвать лоббистскими или отношениями по представительству интересов — складываются непосредственно в ходе осуществления лоббистской деятельности. Поэтому *предметом правового регулирования* должны выступать:

- деятельность, которая заключается в применении профессиональных инструментов для представительства и продвижения частных интересов в органах государственной власти и влияния на принятие официальных решений;
- общественные отношения, которые складываются вокруг этой деятельности.

Субъектами лоббистской деятельности являются профессиональные лоббисты, в том числе представители лоббистских консалтинговых компаний, а также специалисты по связям с органами власти (GR-специалисты). Косвенно в роли субъекта лоббизма также выступает клиент — представитель коммерческого сектора или иной группы лиц, в чьих интересах реализуется лоббистский проект.

Органы государственной власти, с одной стороны, можно рассматривать в качестве субъектов лоббистской деятельности, поскольку они являются полноправными участниками частно-публичного взаимодействия, которые влияют на его процесс и эффективность. С другой стороны, государственные органы и их должностные лица выступают объектами лоббистского влияния, поскольку на них направлены усилия специалистов,

работающих над той или иной лоббистской задачей. Это же справедливо и в отношении представителей общественности, способных влиять на публичную политику государства, если конкретный кейс требует их вовлечения и одновременного воздействия на их позицию и решения.

Если говорить о лоббистских отношениях²⁰, то круг их субъектов очертить сложно по той причине, что лоббистская деятельность направлена на формирование государственных решений, которые обычно адресованы неопределенному кругу лиц и затрагивают интересы населения в целом.

Таким образом, лоббистские отношения — многосторонние общественные отношения, со сложным субъектным составом и разнонаправленным влиянием. Это делает их социально значимыми и нуждающимися в регламентации.

1.2. Что такое GR

Понятие *GR* — *Government Relations* — дословно переводится с английского языка как «отношения с органами государственной власти» и характеризует деятельность по выстраиванию и поддержанию взаимодействия бизнеса и некоммерческого сектора со стейкхолдерами во властных структурах.

В условиях отсутствия четких правил регулирования или развитой индустрии услуг по представлению частных интересов в органах власти лоббизм и GR часто отождествляются. Иногда термин GR используют намеренно, когда говорят о лоббистской деятельности. Это происходит потому, что, в отличие от лоббизма, вокруг сферы GR, к счастью, не сложилось негативных стереотипов.

К сожалению, даже практикующие эксперты не всегда могут дать однозначный ответ на вопрос о различиях между лоббистом и GR-специалистом. В российской GR-индустрии распространено мнение, что *GR-специалист* — это штатный сотрудник компании, который отвечает за взаимодействие с органами государственной власти. В свою

²⁰ Лоббистские отношения можно определить как вид общественных отношений, которые складываются между должностными лицами государственной власти, частными субъектами (гражданами и организациями) и их представителями в ходе публично-частного взаимодействия с целью влияния на принятие официальных решений.

очередь *лоббист* — это внешний консультант, помогающий компании в реализации такого взаимодействия.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что оба профессионала занимаются одной и той же деятельностью, но находятся в разных сегментах рынка — инхаус (то есть корпоративный сектор) и консалтинг — и зачастую объединяются для совместной работы. GR-специалисты, как внутренние сотрудники, лучше других осведомлены о деятельности своей компании, понимают ее задачи и направления развития. Вместе с тем внешние консультанты имеют в своем портфеле самые разные проекты, поэтому зачастую обладают более широкими знаниями, контактами и универсальным опытом. Поэтому именно сочетание усилий позволяет сделать реализацию лоббистских проектов максимально эффективной.

В то же время, несмотря на общепринятый взгляд на соотношение этих областей деятельности, их основные различия состоят не только в организационной форме, но еще и в функциональном содержании. Поэтому, с одной стороны, GR можно рассматривать как функцию по представлению интересов в органах государственной власти, а с другой — как часть общего менеджмента отдельно взятой компании.

GR как функция

В узком смысле GR представляет собой функцию по установлению компанией контакта с уполномоченными представителями государственной власти и выстраиванию с ними взаимодействия в интересах компании.

Процесс создания канала коммуникации включает ряд отдельных действий.

Прежде всего это выявление *профильных стейкхолдеров*, то есть анализ государственно-политической конъюнктуры для ответа на вопрос: какие официальные лица могут быть полезны компании в целях успешной реализации ее проектов? Например, для машиностроительной компании в числе основных профильных стейкхолдеров в законодательной власти будут выступать члены Комитета Государственной Думы Российской Федерации по промышленности и торговле. В исполнительной власти — отдельные должностные лица Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. Для IT-компании это депутаты Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи и представители Министерства цифрового развития, связи и массовых

коммуникаций Российской Федерации и т. д. Для иностранных компаний в условиях санкций и антисанкционной политики России все большее значение приобретает выстраивание коммуникации с Подкомиссией Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, которая уполномочена согласовывать совершение ряда сделок и операций. Таким образом, перечень стейкхолдеров для каждой компании зависит от направления ее деятельности, а также от конкретной задачи, в решении которой участвует тот или иной представитель государственной власти.

Кроме этого, специалисту, отвечающему за GR-функцию в компании, или приглашенному консультанту важно установить *личный контакт с ключевыми стейкхолдерами*. Например, организовать и провести встречи представителей компании с уполномоченными чиновниками в рамках заседаний ведомственных рабочих групп, научно-практических конференций, деловых форумов или иных мероприятий. Личное знакомство с чиновниками, отвечающими за отрасль, в которой компания осуществляет свою деятельность, повысит вероятность дальнейшего сотрудничества. При этом не следует ограничиваться установочной встречей со значимыми для компании стейкхолдерами: важно постоянно поддерживать канал коммуникации, например, обозначая им свою позицию (либо позицию отрасли) относительно тех или иных государственных решений. Для достижения наиболее эффективного взаимодействия в интересах компании GR-специалист должен *стать полезным экспертом для чиновника*.

Наконец, реализация GR-функции должна включать в себя *создание видимого присутствия компании и ее узнаваемости* в «отраслевом пространстве». Это означает, что компания в лице руководства и GR-департамента (либо GR-специалиста) должна быть вовлечена в политический и регуляторный контекст своей отрасли, то есть понимать, какие изменения в законодательство предлагаются, о чем публично заявляют государственные лидеры, какие тренды формируются вокруг индустрии и т. д. Более того, компания должна участвовать в формировании такого контекста, например, представляя свои интересы в отраслевых сообществах и профильных институциональных рабочих группах и (или) комиссиях.

Таким образом, GR как функция подразумевает выявление должностных лиц, принимающих решения в области деятельности компании, и выстраивание с ними диалога, а также представительство компании в отраслевом поле.

Это подчеркивает *принципиальное отличие GR от лоббизма*, поскольку лоббистская деятельность нацелена на оказание влияния на центр принятия решений в пользу отдельной группы лиц, в то время как задача GR ограничивается выстраиванием коммуникации и представительством интересов компании. Например, в область GR входит формирование позиции компании по тому или иному вопросу и направление этой позиции стейкхолдерам, но продвижение этой позиции, с тем чтобы именно она была положена в основу официального решения, относится к сфере лоббизма. Специалисты в области GR строят мост между властью и бизнесом, для того чтобы по нему могли свободно пройти лоббисты для решения вопросов с властью²¹.

Конечно, продвижение интересов без предварительной работы по анализу профильных стейкхолдеров и выстраиванию взаимодействия с ними было бы невозможным. Поэтому, безусловно, лоббисты выполняют в том числе и GR-функцию, а инструменты GR входят в общий лоббистский инструментарий.

GR — часть общего менеджмента отдельной компании

GR можно рассматривать как часть общего менеджмента отдельной компании, отвечающую за взаимодействие с органами государственной власти.

Изначально термин GR употреблялся именно в этом значении, когда в компаниях появились отдельные департаменты (или специалисты) по связям с государством. В какой-то момент сначала крупный, а затем и средний бизнес осознал: для того чтобы успешно реализовать свои проекты, необходимо своевременно соотносить их с актуальными тенденциями в развитии государственной политики, законодательными нормами и регуляторными правилами, которые часто меняются. При этом важным стало не только оценить влияние государства на отрасль и деятельность компании, но и донести свою позицию, стать непосредственным участником государственных процессов, выстроив каналы коммуникации с регуляторами. И в результате во многих компаниях были

²¹ Минтусов И.Е., Филатова О.Г. Этика GR-коммуникаций в общеевропейской и российской практике: сравнительный анализ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 9: Филология. Востоковедение. Журналистика. 2015. Вып. 4. С. 87–95.

созданы подразделения, отвечающие за это направление корпоративной работы.

В этом смысле понятие GR охватывает любую *деятельность компании по взаимодействию с органами государственной власти*, в которую, помимо непосредственно GR-функции, могут входить другие задачи. Внутрикorporативный GR зачастую гораздо шире, чем сама GR-функция. Так, GR-специалист может решать довольно сложные аналитические задачи: он должен не только отслеживать информационные поводы и законодательные инициативы, но и проводить анализ рисков и возможностей государственной политики, чтобы разрабатывать GR-стратегии развития компании на основе этих данных.

В число функций, которые могут быть возложены на GR-департамент, также входят *разработка и осуществление нормотворческих проектов* — например, написание законопроекта в интересах компании. Дальнейшее его продвижение в органах законодательной власти относится уже к решению GR-департаментом лоббистских задач.

Иностранные корпорации имеют свои особенности внутрикorporативной иерархии, которые требуют от GR-специалиста *навыков межкультурной коммуникации*. В частности, нередко GR-специалист операционно подчиняется российскому CEO, а стратегически по своим компетенциям — глобальному профильному руководителю в иностранном государстве. В такой ситуации эффективность реализации GR-проектов во многом зависит от опыта и навыков специалиста в области межкультурного взаимодействия.

Таким образом, функции GR-подразделения или отдельного GR-специалиста каждой компании различаются в зависимости от ее организационной структуры, задач и степени воздействия со стороны государства. Так, в одной компании задачи GR-департамента могут быть сведены к поддержанию контакта с отдельными стейкхолдерами или к присутствию в деловом либо отраслевом объединении, в другой — сотрудники могут активно продвигать интересы компании на уровне государства, фактически занимаясь лоббистской деятельностью, а в третьей — взаимодействовать с контрольно-надзорными органами, например с Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой.

В последнее время на задачи, стоящие перед корпоративным GR российских компаний, существенно влияют санкционное давление со стороны иностранных государств и ответные антисанкционные

меры российского правительства. В связи с этим компании, опираясь на GR-экспертизу, вынуждены работать с дополнительными регуляторными рисками (например, с ограничениями во внешнеэкономической деятельности, усилением налоговой нагрузки, угрозой попадания под санкции и пр.) или с новыми возможностями (использовать меры государственной поддержки бизнеса или возможности политики импортозамещения). В то же время перед GR-департаментами иностранных компаний стоят иные цели — в текущих политических и экономических условиях им приходится решать глобальные задачи, связанные с локализацией бизнеса в России. В частности, они активно взаимодействуют с Подкомиссией Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ — органом, который уполномочен выдавать разрешения на осуществление некоторых юридически значимых действий (сделок и валютных операций) с участием иностранных компаний.

Таким образом, корпоративный GR может включать в себя множество задач, в том числе лоббирование как деятельность по оказанию влияния на ход и результат принятия официальных решений.

Что выступает предметом регулирования

С одной стороны, как и в случае с лоббизмом, в предмет регулирования GR-направления можно включить:

- *деятельность по установлению контакта с уполномоченными стейкхолдерами и выстраиванию с ними взаимодействия* в интересах компании;
- *общественные отношения*, которые складываются в ходе реализации этой деятельности.

Субъектный состав схож с составом участников лоббистской деятельности, за тем исключением, что вместо клиента выступает конкретная компания или некоммерческая организация, в штате которой числится GR-специалист и в интересах которой он реализует GR-функцию. Кроме того, к работе над GR-проектами могут быть привлечены как внешние лоббисты-консультанты, так и сотрудники других подразделений компании. Поэтому в деятельности по представительству интересов

компания в органах государственной власти может участвовать множество субъектов, а ее эффект обычно испытывает не только сама компания-интересант, но и соответствующая отрасль в целом.

С другой стороны, судя по мировой практике, деятельность GR, в отличие от лоббистской, не охвачена регулированием, поскольку обычно не подразумевает непосредственного контакта со стейкхолдером — представителем власти и влияния на реализацию им своих полномочий. GR ограничивается аналитическими и иногда небольшими коммуникационными задачами. В России рынок GR- и лоббистских услуг устроен несколько иначе, о чем подробнее рассказано в следующей главе.

Регулирование лоббизма за рубежом распространяется в том числе на организацию корпоративной функции представительства, однако речь в данном случае идет не о GR-функции в компании, а о работе корпоративных лоббистов. Например, в некоторых правовых порядках лоббированием интересов компании не может заниматься лицо, которое в течение нескольких предшествующих лет работало в органе государственной власти, профильном для этой компании. Такое правило установлено с тем, чтобы по возможности минимизировать неформальные контакты и договоренности бизнеса с должностными лицами, сделав частно-публичное взаимодействие областью государственного контроля.

1.3. Как устроен рынок лоббизма и GR в России

И GR, и лоббизм являются для России относительно новыми сферами деятельности: институтом лоббизма впервые заинтересовались в начале 1990-х гг., а GR-технологии пришли в бизнес-среду еще позже. Российская индустрия GR- и лоббистских услуг находится на раннем этапе своего развития. В этом кроется причина неоправданного отождествления или объединения этих двух профессиональных областей. Смещение функций GR-специалиста и лоббиста обусловлено и *отсутствием регулирования представительства частных интересов на государственном уровне.*

Пересечение этих сфер деятельности в России вызывает непонимание сути профессий лоббиста и GR-специалиста. Негативные оценки

и интерпретации лоббизма как явления часто приводят к тому, что лоббистов в принципе не воспринимают в качестве профессионалов, считая их участниками незаконных манипулятивных или коррупционных схем. И чтобы избежать нежелательных ассоциаций, лоббисты зачастую называют себя GR-специалистами. Однако и профессия GR-специалиста не лишена домыслов: аббревиатура GR понятна сегодня далеко не всем и многие не знают наверняка, чем именно в компаниях занимаются эти сотрудники.

Мировая практика сложилась несколько иначе: традиционно выделяют корпоративных лоббистов и лоббистов-консультантов. Фактически они выполняют одни и те же задачи: взаимодействуя с представителями власти, влияют на ход и результат принятия государственных решений. Различие состоит в профессиональном статусе: корпоративные лоббисты числятся в штате компании, лоббисты-консультанты работают в консалтинговых агентствах или занимаются частной практикой. Важно отметить, что в такой системе GR-менеджеры не имеют ничего общего с лоббистами, поскольку их деятельность представляет собой аналитическую работу по управлению проектами в области представления интересов компании на государственном уровне (участие в бизнес-объединениях, составление мониторингов, GR-стратегии и т. д.). Согласно законодательным нормам, регулирующим лоббизм в иностранных государствах, GR-специалисты не вправе заниматься лоббистской деятельностью и не могут пользоваться возможностями и инструментами для прямого общения с должностными лицами органов власти, что гарантировано профессиональным лоббистам.

В России пока нет прецедентов назначения на должность штатных лоббистов, которые занимали бы в компании именно эту позицию. В то же время, как сказано выше, профессиональное сообщество в области представительства интересов фактически разделилось на два сегмента: поскольку сфера GR изначально развивалась как часть внутрикорпоративной структуры, реализация функции представительства интересов компании в органах государственной власти отведена штатному GR-специалисту. Лоббистами, в свою очередь, обычно называют внешних консультантов, которых компания, как правило, в лице GR-подразделения нанимает для работы над отдельными проектами по лоббированию официальных решений в своих интересах.

Функциональные отличия лоббиста и GR-специалиста

Ввиду того, что различаются сами области деятельности — лоббизм и GR, — с точки зрения функционального наполнения профессий между лоббистом и GR-специалистом также можно обнаружить очевидные различия. Хотя оба направления работы объединены общей целью — наладить взаимовыгодные отношения частного субъекта с государством, GR-специалист ограничивается поддержанием контакта с представителями государственных органов, лоббист же непосредственно занимается продвижением частных интересов. Область GR включает выстраивание и развитие диалога с органами государственной власти на местном, региональном и федеральном (при необходимости — наднациональном/международном) уровне. Лоббизм направлен на оказание влияния заинтересованной группой лиц на принятие официальных решений (политических, управленческих, регуляторных, законотворческих и т. д.) властными структурами.

На практике это разграничение направлений деятельности может быть реализовано следующим образом.

GR-специалист отвечает за выполнение двух основных функций:

- аналитической — анализ бизнеса компании в государственно-политическом срезе;
- коммуникационной — построение каналов получения информации в органах власти, а также доведение информации до сведения органов власти.

Аналитическая функция включает в себя: изучение государственной, общественно-политической, нормативной и конкурентной среды в той отрасли, к которой принадлежит компания; формирование GR-стратегии с учетом полученных знаний; мониторинг регуляторных рисков и возможностей для бизнеса компании с учетом возникающих государственно-политических инициатив и т. д.

Коммуникационная функция GR-специалиста подразумевает: выполнение задач по организации мероприятий, в том числе в государственных органах, и участию в них; представительство компании в отраслевых ассоциациях и деловых союзах; установление неформальных контактов и т. д.

Иными словами, GR-специалист способствует адаптации бизнеса компании к актуальной государственно-политической повестке, помогает предвидеть и предотвратить возможные кризисы с учетом ее изменения,

создает предпосылки для продвижения интересов компании в государственных структурах, то есть для осуществления лоббистских проектов.

Лоббист, в свою очередь, ведет работу «в полевых условиях». Это означает, что в круг его задач входит *непосредственная коммуникация с чиновниками и оказание влияния на процедуры принятия официальных решений* и (или) их содержание. Для этого лоббист пользуется самыми разными аналитическими инструментами и коммуникационными технологиями. Например, для организации информационной кампании в поддержку того или иного регуляторного подхода лоббист прибегает к PR-²² и медиатехнологиям. Также он принимает непосредственное участие в законотворческих процедурах, напрямую взаимодействуя с его субъектами.

Приведенная модель совместной работы GR-специалистов и лоббистов свойственна компаниям, которые отличаются высоким уровнем организации GR-функции. Обычно это компании, наиболее подверженные регуляторным и политическим рискам, — те, которые осуществляют свою деятельность в самых зарегулированных отраслях экономики или в секторах с преобладанием иностранных инвестиций, а также компании, которые испытывают на себе давление санкций иностранных государств или контрсанкций России. В этом случае перед GR-подразделением, как правило, стоят четкие задачи и выделен бюджет на привлечение внешних консультантов. Так, если в общей бизнес-стратегии компании в качестве одной из основных целей обозначена локализация производства, то GR-стратегия включает в себя конкретные задачи по взаимодействию с государством, выполнение которых должно способствовать максимально эффективному достижению этой цели.

Каждая из задач может быть представлена в виде отдельного проекта: например, внесение изменений в законодательство или пиар-сопровождение лоббистской деятельности. К реализации проекта привлекаются лоббисты, которые занимаются разработкой отдельной лоббистской стратегии проекта и отвечают за ее последовательную реализацию. В результате сочетания усилий компания может достичь наибольших результатов.

В то же время такое четкое разделение профессий GR-специалиста и лоббиста на основании функциональных компетенций не всегда

²² PR, Public Relations — связи с общественностью; деятельность по распространению информации от имени отдельного лица или организации (например, компании, некоммерческой организации, государственного учреждения и т. д.) среди общественности для формирования определенного общественного мнения.

соответствует реалиям. Задачи, стоящие перед GR-специалистом, могут включать в себя и работу над лоббистскими проектами — например, продвижение законопроекта в органах законодательной власти, — и влияние на нормотворческий процесс. То, что инхаус-специалист вынужден выполнять лоббистские задачи, нередко связано с недостатком бюджета в компании для привлечения внешних экспертов или с невозможностью обосновать эту необходимость перед руководством компании.

Встречаются и обратные ситуации: компания может делегировать лоббисту-консультанту GR-задачи по составлению мониторинга государственных инициатив, выполнению комплексного регуляторного анализа, картированию стейкхолдеров. Поскольку не все CEO (руководители организаций) верно оценивают важность GR-направления для своей компании, соответствующие департаменты или отдельные специалисты не всегда работают с четкими KPI и не всегда перед ними стоят ясные задачи. Помимо этого, иногда они не обладают достаточными профессиональными инструментами, что вынуждает их прибегать к помощи консультантов для выполнения корпоративной функции.

Таким образом, в практической плоскости все функции, связанные с поддержанием диалога с государством и продвижением интересов компании, пересекаются и нередко совпадают в работе обоих специалистов. Поэтому зачастую *GR-специалист фактически становится лоббистом, а лоббист вовлекается в корпоративную работу*. Как правило, подобные ситуации возникают вследствие того, что руководство компании не всегда знает наверняка, как организовать работу подразделений по взаимодействию с органами власти, какие задачи на них возложить, какой бюджет выделить.

Корпоративный GR в России

Компания Baikal Communications Group совместно с командой социологов проводит исследования российской GR-индустрии с целью определения ключевых тенденций и функциональных особенностей работы специалистов по взаимодействию с органами государственной власти в компаниях. Первое исследование проводилось в конце 2021 г.²³,

²³ Ознакомиться с результатами исследования можно по ссылке: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2021/12/BCG-RESEARCH.pdf>.

второе — в конце 2023-го²⁴. Данные, полученные в результате онлайн-анкетирования и экспертного интервьюирования ведущих GR-специалистов и CEO крупного бизнеса, позволили сформировать ясный портрет российского GR-специалиста, составить представление о наиболее эффективных методах его работы, понять текущее состояние рынка GR-услуг и увидеть перемены, произошедшие за последние два года.

Реализация GR-функции в компаниях обычно возложена на специальное подразделение либо на отдельного сотрудника, отвечающего за это направление. К выполнению некоторых задач компании в рамках широкого профиля привлекаются руководитель компании, его заместитель или вице-президент компании, а также юридический департамент.

Самый распространенный способ подбора кадров для работы с органами государственной власти — с помощью внутренней кадровой службы. К сторонним GR-специалистам обращаются редко, в 2023 г. частота использования их услуг снизилась по сравнению с 2021-м. От кандидата на позицию GR-специалиста ожидают таких компетенций, как знание нюансов системы управления в органах государственной власти, умение работать с нормативными правовыми актами и навыки ведения переговоров. Для многих компаний крайне ценен опыт работы кандидата в органах государственной власти.

Как правило, GR-менеджер находится в подчинении руководителя компании (CEO) либо его профильных заместителей. В 2023 г., по сравнению с 2021-м, стало больше компаний, где GR-функцию напрямую контролирует CEO. В иностранных компаниях в России GR-специалист зачастую операционно подчиняется российскому CEO, а стратегически по своим компетенциям — профильному топ-менеджменту головного офиса или топ-менеджменту, ответственному за регион.

В целях эффективного выполнения своих задач GR-специалисты взаимодействуют с юридическим подразделением, PR-департаментом и высшим административным составом компании, особенно в случае нехватки аналитических ресурсов. Хотя в крупных компаниях среднее количество GR-специалистов составляет шесть человек, чаще всего за реализацию GR-функции отвечает только один эксперт. Проблема недостаточности аналитических ресурсов актуальна для большинства

²⁴ Ознакомиться с результатами исследования можно по ссылке: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2024/02/B-C-G-RESEARCH-2.pdf>.

компаний, которые нуждаются в увеличении GR-штата. Согласно данным, полученным в ходе исследования индустрии, среди GR-специалистов есть запрос на выстраивание более эффективных отношений с другими подразделениями компании, повышение уровня компетентности сотрудников и увеличение бюджета GR-департамента.

Что касается функциональной организации GR-направления, в основном GR-специалисты ориентируются на KPI, исходящие от руководства компании либо сформированные ими самостоятельно. При этом в 2023 г. без определения четких показателей эффективности работало больше специалистов, чем в 2021-м. Интересно, что за два года практически у каждого второго GR-менеджера изменились KPI: добавились новые показатели, например финансовые KPI, в то время как некоторые потеряли приоритет, изменились сроки выполнения задач, появилось больше задач, связанных с использованием мер государственной поддержки и выстраиванием работы в условиях санкций. Среди наиболее значимых критериев при установлении KPI выделим факт достижения цели и сроки ее достижения.

В числе основных направлений деятельности GR-специалистов — аналитическая и коммуникационная работа, включающая представительство интересов компании и взаимодействие со стейкхолдерами.

Аналитическая работа обычно включает в себя:

- изучение и оценку государственной, общественно-политической, нормативной и конкурентной среды в отрасли, в которой работает компания;
- прогнозирование рисков для бизнеса компании и возможностей ее развития;
- участие в планировании деятельности компании и планирование работы GR-подразделения;
- исследование и оценку нормативных актов и их проектов.

К инструментам аналитической работы можно отнести:

- мониторинг государственно-политических инициатив;
- анализ регуляторной среды;
- картирование стейкхолдеров, GR-стратегию;
- правовую экспертизу.

Коммуникационная работа GR-специалистов подразумевает:

- выстраивание отношений и коммуникации с должностными лицами законодательной и исполнительной власти;
- представительство интересов компании на государственном уровне.

Для реализации комплекса задач по представительству интересов компании GR-специалисты используют в основном институциональные площадки: отраслевые ассоциации и деловые союзы, комитеты, комиссии и рабочие группы при органах государственной власти. В задачи GR-специалистов входит участие в работе этих организаций: формирование повестки, выступление с инициативами и предложениями, обоснование и продвижение позиции своей компании. Например, они участвуют в заседаниях рабочих групп, в которых состоит компания, при федеральных органах исполнительной власти, направляют экспертные заключения по дискуссионным вопросам, представляют компанию на деловых, отраслевых, научно-практических мероприятиях.

Непосредственная коммуникация GR-менеджера с профильными органами государственной власти заключается в развитии канала взаимодействия с нужными стейкхолдерами для возможности дополнительного влияния на принятие официальных решений. Так, например, в этих целях на GR-специалиста могут быть возложены задачи по подготовке встреч и мероприятий с привлечением чиновников, участию в таких встречах и мероприятиях, а также по организации и поддержанию официальной письменной и устной коммуникации со стейкхолдерами.

В числе основных *коммуникационных методов работы в корпоративном GR* отметим:

- публичную коммуникацию с представителями органов государственной власти (представительство компании в советах, комитетах, комиссиях, рабочих группах при органах государственной власти);
- системную работу в отраслевых ассоциациях и деловых союзах;
- участие в деловых и отраслевых мероприятиях, крупных бизнес-форумах;
- личные контакты с представителями власти;
- привлечение консалтинговых агентств в сфере GR и лоббизма;

- механизм государственно-частного партнерства.

В ситуациях глобальных политических и экономических перемен GR-специалист может выступать и в качестве *антикризисного менеджера*, который помогает объективно оценить развитие кризиса и его последствия для компании и отрасли. Грамотно используя GR-инструментарий, он должен быстро реагировать на изменения регуляторной политики и не только минимизировать потери компании, но и использовать риски как основу для дальнейшего развития бизнеса.

Согласно GR-исследованию, среди общего числа задач, возлагаемых на GR-специалистов, самыми востребованными являются (в порядке убывания):

- выстраивание отношений с органами государственной власти и контрольно-надзорными органами;
- мониторинг и оценка рисков регуляторной среды;
- проведение правовой экспертизы законопроектов;
- продвижение законодательных инициатив в органах государственной власти;
- создание отраслевой экспертизы и аналитики, в том числе анализ интересов отраслевых стейкхолдеров, анализ ресурсов и стратегии конкурентов;
- взаимодействие с общественными, деловыми, отраслевыми и экспертными организациями;
- представительство компании в комиссиях, комитетах, советах или рабочих группах при государственных органах.

Исследование показало, что в 2023 г., по сравнению с 2021-м, бóльшую актуальность в числе задач GR-специалиста приобрела правовая экспертиза законопроектов. В то же время фиксируется снижение актуальности взаимодействия с общественными, деловыми и отраслевыми объединениями, сокращение участия в мероприятиях с представителями власти и в организации таких мероприятий.

Чаще всего постановка задач перед GR-департаментом или GR-специалистом происходит стихийно, за исключением задач по продвижению законодательных инициатив в органах государственной власти — они обычно формируются системно.

Важно подчеркнуть, что в одной компании подразделение GR может выполнять все указанные виды деятельности, в то время как в другой — только некоторые из них.

Конечно, изменившиеся за последние два года политические и экономические условия значительно повлияли на GR-функцию в компаниях. В связи с введением западными государствами санкций против России и ответными мерами российской антисанкционной политики компании столкнулись с *регуляторными рисками*:

- ограничениями в работе с лицами из иностранных государств, включая необходимость согласования сделок с Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ;
- новыми ограничениями на экспорт и импорт, включая пошлины, необходимость получения разрешений и прямые запреты;
- усилением налоговой и тарифной нагрузки;
- угрозой попадания под санкции;
- мобилизацией сотрудников компаний;
- усилением контроля со стороны органов государственной власти.

Однако вместе с рисками новые реалии открыли для некоторых компаний новые возможности развития бизнеса:

- дополнительные меры государственной поддержки бизнеса — льготы и бюджетное финансирование проектов;
- усиление тренда на импортозамещение и технологический суверенитет;
- повышение внимания к потребностям бизнеса в чувствительных для государства сферах.

Помимо прочего, для работы с этими новыми вызовами корпоративные специалисты, как правило, привлекают внешних консультантов — GR-агентства и лоббистские фирмы. Им зачастую делегируют общие аналитические и коммуникационные задачи — по составлению мониторинга государственных инициатив, проведению оценки регуляторных рисков, выстраиванию отношений с органами государственной власти,

продвижению интересов компании и доведению ее позиции до сведения лиц, принимающих решения.

Безусловно, организация работы GR-специалиста и ее функциональное содержание зависят от особенностей конкретной компании. Но есть общий тренд: чем более четкие KPI стоят перед GR-менеджером, тем лучше выстроено корпоративное взаимодействие внутри компании; чем больше финансирования выделено на привлечение внешних консультантов, тем успешнее реализация GR-стратегии компании, а значит, и достижение ее глобальных целей.

Консалтинг в сфере GR и лоббизма в России

Консалтинг в сфере GR и лоббизма составляет гораздо меньший сегмент рынка, нежели инхаус-специалисты, и пока не достиг того этапа развития, когда, с одной стороны, консультанты широко востребованы среди компаний, а с другой — на рынке присутствуют разные конкурирующие консалтинговые фирмы и частнопрактикующие лоббисты.

Как уже не раз отмечено, причина этого — преобладание неоднозначных ассоциаций в обществе, связанных как с профессией лоббиста, так и с самим феноменом лоббизма. Кроме того, пока не хватает образовательных программ, в том числе повышения квалификации, в области подготовки специалистов по взаимодействию с государством и продвижению частных интересов в органах власти. При этом упомянутое исследование GR-индустрии показало высокую востребованность обучения по направлениям GR и лоббизма. Также на актуальность консалтинговых услуг для бизнеса влияет организация функции GR в компаниях, а именно наличие и размер бюджетов на привлечение внешних лоббистов.

Тем не менее консалтинг в сфере GR и лоббизма развивается, о чем свидетельствуют появление агентств бутикового типа и создание соответствующих профильных подразделений в крупных консалтинговых компаниях. С учетом тренда на активное сотрудничество бизнеса и государства в перспективе услуги по представительству и продвижению частных интересов во властных структурах будут набирать популярность в бизнес-сообществе.

В целом сегодня распространены следующие *организационные формы консультирования по вопросам взаимодействия с органами государственной власти*:

- специализированные фирмы и агентства;
- подразделения в крупных консалтинговых компаниях;
- частнопрактикующие специалисты.

Клиентами консультантов обычно выступают крупные (реже — средние) компании. Коммуникация ведется, как правило, с GR-менеджером, самим CEO или акционерами. Основанием для сотрудничества консалтинговой фирмы или частнопрактикующего специалиста с клиентом выступает гражданско-правовой договор — агентский, об оказании услуг и т. д. Зачастую компании дополнительно заключают с лоббистами отдельное соглашение о неразглашении (Non-disclosure agreement, NDA) — договор о взаимном обмене материалами, знаниями или другими данными и ограничении доступа к ним третьим лицам. Помимо принципа конфиденциальности консультант обязан соблюдать требования комплаенса, действующие во многих компаниях, а также общие нормы законодательства (гражданского, корпоративного, налогового, трудового и т. д.) и этические правила.

Важно обратить внимание на то, что консультировать компании по вопросам государственно-частного взаимодействия может как GR-агентство, так и лоббистская фирма. При этом такое разделение среди самих консультантов условное: GR-агентство может предоставлять лоббистские услуги, позиционируя себя исключительно как GR-консалтинг, либо, наоборот, на практике можно встретить любые конфигурации. Пока не предусмотрено официальных правил лоббистской деятельности и не закреплён профессиональный и (или) правовой статус лоббиста, не столь важно, как презентует себя фирма — в качестве GR-, PR- или лоббистского агентства. Значение имеет именно набор услуг, которые она предоставляет, и перечень инструментов, которыми пользуются ее сотрудники в своей работе.

Функциональная организация деятельности лоббиста-консультанта, как и в случае с GR-менеджером, зависит от особенностей консалтинговой фирмы, в которой он работает, или от самого специалиста, если он имеет частную практику. Так, например, один консультант (фирма) занимается продвижением интересов клиента в органах государственной власти с целью влияния на официальные решения, другой — ограничивается исключительно аналитической поддержкой бизнеса в области GR (проводит мониторинги, анализ регуляторной среды и т. д.). Отдельные

консалтинговые агентства предлагают более широкий спектр как GR-, так и лоббистских услуг, в то время как некоторые фирмы узкоспециализированы в своих услугах или в конкретной отрасли — например, работают только в фармацевтической промышленности.

Хотя консалтинговая фирма или частнопрактикующий специалист могут различаться по набору услуг и портфелю проектов, в целом консультирование в области GR и лоббизма заключается в создании аналитических продуктов, экспертном сопровождении деятельности клиента и составлении подробных рекомендаций по эффективной реализации GR- и лоббистских проектов (участии в их исполнении). Поэтому в числе направлений консультирования можно выделить аналитические, юридические и коммуникационные услуги.

К аналитическим услугам относятся:

- исследование государственно-политической среды, групп влияния и межэлитных связей;
- прогнозирование, оценка и разработка путей минимизации политических рисков (включая санкционные);
- мониторинг проблем государственной политики и регуляторной среды в отраслевом срезе и мониторинг законодательных инициатив (включая ретроспективный обзор информационных поводов за короткий период, а также систематизацию информации по направлениям государственного регулирования на постоянной основе);
- анализ регуляторной среды (включая анализ законопроектов, находящихся на стадии разработки, анализ действующего законодательства, выявление системных проблем и коллизий в законодательстве и правоприменительной практике, требующих внесения законодательных изменений);
- разработка GR-стратегий и дорожных карт для реализации отдельных GR- и лоббистских задач (проектов).

Юридические услуги подразумевают правовую экспертизу действующего законодательства и проектов нормативных правовых актов. *Экспертиза* включает в себя:

- сбор и обобщение информации о состоянии законодательства и практике его применения;

- выявление недостатков правового регулирования и потенциала его совершенствования;
- анализ зарубежного опыта правового регулирования схожих общественных отношений (включая сравнительно-правовой анализ);
- подготовку правовых заключений;
- разработку проектов нормативных правовых актов (включая подготовку концепции законодательных изменений, их экономического и правового обоснования и написание текстов законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов);
- экспертное сопровождение и правовую поддержку клиента при обсуждении законопроектов в органах власти.

Среди коммуникационных и непосредственно лоббистских услуг главными являются:

- выстраивание взаимодействия с законодательными и исполнительными органами государственной власти федерального и регионального уровня в России и за рубежом, а также в наднациональном пространстве (ЕАЭС, ЕС);
- установление коммуникации с органами государственной власти с целью разъяснения их политики по отношению к отрасли/организации, в том числе в кризисных ситуациях;
- сопровождение законотворческого процесса в органах государственной власти (включая разработку, внесение и лоббирование проектов законов и других нормативных правовых актов в интересах клиента);
- взаимодействие с контрольно-надзорными органами государственной власти;
- связи с общественными организациями, бизнес-ассоциациями, консультативными органами при органах государственной власти, формирование коалиций для реализации конкретных GR- и лоббистских проектов;
- коммуникации с экспертными организациями и профессиональным (отраслевым) сообществом, формирование пула экспертов для реализации стратегических и тактических GR- и лоббистских задач;
- продвижение интересов российских компаний в органах государственной власти Российской Федерации (на федеральном и региональном уровне), а также за рубежом;

- лоббирование интересов компаний в рамках масштабных геостратегических проектов;
- услуги по получению господдержки;
- услуги в области стратегических коммуникаций (PR, диджитал-коммуникации и т. д.).

Кроме этого, внешние лоббисты могут привлекаться к *антикризисному менеджменту*, в том числе в условиях действия санкций. В этом случае оказание помощи компании в период кризиса включает те же услуги в области аналитики и коммуникаций, но предоставляемые в более сжатые сроки, чтобы бизнес мог оперативно приспособиться к изменениям экономических и политических обстоятельств.

Например, введение иностранными государствами ограничений в отношении российских граждан и юридических лиц, а также необходимость защиты национальных интересов Российской Федерации подтолкнули органы государственной власти к принятию новых нормативных правовых актов, устанавливающих специальные меры регулирования российской экономики в период кризиса. Поэтому в последние годы компании сталкиваются с повышенным государственным контролем своей деятельности, а отдельные операции с их активами невозможно провести без специальных разрешений. Речь идет о сделках с иностранными лицами недружественных государств и валютных операциях. Для выдачи разрешений на осуществление этих юридически значимых действий был создан отдельный орган — Подкомиссия Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, которая способна значительно влиять на хозяйственную деятельность компаний. И, поскольку в совершении этих сделок и операций участвует государство, для их согласования недостаточно только юридического сопровождения: требуется еще и опыт работы с уполномоченными органами государственной власти. Как показывает практика, успех в заключении такого рода сделок напрямую зависит от того, насколько эффективно компания выстраивает взаимодействие с заинтересованными стейкхолдерами в госорганах. Для выполнения этой задачи нередко привлекаются лоббисты-консультанты.

Таким образом, основная задача лоббистов-консультантов заключается в том, чтобы обеспечить поддержку клиента на всех этапах его взаимодействия с государством и наднациональными органами. Как именно

будет осуществляться эта поддержка — через аналитическое сопровождение или непосредственное продвижение интересов в органах государственной власти, зависит от самого консультанта и особенностей его работы. Если рассматривать лоббизм как комплексную деятельность, то в процессе использования разнообразных инструментов и технологий лоббист может предоставлять широкий спектр услуг, которые направлены на достижение общей цели — создание благоприятного пространства для взаимовыгодного диалога всех заинтересованных сторон.

Какой из сегментов индустрии требует регулирования

В российских реалиях в определении правил регулирования нуждается как GR-, так и лоббистская деятельность — в той части, в которой оба направления связаны с непосредственным взаимодействием с государством, то есть с выполнением коммуникационной (не аналитической) функции. Условно эту деятельность можно обозначить как представительство и продвижение частных интересов в органах государственной власти, которые в России выполняют и GR-специалисты, и лоббисты, поскольку индустрия GR- и лоббистских услуг пока находится на стадии формирования.

Конечно, в перспективе важно стремиться к разграничению двух профессий на основании разницы в их функционале.

GR-специалист должен отвечать за управление разнообразными процессами внутри компании, чтобы обеспечить согласованность ее деятельности с текущими трендами государственной политики. Его задачи — анализировать актуальную государственную повестку, следить за ее изменениями и сообщать о них руководству, обозначая возможные риски и предлагая пути их преодоления, а также формировать GR-стратегию компании с определением конкретных шагов ее реализации, оформленных в проекты. И такая деятельность, конечно, регулированию не подлежит, поскольку не подразумевает вступления в непосредственный контакт со стейкхолдерами государства для влияния на его политическую волю. В тех случаях, когда проекты направлены на непосредственную коммуникацию с органами власти и лоббирование решений, их реализацию следует делегировать лоббисту — корпоративному или внешнему.

Однако такая модель далека от сложившейся практики, а регулировать необходимо реальную ситуацию на рынке GR- и лоббистских услуг.

Она такова, что профессиональные компетенции GR-специалиста и лоббиста смешиваются, а значит, потенциально в область регулирования могут попасть обе профессии.

Между тем регулирование лоббистской деятельности, особенно ее правовая регламентация, позволило бы четко определить профессиональный статус лоббиста и организационные формы его работы, отграничив GR-направление.

Исходя из этого, при разработке правил следует опираться скорее не на субъект деятельности по представительству интересов, а на ее содержание. Не так важно, кто занимается продвижением позиции коммерческого или некоммерческого сектора в госорганах — внешний консультант или инхаус-специалист. Намного важнее, какие конкретно задачи он выполняет — аналитические или коммуникационные.

Аналитическая работа по мониторингу государственных инициатив, изучению общественно-политической, нормативной и конкурентной среды, формированию GR-стратегии не может выступать объектом внешнего контроля с помощью нормативных или этических правил. Регулирование должно касаться непосредственно взаимодействия частного субъекта с должностным лицом государственных органов, то есть *коммуникационных процессов*. Поэтому в область регламентации следует включить порядок коммуникации лоббиста или GR-специалиста с представителями органов государственной власти — как через присутствие компании в советах, комитетах, комиссиях, рабочих группах при органах государственной власти, так и напрямую, через контакт с должностным лицом.

Таким образом, в предмет регулирования GR и лоббизма входят общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия лоббиста в интересах клиента или GR-специалиста в интересах компании и представителя органа государственной власти с целью влияния на политические, нормотворческие и регуляторные решения. Фактически эта деятельность является лоббистской вне зависимости от субъекта ее осуществления. Поэтому в дальнейшем при упоминании предмета регулирования мы будем использовать формулировки «лоббистская деятельность» или «деятельность по представительству интересов».

ГЛАВА 2

ПРЕДПОСЫЛКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Регулирование общественных отношений предполагает целенаправленное внешнее воздействие на поведение их субъектов. Поэтому для решения вопроса в пользу регламентации той или иной сферы общественной жизни необходимо выявить объективные причины, почему она нуждается во внешнем воздействии и контроле. Иными словами, должны сложиться предпосылки ее регулирования. В качестве таковых могут выступать как проблемы, которые тормозят социальное, экономическое или политическое развитие и потому требуют решения, так и иные бесспорные причины, например характер общественных отношений, их значимость в жизни социума и государства.

В числе ключевых предпосылок регулирования лоббизма можно рассматривать:

- социально значимый характер общественных отношений, складывающихся в ходе GR- и лоббистской деятельности;
- практики теневого и кулуарного лоббирования, нарушающие прозрачность и доступность влияния на выработку государственной политики;
- барьеры в коммуникации представителей интересов с органами государственной власти;
- незрелость российского рынка GR- и лоббистских услуг.

Эти основания создают потребность в установлении понятных системных правил профессионального представительства и продвижения групп интересов в органах государственной власти, а значит, актуализируют вопрос о регулировании соответствующей области отношений.

2.1. Лоббизм и GR — социально значимые направления деятельности

Некоторые виды общественных отношений объективно нуждаются в регулировании в силу своей социальной значимости.

Деятельность по представительству и продвижению групп интересов в органах государственной власти отличается многосубъектным составом, а ее результаты обычно влияют на неопределенный круг лиц. Так, эта деятельность может быть полезной следующим категориям граждан и их объединений:

- *Бизнес-сообщество.* Компании или экономические отрасли могут лоббировать нормативные акты, благоприятствующие их отрасли, налоговые льготы или другие выгодные для себя меры поддержки. Успех в реализации лоббистских проектов может привести к конкурентным преимуществам компании и повышению прибыльности.
- *Некоммерческий сектор.* Некоммерческие организации и группы социальной защиты, используя GR- и лоббистский инструментарий, могут заявлять о своих интересах на самом высоком уровне государственного управления и обращать внимание стейкхолдеров на значимые для общества проблемы.
- *Должностные лица органов государственной власти.* Лоббисты и GR-специалисты не только получают информацию от стейкхолдеров, но и сами делятся сведениями, экспертными заключениями и исследованиями, которые могут помочь государственным деятелям в принятии обоснованных решений.
- *Общественность.* Когда лоббирование согласуется с более широкими общественными интересами (например, с проблемами

здравоохранения или защиты окружающей среды), его результаты могут принести пользу обществу в целом.

- *Профессионалы и работники.* С помощью лоббистских технологий можно обеспечить создание и развитие профессиональных стандартов или продвинуть другие специфические потребности отрасли, которые улучшат профессиональный статус работников и (или) условия их труда.

Лоббизм и GR, выступая важными рычагами эффективного государственного управления, выполняют важные, социально значимые задачи.

Инструменты GR- и лоббистской деятельности гарантируют *представительство различных групп интересов в государственных органах*, помогая выстроить эффективный диалог с властью и обеспечивая таким образом демократические основы политической системы государства. Лоббирование во всех его формах, включая GR, PR, PA²⁵, Advocacy²⁶ и другие способы влияния на государственную политику, является законным актом политического участия. Оно предоставляет заинтересованным сторонам доступ к разработке и реализации государственной политики. Такой инклюзивный процесс формирования и принятия государственных решений создает возможности для проведения более информированной и в конечном счете более эффективной политики, исключая монополию на влияние со стороны ограниченного круга политически значимых фигур.

Государство, выступая в качестве общественного регулятора, обладает серьезным аппаратом принуждения для реализации своих полномочий по упорядочиванию общественных отношений, установлению юридической ответственности и применению мер в случае нарушения индивидом предписанных норм. Эти правоохранные полномочия государства направлены на поддержание правопорядка, обеспечение общественной безопасности, экономической устойчивости

²⁵ PA, Public Affairs — деятельность по контролю и управлению ведением бизнеса, которая включает связи с органами государственного управления, антикризисный менеджмент, технологии лоббирования, а также социальную ответственность и позволяет влиять на публичную политику, эффективно управлять репутацией и находить точки соприкосновения со стейкхолдерами.

²⁶ Advocacy (англ. «общественная активность», «общественная кампания») — получение общественной поддержки социальных, экономических, политических инициатив либо стратегий и их совместное продвижение во властных структурах.

и благоприятного инвестиционного климата в стране. В то же время отдельные граждане и их объединения также должны обладать возможностью не только выражать свои интересы, но и непосредственно влиять на ход принятия государственных решений и их содержание.

Выборное формирование органов государственной власти, самостоятельное урегулирование населением локальных вопросов за счет системы местного самоуправления гарантируют представительство граждан в государственном управлении. Вместе с тем эти демократические институты не способны в полной мере обеспечить эффективное выражение 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 форму выражения.

Институциональное представительство с помощью GR- и лоббистских технологий обеспечивает заинтересованным сторонам *равный доступ к сложным процессам принятия официальных решений*. Мнения компаний и других частных субъектов общественно-экономической жизни могут быть услышаны регулируемыми органами и положены в основу выработки тех или иных мер государственной политики.

Кроме того, в основе коммуникации между представителями интересов и властными структурами лежит *профессиональная экспертиза*, поэтому лоббисты помогают государственным органам разобраться во множестве конкурирующих интересов и влияют на качество государственных решений, обеспечивая их полноту и обоснованность.

Не вызывает сомнений, что GR- и лоббистская деятельность укрепляет транспарентность и эффективность политических процессов, способствует реализации полномочий органов государственной власти и является хорошей поддержкой в поиске новых подходов гармоничного регулирования общественных отношений. Поэтому сферы GR и лоббизма, направленные на *поддержание общественного равновесия*, характеризуются повышенной социальной значимостью: в конечном счете их инструменты влияют на официальные решения, затрагивающие экономическую, социальную и духовную жизнь в государстве.

Социально значимые общественные отношения, в свою очередь, нуждаются в особом контроле и установлении нормативных правил, поскольку *состояние неурегулированности приводит к беспорядку*, невозможности разрешить возникающие конфликты юридическими

способами²⁷. Это обуславливает необходимость регулирования лоббизма и GR с помощью правовых и (или) этических норм.

2.2. Проблема кулуарного и теневого лоббизма

Теневой лоббизм относится, скорее, к американской лоббистской традиции, в которой профессиональные лоббисты обязаны регистрироваться в специальном реестре. Занятие лоббистской деятельностью с целью влияния на государственную политику (например, встречи с законодателями) без такой регистрации обозначается термином «теневой лоббизм» или «теневое лоббирование». В США теневое лоббирование также известно как «лазейка Дэшла» (Daschle Loophole) — по имени бывшего сенатора от штата Южная Дакота Тома Дэшла, который после ухода из Сената работал «советником по политическим вопросам» в лоббистских компаниях и глобальных фирмах, но без регистрации в качестве лоббиста. Его клиенты извлекали выгоду от использования его личных контактов и профессионального опыта, влияя на изменение законодательства. В конце концов Дэшл все-таки получил статус лоббиста официально. Однако в целом в американской политической системе работают множество лиц, предпочитающих закулисное влияние²⁸.

Другой пример теневого лоббирования — практика «вращающихся дверей», которая, по мнению экспертов, привела к дерегулированию лоббистской деятельности и в какой-то мере стала даже причиной финансового кризиса 2008 г.²⁹

Безусловно, непрозрачные способы лоббирования известны не только американской политической системе. Так, в России, ввиду отсутствия регулирования, не исключаются возможности кулуарного лоббирования,

²⁷ Соловьев С.Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. Вып. 1 (15).

²⁸ Watson L. What is shadow lobbying? How influence peddlers shape policy in the dark (<https://sunlightfoundation.com/2016/04/19/what-is-shadow-lobbying-how-influence-peddlers-shape-policy-in-the-dark/>).

²⁹ Igan D., Lambert T. Bank Lobbying: Regulatory Capture and Beyond // IMF Working Papers. 2019. No. 19/171; Igan D., Mishra P. Wall Street, Capitol Hill, and K Street: Political Influence and Financial Regulation // Journal of Law and Economics. 2014. Vol. 57. No. 4. P. 1063–1084.

когда вместо институционального взаимодействия с органами власти продвижение той или иной группы интересов ограничивается использованием личных связей с людьми, которые обладают значительным политическим влиянием или каким-то образом приближены к центру принятия государственных решений.

Например, вместо развития открытых каналов для продвижения своих интересов компании или отдельные предприниматели могут стремиться завести «*полезные*» связи с федеральными или региональными чиновниками или близкими к ним людьми. Они обращаются не к профессиональным лоббистам или GR-специалистам, а ищут «*посредника*», который мог бы способствовать решению их проблемы во властных структурах. Такие посредники, обладая административным ресурсом, действуют не публично, а их коммуникация как с «клиентом», так и с должностным лицом имеет неофициальный характер и поддерживается личными встречами и совместным времяпрепровождением в неформальной обстановке.

Такой формат характерен для регионов и знаком компаниям среднего и малого бизнеса, которые, в отличие от крупных игроков, далеко не всегда могут транслировать свои интересы через деловые ассоциации и отраслевые союзы. В этих случаях бизнесмену зачастую выгоднее самому стать депутатом регионального или даже федерального уровня. Кроме того, такой способ взаимодействия с государством распространен в компаниях стратегических индустрий, таких как нефтегазовая, металлургическая, горнодобывающая, когда они обеспечивают присутствие своих посредников в региональных, а иногда и в федеральных органах законодательной власти.

Есть мнение, что именно с этим фактором связано большое число предпринимателей как в региональных парламентах, так и в Государственной Думе, поскольку, будучи депутатом, выстроить коммуникацию с исполнительной властью значительно проще. Конечно, такой вариант могут позволить себе далеко не все представители бизнес-сообщества, заинтересованные в регуляторных изменениях, поэтому в отсутствие прозрачного лоббирования, подчиненного правилам, продвижение своих интересов как таковое доступно далеко не всем³⁰.

³⁰ Тельнова С. Продвижение интересов бизнеса: перейти от «решал» к зарегистрированным лоббистам (<https://legalacademy.ru/sphere/post/kakie-rezony-vidyat-predprinimateli-v-regulirovanii-prodvizheniya-svoih-interesov>).

Не вызывает сомнений, что укоренение неравенства в реализации властных полномочий или монополия на влияние неизбежно вызывают *негативные последствия для общественно-политического развития государства*. Теневое или кулуарное лоббирование, злоупотребление личными связями и неформальными контактами, а также другими непрозрачными методами воздействия на процесс принятия официальных решений блокируют прогресс во многих областях государственной политики — приводят к нерациональному использованию государственных ресурсов, снижению эффективности управления и укреплению социального неравенства.

Чтобы минимизировать риски ненадлежащего влияния на должностных лиц, неравенства в силе воздействия и коррупционные риски при выработке мер государственной политики, необходимо *придать публичность лоббистской деятельности*, определив ее стандарты. Признание лоббизма в качестве законного инструмента влияния на работу органов законодательной и исполнительной власти позволит сделать лоббирование более доступным не только крупным корпорациям с государственным участием и влиятельным участникам экономических и политических процессов, но и среднему и малому бизнесу, группам граждан и некоммерческим организациям. Для этого необходимо *выработать правила регулирования GR и лоббизма*, основанные на трех ключевых принципах: прозрачности, добросовестности и доступности. Такой подход направлен на развитие культуры институционального диалога частных субъектов с государством, организованного профессиональными представителями интересов, а не приближенными к властным структурам «посредниками».

2.3. Барьеры в коммуникации с представителями государства

Уже упомянутое ранее социологическое исследование российской GR-индустрии, проведенное компанией Baikal Communications Group, обнаружило трудности в коммуникации GR-специалистов с органами власти и недоверие государства к решениям, предлагаемым бизнесом.

Так, среди *ключевых барьеров в диалоге с представителями государственных органов* GR-специалисты выделяют:

- повышение закрытости некоторых органов государственной власти для бизнеса;
- проблемы с доступом к необходимой информации;
- затягивание сроков предоставления ответов на запросы бизнеса и принятия решений по вопросам, интересующим бизнес.

Последний пункт может быть связан, среди прочего, с высоким уровнем загруженности исполнителей в органах государственной власти, что также отмечают GR-специалисты. Некоторые участники опроса подчеркнули усложнение коммуникации для иностранного бизнеса из «недружественных» государств³¹.

Безусловно, в сложившихся условиях политического и санкционного противостояния органы власти вынуждены осуществлять свои полномочия в экстренном режиме, не только решая текущие задачи, но и прогнозируя развитие ситуации.

С одной стороны, оценивая порядок принятия многих антикризисных мер и программ, направленных на смягчение западных санкций и помощь отраслям, следует признать, что государство активно идет на диалог с бизнесом в решении многих острых проблем. Более того, многие высокие чиновники публично подчеркивают, что государство заинтересовано в том числе в сохранении в России иностранных компаний даже из «недружественных» государств и готово обсуждать условия их работы.

С другой стороны, зачастую эффективный частно-публичный диалог ограничивается необходимостью государственных органов своевременно реагировать на кризисы и завершается после выработки сбалансированного антикризисного курса. Поэтому за некоторыми исключениями можно отметить, что степень доступности органов государственной власти для коммуникации с представителями групп интересов достаточно низкая.

³¹ Перечень недружественных стран: утвержден Распоряжением Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р.

Логично предположить, что одной из причин неохотного общения должностных лиц с частными субъектами является *отсутствие четких правил лоббирования и требований к его участникам*. Без учета различных групп интересов формирование экономической, финансовой, налоговой, промышленной, технологической политики невозможно.

Регулирование GR и лоббизма призвано повысить открытость государственных структур для бизнеса и некоммерческого сектора. Для взаимовыгодного согласования позиций стейкхолдеров во власти и интересов бизнес-сообщества важно обеспечить социально-политический механизм представительства, отвечающий критериям прозрачности, профессионализма и регламентации. Устойчивые и ясные правила игры позволят органам государственной власти быть более открытыми и заинтересованными во взаимодействии, публично опираться на решения, предлагаемые компаниями, что, в свою очередь, должно повысить качество официальных решений и эффективность работы государственного аппарата.

В конечном счете *транспарентность, подотчетность и доступность практики лоббирования* напрямую влияют на правомерность процесса принятия политических решений и выгодны всем его участникам: уполномоченным должностным лицам, часто нуждающимся в дополнительной отраслевой и правовой экспертизе, профессиональным представителям интересов — лоббистам или GR-специалистам, полагающимся на открытость стейкхолдеров, компаниям, заинтересованным во влиянии на государственную политику.

Регулирование GR- и лоббистской деятельности должно существенно снизить барьеры в коммуникации с государственными органами.

2.4. Незрелость рынка GR- и лоббистских услуг в России

Недостаточный уровень развития российского рынка GR- и лоббистских услуг обусловлен несколькими факторами.

Во-первых, индустрия услуг по представительству и продвижению групп интересов в органах государственной власти относительно

молодая, а для становления любой сферы профессиональной деятельности требуется достаточно длительное время. В частности, в компаниях еще не сложилось четкое представление об эффективных способах и методиках организации корпоративного GR: перед специалистами не всегда поставлены ясные задачи и KPI, зачастую у них не хватает ресурсов и (или) инструментов для реализации GR-функции, и тогда к внутрикорпоративной работе привлекаются лоббисты-консультанты. Или же руководство компании не осознает значения тех или иных GR- и лоббистских проектов для достижения глобальных целей компании и недостаточно финансирует работу GR-подразделения, включая привлечение внешних консультантов.

Сегмент консалтинга еще менее развит. В России работает не так много фирм, публично выступающих в качестве лоббистских. Рынок этих услуг испытывает недостаток разнообразия и отсутствие конкурентной среды.

Во-вторых, в нашей стране до сих пор преобладают отрицательные стереотипы о работе лоббистов, навеянные западной политической традицией. Общественность не осведомлена о сущности лоббизма как важнейшего демократического института, который проливает свет на процесс принятия государственных решений. А направление GR знакомо далеко не всем. Эти сферы деятельности пока не оценены в полной мере: не хватает образовательных программ по подготовке соответствующих специалистов, не инвестируются бюджеты для реализации GR- и лоббистских проектов, существенно не улучшаются показатели социальной одобряемости лоббирования частных интересов в органах власти.

В-третьих, отсутствие регулирования GR и лоббизма приводит к неясности в понимании сути профессий лоббиста и GR-специалиста, в результате чего их функции смешиваются и одна сфера деятельности фактически подменяет другую.

Для повышения эффективности взаимодействия с государством и участия в процессе принятия официальных решений необходимо определить и разграничить статус каждого специалиста, установить профессиональные стандарты, правила их деятельности, а также разработать образовательные программы по этим профессиям.

Регулирование представительства и продвижения групп интересов в государственных органах даст толчок развитию рынка

GR- и лоббистских услуг, а представители обеих областей будут не подменять, а функционально дополнять друг друга, что оптимизирует работу как корпоративного сегмента, так и консалтинга.

||| Таким образом, приведенные предпосылки актуализируют
||| вопрос регулирования лоббистской деятельности, которая с оче-
||| видностью нуждается в формировании ясных правил и стандар-
||| тов, чтобы гарантировать соблюдение прав всех ее участников
||| и заинтересованных сторон, а также обеспечить развитие этого
||| сегмента рынка профессиональных услуг.

ГЛАВА 3

ЦЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Цели регулирования лоббизма и GR направлены на устранение описанных выше проблем и обеспечение дополнительных возможностей развития цивилизованного частно-публичного диалога.

В основе регламентации лоббистской деятельности лежит, с одной стороны, повышение прозрачности внешнего влияния на процесс принятия политических и регуляторных решений, с другой — обеспечение общественного контроля государственного управления. Поэтому в числе целей регулирования лоббистской деятельности можно выделить:

- развитие профессии лоббиста, повышение уровня общественного доверия как к институту лоббизма, так и к механизмам государственного управления;
- создание превентивных мер противодействия коррупции в государственном аппарате;
- обеспечение доступа заинтересованных сторон к принятию государственных решений, которые напрямую затрагивают права и обязанности сторон;
- минимизацию кулуарного взаимодействия отдельных групп интересов и должностных лиц;
- предоставление гарантий гласности, открытости и легитимности принятия важнейших государственных решений, повышение их качества.

Рассмотрим некоторые цели.

3.1. Развитие профессии лоббиста в России

Для развития профессии лоббиста необходимо прежде всего развенчать стереотипы о лоббизме как о кулуарной, теневой деятельности. Чтобы решить проблему непрозрачных и неправомερных лоббистских практик, важно формировать, в том числе с помощью создания нормативных правил, профессиональный лоббизм, направленный на институциональный диалог с органами государственной власти. Это ограничит деятельность недобросовестных представителей частных интересов и расширит возможности профессиональных экспертов.

Без надлежащих гарантий лоббирование может подрвать общественное доверие к организованному частно-публичному взаимодействию. Влиятельные группы с привилегированным доступом к центру принятия государственных решений будут злоупотреблять возможностями продвижения собственных интересов в ущерб другим игрокам рынка или социальному благу.

В западных странах, где, несмотря на многочисленные политические скандалы с участием лоббистов, признана важность института лоббизма и профессии лоббиста, установлены правовое регулирование и (или) этические стандарты лоббистской деятельности.

Однако во многих странах, включая Россию, лоббист — одна из самых непонятых профессий, хотя восприятие лоббистов как коррумпированной, антидемократической силы, выступающей за нечестное управление, основано, скорее, на мифах. Вот некоторые из них:

Миф 1: лоббисты не приносят пользы государственному управлению, законотворческому процессу и регуляторной политике.

В действительности лоббистская деятельность направлена на защиту прав и интересов граждан (их объединений) и бизнес-сообщества, которые испытывают на себе влияние действий или бездействия органов государственной власти. И в этом смысле лоббизм позволяет влиять на глобальные цели национальной или наднациональной политики. В то же время лоббисты предоставляют информацию и профессиональную экспертизу должностным лицам государственных органов, формируя необходимый контекст и более глубокое понимание той или иной проблемы, чтобы принимаемые официальные решения были максимально эффективными и обоснованными. Из этого следует, что лоббистская деятельность положительно влияет на процесс государственного

управления, поскольку обеспечивает информированность власти о проблемах и потребностях отдельных групп интересов, что в конечном итоге служит укреплению социально-политического баланса.

Миф 2: лоббистом может быть любой человек, который имеет доступ к лицам, принимающим решения.

В странах, где принято регулирование этой деятельности, лоббисты, как правило, обязаны зарегистрироваться в специальном реестре и систематически представлять отчетность о своей деятельности.

А при отсутствии специальных правил лоббисты должны обладать как минимум следующими компетенциями:

- умение применять системный подход к решению задач;
- стратегическое и проектное мышление;
- аналитические способности;
- навыки межличностной и межкультурной коммуникации;
- глубокие знания регуляторных процессов в основных отраслях экономики;
- понимание логики и механизма принятия решений в исполнительной и законодательной ветвях власти, а также знание устройства политической системы государства и межгосударственных объединений.

Профессиональные и личные деловые качества, а также опыт работы отличают эффективных лоббистов от неэффективных — тех, что опираются исключительно на личное знакомство с представителями власти.

Миф 3: лоббисты затягивают процесс принятия государственных решений.

Обычно лоббисты стремятся к достижению результата в кратчайшие для клиента сроки, однако очевидно, что процесс реализации того или иного лоббистского проекта затрагивает множество конкурирующих интересов. Например, субъект законодательной инициативы может предлагать законопроект, затрагивающий деятельность сразу нескольких отраслей. И если их интересы пересекаются, а цели их представителей не совпадают, законодатели могут отложить рассмотрение законопроекта, чтобы собрать дополнительную информацию и углубиться в проблематику соответствующей области общественных отношений. Безусловно, законотворческие процедуры затянутся, но конечным их

результатом станет максимально обоснованный и действенный законотворческий подход или улучшенная государственная политика. Вне всяких сомнений, разумные сроки принятия официальных решений должны быть соблюдены, но оперативность не главный критерий эффективности государственного управления. Этот процесс в первую очередь должен отражать конкурирующие потребности и интересы граждан и организаций.

Миф 4: лоббисты подкупают представителей власти.

Лоббизм, вопреки распространенным заблуждениям, не имеет ничего общего с уголовно наказуемыми коррупционными деяниями в виде подкупа должностных лиц. Как с правовой, так и с этической точки зрения все действия профессионального лоббиста должны соответствовать требованиям антикоррупционного законодательства, должны быть взвешенными и обдуманнами. Только прозрачные инструменты и высокий уровень профессионализма позволят заслужить доверие как клиента, так и стейкхолдера во власти и добиться долговременного сотрудничества.

В популярной культуре часто транслируются истории, когда лоббист спонсирует чиновника вплоть до оплаты личных расходов в обмен на принятие определенного политического или законотворческого решения. Безусловно, такие ситуации происходят, но характерны они в большей степени для американской политической системы, в частности для Конгресса США, и являются скорее исключением, нежели общепринятой практикой. Субъекты лоббистской деятельности — представители власти, сами лоббисты и их клиенты — заинтересованы в законной и безопасной коммуникации.

Миф 5: лоббисты представляют только «особые интересы», вопреки интересам граждан и общества.

В первую очередь важно отметить, что доступность лоббистских услуг напрямую зависит от общественного восприятия этой профессии и уровня развития соответствующего сегмента рынка. В государствах, где лоббизм принят в качестве значимого демократического института, лоббисты могут позволить возложить на себя социальную ответственность и представляют не только интересы крупного или среднего бизнеса, но также некоммерческих организаций и муниципальных структур.

Кроме того, практически весь спектр политических, экономических и социальных проблем, в решении которых участвуют лоббисты, затрагивает интересы неопределенного круга лиц. Лоббисты активно

конкурируют на рынке идей и регуляторных подходов, чтобы способствовать достижению наилучшего результата в выработке государственной политики. Такое соревнование интересов, отвечающее критериям прозрачности и добросовестности, благоприятно отражается на социальном климате в государстве, вовлекает граждан в процесс управления и развивает тем самым гражданское общество.

Таким образом, *экспертное участие лоббистов в разработке государственных решений имеет важное значение для здоровой представительной демократии*, поскольку поддерживает благоприятные условия для защиты и эффективной реализации прав граждан и организаций. Профессиональные лоббисты, обладающие знаниями и опытом, способны добиться эффективных результатов, достигая консенсуса и гармонизируя разнополярные интересы.

Однако, как уже отмечено, при отсутствии правил частно-публичного взаимодействия лоббистские практики могут принимать неправовую форму. Регулирование лоббистской деятельности позволит минимизировать теневое влияние и реабилитировать, обелить профессию лоббиста. Это откроет новые возможности профессиональной реализации специалистам, заинтересованным в работе на стыке права, политики и экономики.

3.2. Борьба с коррупцией

Проблема отождествления лоббизма и коррупции остается актуальной во многом именно из-за отсутствия регулирования лоббистской деятельности. Лоббизм в общественном сознании нередко ассоциируется не только с кулуарным решением политических вопросов и давлением на должностных лиц, но и с прямым подкупом представителей власти. На самом деле *лоббистские технологии не имеют ничего общего с коррупционными преступлениями*.

Коррупция (лат. *corruptio* — подкуп, продажность, разложение, растление) является уголовно наказуемым деянием, то есть преступлением, за которое предусмотрена юридическая ответственность: от лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до лишения свободы. В частности, в соответствии

с Федеральным законом «О противодействии коррупции»³² к числу коррупционных действий относятся:

- злоупотребление служебным положением или должностными полномочиями;
- дача или получение взятки;
- коммерческий подкуп или 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 главными критериями выявления коррупционной составляющей во взаимодействии с представителями государства выступают, во-первых, получение чиновником материальной выгоды в обмен на решение того или иного вопроса, во-вторых, пренебрежение общественными и (или) государственными интересами. Под материальной выгодой в данном случае понимается не только денежное вознаграждение, но и любое имущественное благо. Например, если лоббист преподносит должностному лицу подарки и предоставляет любого рода материальную услугу за свой счет или за счет клиента, в чьих интересах он действует, то такие действия можно охарактеризовать как коррупционные. В подобных случаях лоббистская деятельность перестает быть таковой и становится коррупционным преступлением, поэтому *любая попытка влияния на власть с применением незаконных схем влияния находится за пределами лоббизма.*

Конечно, невозможно отрицать, что лоббист (GR-специалист) зачастую состоит в неформальных отношениях с отдельными стейкхолдерами. На практике в качестве экспертов по взаимодействию с органами государственной власти часто выступают бывшие госслужащие. В дополнение к своим знаниям политических процессов и механизмов принятия государственных решений они имеют обширные связи в органах власти и используют возможности неформальной коммуникации. Например, для того чтобы эффективнее транслировать интересы клиента, помимо

³² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

официального письма компании в соответствующий орган можно напрямую обратиться к представителю власти и довести до него свою позицию. Это можно сделать как в формальном порядке, связавшись непосредственно с исполнителем в органе власти, чьи контакты обычно указаны в официальных документах, в том числе в ответах на обращения граждан и организаций, так и через личное знакомство.

То, что представитель интересов *использует свои личные контакты в государственных органах, само по себе не содержит признаков коррупционного преступления*, поскольку не предполагает ни получения стейкхолдером вознаграждения за принятие «нужного» решения, ни какого-либо давления на должностное лицо. Важно понимать, что возможность неформального общения с представителями власти вовсе не гарантирует достижения желаемого результата — она всего лишь упрощает процесс взаимодействия с чиновником, сокращая путь к его кабинету. Более того, в странах, где лоббистская деятельность официально регулируется, неформальный контакт с чиновником лишается и этих привилегий, поскольку обычно закон обязывает должностных лиц отвечать на запросы и обращения профессиональных лоббистов, зарегистрированных в реестрах. В некоторых государствах они даже пользуются пропусками в здания органов государственной власти.

В любом случае вне зависимости от наличия правил регулирования *компетентный специалист полагается прежде всего на профессиональные инструменты, а не на личные связи со стейкхолдерами*. Лоббизм, повторим, — это профессиональная деятельность, в основе которой лежит набор методов и технологий по установлению взаимодействия с органами государственной власти и влиянию на принятие ими политических и регуляторных решений, а лоббистский инструментарий должен отвечать требованиям законности и этичности, то есть исключать коррупционные механизмы работы.

Результаты социологического исследования Baikal Communications Group показали, что работа по взаимодействию с органами государственной власти является системной, требующей *экспертных знаний и компетенций*, а одно лишь наличие персональных связей и контактов с чиновниками неспособно ее заменить. Большинство опрошенных специалистов ставят этические нормы выше материальных интересов компании и в своей профессиональной деятельности используют исключительно транспарентные методы.

Другим важным отличием лоббистской деятельности от коррупционной является ее *цель*. Реализация любого лоббистского проекта должна быть основана в первую очередь на том, полезен ли этот проект обществу и государству. И если да, то как эффективно обеспечить баланс государственных и общественных интересов и потребностей бизнес-сообщества? *Институт лоббизма способствует поддержанию демократических ценностей, улучшению экономических показателей и положительно влияет на общественный климат в государстве.*

Высокий уровень коррупции в системе государственного управления, напротив, крайне неблагоприятно отражается на всех сферах жизни общества: экономической, политической, социальной и духовной. 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. Верховный Суд РФ в одном из своих решений отмечает, что 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»³³.

Коррупция не только создает угрозу национальной безопасности и дестабилизирует политическую систему, но и *вредит самому институту лоббизма*, обесценивая его значение и лишая возможностей развития. Несмотря на стереотип об использовании лоббистами нелегальных механизмов влияния, коррупция препятствует эффективной реализации лоббистского инструментария компаниями, деятельность которых находится в правовом поле и подчинена жестким этическим принципам и требованиям комплаенса. Коррупция фактически дискредитирует роль профессиональной экспертизы, которая имеет ключевое значение при оказании лоббистских услуг. Поэтому профессиональные лоббисты

³³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (ред. от 24.12.2019).

заинтересованы в искоренении коррупционных проявлений в государственном аппарате, а институт лоббизма способен внести значительный вклад в решение задачи по противодействию коррупции.

Эту идею поддерживает и государственная власть. Еще в 2008 г. в контексте разработки мер по борьбе с коррупцией президент РФ предлагал рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность³⁴. Инициатива пока не реализована, но по-прежнему актуальна: *создание правил представительства групп интересов в органах власти позволит развивать цивилизованный диалог с государством*, основанный на принципах законности, прозрачности и этической чистоты.

3.3. Повышение качества государственных решений и ответственности принимающих их лиц

Участие в процессе государственного управления профессиональных представителей частных интересов — лоббистов и GR-специалистов — положительно влияет на обоснованность и эффективность регуляторных и политических решений, повышая их качество.

Во-первых, лоббисты выступают связующим звеном между бизнесом и властью, ведут коммуникацию с представителями самых разных сегментов рынка, общественности и государства. В этом смысле они обладают сведениями из многих источников, которые помогают им сформировать максимально полную картину о той или иной проблеме, требующей государственного регулирования. Лоббисты являются важным *источником информации* для лиц, принимающих официальные решения.

Во-вторых, в основе коммуникации между лоббистами и властными структурами лежит *профессиональная экспертиза*. Задача представителя интересов заключается не только в том, чтобы установить контакт с нужным стейкхолдером. Успех реализации проекта зависит от того, насколько лоббисту удастся сонастроить его с интересами должностного лица.

³⁴ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг.: утвержден Указом Президента России от 31.07.2008 № Пр-1568.

Зачастую представители власти испытывают недостаток в сторонних экспертных знаниях в области своей компетенции для выработки наилучшего подхода, который отражал бы как потребности отрасли, так и государственные интересы. Профессиональный лоббист может 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 отраслевое исследование или 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 концептуальные 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.

Особенно такая аналитическая поддержка актуальна для решения сложных отраслевых вопросов, требующих опоры на практический опыт, которым стейкхолдеры могут не обладать.

В-третьих, лоббистская деятельность направлена на *преодоление разногласий*, гармонизацию противоположных позиций и поиск наилучшего решения сложных политических, экономических, социальных проблем. Лоббистский инструментарий, включающий в себя как коммуникационные, так и аналитические методы работы, позволяет собрать воедино все конкурирующие интересы и гармонизировать их в рамках наиболее эффективного регуляторного подхода. Такая комплексная методология влияния на принятие государственных решений положительно сказывается на их содержании, поскольку наиболее широко отражает общественные потребности и запрос бизнес-среды.

В странах, где лоббистская деятельность подчинена правовому или этическому регулированию, обеспечена достаточная степень прозрачности частного-публичного взаимодействия. Это означает, что любые заинтересованные лица — представители государства, граждане, организации, средства массовой информации и широкая общественность — имеют доступ к информации о лоббировании тех или иных интересов в органах государственной власти. Благодаря контролю лоббистской деятельности *обеспечивается общественный контроль работы государственного аппарата* за счет подотчетности как лоббистов, так и органов власти.

Таким образом, регулирование представительства групп интересов способно благоприятно влиять не только на качество отдельных официальных решений, но и на систему государственного управления в целом, повышая уровень ее открытости и транспарентности. Это усиливает ответственность уполномоченных должностных лиц за выработку государственной политики и регуляторных подходов.

3.4. Развитие рынка GR- и лоббистских услуг

Проблему недостаточно высокого уровня развития российского рынка GR- и лоббистских услуг, которая подробно описана в предыдущих главах, можно решить с помощью разработки и внедрения *правил регулирования лоббистской деятельности*.

Повторим, что это выгодно всем:

- обществу: лоббистские технологии обеспечивают равный доступ к участию в процессе принятия официальных решений;
- государству: профессиональные лоббисты — источник дополнительной информации, знаний и экспертизы;
- экономике: прозрачное лоббирование бизнес-интересов положительно влияет на поддержание конкуренции на рынке, делая рыночные отношения более эффективными, что способствует экономическому росту и увеличению доходов компаний.

Но *выгодно ли регулирование частно-публичных интересов самому рынку GR- и лоббистских услуг?* Может быть, отсутствие четких и ясных правил игры является самым желательным условием для представителей профессионального сообщества?

Как показало исследование GR-индустрии, мнения GR-специалистов о необходимости отдельного правового регулирования института лоббизма и GR-услуг разделились: 55% выступают за регулирование, 45% — против. Как видим, перевес в пользу регулирования небольшой. Интересно, что одновременно с этим в 2023 г. GR-специалисты реже соглашались — только 47% — с утверждением, что неформальное

взаимодействие с государством уходит на второй план в сравнении с институциональной коммуникацией. В 2021 г. таковых было 73%³⁵.

Признавая эффективность неформальной коммуникации в решении многих GR-вопросов, важно иметь в виду, что, когда диалог с властью носит исключительно неофициальный характер, в конечном счете это приводит к укоренению непрозрачных форм взаимодействия государства и частных субъектов: закрытая повестка, кулуарное влияние, негласные договоренности. И даже если такие методы работы помогают достигнуть нужного результата, в долгосрочной перспективе их использование тормозит развитие рынка GR- и лоббистских услуг, исключая приоритет цивилизованного сотрудничества с государством.

Поэтому *регулирование представительства интересов, в сущности, намного выгоднее профессиональному сообществу, чем его отсутствие.*

Во-первых, регламентация лоббистской деятельности станет важным шагом на пути к *функциональному разделению профессий лоббиста и GR-специалиста.* Создание правил позволит определить профессиональный статус лоббиста и организационные формы его работы, отграничив GR-направление. Это поможет кристаллизации обоих сегментов рынка и, вероятно, приведет к созданию позиций корпоративных лоббистов в компаниях.

Во-вторых, прозрачные и понятные правила взаимодействия со стейкхолдерами в органах власти упростят доступ к ним и *снижат существующие барьеры в коммуникации.* Важно, что правовое регулирование лоббистской деятельности будет направлено не только на самих лоббистов, но и на должностных лиц, которые обязаны будут реагировать на поступающие к ним обращения от представителей интересов. Поддержание частно-публичного диалога существенно упростится, поскольку регулирование гарантирует обратную связь от уполномоченного должностного лица. Вне регламентирующих правил такая обратная связь поддерживается преимущественно неформальными контактами, что снижает доступность лоббистских услуг и прозрачность коммуникаций.

В-третьих, регулирование GR и лоббизма позволит корпоративным специалистам *обосновывать бюджет* перед руководством компаний для эффективной реализации GR- и лоббистских проектов. Сегодня многие

³⁵ Результаты исследования 2021 г.: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2021/12/BCG-RESEARCH.pdf>. Результаты исследования 2023 г.: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2024/02/B-C-G-RESEARCH-2.pdf>.

сотрудники компаний не знают, как это сделать: СЕО зачастую непонятны правила игры, и по этой причине они не готовы инвестировать в GR-направление.

В-четвертых, официальное закрепление стандартов лоббистской деятельности выведет *профессию лоббиста на новый уровень*. Это откроет как возможность для разработки соответствующих образовательных программ, так и целое направление для специалистов, заинтересованных в реализации на стыке нескольких профессиональных областей.

Регулирование деятельности неизбежно заставит представителей сообщества привести свою работу и свой профессиональный статус *в соответствие с правилами* — этическими или законодательными. Вполне естественно, что не все специалисты к этому готовы. Кроме всего прочего, понятен их скепсис относительно того, что даже регламентация неспособна полностью искоренить закулисные методы взаимодействия с властью, поскольку регуляторные рамки и ограничения зачастую только стимулируют теневую деятельность.

Однако сохранение статус-кво тормозит развитие рынка GR- и лоббистских услуг и профессии лоббиста. Регулирование в той или иной форме даст толчок появлению новых специалистов и фирм, увеличению конкурентной среды и переходу этого сегмента рынка профессиональных услуг на новый уровень.

В XXI в. представители частных интересов однозначно должны соответствовать стандартам профессионализма и прозрачности и разделять ответственность за формирование культуры прозрачного и добросовестного лоббирования.

||| Таким образом, достижение целей регулирования лоббизма и GR напрямую связано с заинтересованностью государства и самого профессионального сообщества в стимулировании официальной лоббистской деятельности и придании позитивной окраски этим профессиям. В конечном счете лоббистские технологии должны способствовать самоорганизации гражданского общества, поддержанию взаимовыгодного диалога его представителей с органами государственной власти, формированию высокого уровня правовой культуры.

ГЛАВА 4

ВОЗМОЖНЫЕ НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА

Регулирование лоббистской деятельности, несмотря на выявленные преимущества, конечно, не решит все проблемы, возникающие на практике.

Рассмотрим прежде всего *недостатки правового регулирования лоббизма на уровне специальных законов*. Основная сложность принятия закона о лоббизме состоит главным образом в определении пределов государственного контроля. С одной стороны, закрепление в отдельном нормативном акте допустимых механизмов продвижения частного интереса, статуса лоббистов и форматов их взаимодействия с представителями органов власти должно способствовать переходу лоббистских процессов в правовую плоскость. С другой стороны, даже небольшой шаг в сторону жестких законодательных рамок может создать обратный эффект: чрезмерные требования и ограничения будут *стимулировать кулуарную и теневую лоббистскую деятельность*.

Поскольку лоббизм затрагивает многие институты гражданского общества и правового государства, *законодательное воздействие должно носить лишь упорядочивающий характер*, никоим образом не ущемляя права и законные интересы граждан, юридических лиц, ассоциаций и других структур, какими бы финансовыми и экономическими ресурсами они ни обладали³⁶.

³⁶ Субочев В.В. Лоббизм в России...

В этом смысле следует обратить внимание на то, что, даже если лоббирование не регулируется напрямую, как в России, в законодательном массиве обычно можно обнаружить *ряд правовых норм, касающихся отдельных аспектов лоббистской деятельности*. В частности, гарантируется право граждан на участие в управлении государством, представление своих интересов, получение информации о деятельности государственных органов. Кроме того, установлены некоторые формы и пределы частно-публичного взаимодействия — ограничения и запреты для должностных лиц органов власти и частных субъектов, которые к ним обращаются.

Также во многих странах формируется необходимая инфраструктура для повышения прозрачности механизмов принятия государственных решений. Например, в России каждому доступны онлайн-ресурсы с информацией о ходе работы над проектами нормативно-правовых актов в органах законодательной власти. Так, в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы можно найти тексты внесенных законопроектов и проследить этапы их рассмотрения, а на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов — информацию о подготовке законопроектов федеральными органами исполнительной власти и результатах их общественного обсуждения. Кроме того, представители различных секторов экономики имеют возможность активно участвовать в принятии решений посредством отстаивания своих интересов через деловые союзы и общественные объединения.

Стоит признать, что *принятие закона о лоббизме неспособно в полной мере устранить нелегальные методы давления на власть*. Ни один законодательный акт не исключает всевозможных злоупотреблений и нарушений в ходе правоприменения, поэтому даже в случае создания правового регулирования лоббизма теневые способы диалога с властью сохраняются. Это подтверждает и зарубежный опыт: несмотря на развитое законодательство, в западных странах время от времени происходят крупные политические скандалы с участием лоббистов.

Решение этой проблемы требует *комплексного подхода, не ограниченного исключительно принятием специального закона*.

Не менее важной составляющей такого подхода выступает *развитие профессионального сообщества, объединяющего лоббистов и GR-специалистов*. Оно способно не только продвигать непосредственно

закон о лоббизме, но и формировать профессиональные и этические стандарты, развивать рынок GR-услуг, повышать уровень доверия к этим профессиям среди общественности, создавать образовательные программы и т. д.

В России такое сообщество находится на пути становления и нуждается в активной консолидации всех специалистов и поиске консенсуса относительно стандартов и правил своей деятельности. В последние годы для этого предпринимается все больше шагов: проводятся совместные мероприятия, например конференции и круглые столы, объединяющие представителей профессии. Дальнейшим этапом могло бы стать создание саморегулируемой организации представителей интересов и разработка этического кодекса ее членов, что способно значительно повлиять на обеление института лоббизма в глазах власти и общественности.

Таким образом, чтобы переломить отрицательное отношение к институту лоббизма, одного закона недостаточно. Вопросы эффективности правового регулирования вполне обоснованны. Способен ли специальный закон о лоббизме решить все обозначенные проблемы, или не удастся полностью искоренить закулисные методы взаимодействия с властью? Конечно, эти вопросы являются дискуссионными и требуют всестороннего исследования как со стороны государства, так и со стороны профессионального лоббистского сообщества.

ВЫВОДЫ ПО ЧАСТИ I

Подводя итог, еще раз подчеркнем, что регулирование лоббизма в России должно охватывать общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия представителей частных интересов с органами государственной власти с целью влияния на политические, нормотворческие и регуляторные решения. То есть предметом регулирования выступает лоббистская деятельность, которая выражается в непосредственной коммуникации с уполномоченными должностными лицами вне зависимости от того, кто ее осуществляет — лоббист или GR-специалист, — ввиду особенностей структуры российской индустрии GR- и лоббистских услуг.

При решении вопроса о необходимости регулирования лоббизма важно оценить предпосылки, то есть объективные причины, которые объясняют, почему лоббистская деятельность нуждается во внешнем воздействии и контроле. К таковым относятся:

- социально значимый характер общественных отношений, складывающихся в ходе лоббирования частных интересов в органах государственной власти;
- практики теневого и кулуарного лоббирования, нарушающие прозрачность и доступность влияния на выработку государственной политики;
- барьеры в коммуникации представителей интересов с органами власти;
- незрелость российского рынка GR- и лоббистских услуг.

Для устранения указанных недостатков лоббистских практик важно стремиться к повышению прозрачности внешнего влияния на процесс принятия политических и регуляторных решений, а также к обеспечению общественного контроля государственного управления.

Регулирование лоббизма позволит:

- минимизировать кулуарное взаимодействие отдельных групп интересов и должностных лиц;
- создать превентивные меры противодействия коррупции в государственном аппарате;
- гарантировать гласность, открытость и легитимность принятия важнейших государственных решений и улучшить их качество;
- обеспечить развитие профессии лоббиста, повысив уровень общественного доверия как к институту лоббизма, так и к механизмам государственного управления.

Вместе с тем отдельные формы контроля лоббистской деятельности, например принятие специального закона о лоббизме, способны усугубить существующие проблемы, поскольку в некоторых случаях создание жестких правил регулирования общественных отношений приводит к развитию теневого сектора. Поэтому важно помнить, что ни один из методов регулирования не является панацеей от недобросовестных лоббистских практик, а все задачи, связанные с повышением легитимности лоббизма, необходимо решать комплексно.

При выборе оптимальной модели регулирования лоббистской деятельности следует опираться на мировой опыт и механизмы, которые уже доказали свою эффективность. Необходимо подробно изучить каждый из методов регламентации и их сочетание, оценив все преимущества и недостатки. И, безусловно, важно приземлить эти концепции на российскую почву, которая обладает особым социально-политическим климатом и спецификой политического и государственного устройства.

ЧАСТЬ II

**МЕТОДЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЛОББИЗМА
В МИРОВОЙ
ПРАКТИКЕ**

В мировой практике сложилось два подхода к регламентации лоббистской деятельности: правовое и этическое регулирование.

Правовое регулирование практик лоббирования фактически выражает отношение государственной власти к институту лоббизма, который на законодательном уровне может быть либо запрещен, либо признан. Обычно, разрабатывая и принимая соответствующие правовые нормы, государство санкционирует этот механизм продвижения частных интересов в публичном пространстве, что придает лоббистским отношениям правовой статус. Подходы к правовому регулированию и законотворческие концепции в разных странах могут существенно различаться, о чем свидетельствует зарубежный опыт.

Этическое регулирование лоббистской деятельности выражается в установлении принципов и профессиональных стандартов, которые провозглашают основные начала квалифицированного и добросовестного представительства частных интересов в органах власти. Принципы лоббизма в области государственной политики обычно направлены на искоренение проявлений коррупции, манипулятивного влияния, неравного доступа к политическим институтам, дискредитации общественно значимых интересов. Лоббистская этика, отраженная в своде принципов, помогает преодолеть негативные стороны лоббизма и развеять отрицательные стереотипы вокруг этого явления, декларирует его ценности и социальную ответственность. Чаще всего принципы вырабатывает профессиональное лоббистское сообщество, которое оформляет их в этический кодекс — форму саморегуляции представителей профессии лоббиста.

Каждое государство по-своему решает вопрос о правовом статусе института лоббизма. Можно выделить разные концепции регулирования:

- принятие отдельных нормативных актов о лоббизме государством или наднациональными объединениями;
- развитие саморегулирования лоббистской деятельности (как отдельной модели ее регламентации, так и в дополнение к законодательному контролю);
- косвенное регулирование лоббизма — на основании правовых норм о статусе государственных служащих, противодействии коррупции, регламентов работы органов государственной власти и др.

Каждая из этих моделей регулирования лоббистской деятельности имеет свои сильные и слабые стороны. Для решения вопроса о регламентации лоббирования в России необходимо исследовать релевантный международный опыт.

ГЛАВА 5

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА

Разработка и внедрение правового регулирования лоббизма позволяют государству формально определять рамки лоббистской деятельности. Благодаря законодательной регламентации лоббизм утверждается в качестве неотъемлемого элемента демократического процесса и становится объектом государственного и общественного контроля. Это существенно минимизирует случаи неправового влияния на уполномоченные органы власти, включая коррупционные преступления.

В мировой практике встречаются разные подходы к правовому регулированию лоббизма.

Во-первых, одним из самых распространенных механизмов регламентации лоббирования является *принятие специального закона о лоббизме*. Такие нормативные правовые акты приняты в североамериканских странах — Соединенных Штатах Америки и Канаде, а также во многих западноевропейских — Австрии, Великобритании, Германии, Франции и др.

Во-вторых, помимо создания нормативных правил регулирования лоббистской деятельности внутри страны, лоббизм может быть регламентирован на межгосударственном уровне — *актами наднациональных объединений и других международных организаций*. В области лоббистской деятельности такими примерами выступают Межинституциональное соглашение о едином реестре прозрачности³⁷, заключенное органами

³⁷ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory Transparency Register //

Европейского союза — Еврокомиссией и Европарламентом, и Модельный закон Содружества Независимых Государств «О регулировании лоббистской деятельности»³⁸.

В-третьих, в отсутствие специального законодательного акта лоббистская деятельность может быть урегулирована опосредованно — *в других законах*. Это означает, что официально государственная власть не признает лоббизм как самостоятельный правовой институт представительства частных интересов, однако фактически лоббизм существует и опирается на правовые нормы законов (например, о статусе государственных служащих, противодействии коррупции) и регламентов деятельности государственных органов.

5.1. Специальный закон о лоббизме

В международном опыте законодательного регулирования лоббизма (с помощью принятия государствами специальных законов о лоббистской деятельности) можно выделить два основных подхода: законодательство североамериканских стран и европейское законодательство.

Для лучшего понимания обоих направлений нормотворческой мысли важно исследовать историю развития законодательства о лоббизме в ключевых правовых порядках, а также его основные положения: понятия, принципы и основы правового регулирования.

История развития законодательства о лоббизме

США

Поскольку само политико-правовое явление лоббизма зародилось в Соединенных Штатах, очевидно, что первые законы, регулирующие лоббистскую деятельность, также были разработаны и приняты именно здесь.

An official website of the European Union. 11.06.2021 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG).

³⁸ Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности»: принят на XXII Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ (<https://base.garant.ru/2569544/>).

Многие из этих положений американского законодательства были заимствованы другими государствами при регламентации лоббизма в качестве официального института представительства частных интересов.

Лоббизм в США гарантируется первой поправкой к Конституции 1787 г., которая гласит: «Конгресс не должен издавать законов... ограничивающих свободу слова или печати, равно как и право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»³⁹. Несмотря на эту норму высшего акта страны, за долгую историю существования лоббизма в США отношение власти к этому политическому институту неоднократно менялось. С одной стороны, государственные деятели признавали высокое значение лоббизма для американской демократии, с другой — многочисленные лоббистские скандалы и распространение недобросовестных лоббистских практик побуждали законодателя вводить ограничения лоббирования, а в некоторых штатах даже полный его запрет.

В частности, в штате Джорджия Конституция 1877 г. провозгласила лоббизм преступлением, за которое предусматривается суровое наказание — от 10 до 20 лет лишения свободы. Позднее лоббизм был запрещен в штатах Луизиана и Теннесси. Запрет сохраняется по сей день⁴⁰.

На федеральном уровне первые попытки ограничить лоббистскую деятельность были предприняты еще во второй половине XIX в.⁴¹:

- 1852 г. — Палата представителей Конгресса США приняла резолюцию, запретившую пропускать в здание законодательного органа любого, кто нанят в качестве агента для решения частного вопроса с помощью членов Конгресса;
- 1854 г. — учрежден специальный комитет, уполномоченный контролировать взаимодействие частных лиц с членами Конгресса — выяснять, предлагалось ли конгрессменам денежное вознаграждение в обмен на содействие в принятии или отклонении законопроектов;
- 1876 г. — Палата представителей приняла еще одну резолюцию, которая обязала всех, кто продвигал свои позиции по тому или иному

³⁹ The Constitution of the United States (<https://constitution.congress.gov/constitution/>).

⁴⁰ Галстян А.С. Армянское лобби в США...

⁴¹ Агапов И.О. Американская модель правового регулирования лоббирования // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59).

законопроекту через посредников, информировать об этом Палату, сообщая фамилию своего представителя и объем его полномочий;

- 1876 г. — Конгресс впервые рассматривал законопроект, содержащий требование об обязательной регистрации лоббистов, однако принял решение отклонить его.

Позже, начиная с 1911 г., вопрос о правовом регулировании лоббистской деятельности становился предметом обсуждения почти каждой сессии Конгресса США⁴². Первые шаги на пути к регулированию представительства групп интересов не привели к принятию специального закона о лоббизме. Вместо этого американский законодатель постепенно внедрял *отдельные положения о лоббировании в другие отраслевые законы*:

- 1935 г. — Закон о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве (PUNCA)⁴³;
- 1936 г. — Закон о торговом флоте (Merchant Marine Act)⁴⁴;
- 1938 г. — Закон о регистрации иностранных агентов (FARA)⁴⁵.

Первые два закона содержали требования о регистрации только тех лоббистов, которые продвигали интересы своих клиентов в двух ведомствах — Федеральной комиссии по регулированию энергетики и Федеральной морской комиссии⁴⁶.

Принятие этих законов активно продвигал сенатор Хьюго Блэк из Алабамы, возглавлявший в 1930-х гг. борьбу с коррумпированной лоббистской практикой в Вашингтоне. Блэк выступал за то, чтобы лоббисты регистрировали свои имена, размер оплаты своих услуг, ежемесячные расходы на лоббирование и цели своей деятельности. Некоторое время его усилия оставались без внимания, но весной 1935 г. произошел очередной скандал с участием лоббистов холдинговых коммунальных компаний. Они пытались заблокировать принятие закона о делении холдингов на более мелкие компании. Лоббисты, договорившись между собой,

⁴² Агапов И.О. Американская модель правового регулирования лоббирования...

⁴³ См. подробнее: <http://large.stanford.edu/courses/2013/ph240/iskhakov2/docs/1935.pdf>.

⁴⁴ См. подробнее: <http://www.usmm.org/>.

⁴⁵ См. подробнее: <https://www.justice.gov/nsd-fara>.

⁴⁶ Zeller B. The Federal Regulation of Lobbying Act // American Political Science Review. 1948. Vol. 42. Is. 2. P. 239–271 (<https://doi.org/10.2307/1949730>).

«забросали» Капитолийский холм сотнями телеграмм якобы от имени избирателей с требованием к сенаторам проголосовать против этого законопроекта. Однако Блэку удалось обнаружить, что отправители были подложными.

Конгресс провел расследование, по итогам которого включил в Закон о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве требование об обязательной регистрации всех лоббистов, действующих в интересах таких компаний⁴⁷.

Кроме того, обеспокоенный чрезмерной активностью теневых лоббистов в области морской торговли, Конгресс внес аналогичные положения еще и в Закон о торговом флоте⁴⁸.

Отметим, что сенатор Блэк предлагал не ограничиваться отраслевыми лоббистами и адресовать требование об обязательной регистрации всем представителям групп интересов, но не нашел поддержки законодателей.

Что касается Закона о регистрации иностранных агентов, он был принят с целью ограничения влияния иностранной пропаганды на американскую государственную политику. FARA был разработан в критический период, предшествовавший началу Второй мировой войны, по рекомендации специального комитета Конгресса (известного как «комитет Маккормака»). В его задачи входило расследование антиамериканской деятельности в США⁴⁹. Этот закон явился ответом на предполагаемую пропагандистскую кампанию Адольфа Гитлера. Хотя тому не было явных доказательств, президент Франклин Рузвельт и многие члены Конгресса считали, что именно Гитлер помогал финансировать нацистское движение в Соединенных Штатах. Первоначально действие FARA было направлено исключительно на борьбу с нацистским движением: в первых редакциях законопроекта содержалось понятие «нацистская пропаганда». Но из-за опасений американских властей по поводу распространения еще и прокоммунистической повестки формулировку изменили, и в финальной версии закона было закреплено понятие «иностранная пропаганда»⁵⁰.

⁴⁷ Holman C. Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act. Public Citizen, 2006 (<https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf>).

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Spak M. America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Bidder // Kentucky Law Journal. 1989. Vol. 78. Is. 2. P. 242–243.

Позднее, в 1950–1960-х гг., в FARA несколько раз вносились изменения. Наиболее значительная поправка была принята в 1966 г. в ответ на активное продвижение интересов иностранных сахарных компаний на американском рынке. Так, во время рассмотрения Конгрессом поправок к Закону о сахаре 1962 г. лоббирование со стороны иностранных правительств достигло небывало высокой интенсивности. В результате предполагаемого агрессивного влияния со стороны зарубежных представителей на перераспределение квот на сахар Конгресс задумался об обновлении FARA для решения сложившейся проблемы. Как заявил сенатор от штата Арканзас Джеймс Уильям Фулбрайт, «плащ был заменен на фланелевый костюм» — место иностранных агентов заняли профессиональные лоббисты, целью которых является «не свержение правительства, а влияние на его политику в угоду своим клиентам»⁵¹.

Внимание американского законодателя было перенаправлено с иностранных подрывных сил, которые пытались формировать американскую внешнюю политику, на иностранных экономических конкурентов, которые стремились повлиять на американскую отраслевую и налоговую политику⁵². Поэтому американский законодатель изменил предмет регулирования FARA — с политической пропаганды на политическое лоббирование. И с тех пор этот закон стал использоваться не как антипропагандистский инструмент, а как механизм контроля иностранного лобби в Конгрессе США⁵³.

Согласно закону в США резиденты иностранных государств, не имеющие дипломатического иммунитета, обязаны раскрывать свои отношения с иностранным правительством и информацию о соответствующей деятельности и финансах. Для этого они должны регистрироваться в качестве иностранных агентов в Министерстве юстиции США (ранее — в Государственном департаменте США).

Описанные законодательные акты были важными мерами регулирования лоббистской деятельности, однако они затронули лишь незначительные группы, имевшие возможность продвигать свои интересы

⁵¹ Straus J.R. Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress // Congressional Research Service. 2020. June 30. R46435 (<https://sgp.fas.org/crs/misc/R46435.pdf>).

⁵² Baker M. Updating the Foreign Agents Registration Act to Meet the Current Economic Threat to National Security // Texas International Law Journal. 1990. Vol. 25. No. 1. P. 24.

⁵³ The Foreign Agents Registration Act of 1938, § 611 (<https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act>).

в Вашингтоне. Необходимость создания общих правил лоббирования оставалась актуальной.

В результате многолетних обсуждений 2 августа 1946 г. Конгресс США принял отдельный закон о лоббизме, ставший первым в мировой практике, — *Федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности (The Federal Regulation of Lobbying Act)*. Закон закрепил обязательную регистрацию любого лица, которое за определенную плату пытается влиять на принятие или отклонение законопроекта в Конгрессе США.

Это требование обязало лоббистов подавать специальные регистрационные формы секретарям обеих палат Конгресса до момента непосредственного участия в лоббировании. Требовалось отражать информацию о лоббисте и его клиенте, включая: имена и адреса; размер оплаты; имена всех участников лоббистского проекта и сумму их финансового вклада; отчет обо всех полученных и израсходованных денежных средствах с указанием того, кому выплачены деньги и на какие цели; конкретные положения законодательства, для поддержки или противодействия которым они были наняты. Регистрационные формы следовало обновлять в течение первых десяти дней каждого календарного квартала на протяжении всего времени работы над лоббистским проектом⁵⁴.

Требование об обязательной регистрации касалось любого лица, которое самостоятельно или через представителя (агента, служащего или иное лицо), прямо или косвенно, собирало или получало денежные средства или иные ценности главным образом для достижения одной из следующих целей: принятие или отклонение Конгрессом США законодательного акта; прямое или косвенное влияние на принятие или отклонение Конгрессом США законодательного акта⁵⁵.

За уклонение от исполнения требования об обязательной регистрации предусматривалась ответственность в виде штрафа (в размере до \$5000) или тюремного заключения на срок до 12 месяцев с трехлетним запретом на занятие лоббистской деятельностью⁵⁶.

⁵⁴ The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, § 308.

⁵⁵ Там же, § 307.

⁵⁶ House Report of Congress. 104–339. The Lobbying Disclosure Act of 1995. 104th Congress (1995–1996) (<https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339/1>).

К сожалению, уже в первые годы после вступления в силу Закон 1946 г. был признан недоработанным и неэффективным.

Ситуация усугубилась в 1954 г., после толкования его положений Верховным судом США в деле «Соединенные Штаты против Харриса». Верховный суд сузил сферу применения Закона 1946 г., чтобы избежать признания его неконституционным по причине широты и неопределенности формулировок⁵⁷. Так, суд постановил, что закон применяется только к тем лоббистам, которые на платной основе взаимодействуют с членами Конгресса по законопроектам, находящимся на рассмотрении. При этом, по мнению суда, закон должен охватывать только прямые попытки повлиять на принятие или отклонение законодательных актов. Любая другая деятельность Конгресса исключается из области применения закона. Кроме того, требования закона относятся только к тем лоббистам, которые пытаются влиять на членов Конгресса, а общение с другими его служащими следует оставлять за рамками применения закона. Также суд считал, что действие закона распространяется только на лиц, которые тратят на занятие лоббистской деятельностью более половины своего рабочего времени и большую его часть проводят в непосредственном контакте с членами Конгресса.

Изменения, внесенные этим судебным прецедентом, открыли лоббистам *новые возможности для теневого влияния* на законотворческий процесс. Однако и до принятия Верховным судом своего решения Закон 1946 г. был полон лазеек. В частности, его требования были адресованы только лоббистам, работавшим в Конгрессе США. Лоббистская деятельность в Правительстве США оставалась за пределами правового регулирования. Лоббисты, продвигавшие частные интересы в органах исполнительной власти, не были связаны официальными правилами и требованиями, поэтому могли свободно злоупотреблять своими возможностями. Исключение составляли только иностранные лоббисты (в соответствии с нормами FARA) и лоббисты интересов, связанных с применением упомянутых Закона о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве и Закона о торговом флоте. Нетрудно догадаться, что они образовывали незначительный сегмент всего лоббистского сообщества Соединенных Штатов.

⁵⁷ United States v. Harriss, 347 US612 — Supreme Court 1954 (https://scholar.google.com/scholar_case?case=8392716798123439627&q=US+v.+Harriss&hl=en&as_sdt=2,50&as_vis=1).

Ситуация усугублялась тем, что большинство лоббистов в Конгрессе, на которых и был рассчитан Закон 1946 г., не соблюдали требование о регистрации. В 1991 г. Главное бухгалтерское управление США (GAO) обнаружило, что почти 10 000 из 13 500 физических лиц и организаций, перечисленных в книге «Представители Вашингтона», не зарегистрированы в соответствии с Законом 1946 г. GAO опросило небольшую выборку незарегистрированных представителей Вашингтона из этого списка. Три четверти опрошенных, будучи в тесной коммуникации с членами обеих палат Конгресса, пытались влиять на решения последних, то есть, по сути, занимались лоббизмом⁵⁸. Поскольку установленные Законом 1946 г. правила распространялись только на взаимодействие с конгрессменами, лоббисты с легкостью прикрывали свои контакты с помощью других служащих Конгресса, формально не нарушая требований регистрации.

Но и зарегистрированные лоббисты обходили законодательные предписания. Дело в том, что в законе отсутствовал четкий порядок их регистрации, все указания были очень расплывчаты. В частности, исходя из положений закона, лоббисты должны были регистрироваться у секретарей Палаты представителей и Сената. Однако ни одно из ведомств и никто из должностных лиц не имели полномочий проверять сведения, направляемые лоббистами для регистрации и квартальной отчетности, чтобы убедиться в их актуальности и корректности. Более того, как Палата представителей, так и Сенат отказывались разъяснять нормы закона и руководящие принципы его практического применения. Это привело к тому, что информация о лоббистах и их проектах фактически не проверялась на предмет точности, достоверности и полноты⁵⁹.

Так, Закон 1946 г. требовал подробного отчета обо всех денежных средствах, полученных и потраченных лоббистом в течение каждого календарного квартала, их источнике и целях расходования⁶⁰. Но зарегистрированные лоббисты существенно занижали свои доходы и расходы, что показал опубликованный в 1990 г. изданием *Legal Times* обзор заявок десяти крупнейших и наиболее известных вашингтонских лоббистских фирм. Одни лоббисты ссылались на то, что закон распространяется только на встречи с членами Конгресса и отчитываться следует

⁵⁸ The Testimony of the United States General Accounting Office. 1991. July 16 (<https://www.gao.gov/assets/t-ggd-91-56.pdf>).

⁵⁹ House Report of Congress. 104–339...

⁶⁰ Там же.

исключительно о доходах и расходах, непосредственно связанных с такими встречами (лазейка закона, образовавшаяся по причине неоднозначных формулировок). Другие просто отказывались соблюдать предписания, скрывая свои денежные поступления и траты⁶¹.

GAO изучило более тысячи отчетов о лоббистской деятельности, поданных в 1989 г., и выяснило, что лишь немногие лоббисты полностью соблюдали требования о раскрытии информации. Менее 20% лоббистов включили в отчеты необходимые приложения с подробным описанием расходов. Почти 90% сообщили об отсутствии расходов на заработную плату, гонорары или комиссионные; более 95% указали отсутствие расходов на услуги по связям с общественностью и рекламе; более 60% заявили о полном отсутствии расходов за весь отчетный период⁶².

Цели лоббистской деятельности также не стали более прозрачными для государства и общественности. В соответствии с требованием о регистрации лоббист должен был изложить интересы представляемого лица в законотворческой деятельности Конгресса, указав названия и номера законов (законопроектов), которые его интересуют, а также свои намерения — поддержать или заблокировать соответствующий нормативный акт. Многие лоббисты предоставляли сведения о лоббистских интересах в настолько обобщенном виде, что практически невозможно было установить их подлинные цели и направления работы. GAO выяснило, что только в 32% рассмотренных отчетов информация полностью соответствовала требованиям закона⁶³.

Еще одна сложность состояла в том, что нормы о лоббировании содержались не только в самом Законе 1946 г., но и в отраслевом законодательстве. Эти нормативные акты устанавливали разные, в некоторых случаях даже противоречивые требования к раскрытию информации. На практике сложилась ситуация, когда одни лоббисты обязаны были регистрироваться в соответствии с двумя или тремя законами одновременно, в то время как большинство представителей лоббистского сообщества вообще не были обременены какими-либо требованиями и их деятельность оставалась за рамками правового регулирования.

Таким образом, Закон 1946 г. оказался неэффективным инструментом контроля лоббизма в органах государственной власти США. Вместо

⁶¹ House Report of Congress. 104–339...

⁶² The Testimony of the United States General Accounting Office...

⁶³ Там же.

создания прозрачной системы он стал источником новых возможностей для недобросовестного лоббирования. Его скудные и неясные положения не обеспечили публичного раскрытия значимой информации о лицах, пытающихся повлиять на принятие важных государственных решений на уровне как законодательной, так и исполнительной власти. Как заявил сенатор от штата Мичиган, член Демократической партии и один из главных сторонников реформы лоббистского законодательства Карл Левин, цель законов о лоббизме «состоит в том, чтобы сообщить общественности, кто, кому и сколько платит за лоббирование тех или иных интересов»⁶⁴. Очевидно, что Закон 1946 г. не достиг этой цели.

Несмотря на это, Конгресс крайне неохотно вносил в него изменения. Только в середине 1990-х гг. американский парламент был вынужден принять более жесткие меры, направленные на борьбу с теневым лоббизмом. Главной причиной стало вовлечение Конгресса в сенсационное дело о коррупции, известное как скандал с Wedtech.

В 1987 г. Подкомитет Сената по надзору за государственным управлением расследовал ненадлежащие действия при заключении федеральных контрактов с корпорацией Wedtech⁶⁵. Подкомитет выяснил, что многочисленные лоббисты, в том числе бывшие члены Конгресса, помогли получить Wedtech выгодные государственные контракты, при том что лоббистская деятельность не была зарегистрирована. Также были зафиксированы случаи подкупа правительственных чиновников.

Этот эпизод побудил Подкомитет организовать в 1991 г. слушания, где обсуждались возможные подходы к регистрации и отчетности лоббистов. Это послужило отправной точкой работы над новым законом о лоббизме. В 1992 г. сенатор Карл Левин представил его первую версию, которая не была принята. В течение нескольких лет законопроект неоднократно пересматривался и вносился на рассмотрение в ходе последующих парламентских сессий. Поскольку в Конгрессе разразились и другие лоббистские скандалы, в центре которых оказались лидеры Демократической партии в Палате представителей, республиканцы начали активную кампанию по «очищению» Конгресса и обозначили

⁶⁴ Sen. Carl Levin, Hearing on S. 2279, Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, Washington, D.C. (Mar. 26, 1992).

⁶⁵ Senate Committee on Governmental Affairs, Lobbying Disclosure Act of 1993, S. Rep. No. 37 (1993).

вопрос о раскрытии информации о лоббизме одним из приоритетов своего политического курса⁶⁶.

В результате этой работы после десятилетий неудачных попыток заполнить многочисленные пробелы Закона 1946 г. Конгресс наконец принял новый, более жесткий Закон о раскрытии лоббистской деятельности (*Lobbying Disclosure Act, LDA*). Получив единодушное одобрение в Сенате, он был подписан президентом Биллом Клинтоном 19 декабря 1995 г. и вступил в силу 1 января 1996 г.

LDA устраняет несовершенства и пробелы предшествующего законодательства путем создания единого стандарта, который расширяет требования к раскрытию информации о лоббистской деятельности. Этот нормативный акт действует в США по сей день, а заложенные в нем принципы и механизмы правового регулирования лоббизма были заимствованы многими другими странами при решении аналогичных проблем частно-публичного взаимодействия.

Канада

С самого раннего колониального периода лоббизм традиционно признается частью канадской политической системы. В то время, находясь под юрисдикцией Великобритании, лоббисты активно продвигали интересы колонии в британских органах власти⁶⁷. Гранты и субсидии, которые позволили мореплавателям Картье, Фробишеру, Хадсону и другим совершить их первые путешествия, были получены благодаря лоббированию при британском дворе. Решения, которые благоприятствовали интересам богатейших кланов — Семейному пакту⁶⁸ и Клике Шато⁶⁹, также были результатом лоббистского влияния в британском парламенте.

В 1867 г. была образована Канадская конфедерация, Канада получила право формировать собственные органы управления. Лоббисты

⁶⁶ Holman C. Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act...

⁶⁷ Pross A.P. Lobbying in Canada // The Canadian Encyclopedia. 2006. February 7 (<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/lobbying>).

⁶⁸ Семейный пакт, или Семейный сговор (англ. *Family Compact*, фр. *Pacte de Famille*) — неформальное название обеспеченных и влиятельных представителей консервативной олигархии Верхней Канады в начале XIX в., которые оказывали значительное влияние на жизнь колонии вплоть до учреждения правительства, подотчетного британскому парламенту (The Canadian Encyclopedia, статья Lobbying in Canada: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/lobbying>).

⁶⁹ Клика Шато (англ. *Château Clique*, фр. *Clique du Château*) — влиятельные представители олигархии в Нижней Канаде.

переключили свое внимание на федеральное правительство и органы государственной власти провинций в составе Канады. Сначала они сосредоточили свои усилия на политических партиях и органах законодательной власти. Однако структура правительства стала разрастаться, и вместе с этим усилилось влияние исполнительной власти: оно распространялось практически на все аспекты экономической и общественной жизни, поэтому лоббисты стали вести более активную работу в кабинете министров⁷⁰.

Как и многие государства, Канада столкнулась с чередой политических скандалов, связанных с лоббированием интересов крупных промышленников. Так, в апреле 1873 г. вокруг строительства Канадской тихоокеанской железной дороги разразился так называемый тихоокеанский скандал⁷¹. За контракт на строительство железной дороги боролись два синдиката. Руководитель одного из них — транспортный магнат Хью Аллан, — чтобы добиться от властей лицензии, щедро спонсировал предвыборную кампанию Либерально-консервативной партии. Но из-за давления, оказанного на него премьер-министром Канады Джоном А. Макдональдом, предприниматель был вынужден отказаться от использования американского капитала при строительстве. На этих условиях синдикат Аллана получил лицензию. Однако его американские партнеры не согласились с таким решением и угрожали разоблачить его роль в победе консерваторов на выборах в парламент. Развернулся затяжной конфликт, в результате которого консервативное Правительство Канады было вынуждено уйти в отставку, а по итогам новых выборов к власти пришла Либеральная партия⁷².

Хотя лоббирование было очень распространенной практикой в системе политического управления Канады и периодически случались скандальные эпизоды с участием лоббистов, вопрос о необходимости правового регулирования лоббистской деятельности в то время не поднимался. На это потребовалось более века.

Первая попытка законодательной регламентации лоббизма в Канаде состоялась в 1989 г., когда вступил в силу *Акт о регистрации лоббистов (Lobbyists Registration Act)*⁷³. Правда, он был принят во исполнение другого

⁷⁰ Pross A.P. Lobbying in Canada...

⁷¹ Там же.

⁷² См. подробнее: <https://www.cbc.ca/history/EPCONTENTSE1EP9CH3PA3LE.html>.

⁷³ См. полный текст: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/20040517/P1TT3xt3.html>.

закона — так называемого Акта о подотчетности правительства, целью которого было принятие действенных мер, способствующих укреплению контроля и повышению прозрачности работы исполнительной власти⁷⁴. Нетрудно догадаться, что при разработке Акта о регистрации лоббистов канадский законодатель ориентировался на опыт Соединенных Штатов — Федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности 1946 г.

Как и американское законодательство о лоббизме, подход канадского Акта 1989 г. к настоящему времени претерпел множество изменений.

Главной задачей Акта о регистрации лоббистов 1989 г. было создание национального реестра лоббистов, которые представляли частные интересы на платной основе с целью повлиять на центр принятия политических решений от имени и в интересах своих клиентов. Обязанность по регистрации требовала от лоббиста раскрытия информации о себе и о целях лоббистской деятельности.

С одной стороны, принятие закона позволило сделать демократический процесс более публичным: регистрация лоббистов обеспечила государственный и общественный контроль за их деятельностью и позволяла отслеживать, чьи интересы сталкиваются и выигрывают при разработке тех или иных законопроектов. Это было выгодно и самим лоббистам: они получили беспрепятственный доступ к информации о действиях своих конкурентов.

С другой стороны, будучи подобен своему образцу, канадский Акт о регистрации лоббистов 1989 г. не был совершенен. Неудивительно, что Канада столкнулась со схожими проблемами, которые на протяжении нескольких десятков лет решали американские власти. Поэтому канадский законодатель, по-прежнему следуя пути Соединенных Штатов, постепенно ужесточал механизмы правового регулирования лоббистской деятельности.

Так, в период 1995–1997 гг. по инициативе канадского правительства были введены более строгие требования к раскрытию информации о лоббистах и их проектах. Контроль за их соблюдением был возложен на комиссара по этике — должностное лицо парламента Канады⁷⁵.

⁷⁴ См. комментарий на официальном сайте Управления уполномоченного по лоббированию Канады: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbying-act/>.

⁷⁵ Там же.

Также в этот период была инициирована работа над Кодексом поведения лоббистов, который был принят парламентом и действует до сих пор.

Позднее, в январе 2004 г., порядок отчетности о регистрации лоббистов был снова изменен: правительство внесло на рассмотрение парламентом соответствующий законопроект, который был принят в том же году. Новые правила упразднили должность комиссара по этике и закрепили обязанность регистратора отчитываться непосредственно перед парламентом через генерального регистратора, функции которого выполнял министр промышленности⁷⁶.

В 2005 г. законодатель сформулировал более четкое определение термина «лоббирование»: в Акте о регистрации лоббистов разъяснялось, что лицо, которое обращается в государственный орган с простыми запросами или за предоставлением информации, не обязано регистрироваться в качестве лоббиста. Других исключений из правила о регистрации предусмотрено не было. Также появились дополнительные требования к лоббистам: они должны были обновлять свои регистрационные данные каждые шесть месяцев, а бывшие государственные служащие, занимавшиеся лоббированием, — предоставлять информацию о своих предыдущих должностях в федеральном правительстве⁷⁷.

Пожалуй, самое важное событие на пути реформирования законодательства о лоббизме в Канаде состоялось 2 июля 2008 г., когда вступил в силу обновленный Акт о регистрации лоббистов, сменивший свое наименование на *Акт о лоббизме*. Конечно, изменилось не только название закона. В его новой редакции были установлены более жесткие требования как к лоббистам, так и к должностным лицам, что было обеспечено механизмом санкций в случае их нарушения вплоть до тюремного заключения.

Именно закон образца 2008 г. сохраняет свое действие сегодня, хотя в 2012 г. постоянный комитет Палаты общин по доступу к информации, неприкосновенности частной жизни и этике опубликовал доклад «Законодательный пересмотр Акта о лоббизме: итоги первых пяти лет», в котором рекомендовал ряд изменений законодательства. Правительство поддержало некоторые из рекомендаций, однако ни одного

⁷⁶ См. комментарий на официальном сайте Управления уполномоченного по лоббированию Канады.

⁷⁷ Там же.

законопроекта разработано не было, и на сегодняшний день Акт о лоббизме в редакции 2008 г. остается в силе⁷⁸.

С 2008 г. в Канаде упразднен пост регистратора лоббистов в структуре Министерства промышленности. Вместо него создана должность уполномоченного по лоббированию, который по своему статусу является независимым представителем парламента и обладает полномочиями в сфере регистрации и контроля за лоббистами. Например, он вправе устанавливать запрет на лоббирование на срок до двух лет лицам, осужденным за преступления в сфере лоббизма. Уполномоченный по лоббированию назначается обеими палатами парламента сроком на семь лет.

Акт о лоббизме 2008 г. ввел обязательную электронную регистрацию лоббистов, исключение предусмотрено для лиц с ограниченными возможностями и лиц, не имеющих доступа к компьютеру.

Раскрывать детали взаимодействия с представителями власти должны не только лоббисты. Чиновники, со своей стороны, также обязаны подтверждать уполномоченному по лоббированию точность информации, представленной лоббистами.

С ужесточением законодательного подхода к регулированию лоббизма в Канаде появилась дополнительная категория федеральных должностей, после увольнения с которых запрещено заниматься лоббистской деятельностью в течение пяти лет. К ним относятся, например, министры короны, государственные министры, их заместители, помощники, руководители подразделений министерств и другие служащие высокого ранга. В 2010 г. этот перечень был дополнен членами обеих палат парламента и всеми его сотрудниками, работающими в офисах лидеров оппозиции в Палате общин и Сенате.

Кроме того, с 2008 г. усилились меры юридической ответственности за совершение правонарушений в области лоббизма: продлен срок давности привлечения к ответственности и увеличены размер штрафа и срок тюремного заключения для лиц, признанных виновными в нарушении законных требований о регистрации и раскрытии лоббистской деятельности⁷⁹.

Что касается регламентации лоббизма на региональном уровне, провинции Канады (Новая Шотландия, Квебек, Британская Колумбия, Ньюфаундленд, Онтарио и др.) последовали за федеральным опытом и также

⁷⁸ См. комментарий на официальном сайте Управления уполномоченного по лоббированию Канады.

⁷⁹ Там же.

приняли законы о лоббистской деятельности: например, в Онтарио — в 1998 г., в Квебеке — в 2002 г., в Ньюфаундленде — в 2005 г.⁸⁰

Европа

Если в североамериканских государствах правовое регулирование лоббистской деятельности имеет давнюю традицию (специальные законы были приняты еще в прошлом веке), то в Европе вопрос о придании институту лоббизма официального статуса отчасти остается дискуссионным и решается в разных странах по-разному.

Интересно, что первыми в деле установления открытых и понятных правил в виде регистрации лобби в Европе стали отнюдь не госструктуры — инициаторами идеи прозрачности лоббизма выступили *наднациональные органы Европейского союза*. И именно ЕС играет значительную роль в правовой регламентации деятельности лоббистов, во многом определяя вектор развития национальных законодательств.

Это неудивительно, если принять во внимание численность групп интересов в Брюсселе, которая может сравниться только с Вашингтоном — «лоббистской столицей мира»⁸¹. Такая концентрация лоббистских усилий в поддержку многочисленных частных инициатив за последние два-три десятилетия обернулась существенной проблемой для институтов ЕС. С тех пор как их роль в формировании направлений европейской политики значительно выросла, лоббисты стали активнее участвовать в принятии важных регуляторных решений. В то же время сами органы ЕС при реализации своих полномочий стали все чаще полагаться на независимую профессиональную экспертизу, предоставляемую в том числе заинтересованными группами. Получение сторонних консультаций явилось для чиновников в Брюсселе острой необходимостью, поскольку сложные вопросы в области развития общего рынка, поддержания экологии, укрепления политического сотрудничества и другие требовали всестороннего анализа и независимых оценок.

⁸⁰ Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. 2014. Вып. 2 (24). С. 27–35.

⁸¹ Năstase A., Muurmans C. Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective // Regulation & Governance. 2020. Vol. 14. Is. 2. DOI: 10.1111/rego.12200 (https://www.researchgate.net/publication/326270393_Regulating_lobbying_activities_in_the_European_Union_A_voluntary_club_perspective_Lobbying_regulation_in_the_EU).

Взаимодействие институтов ЕС с представителями общественности, в том числе с бизнесом, стало поводом для критики и поставило под сомнение сохранение баланса частных и публичных интересов в Евросоюзе. Опасения многих чиновников были связаны с отсутствием надежных официальных механизмов оценки количества групп интересов, сущности и целей их проектов, денежных сумм, потраченных на лоббирование. Как отмечали некоторые из них, крайне трудно определить цену теневого (или недостаточно регулируемого) лоббирования, будь то цена в денежном выражении или в потере общественного доверия к институтам ЕС, однако можно утверждать, что регулирование лоббизма способно оказать позитивное влияние на оба эти аспекта⁸².

По этой причине перед органами ЕС встала задача по повышению прозрачности лоббирования в наднациональном пространстве. На первом этапе ее выполнения Европейский парламент и Европейская комиссия разрабатывали инструменты контроля лоббизма по отдельности, однако со временем решили объединить усилия для создания наиболее эффективных механизмов, способствующих открытому диалогу с группами интересов и их представителями.

Так, в Европейской комиссии вопрос о правовом регулировании лоббистской деятельности обсуждался с 2005 г. В ноябре член Еврокомиссии от Эстонии Сийм Каллас выдвинул на обсуждение «Европейскую инициативу прозрачности» (*European Transparency Initiative, ETI*), в которой, в частности, предлагалось создать и внедрить систему регистрации и раскрытия информации о лоббистах, продвигающих частные интересы в Еврокомиссии. В 2006 г. Еврокомиссия опубликовала решение по ETI и инициировала его общественное обсуждение. Период консультаций длился четыре месяца. В результате в 2008 г. *Еврокомиссия утвердила правила добровольной регистрации лоббистов*.

В это же время *Европейский парламент* приступил к обсуждению более широкой реформы в области лоббирования, включая обязательную систему регистрации лоббистов и полное раскрытие информации о финансировании лоббистской деятельности. В 2008 г. Комитет Европарламента по конституционным вопросам выступил с предложением ввести обязательный

⁸² Sgueo G. Transparency of lobbying at EU level // Briefing. 2015. December. Publ. by European Parliamentary Research Service (https://www.lawsociety.ie/globalassets/documents/policy-and-law-reform/public-affairs/euparliamentbriefingonlobbying_december2015.pdf).

реестр всех лоббистов, влияющих на политику ЕС через любой из ключевых наднациональных органов: Европарламент, Еврокомиссию и Евросовет. Для реализации этой инициативы была создана совместная рабочая группа, которая взялась за подготовку единого реестра⁸³.

В 2011 г. было подписано *Межинституциональное соглашение Еврокомиссии и Европарламента о едином реестре прозрачности*⁸⁴, которое на сегодняшний день является основным источником правового регулирования лоббистской деятельности в ЕС. Соглашение определяет правовые основы общей системы регистрации лоббистов, получившей символическое название *Реестр прозрачности (Transparency Register, TR)*⁸⁵.

Что касается национального правового регулирования лоббизма, подавляющее большинство европейских стран начали внедрять законодательные инструменты контроля лобби после 2005 г.⁸⁶ Первыми государствами, разработавшими и принявшими отдельные нормативные акты о лоббистской деятельности, стали восточноевропейские страны: Польша, а за ней Венгрия.

В 2003 г. была создана *Ассоциация профессиональных лоббистов Польши*, которая приняла Кодекс этики, основанный на международной практике этического регулирования лоббизма. Во время парламентских дискуссий о законодательном регулировании лоббистской деятельности Ассоциация активно отстаивала принятие специального закона. В результате *Закон о лоббизме в Польше* был принят в 2005 г. Он распространяет свое действие только на профессиональных лоббистов, исключая из сферы применения все другие категории физических и юридических лиц, такие как представители организаций или ассоциаций. Закон определяет лоббирование как любое действие профессионального представителя интересов, осуществляемое законными средствами с целью оказания влияния на законодательный процесс. Как и в большинстве других европейских

⁸³ Holman C. Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents // Public Citizen (<https://www.citizen.org/wp-content/uploads/lobbying-reform-in-the-us-eu.pdf>).

⁸⁴ Interinstitutional Agreement between the European Parliament...

⁸⁵ Официальная страница Transparency Register на сайте Евросоюза: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.

⁸⁶ Информация о европейских странах приведена на основании материалов: Lobbying (<https://seap.be/lobbying/>); What's new on lobbying in the European Union. Lobby Romania (<https://lobbyromania.ro/lobbying-in-eu/>).

государств, исполнительная власть в Польше не рассматривается в качестве объекта лоббистского воздействия.

Закон требует, чтобы каждая заинтересованная сторона, желающая высказать свою позицию в ходе законотворческих процедур, регистрировалась в Министерстве администрации и внедрения цифровых технологий. При обращении к представителю органов законодательной власти лоббист обязан предъявлять свидетельство о регистрации. Отказ от регистрации влечет за собой наложение административного штрафа от €750 до €12 500.

Помимо требований к лоббистам, закон содержит предписания государственным служащим, которые обязаны отчитываться всякий раз, когда контактируют с профессиональными лоббистами, в том числе о степени частного влияния на принятие государственных решений. Неудивительно, что сами представители власти оценивают такие требования как чрезмерные. Похожего мнения придерживаются и лоббисты, считая, что эти указания заставляют чиновников воздерживаться от установления контактов с группами интересов. Это привело к широким дискуссиям о необходимости усовершенствования законодательства о лоббизме, однако какого-либо решения на этот счет до сих пор не принято.

Закон о лоббировании Венгрии вступил в силу 1 сентября 2006 г. Он предусматривает обязательную систему регистрации лоббистов, вводит этический кодекс поведения и предписывает требования к отчетности как для лоббистов, так и для органов исполнительной власти. Ведение реестра возложено на Центральное управление юстиции, подведомственное Министерству юстиции и государственного управления.

Через несколько лет после принятия закона большинство действующих лоббистов в Венгрии пришли к выводу о том, что, в сущности, его положения не оказали значительного влияния на прозрачность лоббирования, поскольку закон легко обойти, а санкции за нарушения недостаточно внушительные, чтобы мотивировать представителей интересов к соблюдению установленных требований. Поэтому, хотя в Венгрии и действует специальное законодательство в области лоббизма, оно признается неэффективным⁸⁷.

⁸⁷ Lobbying landscape in Hungary. Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (<http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-hungary>).

В 2013 г. правовое регулирование лоббистской деятельности ввели *Австрия и Франция*.

В сентябре 2011 г. была основана *Австрийская ассоциация по связям с общественностью*, а *Федеральный закон о прозрачности лоббистской деятельности и представлении политических и экономических интересов* вступил в силу 1 января 2013 г. Закон стал результатом столкновения системы социального партнерства — специфичной для Австрии разновидности корпоративизма — с институтом лоббизма, развитым на уровне Евросоюза. Закон охватывает все виды деятельности по оказанию прямого влияния на законодательные или исполнительные органы власти Австрии с помощью организованной коммуникации с их представителями.

Закон потребовал создания реестра лоббистов и закрепил прямой запрет для государственных чиновников и политиков выступать в качестве представителей интересов. Однако реестр содержит ограниченную и неполную информацию о лоббистских контактах, их целях и инициаторах. Даже сами представители интересов указывают на отсутствие прозрачности реестра, недостаток регулирующих правил и настаивают на усовершенствовании законодательной базы. С этим согласны и чиновники, которые призывают к ужесточению действующей системы. В этих целях в 2020 г. федеральное Министерство юстиции сформировало рабочую группу по вопросам реформирования законодательства о лоббизме в Австрии, но к настоящему времени никаких законодательных изменений не внесено⁸⁸.

Во *Франции* лоббистская деятельность регулируется *Законом о прозрачности общественной жизни* от 11 октября 2013 г.⁸⁹ (с изменениями, внесенными *Законом о прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни* от 9 декабря 2016 г.⁹⁰), а также *Указом об Электронном реестре представителей интересов* от 9 мая 2017 г.⁹¹ Новые

⁸⁸ Reinberg-Leibel M. Transparency International — Austrian Chapter. 2014 (<https://ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Lobbying-in-Austria.pdf>).

⁸⁹ LOI organique n° 2013–906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028056223>).

⁹⁰ LOI n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>).

⁹¹ Décret n° 2017–867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00003463293>).

нормативные акты были приняты для того, чтобы ускорить культурное признание лоббизма в качестве профессии и повысить уровень прозрачности процессов принятия государственных решений⁹². В результате в 2017 г. во Франции был создан реестр представителей интересов.

Французское законодательство о лоббизме регулирует основную или постоянную деятельность представителей интересов с целью влияния на публичные решения, включая содержание закона или иного нормативного правового акта, посредством установления контакта с любым из указанных в законе государственных должностных лиц.

В 2023 г. Высшее управление Франции по обеспечению прозрачности в общественной жизни опубликовало новые руководящие принципы, чтобы разъяснить систему работы лоббистов и обеспечить возможность дальнейших законодательных изменений.

В Великобритании Закон о прозрачности лоббирования, непартийной агитации и профсоюзного администрирования⁹³ действует только с 2014 г., хотя принято считать, что само понятие «лобби» родом из Англии. Закон регулирует оплачиваемую деятельность лоббистов-консультантов, направленную на оказание прямого влияния на принятие государственных решений. Основное требование закона — регистрация указанных лиц в специальном реестре.

В 2015 г. законы о регулировании лоббистской деятельности появились в Ирландии и Литве.

Хотя Закон о лоббистской деятельности был принят в Ирландии только в 2015 г., Ирландский институт по связям с общественностью утвердил Кодекс поведения лоббистов еще в 2003 г.

Закон предусматривает публичный реестр лоббистов, в котором представлена информация о лоббистских проектах, их участниках и целях. Комиссия по стандартам государственной службы осуществляет контроль за ведением реестра, соблюдением законных правил, консультирует по вопросам регистрации и при необходимости расследует нарушения требований законодательства, будучи уполномоченной применять санкции или инициировать судебное разбирательство. Закон также

⁹² Bauer E., Thiel M. New lobbying law in France ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2018\)625104#:~:text=Since%201%20May%202018%2C%20France's,le%20repertoire%20for%20lobbyists](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625104#:~:text=Since%201%20May%202018%2C%20France's,le%20repertoire%20for%20lobbyists)).

⁹³ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act, 2014.

закрепляет ограничения на занятие определенными видами деятельности некоторыми государственными должностными лицами после ухода с поста.

Текущая редакция *Закона Литвы о лоббизме* вступила в силу в 2015 г. Лоббирование определяется как деятельность с целью влияния на изменение или отмену законодательного акта либо на принятие или отклонение законопроекта. Закон не распространяет свое действие на представителей интересов в органах исполнительной власти. Также закреплено требование о регистрации лоббистов, которые должны своевременно представлять отчеты о доходах от своей деятельности, денежных средствах, затраченных на реализацию лоббистских проектов, а также о заинтересованности в отношении законодательных инициатив. Кроме того, все зарегистрированные лоббисты обязаны соблюдать *Кодекс этики лоббистов*, утвержденный Главной институциональной комиссией по этике, которая контролирует соблюдение этических стандартов и предотвращение конфликтов интересов.

В 2016 г. специальный закон о лоббизме был принят в *Шотландии*, в 2018 г. — в *Бельгии*, а еще год спустя — в *Румынии*.

В соответствии с *Законом о лоббистской деятельности Шотландии* был создан реестр, в котором должны регистрироваться оплачиваемые лоббисты-консультанты и штатные лоббисты компаний, напрямую взаимодействующие с государственными должностными лицами. Закон определяет лоббирование как исключительно устное и прямое общение с представителями государственных органов, к которому не относятся: направление писем и электронных сообщений, телефонные звонки и видеоконференции. Реестром управляет секретарь парламента, который вправе запрашивать необходимые сведения о лоббистах и их контактах, контролировать соблюдение законодательных требований и инициировать применение наказания в случае отказа лоббиста от раскрытия информации. Парламент Шотландии также разработал этический *Кодекс поведения лоббистов*, который обладает более широким спектром применения, чем реестр, охватывая все виды коммуникации групп интересов с государственными должностными лицами.

В *Бельгии* сначала было создано *Бельгийское общество по связям с общественностью* (2016 г.), а в 2018 г. был принят *Закон о лоббизме*, внедряющий систему регистрации групп интересов и их представителей. Регистрируясь, лоббисты соглашаются соблюдать этический Кодекс

поведения, который дополняет Кодекс правил и процедур парламента. Требование о регистрации в реестре распространяется на все организации, которые прямо или косвенно намерены влиять на процесс формирования государственной политики, принятия официальных решений и их реализацию.

В Румынии в период с 2002 по 2011 г. было предпринято шесть попыток законодательного регулирования лоббизма, но ни одна из них не увенчалась успехом. В 2010 г. была создана *Румынская ассоциация регистрации лоббистов*, разработавшая Кодекс этики для всех членов ассоциации. *Закон о лоббистской деятельности* был принят только в 2019 г. Он основан на австрийской модели регулирования лоббистской деятельности.

В Германии очень долгое время не было ни специального законодательства о лоббистской деятельности, ни этического кодекса. В то время, когда многие европейские соседи активно внедряли свои системы регистрации лобби, немецкий законодатель, казалось бы, не предпринимал к этому активных шагов. Однако такой подход к созданию правового регулирования согласуется с традицией немецкого права — все его нормы являются результатом длительной и скрупулезной работы представителей власти и экспертного сообщества. Например, когда в 1800-х гг. во Франции был принят Кодекс Наполеона, ознаменовавший первую масштабную кодификацию гражданского права, которую сразу подхватили многие страны, Германия оставалась в стороне от имплементации наполеоновских реформ. В немецком обществе даже образовался раскол: одни специалисты выступали за повторение французского опыта, другие настаивали на необходимости выработки собственного нормативного подхода. В результате Гражданский кодекс Германии был принят только в 1900 г., на излете «юридического столетия»⁹⁴, однако и по сей день он признается вершиной законотворческой мысли⁹⁵.

Примерно это же произошло в Германии и с разработкой нормативного акта о лоббизме: не торопясь с выбором той или иной уже существующей модели регулирования, немецкий законодатель сформировал

⁹⁴ Юридическое столетие — период взрыва юридических научных школ и стремительного развития законодательства. В истории западной цивилизации традиционно различают два юридических столетия: XII и XIX вв. Термин ввел британский юрист профессор Фредерик Мэйтленд в конце XIX в.

⁹⁵ Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. — М.: Междунар. отношения, 1998.

собственный довольно сбалансированный подход к осуществлению государственного контроля представительства частных интересов в органах власти. Закон о регистрации лоббистов, продвигающих частные интересы в Бундестаге и федеральном правительстве (*Lobbyregistergesetz*)⁹⁶, был принят только в 2021 г., а вступил в силу 1 января 2022 г. — значительно позже, чем во многих других европейских государствах. Одновременно с ним был принят первый Кодекс поведения лоббистов⁹⁷. В совокупности эти нормативные документы составляют правовую основу лоббизма в Германии.

5.2. Различия в законодательных подходах к регулированию лоббизма

Для оценки того или иного законодательного подхода к регулированию лоббистской деятельности важно изучить основные *понятия и методы регламентации*:

- как в законе определяются понятия «лоббист» и «лоббистская деятельность»;
- как действует система регистрации лоббистов, какие обязанности возложены на них и (или) на представителей власти;
- какие санкции за несоблюдение законодательных требований предусмотрены.

Значительный интерес здесь вызывают североамериканские страны — США и Канада. Являясь пионерами законодательной регламентации представительства частных интересов в органах власти, они

⁹⁶ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz — LobbyRG). Vom 16. April 2021 (BGBl. 2021. I S. 818) (https://www.bundestag.de/resource/blob/865318/cd4b1c6434afc1d7ad520dbc64c7343d/gesetzestext_BGBl_2021_I_S_818-data.pdf).

⁹⁷ Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes (Beschluss der Bundesregierung vom 16. Juni 2021, Beschluss des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 2021). Anzuwenden ab dem 1. Januar 2022 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/868986/04c7ec1cdcc5a7c655f51556e621c6ec/Verhaltenskodex-data.pdf>).

отличаются богатой историей правового регулирования лобби. Их опыт справедливо занимает центральное место в изучении законодательного массива в области лоббистских отношений.

В Европе каждая страна практикует свой подход к правовому регулированию лоббизма. Чтобы определить наиболее эффективный из них с точки зрения имплементации в российскую правовую систему, следует обратить внимание на опыт стран континентальной Европы, прежде всего Германии и Франции. Во-первых, их правовая традиция исторически близка к российской. Во-вторых, на протяжении веков они отличались и по-прежнему отличаются высоким уровнем развития законодательства, задавая законодательные тренды и являясь примером правопорядка для других государств. Поэтому положения их нормативных актов о лоббизме мы рассмотрим наиболее подробно.

Также интересно изучить закон Великобритании — государства, где зародилось само явление лоббизма.

Другие страны Европы, внедрившие в свои правовые системы специальные законы о лоббизме, в целом повторяют подходы североамериканских или упомянутых европейских государств. Поэтому их опыт оставляем за рамками исследования, а положения их законодательства цитируем только в той части, в которой они уникальны.

Кто понимается под лоббистом

Ответы на вопрос, кто такой лоббист, самые неоднородные и неоднозначные среди всех законодательных положений о лоббистской деятельности. В одних странах законодатель открыто использует слово «лоббист», в других — предпочитает формулировку «представитель интересов», вероятно, в силу негативных коннотаций, связанных с термином «лобби», о чем не раз упомянуто в предшествующих главах.

Кроме того, в понятия «лоббист» или «представитель интересов» может входить как широкий, так и узкий круг субъектов: только физическое лицо либо еще и юридическое лицо, только лоббист-консультант либо еще и штатный (корпоративный) лоббист и т. д.

При этом вопрос о том, кого следует рассматривать в качестве лоббиста, пожалуй, самый важный для поиска подходящей модели правового регулирования частно-публичного взаимодействия, поскольку

напрямую влияет на принципы и способы регламентации лоббистской деятельности.

Подход к определению лоббиста в североамериканских странах отличается тем, что, во-первых, в законодательстве при обозначении лица, продвигающего частные интересы в органах власти, используется непосредственно понятие «лоббист». Во-вторых, в качестве лоббиста рассматривается исключительно физическое лицо (только гражданин, не организация). В-третьих, закон разделяет лоббистов на штатных (корпоративных) и внешних (лоббистов-консультантов).

Так, в *США лоббист* — это любое физическое лицо, которое соответствует совокупности следующих критериев:

- тратит на лоббистскую деятельность не менее 20% своего рабочего времени;
- имеет многочисленные контакты с членами законодательных и исполнительных органов власти;
- получил за услуги от своих клиентов не менее \$5000 в течение шести месяцев.

Кроме того, лоббистами считаются *сотрудники организаций*, рассчитывающих потратить на реализацию лоббистского проекта более \$20 000 за этот же период.

Таким образом, LDA распространяет свое действие как на штатных лоббистов, которые продвигают интересы организации-работодателя, так и на внешних консультантов, которые заключают контракты с клиентами на оказание лоббистских услуг. И те и другие обязаны регистрироваться и раскрывать информацию о своей финансовой деятельности. Если лоббист состоит в штате организации, то регистрации подлежит и сама организация, а в ее обязанности входит предоставление сведений о деятельности своих сотрудников. Внешние лоббисты должны также регистрироваться, а о своей работе от имени клиентов, которые оплачивают их услуги, информировать чиновников самостоятельно⁹⁸.

Интересно, что, помимо указанных лиц, LDA признает в качестве лоббистов *представителей местных органов власти*, продвигающих свои интересы на федеральном уровне.

⁹⁸ Holman C. Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act...

В *Канаде* Акт о лоббизме также проводит различие между двумя категориями лоббистов: внешними консультантами и штатными сотрудниками компании, предлагая следующие определения:

- *Лоббист-консультант* — это физическое лицо, работающее в сфере государственных отношений и законотворческих процедур на основании контракта, заключенного с клиентом, от его имени и в его интересах.
- *Штатный лоббист* — это сотрудник компании или организации (в том числе некоммерческой), в сферу обязанностей которого входит лоббистская деятельность от имени и в интересах работодателя.

Требования о регистрации и раскрытии деятельности распространяются на обе категории лоббистов.

В европейских государствах можно встретить самые разные определения субъектов, осуществляющих лоббистскую деятельность. Например, некоторые страны переняли модель регулирования США. Интересно, что в создании собственных нормативных актов они использовали не только положения LDA, но и нормы Закона 1946 г., признанного самим американским законодателем неудачной попыткой регулирования лоббизма. В других европейских странах законодатели рассматривают в качестве лоббистов не только граждан, но и организации, в том числе некоммерческие, или вообще отказываются от понятия «лоббист», заменяя его «представителем интересов».

Так, например, в *Великобритании* Закон о прозрачности лоббирования, непартийной агитации и профсоюзного администрирования⁹⁹ регулирует оплачиваемую деятельность исключительно *лоббистов-консультантов*, направленную на оказание прямого влияния на принятие государственных решений органами власти. Указанные лица обязаны регистрироваться в специальном реестре. Деятельность тех лоббистов, на которых закон не распространяется (например, штатные лоббисты компаний), регулируется профессиональными объединениями.

⁹⁹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act, 2014.

Еще один пример узкого толкования понятия «лоббист» — Закон о лоббизме в *Польше*. Он распространяет свое действие только на *профессиональных лоббистов* с исключением всех других категорий физических и юридических лиц, таких как представители организаций или ассоциаций.

В то же время можно встретить и *очень широкое толкование понятия «лоббист»*. Например, в *Бельгии* оно охватывает профессиональные консультационные агентства, штатных лоббистов компаний, независимых консультантов, юридические фирмы, профсоюзы, НКО, религиозных представителей, торговые ассоциации, аналитические центры и академические институты. При этом, если указанные лица при взаимодействии с представителями власти осуществляют действия, связанные с правовыми или другими профессиональными консультациями и не направленные на влияние на их политическую волю, их регистрация не требуется.

В *Германии* и *Франции* в законодательных актах о лоббистской деятельности используется термин «представитель интересов».

Так, вместо понятия «лоббист» *немецкий законодатель* выбрал формулировку «представители особых интересов». К этой категории относятся *граждане, компании, ассоциации* и другие организации, которые вступают в контакт с должностными лицами федерального парламента или федерального правительства или обращаются с просьбой о таком контакте в целях оказания непосредственного или косвенного влияния на процесс формирования их воли и принятия решений.

Лица, выступающие в качестве (законных) представителей или сотрудников компании или другой организации и осуществляющие лоббистскую деятельность от их имени (то есть штатные лоббисты), не рассматриваются в качестве самостоятельных лоббистов и, следовательно, не должны регистрироваться.

Вместе с тем любой лоббист, на которого не распространяется обязанность регистрации, вправе зарегистрироваться в реестре добровольно. В этом случае к нему будут применяться все положения как *Lobbyregistergesetz*, так и Кодекса поведения.

Во *Франции* под *представителем интересов* понимаются *юридические лица, государственные учреждения или общественные группы* в промышленности или коммерции, главная или текущая деятельность которых заключается в оказании влияния на публичные решения, в том числе

на содержание закона или иного нормативного акта. Представитель интересов вправе продвигать решение как личных вопросов, так и задач третьей стороны. Критерии статуса представителя интересов: доля лоббирования в его деятельности составляет более 50% или за последние 12 месяцев у него состоялось не менее десяти лоббистских контактов.

Представителями интересов не являются:

- избранные представители в ходе осуществления полномочий (представители выборных органов власти);
- политические партии;
- профсоюзы, представляющие интересы гражданских служащих, профсоюзные организации работников наемного труда и профессиональные организации работодателей;
- ассоциации в сфере культуры.

Таким образом, в зарубежных правопорядках нет единства в определении того, кто является лицом, продвигающим частные интересы в органах государственной власти. Можно выделить несколько аспектов, которые необходимо принимать во внимание при решении этого первостепенного вопроса:

- Во-первых, *следует ли относить к лоббистам только граждан или только организации либо и тех и других*. Самый узкий подход — в североамериканских государствах: в качестве лоббистов рассматриваются только физические лица. Самый широкий — в Бельгии, где к лоббистам причисляются даже профсоюзы и религиозные организации, в Германии, где эту роль могут выполнять граждане и любые организации, и во Франции, где в законе не упоминаются физические лица, но к представителям интересов причислены государственные учреждения.
- Во-вторых, *нужно ли разделять штатных лоббистов и лоббистов-консультантов на законодательном уровне*. Широкий подход используется в США и Канаде: законы распространяют свое действие на обе категории лоббистов; узкий — в Великобритании и Германии: регулируется деятельность только лоббистов-консультантов. Другие государства в основном не дифференцируют в своих нормативных актах эти категории лоббистов.

- В-третьих, *каким термином обозначать* в законе лиц, профессионально взаимодействующих с органами государственной власти, — «лоббист» или «представитель интересов». Формальный и непринципиальный на первый взгляд, этот вопрос отражает отношение общества и государства к лоббизму как политико-правовому явлению.

Что такое лоббистская деятельность

Лоббистская деятельность также трактуется по-разному в законодательных актах о лоббизме различных государств.

Так, законодательство *США* отличается высокой степенью терминологической определенности: в LDA подробно разъясняются все важные для правоприменения понятия, включая термины «лоббистская деятельность» и «лоббистский контакт»¹⁰⁰.

Под *лоббистской деятельностью* понимаются лоббистские контакты и усилия в поддержку таких контактов, в том числе мероприятия по подготовке и планированию деятельности, исследовательская и другая подготовительная работа. Иными словами, американский законодатель широко определяет лоббистскую деятельность, включая в это понятие не только непосредственный контакт лоббиста с представителем власти, но и любую работу по подготовке почвы для лоббистского контакта.

В качестве *лоббистского контакта* в США рассматривается любое устное или письменное (включая электронное) сообщение лоббиста должностному лицу исполнительной или законодательной власти от имени клиента в отношении:

- разработки, изменения или принятия федеральных законов (включая законодательные инициативы);
- разработки, изменения или принятия федеральных правил, постановлений, указов или любых иных документов, формирующих политику или отражающих позицию Правительства Соединенных Штатов;

¹⁰⁰ См.: Definitions // Lobbying Disclosure Act of 1995. Sec. 3 (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf>).

- управления федеральной программой (включая управление федеральным контрактом, грантом, дотацией, разрешением или лицензией) или ее реализации;
- назначения или утверждения лица на должность, подлежащую утверждению Сенатом США.

Таким образом, лоббистская деятельность охватывает коммуникацию лоббиста с представителями как законодательной, так и исполнительной власти.

Все контакты, которые соответствуют перечисленным критериям, подлежат раскрытию. Контакты, по своему характеру близкие к лоббистским и, возможно, соответствующие их политическому значению, однако де-юре таковыми не являющиеся, не требуют раскрытия¹⁰¹.

LDA содержит *перечень исключений* из правила о том, что следует считать лоббистским контактом. Например, к таковому не относятся:

- общение с должностным лицом, действующим в пределах своей компетенции, то есть в ходе исполнения им своих должностных обязанностей;
- коммуникация с представителем СМИ, если ее целью является сбор сведений и новостей и распространение их среди общественности;
- коммуникация в форме выступления, статьи, публикации или других материалов, которые распространяются среди общественности через радио, телевидение, кабельное телевидение либо другие СМИ;
- коммуникация от имени правительства иностранного государства или иностранной политической партии, раскрытая в соответствии с FARA;
- просьба о встрече, запрос о статусе документа или любой другой аналогичный запрос, если он не содержит попыток повлиять на охваченное должностное лицо органов исполнительной или законодательной власти;
- заявления, сделанные в ходе участия в консультативном комитете в соответствии с правилами Федерального закона о консультативном комитете, и др.

¹⁰¹ Толстых П.А. GR. Полное руководство...

В Канаде Акт о лоббизме не содержит определения лоббистской деятельности или лоббирования, но устанавливает конкретные критерии, позволяющие четко отграничить это направление профессиональной деятельности от любого другого.

Во-первых, лоббистской признается деятельность, направленная на взаимодействие с должностным лицом в следующих целях:

- разработка законодательной инициативы Правительством Канады, членом Сената или Палаты общин;
- внесение законопроекта или резолюции в парламент либо принятие, отклонение или изменение законопроекта или резолюции, находящихся на рассмотрении парламентом;
- разработка или изменение постановления, направления политики или государственной программы Правительства Канады;
- получение гранта, дотации или другого финансирования от Канадского государства.

Формально под действие Акта подпадает и косвенное лоббирование с помощью привлечения СМИ и других медиатехнологий, однако на практике информация о такой деятельности остается нераскрытой в силу отсутствия законодательных правил, регулирующих эти направления лоббистских усилий.

Важно отметить, что канадское законодательство относит к лоббированию также дополнительные виды деятельности лоббистов-консультантов:

- взаимодействие с должностными лицами по заключению контракта Канадским государством или от его имени;
- организация встречи между государственным должностным лицом и частным субъектом.

Во-вторых, все указанные виды деятельности рассматриваются в качестве лоббизма только в том случае, если предусмотрена их денежная компенсация. Лоббирование частных интересов без финансового вознаграждения или в обмен на иные ценности остается за рамками правового регулирования. Это отличает канадский подход от американского. При этом, как и в США, лоббистская деятельность в Канаде включает в себя

контакты с должностными лицами обеих ветвей власти — законодательной и исполнительной.

В **Великобритании** лоббирование определяется как *прямое взаимодействие* (устное или письменное) лоббиста-консультанта с министрами Правительства Великобритании или иными государственными служащими высшего ранга от имени другого лица (клиента) за определенную плату.

Коммуникация между лоббистом-консультантом и должностным лицом может быть как устной, так и письменной, и ее *предметом должно выступать обсуждение одного из следующих вопросов:*

- разработка, принятие или изменение любой правительственной инициативы о внесении или изменении закона или подзаконного акта;
- разработка, принятие или изменение любого направления государственной политики;
- заключение любого правительственного контракта или другого соглашения, получение гранта или иной финансовой помощи, лицензии или другого разрешения;
- осуществление правительством любой другой государственной функции.

Что касается продвижения интересов в британском парламенте, все существующие правила частно-публичного взаимодействия адресованы не лоббистам, а самим членам парламента и отражены в кодексе их поведения. Кодекс требует, например, регистрации парламентариями сведений о членах своих семей, участвующих в лоббировании.

Во многих других европейских государствах, например в **Польше** и **Литве**, принят *противоположный подход*: под лоббистской деятельностью понимается оказание влияния исключительно на законодательный процесс — изменение или отмену законодательного акта либо принятие или отклонение законопроекта. По аналогии с Законом США 1946 г. исполнительная власть не рассматривается в качестве объекта лоббистского воздействия.

Еще один пример узкого толкования лоббистской деятельности — Закон о лоббизме **Шотландии**, который определяет лоббирование исключительно как устное и прямое общение с представителями

государственных органов. Ни направление лоббистами писем и электронных сообщений, ни телефонные звонки и видеоконференции не относятся к лоббистской деятельности.

В *Германии* Lobbyregistergesetz вместо понятий «лоббистская деятельность» или «лоббирование» содержит формулировку «представление особых интересов». Эта деятельность означает *любой контакт, осуществляемый с целью прямого или косвенного влияния* на процесс формулирования задач или принятия решений органами, членами, парламентскими группами или объединениями Бундестага либо Правительства Германии.

Французский Закон о прозрачности общественной жизни с последующими поправками не содержит определений лоббистской деятельности или представления интересов. Однако, исходя из смысла закона, можно сделать вывод о том, что под лоббированием во Франции понимается *оказание влияния на государственные решения*, в частности на содержание закона или иного нормативного акта путем *установления контактов с любым из государственных должностных лиц*, перечисленных в Законе о прозрачности общественной жизни. К ним относятся:

- члены правительства, или Совета министров;
- депутаты, сенаторы, должностные лица, обеспечивающие деятельность председателя Национальной ассамблеи или председателя Сената, депутата, сенатора или депутатской группы, а также персонал парламентских ассамблей;
- сотрудники Администрации президента;
- высшие должностные лица органов исполнительной власти (ведомств);
- должностные лица, выполняющие деятельность или функции согласно решению правительства;
- высшие должностные лица территориальных органов власти.

Закон перечисляет конкретные действия представителей интересов в целях воздействия на публичное должностное лицо, которые фактически признаются лоббистскими:

- организация неофициальных дискуссий или личных встреч;
- организация встречи с должностным лицом по просьбе и в интересах третьей стороны;

- организация мероприятий, встреч или рекламных кампаний в лоббистских целях;
- установление регулярной переписки с должностным лицом (по электронной почте, почте и т. д.);
- направление в органы государственной власти петиций, открытых писем;
- организация публичных дебатов, обсуждений стратегий влияния в интернете;
- организация слушаний, официальных консультаций по законодательным актам или других открытых консультаций;
- представление предложений и инициатив в целях влияния на разработку публичного решения;
- передача информации и экспертных знаний государственным должностным лицам с целью формирования их позиции по тому или иному вопросу.

Таким образом, среди всех европейских государств немецкий и французский законодатели выбрали самый широкий подход к определению лоббистской деятельности (хотя и не называя ее таковой).

Выделим *концепции лоббистской деятельности*, принятые в мировой практике.

- Во-первых, понятие лоббистской деятельности распространяется на взаимодействие лоббистов с представителями одной или обеих ветвей власти — законодательной и (или) исполнительной. Узкий подход можно встретить в Великобритании, Литве, Польше; широкий — в США, Канаде, Германии, Франции.

Важно обратить внимание на то, что в традиционном разделении властей присутствует еще и третья ветвь власти — судебная. Однако она никогда не выступает объектом лоббирования. Один из важнейших принципов отправления правосудия — независимость судей. Это означает, что судьи 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.

Конечно, со времен римского права в некоторых правовых системах сохранился особый юридический институт *amicus curiae* — «друга суда». «Друг суда», не являясь участником судебного процесса, может на добровольных началах представить суду сведения о фактических обстоятельствах дела или свою правовую позицию в виде заключения по делу до вынесения судом решения. Таким образом, принцип *amicus curiae* позволяет стороннему лицу содействовать органам правосудия. Он характерен прежде всего для международных судебных органов — Европейского суда, Европейского суда по правам человека, Всемирной торговой организации и т. д.¹⁰²

В российской судебной системе до недавнего времени также 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 г. в регламент Конституционного Суда РФ были внесены изменения, фактически исключившие действие принципа *amicus curiae* в практике суда. 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 *amicus curiae* нельзя считать формой лоббизма в судебных органах, поскольку этот институт 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.

Поэтому лоббизм допустим только при продвижении частных интересов в органах законодательной и исполнительной власти.

- Во-вторых, в разных законодательных актах лоббистская деятельность подразумевает различные способы взаимодействия лоббистов и должностных лиц органов власти. В одних странах лоббированием считается исключительно прямой устный контакт, в других — еще и направление писем, в том числе электронных, в-третьих — помимо прямых или косвенных контактов,

¹⁰² См., напр.: Wiik A. *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*. Baden-Baden: Nomos, 2018. 734 p.; Balfas F. *The Legitimacy Issues and Amicus Curiae Briefs in the WTO Dispute Settlement Body Proceeding* (2006).

лоббистской признается любая деятельность по подготовке коммуникации с представителем власти. Самый узкий подход практикуется в Шотландии, самый широкий — в США.

Правила регистрации лоббистов в реестре и порядок раскрытия информации

В мировой практике сегодня преобладает *правило обязательной регистрации лоббистов* в специальных реестрах с установлением некоторых исключений.

В *США* лоббист должен *подать регистрационную форму* секретарю Сената и секретарю Палаты представителей в течение 45 дней с момента достижения порога регистрации или с момента приема на работу в компанию в качестве лоббиста. Регистрационная информация обычно включает:

- имена лоббиста, работодателя и (или) клиента;
- сведения об организациях, которые вносят \$10 000 или более на лоббистскую деятельность за шестимесячный период и играют существенную роль в руководстве лоббистской деятельностью;
- сведения об иностранных организациях с долей участия в лоббистской деятельности 20% или более;
- список вопросов, подлежащих лоббированию.

Если компания продвигает свои интересы с помощью корпоративных лоббистов, то она подает регистрационную форму от собственного имени и сообщает обо всех сотрудниках, которые лоббировали ее интересы. Частнопрактикующие лоббисты и сотрудники лоббистских консалтинговых фирм подают свои собственные регистрационные формы.

В дополнение к регистрационной форме лоббисты обязаны представлять *двухгодичные отчеты о финансовой деятельности*, которые содержат:

- информацию о лоббисте, клиенте и (или) работодателе;
- номера документов или законопроектов, на которые были направлены лоббистские усилия;
- добросовестную оценку совокупных расходов на лоббирование, округленную до ближайшей суммы, кратной \$20 000.

Заявленные расходы не распределяются по конкретным лоббистским проектам или лоббистам, если в форме раскрытия информации указан более чем один лоббист. Однако сумма, взимаемая с каждого клиента сверх минимальной, должна быть раскрыта внешними лоббистами и лоббистскими фирмами.

Дополнительные требования к отчетности установлены в отношении лоббистов, представляющих *иностранные интересы*. В соответствии с LDA лоббисты, представляющие иностранные правительства или иностранные политические партии, должны по-прежнему регистрироваться в соответствии с FARA. Регистрация по правилам LDA не требуется. Лоббисты, представляющие частные иностранные интересы, наоборот, должны регистрироваться в соответствии с LDA и не охватываются нормами FARA. Лоббисты, зарегистрированные в соответствии с FARA, отчитываются перед Генеральной прокуратурой, направляя подробную деловую и финансовую информацию, и маркируют все лоббистские материалы как представляющие интересы иностранного правительства или партии. Требования к раскрытию финансовой информации в соответствии с FARA значительно обширнее, чем в соответствии с LDA. Суммы средств, потраченных на конкретные лоббистские проекты, источники средств и цели лоббирования должны быть детально разъяснены. Все лоббистские сообщения, адресованные охваченным должностным лицам и общественности, в соответствии с FARA должны быть помечены как представляющие иностранное правительство или партию¹⁰³.

Что касается раскрытия информации, лоббисты обязаны представлять все лоббистские контакты, которые соответствуют указанным выше критериям. Лоббист должен сообщить сведения о своей регистрации и данные о клиенте по требованию должностного лица, к которому обращается.

Раскрытию подлежат только контакты с так называемыми охваченными должностными лицами — чиновниками органов законодательной и исполнительной власти, которые обладают возможностью принимать государственные решения или реально влиять на их принятие. К ним относятся:

- президент;
- вице-президент;

¹⁰³ См.: Registration of Lobbyists. Lobbying Disclosure Act of 1995. Sec. 4 (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf>).

- любое должностное лицо или служащий Администрации президента;
- любое должностное лицо или служащий, занимающий должность уровня I, II, III, IV или V согласно Должностному расписанию (руководители федеральных ведомств, их заместители и помощники, советники и другие лица);
- военные чины (начиная с бригадного генерала и контр-адмирала);
- любое должностное лицо или служащий, занимающие должность конфиденциального характера;
- члены Конгресса, сотрудники аппарата Конгресса, включая специальных членов рабочих групп.

Для повышения прозрачности политического процесса в *Канаде* лоббисты обязаны раскрывать информацию, отчитываясь о своей деятельности в *декларациях*, подаваемых уполномоченному по лоббированию. Подача лоббистом первой декларации считается моментом обязательной государственной *регистрации в реестре*, который представляет собой открытую онлайн-базу всех поданных деклараций¹⁰⁴.

Ведение реестра отнесено к компетенции уполномоченного по лоббированию. Помимо этого, он отвечает за разработку и реализацию программ в области просвещения общественности о правовых основах лоббизма, а также за проведение проверок и расследований в целях обеспечения соблюдения Акта и Кодекса поведения лоббистов. Уполномоченный ежегодно отчитывается перед обеими палатами парламента.

Требование о подаче первой декларации возникает с началом лоббистской деятельности соответствующего лица. В самой первой декларации должно быть отражено следующее:

- профессиональная информация о лоббисте;
- сведения о занимаемых государственных должностях в прошлом;
- информация о клиенте, включая подробные данные о государственном финансировании (при наличии);
- информация о предмете лоббистского проекта;
- используемые методы коммуникации с представителями власти;

¹⁰⁴ Реестр размещен на официальном сайте Управления уполномоченного по лоббированию: <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oc/lrs/do/guest?lang=eng>.

- отчет о контактах с государственными учреждениями и должностными лицами.

Первую декларацию после начала лоббистской деятельности лоббист-консультант подает не позднее чем через десять дней, штатный лоббист — через два месяца. Что касается штатных лоббистов, регистрироваться должны только те, для кого лоббирование составляет значительную часть трудовых обязанностей — от 20% всего рабочего времени.

Помимо первоначальной декларации, подаваемой при регистрации, Акт о лоббизме Канады содержит требование о направлении лоббистами ежемесячного и полугодового отчетов о своей деятельности. Цель — информирование общественности о взаимодействии лоббистов с лицами, принимающими государственные решения. В ежемесячных отчетах лоббист указывает имя должностного лица, с которым вел коммуникацию, дату и предмет общения.

С самого первого отчета ежемесячные декларации должны поступать до 15-го числа следующего месяца. Этого не требуется, если в течение месяца после подачи очередной декларации контактов с представителями власти не было. Однако по прошествии пяти месяцев без установления каких-либо лоббистских контактов лоббист обязан сообщить об этом в полугодовой декларации.

Особый интерес представляет порядок регистрации лоббистов в *Великобритании* в силу своей уникальности: в этой стране одновременно действуют два типа реестров — *единый государственный реестр*, предусмотренный Законом о прозрачности лоббирования, непартийной агитации и профсоюзного администрирования, и *добровольные реестры* профессиональных объединений. Регистрация в первом является обязательной, но только для лоббистов-консультантов. Другие представители частных интересов вправе регистрироваться в добровольных реестрах по собственному усмотрению. Все реестры охватывают только тех лоббистов, которые взаимодействуют с органами исполнительной власти.

В соответствии с законом лоббисты-консультанты должны быть *включены в реестр*, прежде чем инициировать какие-либо контакты с должностными лицами исполнительной власти. При регистрации лоббист предоставляет сведения:

- о компании, партнерстве или физическом лице, осуществляющем лоббистскую деятельность;
- регистрационном номере НДС;
- любым из принятых кодексов поведения, который должен соблюдать лоббист.

Закон содержит *перечень обстоятельств, исключающих необходимость регистрации* в реестре:

- физические лица и организации не зарегистрированы для уплаты НДС в Великобритании;
- лицо не получает плату за лоббирование;
- лицо занимается лоббистской деятельностью от имени своего работодателя (то есть, по сути, является штатным лоббистом);
- должностные лица или служащие иностранных правительств, подпадающие под действие Закона о международных организациях 1968 г. (например, сотрудники Организации Объединенных Наций);
- частные лица и организации, для которых лоббирование выступает второстепенной задачей в рамках их основной деятельности.

Порядок раскрытия лоббистом информации заключается в том, что до начала работы над лоббистским проектом лоббист-консультант обязан *предоставить регистратору следующую информацию*:

- наименование компании, в интересах которой реализуется лоббистский проект, ее регистрационный номер и юридический адрес;
- руководство компании и аффилированные лица;
- все партнеры и участники лоббистского проекта;
- сам лоббист, его регистрационный номер НДС;
- кодекс поведения, который консультант-лоббист должен соблюдать в ходе осуществления лоббистской деятельности.

Важно, что лоббист обязан раскрыть информацию о контакте с чиновником только в том случае, если он действует лично. Если же лоббист участвует в подготовке обращения, которое будет направляться другим

лицом, или помогает в организации встречи, где сам не будет присутствовать, то сообщать о такой работе в отчетной декларации не требуется.

Раскрытию подлежит коммуникация лоббиста-консультанта с должностными лицами:

- министры короны (занимающие должность в правительстве);
- постоянный секретарь (высший классный чин государственной службы) или лицо эквивалентного статуса (второй постоянный секретарь, секретарь Кабинета министров, руководитель Управления по налоговым и таможенным сборам Ее Величества, главный врач Великобритании, генеральный прокурор, первый парламентский советник, главный научный советник правительства, глава государственной службы или советник премьер-министра по Европе и глобальным вопросам).

Лоббист-консультант должен ежеквартально представлять регистратору *информационные отчеты* с указанием лиц, от имени которых осуществлялось лоббирование или от которых была получена плата за лоббирование. Сумму оплаты или предмет лоббистского проекта сообщать не требуется.

Лоббисты, которые не подпадают под требования закона, вправе добровольно подать заявку на включение в реестры профессиональных объединений: Института общественных связей (Chartered Institute of Public Relations, CIPR)¹⁰⁵, Ассоциации консультантов по связям с общественностью (Public Relations and Communications Association, PRCA)¹⁰⁶ и Ассоциации профессиональных политических консультантов (Association of Professional Political Consultants, APPC)¹⁰⁷. Каждая из организаций устанавливает профессиональные стандарты, которым должны следовать ее члены, и расследует заявления о потенциальных нарушениях. Чтобы зарегистрироваться в реестре одной из организаций, лоббисту нужно заполнить онлайн-форму с информацией, аналогичной сведениям, которые предоставляют лоббисты-консультанты государственному регистратору.

¹⁰⁵ См. подробнее об организации: <https://www.cipr.co.uk/>.

¹⁰⁶ См. подробнее об организации: <https://www.prca.org.uk/>.

¹⁰⁷ См. подробнее об организации: <https://www.aalep.eu/association-professional-political-consultants-appc-uk>.

Система государственной регистрации лоббистов финансируется за счет средств государственного бюджета, а также сборов за регистрацию и ежегодной платы за нахождение в реестре. Финансирование реестров CIPR, PRCA и APPC покрывается членскими взносами соответствующей организации.

Данные как государственного реестра, так и реестров CIPR, PRCA и APPC публикуются в интернете и доступны широкой общественности.

В *Германии*, согласно положениям Lobbyregistergesetz, в реестре лоббистов обязаны регистрироваться все *представители особых интересов*, которые отвечают хотя бы одному из следующих критериев:

- осуществляют представительство особых интересов на постоянной основе;
- осуществляют представительство особых интересов на регулярной основе;
- осуществляют представительство особых интересов третьих лиц на коммерческой основе;
- за последние три месяца установили более 50 отдельных контактов с должностными лицами органов власти в целях представления особых интересов.

Из этого следует, что представители особых интересов не должны регистрироваться, если их деятельность не достигает определенного порога значимости, то есть не осуществляется регулярно, на постоянной основе, не транслирует интересы третьих лиц.

Кроме того, обязанность по регистрации не затрагивает корпоративных представителей интересов — сотрудников компании или другой организации.

Вместе с тем любой лоббист, на которого не распространяется обязанность регистрации, вправе зарегистрироваться в реестре добровольно. В этом случае к нему будут применяться все положения как Lobbyregistergesetz, так и Кодекса поведения.

Лоббисты обязаны публиковать всю информацию, которая касается их личности или организации, деятельности и сфер интересов, клиентов, а также число сотрудников и сумму расходов, связанных с представлением интересов в Бундестаге и федеральном правительстве. В частности, *в реестр подаются сведения:*

- о заинтересованном лице (наименование компании, контактные данные и организационно-правовая форма);
- представителях интересов, то есть лоббистах (имена и контактные данные);
- сферах интересов (направления и цели лоббистского проекта);
- финансовых затратах на лоббирование, в том числе о получении государственных грантов и иных субсидий.

И при обязательной, и при добровольной регистрации лоббист обязан раскрыть всю эту информацию. Однако он вправе отказаться сообщать о финансировании своей деятельности, но такой *отказ будет иметь последствия*:

- отказ будет отмечен в реестре лоббистов;
- лоббист не будет опубликован в числе зарегистрированных представителей по продвижению интересов (данные о нем будут доступны только регистратору);
- он не сможет участвовать в публичных слушаниях комитетов Бундестага, равно как и в процедурах рассмотрения законопроектов органами исполнительной власти;
- Бундестаг будет вправе отказать лоббисту в доступе к своим помещениям (при этом регистрация в реестре не гарантирует разрешения на доступ к парламентским зданиям; его можно получить только в виде однодневного удостоверения личности в соответствии с регламентом Бундестага);
- при коммуникации с должностными лицами лоббист будет обязан в начале своего обращения отмечать, что отказывается сообщать о финансировании своей деятельности.

Постоянное поддержание информационной ценности реестра требует полного обновления каждой записи не реже одного раза в год.

Реестр лоббистов создается и управляется в электронном виде уполномоченным подразделением Бундестага¹⁰⁸, которое также отвечает за проведение процедур проверки на предмет возможных нарушений

¹⁰⁸ Регистрация в электронном реестре осуществляется через сайт Бундестага: <https://www.bundestag.de/lobbyregister> или <https://lobbyregister.bundestag.de>.

Lobbyregistergesetz и Кодекса поведения. По просьбе представителя интересов регистратор вправе полностью или частично ограничить публичный доступ к зарегистрированной информации, если есть неоспоримые основания полагать, что публикация подвергнет опасности кого-либо из участников лоббистского проекта.

Во **Франции** представитель интересов должен зарегистрироваться в *специальном реестре*, созданном Высшим органом по обеспечению прозрачности в общественной жизни — Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (НАТВП)¹⁰⁹. Сроки такой регистрации — два месяца с даты начала занятия лоббизмом: после того как доля лоббирования превысила 50% деятельности, или за последние 12 месяцев состоялось десять лоббистских контактов с государственными должностными лицами. Если заявленная при регистрации информация утрачивает актуальность, представитель интересов обязан обновить ее в течение месяца.

Представитель интересов обязан *раскрывать информацию*:

- о себе (для физических лиц), своих руководителях и сотрудниках организации, ответственных за представление ее интересов (для юридических лиц);
- сфере лоббируемых интересов;
- действиях, предпринятых в отношении государственных должностных лиц;
- сумме расходов, потраченных на эти действия;
- количестве лиц, вовлеченных в представление интересов;
- доходах от лоббистской деятельности за предыдущий год;
- личности клиента, если он представляет третью сторону.

Представитель интересов также обязан направлять в НАТВП *ежегодные отчеты* о своей деятельности не позднее чем через три месяца после окончания финансового года. В отчетах содержатся следующие сведения:

- характер публичных решений, на формирование которых были направлены действия представителя интересов;
- предпринятые действия;
- субъекты действий и область лоббистского вмешательства;

¹⁰⁹ См. подробнее о деятельности: <https://www.hatvp.fr/>.

- категории должностных лиц, с которыми состоялись лоббистские контакты;
- клиенты, если лоббирование осуществлялось в интересах третьих лиц;
- сумма расходов на представительство за год;
- сумма годового дохода от представительской деятельности.

Управление реестром находится в ведении НАТVP, который наделен статусом независимого административного органа: действует от имени государства, но неподведомственен правительству, обладает финансовой автономией. Сама система регистрации обеспечивается государственным финансированием.

Реестр, размещенный на сайте НАТVP, доступен любому пользователю, а информация, представленная в реестре, остается общедоступной в течение пяти лет. Уровень раскрытия информации, полученной зарегистрированными лоббистами, в ноябре 2020 г. составил 90%¹¹⁰.

Таким образом, в разных странах приняты схожие требования к регистрации лоббистов: обязательное направление в уполномоченный орган информации о самом лоббисте и деятельности, которую он осуществляет. Различаются только объем предоставляемых сведений и периодичность информирования регистратора. Исключениями из общего правила являются Великобритания, в которой действует несколько реестров лоббистов, и Германия, где представитель особых интересов вправе отказаться от сообщения некоторых данных о своих проектах.

Ограничения для занятия лоббистской деятельностью. Ответственность лоббистов за нарушение законодательных требований

В законодательстве некоторых стран установлены *ограничения для занятия лоббистской деятельностью*. Они адресованы бывшим должностным лицам органов государственной власти, покинувшим свои посты. Такая мера призвана предотвратить недобросовестные и непрозрачные

¹¹⁰ What's new on lobbying in the European Union. Lobby Romania (<https://lobbyromania.ro/lobbying-in-eu/>).

лоббистские практики, а также обеспечить равенство всех интересов при принятии того или иного государственного решения.

В частности, в *США* действует запрет на занятие лоббистской деятельностью:

- для сенаторов (в течение двух лет после отставки);
- государственного секретаря и министра обороны (пожизненный — для сферы, которую они курировали в правительстве);
- должностных лиц администрации президента (пожизненный — для лоббистской деятельности в интересах иностранных правительств, пятилетний — для других интересов).

В *Канаде* пятилетний запрет на занятие лоббизмом действует в отношении любых назначаемых должностных лиц, как только они прекращают исполнять свои полномочия.

В течение всего срока действия запрета бывший чиновник не вправе лоббировать интересы:

- клиента — за деньги или иные материальные блага;
- организации, в которой он работает, от ее имени;
- корпорации, в которой он работает, от ее имени, если лоббирование составляет более 20% рабочего времени.

Во *Франции* законодательство о представительстве интересов содержит нормы контроля ухода должностных лиц с государственной службы. Так, для перехода с ряда государственных постов в коммерческий сектор требуется заключение Комиссии по этике государственной службы. Бывшие государственные служащие не вправе заниматься частной деятельностью, если она ставит под сомнение независимость и беспристрастность государственной службы или не соответствует этическим принципам госслужащего¹¹¹.

Что касается привлечения лоббистов к ответственности за нарушение требований законодательства о лоббизме, в основном в нормативных актах зарубежных государств предусматривается назначение штрафа.

¹¹¹ Soulier J.-L., Lacroix G. Lobbying in France // Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. 09.09.2019 (<http://www.aalep.eu/lobbying-france>).

Так, в *США* контроль за соблюдением LDA осуществляют секретарь Сената и секретарь Палаты представителей. LDA предписывает этим уполномоченным органам следить за своевременностью регистрации лоббистов в реестре и направления ими отчетов о своей деятельности, а также за полнотой и точностью предоставляемых сведений.

Если одному из секретарей становится известно, что лоббист или лоббистская фирма нарушают положения LDA, он направляет письменное уведомление с требованием устранить нарушение и в течение 60 дней предоставить соответствующую информацию. Если это требование не выполнено, секретарь передает сведения о допущенных нарушениях органам прокуратуры, которые инициируют процедуру расследования.

В случае если факт нарушения требований LDA будет установлен, лоббист или лоббистская фирма привлекаются к юридической ответственности в форме штрафа в размере до \$100 000 за преднамеренное несоблюдение законодательства или непредставление соответствующих сведений в течение 60 дней с момента получения уведомления.

Кроме того, на основании этических принципов работы Конгресса США, утвержденных Законом о честном лидерстве и открытом правительстве 2007 г., лоббисты могут быть привлечены к ответственности за склонение конгрессменов или иных сотрудников Конгресса к нарушению этических норм.

В *Канаде* любой человек может подать заявление о предполагаемых нарушениях Акта о лоббизме или Кодекса поведения лоббистов уполномоченному по лоббированию. Уполномоченный изучает прежде всего потенциальные нарушения на основании общедоступной информации. Он также вправе назначить административную проверку в отношении лоббиста, по завершении которой представляет отчет о расследовании в обе палаты парламента с изложением причин его проведения и итоговых выводов о правонарушении.

Если есть разумные основания полагать, что лоббист совершил уголовно наказуемое деяние, уполномоченный обязан немедленно приостановить свое расследование и передать дело в правоохранительные органы.

Если лоббист будет признан виновным в несоблюдении законодательства о лоббизме в упрощенном (внесудебном) порядке, то в качестве меры ответственности ему назначается наказание в виде штрафа до \$50 000 или лишения свободы на срок до шести месяцев. В некоторых случаях к лоббисту могут применить оба вида наказания.

Если дело о нарушении требований о лоббировании будет передано на рассмотрение в суд и лоббист будет признан виновным в ходе судебного разбирательства, то ему назначается более строгое наказание: размер штрафа может составить до \$200 000, а срок лишения свободы — до двух лет.

В **Великобритании** за отказ лоббиста-консультанта от регистрации, предоставления отчетных деклараций или сообщение неполных, неточных сведений предусматривается штраф до £7500.

В **Германии** отказ представителя особых интересов от направления в уполномоченный орган предписанных сведений о своей деятельности является административным правонарушением и наказывается штрафом до €50 000.

Во **Франции** при обнаружении нарушения законных требований (в области регистрации, представления отчетности, соблюдения этических правил и т. д.) НАТVP вправе предъявить представителю интересов требование об устранении нарушений, а также информировать о сложившейся ситуации должностное лицо, которое ранее контактировало с этим представителем интересов. Если и в этом случае представитель интересов не направит требуемые НАТVP сведения, он будет привлечен к уголовной ответственности в виде лишения свободы на срок до одного года и выплаты штрафа в размере до €15 000 для физических лиц и до €75 000 для юридических лиц¹¹².

Как видим, самое строгое наказание за несоблюдение законодательных требований в области лоббистской деятельности — лишение свободы — предусмотрено в Канаде и Франции. При этом, безусловно, во всех странах действует антикоррупционное законодательство, которое содержит отдельные составы правонарушений.

Таким образом, концепции законов о лоббизме (предмет и пределы регулирования, понятийный аппарат, ответственность за нарушение предписаний) существенно различаются. Например, если рассматривать правовые нормы в совокупности, то очевидно, что в североамериканских государствах действует более жесткий регуляторный подход, нежели в Европе: законы распространяют свое действие на более широкий круг

¹¹² Picca J.-P., Imbert G. Bribery & Corruption Laws and Regulations 2024 — France (<https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/france/#:~:text=Failure%20to%20comply%20with%20the,€75%2C000%20for%20legal%20entities>).

субъектов, охватывают коммуникацию лоббистов с обеими ветвями власти, содержат больше требований и ограничений.

Как уже сказано, в североамериканских и некоторых европейских законах о лоббизме при обозначении субъектов осуществления лоббистской деятельности используются разные понятия: *лоббисты* и *представители интересов*. И обусловлено это тем, что традиция лоббизма в США имеет более продолжительную историю, поэтому слово «лоббист» закрепилось в правовой системе, несмотря на негативные смыслы, которые оно приобрело впоследствии. В Европе же законодатели некоторых стран решили избежать отрицательной коннотации, отдав предпочтение при конструировании правовых норм более мягкой формулировке: *представитель интересов*. Но фактически в обоих законодательских подходах предметом регулирования выступает лоббистская деятельность, то есть продвижение частных интересов в органах государственной власти с целью влияния на принятие официальных решений.

Действие законов о лоббизме в США и Канаде распространяется как на лоббистов-консультантов, так и на корпоративных лоббистов, в то время как в отдельных европейских государствах, например в Великобритании и Германии, работа в органах власти штатных лоббистов компаний остается за пределами правового регулирования.

В основном все изученные нормативные акты о лоббистской деятельности содержат требование об обязательной регистрации лоббистов и последующем предоставлении информации об их проектах. Исключением является опыт Германии, которая сохранила за представителями особых интересов возможность отказаться от направления предписанных сведений в обмен на аналогичный отказ органов власти предоставлять допуск к участию в ряде государственных процедур.

5.3. Межгосударственное правовое регулирование лоббизма

В последние десятилетия, на пике эпохи глобализации и активного межгосударственного сотрудничества, некоторые области общественных отношений регулируются не только национальными законами каждого государства, но и нормативными актами отдельных международных организаций.

Прежде всего речь идет о праве *наднациональных объединений* — международных организаций региональной интеграции, созданных соглашением отдельных государств в целях экономического и (или) политического сотрудничества.

Наднациональные организации учреждаются для социально-экономической кооперации государств, развития национальных экономик, формирования единого рынка товаров и услуг, создания условий стабильного развития государств в интересах повышения уровня жизни их населения. Участие в наднациональных образованиях зачастую усиливает положение отдельных стран на мировой арене, позволяя продвигать их национальные интересы в глобальном пространстве.

При вступлении в наднациональный союз государство соглашается на передачу части своих суверенных прав. Это, однако, не потеря суверенитета, а лишь делегирование государством отдельных полномочий. В качестве примеров наднациональных образований можно привести Европейский союз и Евразийский экономический союз.

Наднациональные объединения автономны по отношению к национальным правовым порядкам: они обладают своей компетенцией и правом принимать независимые решения, обязательные для государств-членов, формировать свои органы управления, издавать нормативные акты, которые обычно имеют приоритет перед национальным регулированием, обладая прямым действием на территории государств-членов.

На сегодняшний день в мировой практике известно два примера использования межгосударственного механизма регулирования лоббизма — в Европейском союзе и Содружестве независимых государств.

Правовое регулирование лоббизма в ЕС

Как отмечено в предыдущей главе, первая попытка регламентации лоббирования в Европе была предпринята не отдельными государствами, а органами ЕС, которые столкнулись с крайне высокой активностью продвижения различных групп интересов в Брюсселе, и в этом смысле опыт континентальной Европы уникален.

Институты ЕС взаимодействуют с широким кругом организаций и групп, отстаивающих самые разные позиции. Такое взаимодействие выступает неотъемлемой частью процесса принятия официальных решений и гарантией того, что политика ЕС отражает реальные потребности

общества. Этот процесс должен быть публичным, чтобы обеспечить надлежащий общественный контроль и подотчетность деятельности ЕС европейским гражданам. Открытость наднациональных процедур позволяет легче развивать сбалансированное представительство, избегая чрезмерного давления или привилегированного доступа к информации или к официальным лицам, принимающим политические и регуляторные решения, важные для всей Европы.

Именно поэтому Европарламент, Евросовет и Еврокомиссия стремились продемонстрировать свою приверженность открытости в отношении групп интересов и организаций, которые пытаются повлиять на формирование и реализацию политики и законодательства ЕС. В этих целях они вели активную работу по созданию правил, обеспечивающих прозрачность частно-публичного взаимодействия. В результате в 2011 г. было подписано *Межинституциональное соглашение о едином реестре прозрачности*¹¹³. Наряду с *Кодексом поведения*¹¹⁴ это соглашение является основным источником правового регулирования лоббизма в органах ЕС.

Как и во многих европейских государствах, понятие «лоббист» в Соглашении заменено формулировкой «представитель интересов»¹¹⁵, которая охватывает организации, ассоциации, группы и частнопрактикующих лиц, осуществляющих деятельность в целях оказания влияния на политику ЕС и процесс принятия общеевропейских решений.

Сама деятельность по представительству интересов (то есть лоббирование) включает в себя:

- организацию встреч, конференций или мероприятий или участие в них, а также участие в любой подобной коммуникации с институтами ЕС;
- содействие проведению консультаций, слушаний или других подобных инициатив или участие в них;
- организацию информационных кампаний, платформ, сетей и общественных инициатив;

¹¹³ Interinstitutional Agreement between the European Parliament...

¹¹⁴ Code of conduct. Annex I to the Interinstitutional Agreement (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG).

¹¹⁵ Transparency Register не оперирует понятием «лоббист» напрямую, используя для этого термин «представители интересов» (interest representatives).

- подготовку или внедрение позиций, поправок, опросов общественного мнения, открытых писем и других коммуникационных или информационных материалов, а также проведение исследований в области направлений политики, реализуемой Евросоюзом.

В Соглашении также перечислены виды деятельности, на которые регулирование не распространяется:

- предоставление юридических и других профессиональных консультаций;
- подача заявлений в качестве стороны или третьей стороны правовой или административной процедуры, установленной законодательством ЕС или международным правом, применимым к ЕС;
- направление материалов в ответ на прямые запросы любого из учреждений ЕС и их должностных лиц о предоставлении фактической информации, данных или экспертных знаний.

Представители интересов должны регистрировать актуальную информацию о своей деятельности в *Реестре прозрачности (Transparency Register, TR)*¹¹⁶. Реестр представляет собой общую систему регистрации представителей интересов и охватывает работу Европарламента, Евросовета и Еврокомиссии, действующих совместно в целях обеспечения и продвижения прозрачных и этических механизмов представительства частных интересов на уровне ЕС.

При этом регистрация в реестре является добровольной, поскольку Соглашение выступает частью так называемого мягкого права (*soft law*) ЕС, то есть в отличие от традиционных правовых норм его положения не обеспечены механизмом принуждения и носят *рекомендательный характер* (обязанность по соблюдению правил наступает только в случае добровольной регистрации в реестре). Несмотря на это, регистрация выгодна лоббистам по той причине, что должностные лица органов ЕС охотно откликаются на запросы «видимых» представителей интересов и призывают их к сотрудничеству в соответствии с правилами Соглашения. Своей готовностью к открытому диалогу они мотивируют лоббистов присоединяться к TR.

¹¹⁶ Официальная страница Transparency Register на сайте Евросоюза...

В случае решения зарегистрироваться в реестре представители интересов направляют сведения о том, какие интересы и от чьего имени они представляют, а также об источниках финансирования, включая пожертвования и спонсорство.

Отметим, что заявители имеют право быть включенными в TR только в том случае, если в ходе своей работы по представлению интересов в институтах ЕС они следуют установленным *этическим принципам*, а именно:

- в коммуникациях с любым из институтов, подписавших Соглашение, и другими учреждениями, органами или агентствами ЕС всегда идентифицируют себя по имени, регистрационному номеру и организациям, интересы которых они представляют;
- сообщают об интересах и целях, которые они продвигают, и указывают клиентов, которых они представляют;
- не получают и не пытаются получить информацию или решения нечестным путем или с использованием неоправданного давления, неподобающего поведения или оскорбительных выражений;
- не злоупотребляют своей регистрацией в коммерческих целях и не искажают сведения о регистрации;
- не наносят ущерба репутации TR, учреждениям ЕС и не используют их логотипы без специального разрешения;
- при регистрации и впоследствии предоставляют только полную, актуальную, точную и не вводящую в заблуждение информацию и соглашаются на публичный доступ к ней;
- не побуждают членов Европарламента, Еврокомиссии или сотрудников учреждений ЕС нарушать правила и стандарты поведения, выполняют другие требования, установленные кодексом поведения.

В случаях несоблюдения кодекса поведения зарегистрированными представителями интересов Соглашением предусмотрена процедура подачи жалоб, которая позволяет любому лицу инициировать административное расследование.

Управление TR возложено на специально учрежденные органы — правление и секретариат.

Правление осуществляет надзор за общим исполнением Соглашения: отвечает за определение приоритетов развития TR, утверждение ежегодного отчета о его функционировании и издание инструкций для секретариата. Правление также отвечает за пересмотр решений секретариата об установлении мер ответственности в случае нарушения зарегистрированным представителем интересов правил Соглашения. Кроме того, другие институты, органы, учреждения и агентства ЕС, а также государства-члены вправе уведомлять правление об условиях или дополнительных мерах прозрачности, которые они вводят, и запрашивать их публикацию на сайте TR. Правление состоит из генеральных секретарей Европарламента, Евросовета и Еврокомиссии. Каждый из них поочередно занимает пост председателя правления сроком на один год¹¹⁷.

Секретариат отвечает за текущее управление TR и состоит из сотрудников Европарламента, Евросовета и Еврокомиссии. Секретариат снабжает представителей интересов рекомендациями по процедуре регистрации и следит за соответствием требованиям и полнотой информации, вносимой в реестр. Он также рассматривает жалобы на несоблюдение зарегистрированными представителями интересов кодекса поведения, готовит ежегодные отчеты о функционировании реестра и способствует повышению осведомленности о нем среди общественности.

TR общедоступен, благодаря чему европейские граждане видят, какие интересы и от чьего имени представлены на уровне ЕС и какое финансирование выделено на эту деятельность.

Опыт ЕС интересен еще и тем, что помимо Реестра прозрачности реализуется независимый проект контроля лоббистской деятельности *EU Integrity Watch*¹¹⁸, который был запущен в октябре 2014 г. организацией *Transparency International EU*¹¹⁹.

¹¹⁷ На 2022 г. пост председателя был утвержден за генеральным секретарем Европарламента, на 2023-й — Евросовета, на 2024-й — Еврокомиссии.

¹¹⁸ См. официальный сайт проекта с подробной информацией и базой данных: <https://www.integritywatch.eu/about>.

¹¹⁹ *Transparency International EU* — часть глобального антикоррупционного движения *Transparency International*, которое включает более ста отделений по всему миру. С 2008 г. функционирует в качестве регионального отделения в целях глобального продвижения, тесно сотрудничая с секретариатом *Transparency International* в Берлине. См. подробнее о структуре и деятельности: <https://transparency.eu/>.

Этот проект финансируется совместно Еврокомиссией и Европейской инициативой открытого общества (Open Society Initiative for Europe)¹²⁰ при содействии Фонда короля Бодуэна (King Baudouin Foundation)¹²¹. Важно подчеркнуть, что проект является частной инициативой, поэтому ни органы Евросоюза, ни любое лицо, действующее от их имени, не могут нести ответственность за информацию, которую публикует EU Integrity Watch.

В своей идее система EU Integrity Watch призвана стать центральным онлайн-инструментом, позволяющим всем членам гражданского общества Европы следить за правомерностью решений, принимаемых чиновниками в Брюсселе. Для реализации этой цели все сведения, которые часто разрознены и не всегда доступны, собираются воедино, гармонизируются и публикуются на информационной платформе. Благодаря этому EU Integrity Watch способствует повышению прозрачности, добросовестности и равного доступа к процессу принятия общеевропейских решений, а также обеспечивает мониторинг деятельности институтов ЕС на предмет потенциальных конфликтов интересов, неправомерного влияния или даже коррупции.

Платформа EU Integrity Watch содержит следующую систематизированную информацию:

- сведения о членах Европарламента, их внешней деятельности и доходах;
- сведения о лоббировании в Брюсселе (записи лоббистских встреч должностных лиц Еврокомиссии и депутатов Европарламента, объединены с информацией, содержащейся в TR);

¹²⁰ Open Society Initiative for Europe оказывает содействие организациям, которые поощряют активное участие в развитии демократии и поддерживают ценности открытого общества, особенно в тех регионах, где гражданские и политические права находятся под угрозой. С 2013 г. руководит работой фондов открытого общества в Европе, обеспечивая прямое финансирование грантополучателей. Штаб-квартира — в Испании. См. подробнее о деятельности организации: <https://www.devex.com/organizations/open-society-initiative-for-europe-146562>.

¹²¹ Фонд позиционирует себя как независимый и плюралистический фонд общественных интересов, более 45 лет вместе с многочисленными партнерами содействует устойчивым и позитивным изменениям в обществе — в Бельгии, Европе и во всем мире. Обладая собственным капиталом, поощряет благотворительность и поддерживает частных лиц и организации, стремящиеся к улучшению общемирового порядка. См. подробнее о фонде и его проектах: <https://www.kbs-frb.be/en>.

- данные из деклараций о финансовых интересах членов Европарламента (уникальный обзор их деятельности, позволяющий формировать различные рейтинги, проводить сравнения, выявлять депутатов, которые проявляют высокую степень внешней активности);
- данные, представленные должностными лицами Еврокомиссии и Европарламента в отчетах о встречах с лоббистами (не связаны с информацией о лоббистах из ТР, содержат ценные сведения о тематике встреч с представителями интересов и работе комитетов в Европарламенте);
- сведения о лоббистских контактах национальных органов, предоставленные отдельными странами (на сегодняшний день таких стран десять: Великобритания, Греция, Испания, Италия, Латвия, Литва, Нидерланды, Словения, Франция и Чили).

База данных EU Integrity Watch не просто дублирует информацию, содержащуюся в ТР, а во многом дополняет ее, объединяя и публикуя потенциально важные сведения о текущей динамике и содержании лоббистской деятельности в Евросоюзе. Данные, используемые EU Integrity Watch, почти всегда собираются с официальных сайтов европейских институтов — например, из обнародованных отчетов парламентариев — и составляют компиляцию всех доступных сведений о лобби в институтах ЕС.

Таким образом, в Евросоюзе, с одной стороны, предусмотрены официальные правила лоббистской деятельности, с другой — они не обеспечены силой государственного принуждения и фактически носят лишь рекомендательный характер. В то же время их нельзя признать неэффективными, поскольку готовность должностных лиц ЕС вести открытый диалог с представителями интересов, раскрывающими себя и свои цели, стимулирует последних к большей публичности.

Правовое регулирование лоббизма в СНГ

Другая попытка использования механизма межгосударственного правового регулирования лоббизма была предпринята в 2003 г. на уровне СНГ: для определения руководящих принципов и общих правил лоббирования на XXII Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи

государств — участников СНГ был одобрен *Модельный закон СНГ «О регулировании лоббистской деятельности»*¹²².

Модельный закон — образец уже упомянутого мягкого права, которое призвано заполнить пробелы национального регулирования. Модельный закон в той или иной области выступает образцом гармонизации права, то есть приведения нормативных правовых актов различных государств к единообразию. Особенность модельных законов состоит в том, что они не имеют обязательной юридической силы и носят лишь рекомендательный характер. Вместе с тем зачастую они выступают этапом на пути разработки традиционных правовых норм, а также создают общие ориентиры развития права, которыми может руководствоваться национальный законодатель в своей нормотворческой деятельности.

При подготовке модельного закона о лоббизме предполагалось, что впоследствии эти правила будут имплементированы в законодательства государств — участников СНГ, однако этого не произошло: национальные правовые акты, регламентирующие лоббирование, так и не разработаны.

Как указано в самом акте, модельный закон направлен на достижение следующих целей:

- регулирование отношений, складывающихся в процессе лоббистской деятельности в органах государственной власти;
- содействие осуществлению конституционных прав граждан на участие лично или через организации в управлении делами государства посредством влияния на процесс принятия решений органами государственной власти;
- легализация продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных групповых интересов;
- согласование интересов различных социальных слоев общества в деятельности органов государственной власти.

В целом можно отметить, что при частичном отражении подхода американского законодателя модельный закон содержит много интересных

¹²² Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности»: принят на XXII Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ (<https://base.garant.ru/2569544/>).

новелл в области правового регулирования лоббистской деятельности, неизвестных мировой практике.

Так, по аналогии с LDA модельный закон подробно раскрывает основные понятия лоббистских отношений, во многом повторяя его формулировки.

Например, в качестве лоббиста может выступать *только физическое лицо*. Не считаются лоббистами депутаты парламента и их помощники, должностные лица органов законодательной, исполнительной и судебной власти, выборные и назначаемые должностные лица административно-территориальных единиц. Кроме того, закон не распространяется на экспертов и консультантов, приглашаемых по инициативе органов государственной власти для выступлений, а также для подготовки заключения по выносимому на обсуждение вопросу.

Отдельно в модельном законе определяется *лоббистская фирма*: это коммерческое юридическое лицо, имеющее более одного сотрудника в постоянном штате.

Что касается штатных лоббистов, то их правовой статус не вполне ясен: в законе указывается, что юридическое лицо, чьи штатные сотрудники действуют в качестве лоббистов в его интересах и от его имени, является одновременно *и клиентом, и работодателем* такого сотрудника.

Согласно модельному закону *лоббистская деятельность* включает в себя деятельность не только граждан, но и их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений. Хотя в определении не упоминается исполнительная власть, как следует из других положений закона, он распространяется на работу лоббистов в правительстве, министерствах и ведомствах.

Модельный закон устанавливает конкретные *методы лоббистской деятельности*:

- представление должностным лицам органов государственной власти информации, документов, проектов административных и политических решений по вопросам, находящимся в ведении указанных органов;

- участие по просьбе лоббиста в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур законодательного органа, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов с разрешения указанных органов;
- лоббистские контакты с депутатами и должностными лицами органов государственной власти в целях продвижения интересов своих клиентов;
- усилия в поддержку установления указанных контактов, выражающиеся в просьбах о встрече, приглашения на различные общественные мероприятия в целях продвижения интереса своего клиента;
- организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку или против конкретных законопроектов, решений органов государственной власти.

Это не исчерпывающий перечень лоббистских методов, допускается использование других, не запрещенных законом.

Модельным законом *запрещаются*:

- организация пропагандистских кампаний, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию должностных лиц органов власти;
- попытки подкупа, внесения недеklarированных финансовых средств в пользу партий и политических движений, членом которых является должностное лицо — объект лоббистской деятельности;
- внесение средств на избирательные кампании кандидатов в органы законодательной власти;
- шантаж, распространение искаженной или заведомо ложной информации по существу лоббируемого вопроса.

Помимо этого, закон отдельно упоминает заимствованные из LDA *методы, не являющиеся лоббистскими*:

- выступления и сообщения государственных должностных лиц в пределах их служебной компетенции;
- публикации в средствах массовой информации, если целью таких сообщений являются сбор и распространение информации в пределах их обычной деятельности;

- доведение до сведения должностных лиц информации о состоянии дел в той или иной области без цели воздействия на законодательный процесс;
- сообщения в процессе участия в работе совещательных и экспертных органов, созданных по инициативе органов власти;
- мнения, высказываемые на слушаниях в комитете или комиссии парламента по приглашению указанных органов.

Из американского закона также заимствовано понятие «*лоббистский контакт*»: устное, письменное, электронное или иное сообщение, адресованное от имени клиента должностным лицам и депутатам органов государственной власти в целях оказания влияния на законодательный процесс. Однако в этом определении обнаруживается противоречие понятию лоббистской деятельности, которая охватывает принятие не только законодательных актов, но еще и политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений.

В отличие от зарубежных нормативных актов модельный закон отдельно указывает *объем полномочий клиента лоббиста*. Так, он имеет право на квалифицированное представление лоббистом его интересов в органах государственной власти по общепринятым расценкам либо по взаимной договоренности. В то же время клиент обязуется не вмешиваться в текущую деятельность лоббиста, осуществляя функции контроля и принятия или непринятия результатов проведенной работы путем составления соответствующего акта. О понесенных расходах и получателях денежных средств клиент обязан уведомить в письменной форме министерство юстиции и налоговые органы по месту своей регистрации.

Еще одно необычное правило модельного закона СНГ: лоббисту разрешается *получать в государственных органах любую открытую информацию*, а также все поправки и предложения по интересующему его законопроекту и иному нормативному акту. Но такая *услуга является платной*, а доходы от нее поступают в бюджет. Отказ в предоставлении открытой информации лоббисту не допускается, за исключением ситуаций, когда это технически невозможно. В особых случаях по письменному запросу лоббиста орган власти может предоставить ему право ознакомиться с интересующими его документами, не открытыми для общего пользования. Лоббисту гарантируются допуск в органы исполнительной

и законодательной власти, их структурные подразделения и департаменты, а также возможность встреч с соответствующими депутатами и должностными лицами. Лоббист вправе передавать на рассмотрение в органы государственной власти информационно-аналитические материалы и предложения по законопроектам, политическим и административным решениям. Отказ в рассмотрении и принятии представленных материалов не допускается.

Еще одно отличие модельного закона от рассмотренных зарубежных нормативных актов — *многоступенчатая система регистрации*.

Во-первых, лоббист должен зарегистрироваться в налоговом органе по месту жительства в качестве индивидуального предпринимателя, оказывающего консультационные услуги, либо представить справку, выданную юридическим лицом — работодателем, о нахождении в штате.

Во-вторых, лоббисту необходимо зарегистрироваться в министерстве юстиции и получить лицензию на право занятия лоббистской деятельностью. Для получения лицензии в заявлении следует указать: фамилию, имя, отчество, год рождения, паспортные данные, основное место работы (если таковое имеется), образование, домашний адрес и номер телефона либо иной способ связи, законодательный интерес. Здесь снова обнаруживается внутреннее противоречие: судя по другим положениям закона, клиент вправе продвигать в органах исполнительной власти интересы иного рода, исходя из чего возникает вопрос, нужно ли о них сообщать. Юридическое лицо или лоббистская фирма дополнительно представляют нотариально заверенные копии учредительных документов и списки граждан, являющихся сотрудниками, с указанием тех же данных. В том случае, если клиентом (работодателем) лоббиста является иностранное лицо, в течение пяти дней после подписания сторонами соответствующего договора надлежит уведомить о нем министерство юстиции и убедить в получении адресатом данной информации.

В-третьих, лоббист обязан получить аккредитацию в том органе, в котором предполагается осуществлять лоббистскую деятельность. Аккредитация лоббистов производится в палатах законодательного органа (парламента), правительстве, администрации президента.

Кроме того, лоббист должен представить должностному лицу, с которым происходит лоббистский контакт, информацию о своей

регистрации в министерстве юстиции, в том числе дату регистрации и номер лицензии.

Лоббист обязан не позднее чем через месяц после окончания каждого календарного полугодия, а также после завершения своей деятельности представить в министерство юстиции отчет о своей работе со следующими сведениями:

- клиенты с указанием их юридических реквизитов, включая идентификационные коды государственного статистического комитета;
- материальные средства, предоставленные клиентами, в том числе во временное пользование, на сумму не менее одной минимальной заработной платы;
- законодательный интерес клиента;
- произведенные расходы и получатели этих средств;
- достигнутые результаты;
- органы, с которыми лоббист вступал в лоббистские контакты.

Законом установлена ответственность в виде штрафа для лоббистов, не соблюдающих любое из установленных требований.

Модельный закон не был воспринят ни одной из стран — участниц СНГ. Вероятно, в том числе и потому, что он полон внутренних противоречий и содержит сомнительные правила: например, оплата лоббистами сведений, предоставляемых органами государственной власти. Такой подход не отражает саму суть института лоббизма и открывает возможности для злоупотреблений со стороны недобросовестных участников лоббистских отношений, которые за лоббированием могут скрывать использование коррупционных механизмов взаимодействия публичных и частных структур.

Таким образом, нормативные акты ЕС и СНГ представляют два противоположных примера межгосударственного правового регулирования лоббизма, один из которых положил начало развитию национальных законодательств в области лоббирования, а другой не вызвал никакого отклика среди стран-участниц.

5.4. Косвенное правовое регулирование лоббизма

В государствах, где лоббизм не регулируется напрямую, то есть не приняты специальные нормативные акты, регламентирующие лоббистскую деятельность, обычно действуют нормы о противодействии коррупции, статусе государственных служащих, мерах государственной поддержки бизнеса и др. Поскольку эти вопросы напрямую связаны с частно-публичным взаимодействием, их можно условно объединить и обозначить как косвенное или опосредованное регулирование лоббизма.

В таких случаях государство не признает лоббистскую деятельность официально, но вместе с тем и не запрещает ее, поэтому фактически лоббирование частных интересов в органах власти опирается на правовые акты, имеющие схожий предмет регулирования.

Например, хотя в *России* лоббизм не регулируется напрямую, в законодательном массиве можно обнаружить ряд правовых норм, касающихся отдельных аспектов лоббистской деятельности. В частности, гарантируется право граждан на участие в управлении государством, представление своих интересов, получение информации о деятельности государственных органов. Кроме того, установлены некоторые формы и пределы частно-публичного взаимодействия, а также созданы *официальные инструменты влияния* на процесс принятия государственных решений:

- процедура ОРВ¹²³, включающая публичные консультации по законопроекту с заинтересованными сторонами;
- механизм регуляторной гильотины¹²⁴, который подразумевает инвентаризацию всех действующих и обязательных требований для бизнеса;

¹²³ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹²⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

- обязательная публикация всех законопроектов, разрабатываемых в органах как законодательной, так и исполнительной власти, в интернете¹²⁵.

Похожие примеры можно привести и из зарубежного опыта¹²⁶.

Так, в **Греции** приняты *только правила поведения должностных лиц* органов государственной власти, например: Закон об уголовной ответственности министров, Регламент Парламента Греции, Кодекс государственной службы. Эти акты устанавливают основные стандарты и принципы, которым должны следовать государственные служащие при реализации своих полномочий. Проблему неправовых лоббистских отношений впервые подняла Греческая ассоциация коммуникационных агентств. В настоящее время она ведет активную работу над созданием всеобъемлющего кодекса этики, который должен регулировать деятельность профессиональных лоббистов.

В **Португалии** законодательство о лоббизме находится на этапе разработки. В конце 2014 г. доклад международной организации Transparency International побудил португальский парламент подготовить правила обеспечения прозрачности лоббистских контактов, представив первый пакет мер в середине 2015 г. В 2019 г. *предложение о введении специального регулирования лоббирования* было одобрено в парламенте, однако президент наложил вето на представленный законопроект, указав на пробелы действующего португальского законодательства, не позволяющие внедрять новые правовые нормы. Вероятно, в ближайшее время закон о лоббизме принят не будет.

В **Словакии** прозрачность государственного управления обеспечивается *публикацией всех законопроектов на общедоступном сайте* и возможностью представлять комментарии по ним. Также в 2021 г. был принят Кодекс этики для членов парламента и разработано *законодательное регулирование «вращающихся дверей»*. За последние десятилетия в Словакии было несколько попыток принять закон о лоббизме и ввести систему обязательной регистрации групп интересов. Первый законопроект был

¹²⁵ Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

¹²⁶ Информация о европейских странах приведена на основании материалов: Lobbying (<https://seap.be/lobbying/>); What's new on lobbying in the European Union. Lobby Romania (<https://lobbyromania.ro/lobbying-in-eu/>).

разработан в 2002 г., последующие — в период с 2012 по 2016 г. Ни один из них не одобрен. Однако на сегодняшний день работа по созданию нормативного регулирования лоббистской деятельности возобновлена.

Интересен опыт государств, в законодательстве которых отдельные нормы о лоббизме все же предусмотрены, но специальные законы о регулировании лоббистской деятельности при этом не приняты.

Например, в *Италии* в период с 1984 по 2014 г. было предложено более 50 законопроектов, регулирующих лоббистские группы интересов. Одна из инициатив нашла поддержку, и к 2016 г. Палата депутатов итальянского парламента приняла в дополнение к своим правилам процедуры, утвердив *Положение о представительстве интересов*. Естественно, правила, установленные этим нормативным актом, адресованы *только лоббистам, взаимодействующим с членами Палаты депутатов*. Коммуникация частных лиц с представителями Сената, равно как и органов исполнительной власти, остается за пределами правового регулирования.

В соответствии с Положением о представительстве интересов лоббисты должны регистрироваться в реестре и к 31 декабря каждого года представлять Палате депутатов отчет о предпринятых действиях по продвижению частных интересов за минувший год (включая сведения о фактически имевшихся контактах, преследуемых целях и субъектах, в интересах которых осуществлялась лоббистская деятельность).

Важно, что срок действия Положения о представительстве интересов истек в конце 2017 г. вместе со сроком полномочий парламента предыдущего созыва. После выборов в марте 2018 г. был сформирован новый парламента, и, несмотря на то что положение не было принято повторно, содержащиеся в нем правила по-прежнему соблюдаются, в частности в отношении регистрации и раскрытия информации.

Интересно, что в Италии *правовое регулирование лоббизма активно развивается* на уровне регионов. Так, законодательство о лоббистской деятельности принято в Тоскане (2002), Молизе (2004), Абруццо (2010), Калабрии (2016), Ломбардии (2016) и Апулии (2017). Эти региональные законы обладают схожей структурой, но различаются степенью полноты регулирования и сферой применения. Они содержат определение лоббистской деятельности, устанавливают публичный реестр представителей интересов, который ведут региональные власти, закрепляют требования к регистрации и санкции в случае их нарушения. Однако

только Тоскана внедрила принятые законодательные нормы и создала публичный реестр лоббистов, в то время как ни один из других регионов не совершил каких-либо существенных шагов на пути к практической реализации своего законодательства¹²⁷.

В *Нидерландах* не принят отдельный нормативный акт о лоббизме, однако действует *реестр лоббистов*, созданный в июле 2012 г. на основании Положения о деятельности Палаты представителей Парламента Нидерландов. Нетрудно догадаться, что обязанность по регистрации не распространяется на представителей интересов во всех остальных органах государственной власти. Лоббисты, зарегистрированные в реестре Палаты представителей, получают возможность прохода также и в здание Сената. В этом и состоит особенность нидерландского подхода — по сути, регистрация требуется только для того, чтобы получить физический доступ к зданиям обеих палат парламента.

Лоббистская деятельность в *Словении* входит в предмет регулирования Закона о предупреждении коррупции 2010 г. Лоббирование определяется в нем как деятельность от имени заинтересованных организаций, направленная на оказание неофициального влияния на решения государственных и региональных органов власти и лиц, обладающих публичными полномочиями, при обсуждении и принятии нормативных и иных юрисдикционных актов. Лоббистским признается любой непубличный контакт представителя частных интересов с должностным лицом, который имеет целью повлиять на содержание или процедуру принятия упомянутых решений. Лоббисты обязаны регистрироваться в общедоступном реестре, который находится под управлением Комиссии по борьбе с коррупцией — независимого государственного органа, уполномоченного в области предотвращения коррупции и нарушения этики государственной службы.

Таким образом, даже если представительство частных интересов в органах государственной власти не урегулировано в законодательстве напрямую, с помощью создания специального закона, нельзя говорить о том, что лоббизм находится вне правового поля. В том или ином

¹²⁷ Pera A., Salerno F. (Gianno, Origoni, Grippo, Capelli & Partners). Lobbying in Italy // Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (<http://www.aalep.eu/lobbying-italy>).

виде правила частно-публичного взаимодействия, на основании которых строится диалог с государством, действуют во всех западных странах¹²⁸.

На основании рассмотрения опыта зарубежных стран в области правовой регламентации лоббизма можно сделать следующие выводы:

1. Законодательство в странах Североамериканского континента в основном жестче, нежели его аналоги в Европе. Кроме того, оно более тщательно проработано. Это выражается и в сфере применения нормативных актов, и в терминологии, и в механизме контроля исполнения предписанных требований. Европейские законодатели, как правило, избегают понятия «лоббист» и используют более мягкое с точки зрения общественного восприятия определение — «представитель интересов», безусловно, подразумевая именно лоббистскую деятельность. В Европе законодательно установленные правила лоббирования зачастую носят добровольный характер и не охватывают обе ветви государственной власти, что не приближает к достижению ключевых целей регулирования лоббизма — обеспечению фактической прозрачности государственных процедур и повышению доверия граждан к механизмам принятия официальных решений.

Однако и американский закон содержит лазейки, позволяющие лоббистам обойти требование о раскрытии своей деятельности. Так, исключения из определения лоббистского контакта создают пространство для злоупотреблений. Например, лоббистским контактом не считается коммуникация с должностным лицом в ходе реализации им своих полномочий. Это означает, что если вопрос, который требуется решить лоббисту, совпадает с личными задачами чиновника, то лоббист вправе не отчитываться об их взаимодействии по этому поводу. Нетрудно догадаться, что, даже если это не так, лоббисту ничто не мешает сослаться на заинтересованность

¹²⁸ За рамками анализа остались азиатские страны, поскольку институциональный лоббизм традиционно не свойствен их политико-правовым системам.

чиновника в рамках его компетенции и уйти от обязанности раскрытия этого контакта. Другой пример — коммуникация представителей СМИ с властью, также не рассматриваемая в качестве лоббистского контакта. При этом медиа зачастую используются для формирования как общественного мнения, так и позиции конкретного чиновника и в этом смысле выступают инструментами лоббизма. Кроме того, лоббистским контактом не является общение с должностным лицом, если лоббист не преследует цели повлиять на принятие того или иного официального решения. Сложно представить, каким образом это можно доподлинно проверить на практике, поэтому лоббист всегда может утверждать, что в его действиях отсутствовали попытки воздействия на чиновника¹²⁹.

Это означает, что в мировой практике трудно найти идеальный образец законодательного регулирования лоббизма, хотя Закон США о раскрытии лоббистской деятельности считается эталоном среди всех нормативных актов в этой области общественных отношений. Именно американское законодательство (как Закон 1946 г., так и Закон 1995 г.) легло в основу правового регулирования лоббизма в других государствах.

2. Драйвером развития национальных законодательств о лоббизме в Европе выступает Брюссель. Именно органы Евросоюза, разработав свою систему регистрации и раскрытия лоббистской деятельности и одновременно поддерживая частные инициативы такого рода, стимулируют государства активнее двигаться в этом же направлении. Поэтому даже те страны, которые до сих пор не признают лоббизм в качестве официального института, так или иначе находятся на разных этапах пути разработки правил цивилизованного диалога между властью и группами интересов.

В то же время аналогичная попытка межгосударственного регулирования лоббизма на уровне СНГ оказалась неудачной: страны-участницы не восприняли предложенный подход в своих правопорядках.

¹²⁹ Костяев С.С. Лоббизм в бюджетном процессе США: дис. ... канд. полит. наук. — М.: Ин-т США и Канады РАН, 2009.

- 3.** Безусловный интерес представляет наличие в Евросоюзе частной инициативы регулирования лобби. К ней присоединяются как институты ЕС, так и отдельные государства (в том числе не входящие в его состав), которые делятся важной информацией о взаимодействии своих чиновников с лоббистскими группами интересов.
- 4.** Правовое регулирование лоббизма может быть косвенным — когда в отсутствие специального закона лоббистская деятельность осуществляется на основании нормативных актов, в той или иной части затрагивающих область частно-публичного взаимодействия (акты о порядке работы государственных органов, статусе служащих, противодействии коррупции, доступе к информации о государственном управлении и др.). Другой вариант — когда отдельные правила лоббирования, например создание реестра лоббистов, закреплены не в специальном законе о лоббизме, а в иных правовых актах. В обоих случаях речь идет о фрагментарном регулировании представительства частных интересов в органах власти. Как показывает практика, системный подход к государственному регулированию лоббистской деятельности обеспечивается только с помощью разработки и принятия отдельного закона о лоббистской деятельности, который определяет понятийный аппарат и порядок коммуникации лоббистов с представителями власти, а также устанавливает систему контроля и меры ответственности за нарушение предписанных правил.

ЭТИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА

Помимо правового регулирования, которое принято далеко не во всех правовых порядках, важную роль играет этическое регулирование лоббизма, которое выражается в принципах и профессиональных стандартах лоббистской деятельности. В основном в качестве этических основ частно-публичной коммуникации, обеспеченной участием лоббистов, закрепляются принципы законности, честности, ответственности, транспарентности, конфиденциальности, профессионализма.

Этическое регулирование может быть разработано и принято в качестве дополнения к законодательной регламентации лоббизма. К сожалению, когда речь идет о частно-публичном взаимодействии, столкновении разнополярных интересов и посредничестве при их гармонизации, всегда остается простор для злоупотреблений. Среди представителей любой профессии встречаются недобросовестные специалисты, и лоббизм не исключение. Некоторые лоббисты выходят за рамки правового и прозрачного инструментария в своей практике коммуникации со стейкхолдерами, вводят в заблуждение клиента относительно перспектив реализации его проекта и т. д.

Не все случаи злоупотреблений можно исчерпывающе отразить в законе, и заполнить эти пробелы помогают нормы этического регулирования.

Кроме того, этические нормы лоббистской деятельности могут выступать альтернативным механизмом регулирования лоббизма — вместо разработки и принятия отдельного законодательного акта. Как

показывает зарубежный опыт, этическое регулирование чаще всего является промежуточным этапом на пути признания лоббизма в качестве институционального представительства частных интересов в органах государственной власти. Далее следует его законодательная регламентация.

Принципы лоббирования обычно закрепляются в этических кодексах и могут быть сформулированы как самим государством, так и профессиональным сообществом.

Так, в Канаде, Венгрии, Германии, Шотландии законодатель берет на себя ответственность не только за правовое, но и за этическое регулирование лоббизма и наряду со специальным законом принимает кодекс поведения лоббистов. Этические кодексы, принятые государственными органами, по сути, являются нормативными актами, направленными на формирование лоббистской этики. Поэтому с точки зрения источника выражения воли и процедуры принятия такие документы не отличаются от обычных законов.

Чаще всего этические принципы лоббизма устанавливает само лоббистское сообщество, и тогда они выступают не только механизмом регулирования частно-публичного взаимодействия, но и способом самоорганизации лоббистов.

В большинстве европейских государств лоббисты объединяются в ассоциации и разрабатывают этические кодексы, которые декларируют ценности лоббистской деятельности и закрепляют профессиональные стандарты в виде принципов. Вступая в ассоциацию, лоббист принимает на себя обязательство неуклонно следовать правилам, провозглашенным в кодексе. Лоббистские этические кодексы консолидируют сообщество и повышают легитимность лоббизма в глазах общественности. В результате такой способ саморегулирования снижает степень неопределенности лоббистских отношений, предотвращая потенциальные проявления неэтичного поведения со стороны их участников.

В некоторых странах, например в Финляндии и Швеции, этические принципы, провозглашенные лоббистским сообществом, являются единственным и достаточным источником правил и стандартов лоббистской деятельности: благодаря нормам саморегулирования лоббизм прозрачен и признается государством, а дополнительное правовое воздействие не требуется.

6.1. Примеры этического регулирования лоббизма за рубежом

Источником закрепления норм этического регулирования лоббизма, как правило, является кодекс этики или поведения лоббистов (представителей интересов), который разрабатывается и принимается государством либо профессиональным сообществом. В зависимости от этого этические нормы носят обязательный или добровольный характер.

Например, в ряде стран этический кодекс лоббистов был принят законодателями одновременно с нормативными правовыми актами, регламентирующими лоббистскую деятельность. В таких случаях правила лоббистской профессиональной этики выступают частью общего регулирования лоббизма в стране.

Так, в Канаде помимо закона о лоббизме действует *Кодекс поведения лоббистов (The Lobbyists' Code of Conduct)*, который был принят канадским парламентом в 1997 г. после многочисленных консультаций с профессиональным сообществом, органами государственной власти и представителями науки (был неоднократно изменен и дополнен, последняя редакция — от 1 декабря 2015 г.)¹³⁰. *Кодекс поведения лоббистов в Евросоюзе*¹³¹ оформлен в качестве приложения к *Межинституциональному соглашению Европейского парламента и Европейской комиссии о едином реестре прозрачности*, подписанному в 2011 г. В Германии *Кодекс этики представителей особых интересов*¹³² был принят в 2021 г. одновременно с *Lobbyregistergesetz*.

Однако подобные примеры этического регулирования лоббизма со стороны государственных органов встречаются не так часто. Обычно принципы осуществления лоббистской деятельности создает само лоббистское сообщество в целях самоорганизации своих представителей.

В частности, в некоторых странах лоббисты объединяются в ассоциации и разрабатывают этические кодексы, которые декларируют ценности лоббистской деятельности и закрепляют профессиональные

¹³⁰ Lobbyists' Code of Conduct в последней редакции, от 01.12.2015 (https://lobbycanada.gc.ca/media/znsfs3oz/lobbyistscodeofconduct2015_en.pdf).

¹³¹ Code of conduct. Annex I to the Interinstitutional Agreement...

¹³² Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes (Beschluss der Bundesregierung vom 16. Juni 2021, Beschluss des Deutschen Bundestages vom 24. Juni 2021). Anzuwenden ab dem 1. Januar 2022...

стандарты в виде принципов. Вступая в ассоциацию, лоббист принимает на себя обязательства неуклонно следовать правилам, провозглашенным в кодексе. Лоббистские этические кодексы консолидируют сообщество и повышают легитимность лоббизма в глазах общественности. В результате такой способ саморегулирования сокращает неопределенность лоббистских отношений и предотвращает потенциальные проявления неэтичного поведения¹³³.

Кодексы этики лоббистов разрабатывают профессиональные ассоциации — как на международном и наднациональном уровнях, так и в отдельном государстве.

Среди этических кодексов центральным источником закрепления принципов лоббизма выступает *Международный кодекс лоббистской этики*. Он был разработан в 2010 г. Американской лигой лоббистов¹³⁴ в качестве национального кодекса. Однако впоследствии, в 2012 г., он был принят Ассоциацией лоббистов, аккредитованных при Европейском союзе¹³⁵, а также Международной ассоциацией адвокатов публичной политики¹³⁶, что придало ему статус международного документа¹³⁷.

В Европейском союзе действуют Кодекс поведения Европейской ассоциации Public Affairs консультантов, Кодекс поведения, принятый Европейским обществом профессиональных дел, Кодекс поведения лоббистов при Европейском союзе¹³⁸.

Во многих странах создание ассоциации лоббистов и последующая разработка этического кодекса становились первыми шагами на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности: сначала профессиональные лоббисты или представители интересов объединялись в ассоциации, устанавливали этические принципы своей работы, а затем

¹³³ Павроз А.В. Этические принципы лоббизма в условиях современной демократии // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. Т. 11. № 2.

¹³⁴ American League of Lobbyists (ALL) — организация, объединяющая лиц, профессионально занимающихся лоббистской деятельностью. Основана в 1979 г. Штаб-квартира — в Александрии, штат Вирджиния, США.

¹³⁵ На сегодняшний день организация переименована в Ассоциацию аккредитованных при Европейском союзе адвокатов публичной политики (The Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union). Основана в 2005 г. в Брюсселе, Бельгия.

¹³⁶ The International Public Policy Advocacy Association (IPPAА) — организация, деятельность которой направлена на продвижение общественно значимых интересов. Основана в 2012 г. в Вашингтоне, округ Колумбия, США.

¹³⁷ GR и лоббизм: теория и технологии / под ред. В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой. — М.: Юрайт, 2018.

¹³⁸ GR и лоббизм: теория и технологии...

к решению вопроса о регулировании лоббизма подключался и законодатель. Иногда даже формирование самой ассоциации, без выработки каких-либо этических стандартов, подталкивало государство к идее создания закона о лоббизме. В некоторых странах именно профессиональное сообщество занималось активным продвижением нормативного регулирования лоббистской деятельности.

Приведем примеры¹³⁹:

- Австрия: в 2011 г. основана *Австрийская ассоциация по связям с общественностью*; в 2013 г. вступил в силу *Федеральный закон о прозрачности лоббистской деятельности и представлении политических и экономических интересов*;
- Бельгия: в 2016 г. создано *Бельгийское общество по связям с общественностью* и разработан *Кодекс поведения*; в 2018-м — принят *Закон о лоббизме*;
- Ирландия: в 2003 г. *Ирландский институт по связям с общественностью* утвердил *Кодекс поведения лоббистов*; и только в 2015 г. принят *Закон о лоббистской деятельности*;
- Нидерланды: в 1999 г. учреждена *Профессиональная ассоциация лоббистов*, принявшая для своих членов этический *Кодекс поведения*, несоблюдение которого грозит исключением из ассоциации; значительно позднее, в июле 2012 г., на основании Положения о деятельности Палаты представителей Парламента Нидерландов создан *Реестр лоббистов*;
- Польша: в 2003 г. *Ассоциация профессиональных лоббистов* приняла *Кодекс этики*, а к 2005 г. она добилась принятия *Закона о лоббизме*;
- Румыния: в 2010 г. создана *Румынская ассоциация регистрации лоббистов*, разработавшая *Кодекс этики* для всех членов ассоциации; и только в 2019 г. утвержден *Закон о лоббистской деятельности*;
- Словения: в отличие от перечисленных выше стран, где создание профессиональных объединений предшествовало правовому регулированию лоббистской деятельности, принятие закона способствовало учреждению в 2010 г. *Словенской ассоциации лоббистов*,

¹³⁹ Информация о европейских странах приведена на основании материалов: Lobbying (<https://seap.be/lobbying/>); What's new on lobbying in the European Union. Lobby Romania (<https://lobbyromania.ro/lobbying-in-eu/>).

которая разработала *Этический кодекс*, ставший обязательным для всех членов в 2011 г.

В Европе практикуется и другой принцип — когда этическое регулирование не дополняет законодательство о лоббизме, а является альтернативой отдельному закону о лоббистской деятельности. Это обусловлено тем, что саморегулирование лоббизма стало достаточной и эффективной формой контроля представительства частных интересов в органах государственной власти либо принятие специального закона инициировано, но еще находится на стадии обсуждений.

Вот примеры:

- Болгария.

Лоббирование не регулируется законодательно, хотя разработка и принятие закона о лоббизме включены в национальный план деятельности органов государственной власти. Дискуссии о создании реестра лоббистских групп интересов ведутся с 1999 г. В 2002 г. был представлен первый *законопроект о регистрации лоббистов*, за которым с 2006 по 2008 г. последовал ряд новых предложений. Ни один из этих законопроектов так и не одобрен. В 2005 г. *Болгарская ассоциация по связям с общественностью* утвердила свой *Этический кодекс*. Десять лет спустя, в 2015 г., она способствовала созданию *первого реестра лоббистов* из числа своих членов, подписавших кодекс.

- Дания.

Здесь действует *Этический кодекс поведения членов Датской ассоциации по связям с общественностью*. Несмотря на то что общественные обсуждения регистрации лоббистов не прекращаются уже много лет, датский законодатель не торопится создавать обязательный реестр представителей интересов. В 2012 г. депутатам парламента была предоставлена возможность регистрировать некоторые контакты с внешними организациями в добровольном реестре финансовых интересов, но некоторые депутаты сочли эту рекомендацию обременительной и система регистрации была отменена. Вместе с тем депутаты вправе по собственной

инициативе раскрывать свои контакты с лоббистами на личных официальных страницах или на сайте политической партии.

- Испания.

Лоббирование не регулируется на государственном уровне. Закон о прозрачности государственного управления и доступе к информации 2013 г. не установил никаких правил лоббистской деятельности и регистрации лоббистов. В ходе парламентских слушаний многие политические группы предлагали поправки, включающие в закон какое-либо регулирование лоббистских отношений, но все они были отвергнуты парламентской группой большинства. Лоббизм в Испании подчиняется исключительно нормам саморегулирования, закрепленным в этическом Кодексе поведения, принятом Ассоциацией специалистов в области публичных отношений в 2011 г.

Однако свои законы о лоббизме приняли некоторые испанские регионы: Каталония (декабрь 2014 г.), Мадрид (июль 2016-го), Кастилия-ла-Манча (декабрь 2016-го), Арагон (июнь 2017-го), Наварра (май 2018-го) и Валенсия (декабрь 2018-го).

В настоящее время в Испании обсуждается возможность принятия закона о лоббировании на национальном уровне. Вероятно, среди прочего, он будет включать определение организаций, представляющих интересы, обязательный реестр представителей интересов, а также этический кодекс поведения лоббистов. Ожидается также внедрение системы ограничений в отношении высокопоставленных должностных лиц и сотрудников правительства. Принятия и одобрения законопроекта ожидали в 2023 г., но этого так и не произошло.

- Латвия.

Лоббизм не урегулирован в законодательстве напрямую, однако некоторые аспекты лоббистской деятельности подпадают под отдельные нормативные предписания. Например, каждый законопроект сопровождается пояснительными материалами, которые включают информацию, в частности, об общественном участии и консультациях с независимыми экспертами в ходе его разработки. Кроме того, законодательство запрещает чиновнику принимать подарки от лиц, в отношении которых он

в течение двух предшествующих лет выполнял определенные официальные функции.

В 2008 г. латвийское правительство приняло *решение о необходимости законодательного регулирования лоббизма*, однако впоследствии от этой инициативы отказались. В декабре 2011 г. Кабинет министров утвердил *решение о раскрытии информации о лоббистской деятельности*, в соответствии с которым Бюро по предупреждению коррупции подготовило *проект Закона о прозрачности лоббирования*. Законодательное предложение столкнулось с критикой со стороны политических и общественных групп, и в феврале 2014 г. было принято официальное решение о прекращении рассмотрения законопроекта Кабинетом министров. Вместе с тем Министерство охраны окружающей среды и регионального развития и ряд других ведомств по собственной инициативе *публикуют на своих официальных сайтах информацию о контактах с лоббистами*.

В 2012 г. была основана *Латвийская ассоциация лоббистов*, которая приняла *Этический кодекс* для своих членов.

- Финляндия.

Лоббирование как таковое не регулируется национальным законодательством, однако *косвенно охвачено положениями уголовного закона о борьбе с коррупцией, нормами о статусе государственных служащих и правовыми гарантиями публичности некоторых официальных документов*. Ряд организаций приняли свои кодексы поведения, например Ассоциация агентств маркетинговых коммуникаций и Ассоциация профессионалов в области коммуникаций, которая также поддерживает *добровольный реестр своих членов*.

В 2013 и 2014 гг. парламент Финляндии рассматривал *возможность разработки правил лоббирования* и создания обязательного реестра, однако эти предложения в конечном итоге не были приняты.

В 2018 г. в рамках *правительственного проекта по анализу, оценке и исследованию института лоббизма* были изучены международные модели ведения реестра лоббистских групп интересов. Цель проекта состояла в том, чтобы подготовить информацию о реестре лоббистов как о форме регулирования лоббистской деятельности и рекомендации о том, какая из моделей мировой практики будет востребована в Финляндии. Вплоть до сегодняшнего дня *закон о создании реестра прозрачности*

находится на стадии разработки, в этих целях создана специальная парламентская рабочая группа.

- Хорватия.

С 2008 г. здесь активизировалась общественная дискуссия вокруг регулирования лоббизма. В том же году основано *Хорватское общество лоббистов*, цель которого — продвижение правовой регламентации лоббистской деятельности и повышение общественной осведомленности о его значимости. Общество создало *добровольный реестр*, который на сегодняшний день выступает единственным источником данных о зарегистрированных лоббистах. При вступлении в общество каждый участник подписывает обязательный к соблюдению *Этический кодекс*.

Упоминание о разработке официального закона о лоббизме было в Плане действий по борьбе с коррупцией на 2014–2020 гг., который правительство Хорватии направляло в Еврокомиссию, однако решительных шагов на этом пути так и не совершено.

- Чехия.

Ассоциация агентств по связям с общественностью, созданная в 2012 г., утвердила Кодекс поведения, которого должны придерживаться представители интересов, прошедшие *добровольную регистрацию* в качестве членов ассоциации. В роли консультативного органа ассоциация также принимает активное участие в подготовке концепции правового регулирования лоббизма в Чешской Республике. В 2005 г. сформулирована первая *инициатива по созданию реестра лоббистских групп в парламенте*, а в период между 2005 и 2013 гг. выдвинуты дополнительные *предложения законодательства о лоббистской деятельности*, которые до сих пор не одобрены. В конце 2017 г. комитет чешского правительства по борьбе с коррупцией разработал свой *проект закона о лоббизме*, который по сей день остается на стадии обсуждения.

- Швеция.

Специальное законодательство о лоббизме здесь не разработано, равно как и не создано каких-либо организаций, представляющих

профессиональных лоббистов. При этом активную деятельность ведут сообщества смежных профессий, например *Ассоциация консультантов по связям с общественностью*, которая выпустила свод рекомендаций, обязательных для своих членов. Все основные фирмы, занимающиеся связями с общественностью и лоббированием, являются членами этой ассоциации — доминирующей шведской организации для компаний, работающих в секторе PR- и коммуникационных консультаций.

Вероятно, отсутствие законодательных инициатив в области регулирования лоббизма свидетельствует о том, что и без него ассоциации обеспечивают достаточный уровень открытости и прозрачности государственных процедур и доступ к официальной информации.

Исходя из описанного опыта зарубежных стран, можно сделать вывод о тенденции, которая сложилась в мировой практике в области этического регулирования лоббизма: во-первых, оно чаще выступает дополнением к правовому регулированию, во-вторых, исходит от профессионального лоббистского сообщества, выступая механизмом самоорганизации его представителей, и, в-третьих, является этапом на пути разработки законодательных норм, регламентирующих вопросы частно-публичного взаимодействия.

6.2. Основы этического регулирования лоббизма

Этическое регулирование выражается прежде всего в принципах осуществления лоббистской деятельности. Принципы — это основные идеи, которые раскрывают сущность лоббизма, его социальную обусловленность и этическое содержание.

Кроме принципов поведения, кодексы этики могут предусматривать добровольную регистрацию лоббистов в специально созданных реестрах, которые ведет профессиональная ассоциация лоббистов, представителей интересов или схожих по своему профилю специалистов. В некоторых случаях регистрация в реестре является необходимым основанием для вступления в соответствующую ассоциацию.

Среди принципов лоббизма, закрепленных в этических кодексах зарубежных стран, основными являются:

- законность;
- честность;
- ответственность перед клиентом, государством и обществом;
- транспарентность (открытость);
- защита конфиденциальной информации;
- профессионализм.

Принцип законности

Как и в любой другой сфере общественных отношений, принцип законности выступает главным, неотъемлемым принципом лоббистской деятельности. Его неукоснительное соблюдение всеми представителями профессионального сообщества должно обеспечить легитимность лоббизма как общественно-правового института.

Лоббист должен неуклонно следовать требованиям закона и соблюдать права и интересы личности, общества и государства, гарантированные законодательством.

Для лоббиста неприемлемы неправовые методы давления на представителей власти ради лояльности последних. В частности, одно из нарушений принципа законности — предлагать чиновнику финансовое или иное материальное вознаграждение в обмен на принятие желаемого официального решения. Конечно, это квалифицируется как уголовно наказуемое деяние.

Также лоббист не должен склонять должностное лицо к злоупотреблению полномочиями или к совершению незаконных действий. Это правило для лоббистов распространяется и на коммуникацию с клиентами. Предлагая клиенту решить его GR- или лоббистскую задачу неправовым способом, лоббист существенно нарушает принцип законности.

Кроме того, при организации своей профессиональной деятельности лоббист обязан действовать строго в правовом поле: соблюдать нормы гражданского, налогового и трудового права, законодательства о юридических лицах и т. д. Лоббист должен надлежащим образом оформлять свое сотрудничество с клиентом (заключать гражданско-правовой договор), не допуская нарушения обязательств со своей стороны.

К соблюдению принципа законности также относится следование требованиям комплаенса, действующим во многих компаниях.

Принцип честности

В то время как принцип законности требует соблюдения правил, установленных государством, принцип честности отражает внутреннее отношение лоббиста к своей профессиональной деятельности. Он означает правдивое и добросовестное поведение при взаимодействии со всеми участниками лоббистских отношений: клиентами, должностными лицами органов государственной власти, коллегами, представителями общественности.

Лоббист не должен вводить клиента в заблуждение относительно результата лоббистского проекта. Обращаясь за лоббистскими услугами, клиент может иметь завышенные ожидания от диалога с властью или, наоборот, не верить в его успех. Лоббист, обладая необходимыми знаниями и опытом в области государственной политики, должен объективно оценить потенциал реализации поставленных задач и честно разъяснить клиенту все риски и трудности на пути к достижению цели. Если на начальном этапе сотрудничества с представителями компании (отрасли) лоббист понимает, что достичь желаемых результатов не удастся, он должен честно сообщить об этом клиенту и по возможности предложить альтернативные стратегии.

Кроме того, принцип честности касается правдивости информации, распространяемой лоббистами.

Лоббист должен делать все возможное для получения значимых и достоверных сведений по вопросам, имеющим значение для конкретного кейса, непрерывно следить за изменением ситуации и своевременно информировать заинтересованные стороны. Для лоббиста недопустимо скрывать информацию, намеренно вводить кого-либо в заблуждение, распространять ложные или неточные данные.

Большинство этических кодексов¹⁴⁰ требуют от лоббистов аккуратно относиться к источникам информации, тщательно проверять их. Стейкхолдер, клиент и другие субъекты лоббистских отношений должны

¹⁴⁰ Например, Международный кодекс лоббистской этики, Кодекс Бельгийского общества специалистов по европейским делам, Кодекс Английской ассоциации профессиональных политических консультантов, Канадский кодекс поведения лоббистов и др.

получать от лоббиста только фактически верные, актуальные и точные сведения.

В случае ненамеренного распространения ложной информации лоббист обязан исправлять допущенные ошибки. В частности, если он обнаружит, что в процессе лоббирования должностному лицу или любому другому субъекту были переданы неверные сведения, ему следует незамедлительно обеспечить заинтересованное лицо точной информацией. А если ранее предоставленная информация утратила актуальность и появились новые данные, лоббист должен оперативно направить заинтересованному лицу новейшие сведения.

Принцип ответственности

Лоббист несет ответственность за свою профессиональную деятельность перед клиентом, обществом и государством. Это означает, что он готов отвечать за взятые на себя обязательства и отчитываться по процессу и результату своей работы.

Так, в отношениях с клиентом лоббист должен стремиться к полному и эффективному исполнению возложенных на него задач, используя законный и транспарентный инструментарий. При этом лоббист не может в полной мере гарантировать определенный результат. Его задача — дать клиенту максимально точный прогноз, описать все возможные риски и сценарии развития работы над конкретным проектом.

В большинстве кейсов лоббистские отношения охватывают не одного стейкхолдера, а целую их цепочку, и каждое из ее звеньев обладает полномочиями влиять на ход политических и регуляторных процессов. Конъюнктура в государственном аппарате в начале реализации проекта может существенно измениться в процессе работы. Иногда даже ситуация неожиданного ухода с должности одного стейкхолдера и назначение другого чиновника создает серьезные препятствия для выполнения лоббистской задачи. Яркий пример из новейшей политической истории России — внезапная отставка правительства в 2020 г., повлекшая масштабную ротацию кадрового состава в органах исполнительной власти. На региональном уровне аналогичным событием стала череда многочисленных отставок губернаторов в 2016 г. Подобные события заметно меняют всю политическую инфраструктуру и, безусловно, влияют на возможности реализации лоббистского проекта.

Зачастую есть риск того, что должностное лицо, имеющее значительный политический вес, выразит свою однозначную волю вразрез с интересами компании (отрасли) или другими политическими акторами, и преодолеть ее практически невозможно. Поэтому лоббист не всегда может гарантировать клиенту стопроцентный успешный результат реализации проекта, который относится к числу наиболее сложных и наименее предсказуемых (в таких случаях специально оговариваются возможные результаты или альтернативные пути решения задачи).

Однако лоббист может и должен гарантировать качество своей работы: использовать разнообразные аналитические, коммуникационные, антикризисные инструменты и уметь ориентироваться в конъюнктуре независимо от обстоятельств. Опираясь на профессиональные технологии, лоббист должен прилагать максимальные усилия, чтобы прогнозировать развитие событий, управлять процессом реализации проекта и контролировать его, а в случае непредвиденных ситуаций быстро находить альтернативные сценарии. И, конечно, лоббист не должен вводить клиента в заблуждение насчет потенциальных рисков и трудностей достижения целей, то есть у клиента не должно быть завышенных ожиданий.

Ответственность лоббиста перед государством выражается в том, что он уважает институты государственной власти, не подрывает их авторитет в глазах бизнес-сообщества, не дискредитирует институциональные механизмы взаимодействия частных и публичных интересов.

При продвижении позиции компании (отрасли) во властных структурах лоббист должен учитывать и пользу этой позиции для государства. Успех лоббистского проекта зависит от эффективности согласования разнополярных интересов бизнеса и государства и правильного определения точки, где они совпадут. В таком случае в выигрыше окажутся все заинтересованные стороны.

Принцип ответственности перед обществом побуждает лоббиста отказываться от продвижения инициатив, которые серьезно противоречат общественным интересам. Например, если потребность отдельного игрока может глобально навредить всей индустрии или негативно повлиять на социальную повестку, то лоббист не должен сопровождать реализацию подобного проекта.

Также напомним, что глобальная задача лоббистской деятельности — достижение общественного принятия лоббизма как одного

из институтов демократии, который обеспечивает возможности транслировать частные интересы на самом высоком уровне и влиять на принятие значимых государственных решений.

На этом основании во многих этических кодексах даже выделяется такой принцип лоббистской деятельности, как улучшение имиджа профессии. Международный кодекс лоббистской этики рекомендует лоббисту стремиться обеспечивать наилучшее общественное понимание природы, легитимности и необходимости лоббизма в демократическом политическом процессе.

Принцип транспарентности (открытости)

Обычно принцип транспарентности лоббизма, то есть открытости и прозрачности для государства, провозглашается в тех странах, где действует система регистрации лоббистов, которая требует раскрывать сведения о деятельности.

Лоббист должен открыто идентифицировать себя — сообщать регистратору исчерпывающую и достоверную информацию о своей личности и своей компании (если он является сотрудником лоббистской фирмы, GR-агентства или GR-департамента внутри компании).

В коммуникации с представителями органов государственной власти он не должен намеренно искажать свой статус и распространять ложные сведения о своей работе, а в некоторых правовых порядках лоббист обязан раскрывать подробную информацию о целях и источниках финансирования лоббистского проекта.

Помимо этого, лоббист, как правило, обязан предоставлять сведения о клиенте — человеке или компании, в чьих интересах он действует. Конечно, за исключением конфиденциальной информации, которую лоббист не вправе разглашать без согласия клиента.

Важно, что вне зависимости от строгости регулирования лоббирования в том или ином государстве принцип транспарентности имеет свои ограничения. Поскольку в частно-публичном взаимодействии всегда присутствует неформальный контакт с представителями власти, лоббистская деятельность не может быть полностью прозрачной. Однако она должна подчиняться принципам законности и честности. Поэтому если для продвижения частных интересов лоббист не использует подкуп, обман, давление или манипуляции, соблюдая при этом требования

о регистрации и раскрытии информации (если установлены), то отсутствие полной открытости не может считаться нарушением лоббистской этики и тем более закона.

Принцип конфиденциальности

Может показаться, что принцип конфиденциальности противоречит принципу транспарентности, однако это не так — они взаимодополняющие: лоббист должен быть открыт перед обществом и государством, если того требует закон, но вместе с тем обязан сохранять в тайне конфиденциальную информацию о клиенте, не допуская ее разглашения третьим лицам.

Прежде всего речь идет о любой внутренней информации (компании или отрасли), ставшей известной лоббисту в ходе его работы с клиентом (от коммерческой тайны до персональных данных). Лоббист должен поддерживать необходимую конфиденциальность сведений о деятельности компании, ее внутреннем устройстве и представителях и не разглашать конфиденциальную информацию без согласия клиента, тем более использовать ее против интересов представляемой компании (отрасли).

На практике компании часто заключают с лоббистами двустороннее соглашение о взаимном обмене материалами, знаниями или другими данными с ограничением доступа к ним третьих лиц, или NDA. Подписывая такие соглашения, компании юридически обеспечивают себе уверенность в конфиденциальном представительстве своих интересов.

Зачастую лоббист сохраняет конфиденциальность своих контактов с представителями власти, в том числе в коммуникациях с клиентом. Поэтому в компании, интересы которой продвигает лоббист, далеко не всегда точно знают, с кем именно из чиновников происходит взаимодействие. Во многих странах, включая Россию, в силу устоявшихся политических традиций представители органов власти, кроме публичных лидеров и первых лиц, довольно закрыты. Они не хотят афишировать свою позицию по актуальным вопросам государственной повестки, не стремятся к известности в бизнес-сообществе, даже если принимают решения в его интересах, в том числе чтобы оградить себя от потенциальных просьб, не прослыть «государственными лоббистами» той или

иной индустрии и т. д. И даже если сам чиновник не настаивает на конфиденциальности своего участия в лоббистском проекте, лоббист оставляет за собой право не раскрывать клиенту свои каналы коммуникации. Конечно, лоббист информирует компанию, когда и в каком ведомстве происходит работа, но может не называть конкретных стейкхолдеров поименно.

Таким образом, поскольку лоббист всегда владеет теми или иными конфиденциальными сведениями о компании или об уполномоченном стейкхолдере, принцип конфиденциальности гарантирует всем заинтересованным сторонам ответственное и добросовестное отношение лоббиста к важной для них информации.

Принцип профессионализма

Принцип профессионализма лоббистской деятельности подразумевает высокий уровень квалификации и компетенций лоббистов.

Лоббистская деятельность совмещает в себе целый ряд функций, поэтому лоббист должен обладать множеством компетенций: системным подходом к решению задач, стратегическим мышлением, аналитическими способностями, навыками межличностной и межкультурной коммуникации. Лоббисту нужно знать регуляторные процессы в основных отраслях экономики, понимать логику и механизм принятия решений в исполнительной и законодательной ветвях власти, уметь ориентироваться в нормативной базе и правовых процедурах.

При этом лоббист должен систематически повышать уровень своей компетентности. В некоторых этических кодексах, например в Международном кодексе лоббистской этики, лоббисту рекомендуется поддерживать свои специальные знания с помощью проведения исследований и посещения семинаров. Также лоббистам следует ежегодно участвовать в образовательных и тренинговых программах, включая те, что касаются соблюдения этических стандартов профессии.

По отношению к клиенту лоббист должен проявлять лояльность и внимательность, стремиться к результату, наиболее выгодному для клиента. Необходимо своевременно информировать клиента о ходе работы в его интересах, сообщать о последовательных шагах на пути к достижению целей и по возможности предоставлять клиенту выбор между различными стратегиями.

Принцип профессионализма требует от лоббиста уважительного отношения к конкурентам. Например, недопустимо дискредитировать деятельность соперника, распространять о нем ложную информацию, переманивать чужих клиентов.

Рассмотренные стандарты как основы лоббистской деятельности закреплены в любом этическом кодексе. В своей совокупности принципы, дополняя или заменяя правовое регулирование, придают лоббизму цивилизованные, легитимные формы. Декларируя этическую сторону лоббизма, принципы поддерживают ценность этого института в демократическом обществе.

Принципы создают высокие стандарты лоббистской деятельности и служат теми ориентирами, которым лоббист должен следовать для эффективного и этичного взаимодействия как со стейкхолдерами в органах государственной власти, так и с клиентами. Применение этих принципов позволяет отсеять любую деятельность, которая прикрывается лоббизмом, но фактически таковым не является.

Наконец, поскольку принципы лоббизма обращены к самому лоббистскому сообществу, содержат требования непосредственно к его представителям, они выступают в качестве важного элемента самоорганизации лоббизма и являются результатом осознанного подхода профессионального сообщества к стандартам своей деятельности.

ВЫВОДЫ ПО ЧАСТИ II

Изучение опыта регулирования лоббизма в разных странах показало, что вопрос о выборе оптимальных форм контроля лоббистской деятельности каждое государство решает по-своему.

В одних странах приняты специальные законы о лоббистской деятельности, в других — действуют этические кодексы поведения лоббистов (как сами по себе, так и наряду с правовым регулированием), в третьих — лоббизм существует только де-факто и опирается лишь на косвенное регулирование в законах о статусе госслужащих, законотворческих процедурах и т. д.

При этом первый тренд — главенствующий. Как показал обзор, большинство государств, которые еще не приняли свои законы о лоббизме, настроены на разработку правового регулирования.

При выборе модели регулирования лоббистской деятельности, наиболее подходящей для России, может быть полезен мировой опыт. Поговорим об этом в следующей части нашей книги.

ЧАСТЬ III

**РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЛОББИЗМА
В РОССИИ:**

ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Россия относится к числу тех стран, где не предусмотрено ни правовое, ни этическое регулирование лоббизма. Это означает, что, во-первых, в российской системе законодательства не принят специальный нормативный правовой акт о лоббизме и, во-вторых, профессиональное сообщество пока не объединилось в союз или ассоциацию и не разработало этических правил своей деятельности. Сложилась ситуация, при которой существующее де-факто влияние отдельных групп интересов на формирование государственной политики и содержание официальных решений де-юре не признаются государством.

Несмотря на это, частно-публичное взаимодействие все же регулируется отдельными нормами некоторых законов, из которых опосредованно можно вывести правила лоббистской деятельности. Сюда можно отнести, например, федеральные законы «О противодействии коррупции»¹⁴¹, «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴², «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴³.

В то же время в органах законодательной и исполнительной власти неоднократно поднимался вопрос о разработке правовых норм, регламентирующих лоббистскую деятельность. С подобными инициативами выступали как депутаты, так и высшее руководство страны. Однако способ реализации таких законотворческих идей всегда вызывал немало споров и разногласий. До сих пор ни у представителей власти, ни у экспертного сообщества нет единого мнения о том, как регулировать практику лоббирования в России.

¹⁴¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

¹⁴² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁴³ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Несомненно, это сложный вопрос, требующий взвешенного решения. Как российский, так и общемировой опыт в области государственного управления показывает, что в современных условиях лоббизм — не только допустимая, но и необходимая форма взаимодействия всех уровней общественных интересов. При этом вовлечение частных субъектов в процесс принятия публичных решений несет в себе риски в виде неправового влияния на государственную политику.

С одной стороны, создание официальных правил способно нивелировать многие негативные аспекты лоббизма и повысить общественное доверие к политическим процессам и механизмам государственного управления.

С другой стороны, недостаточно сбалансированный подход к регулированию, например в виде излишне жестких законодательных рамок, может вызвать обратный эффект, сподвигнув представителей интересов стать менее открытыми в своей деятельности.

Для решения этой проблемы необходимо оценить:

- историю регулирования лоббизма в России — были ли удачные попытки регламентации частно-публичного взаимодействия;
- наиболее эффективные примеры зарубежного опыта — какой из подходов можно заимствовать, внедрить в отечественную систему;
- текущие политические, экономические и правовые реалии — насколько своевременен вопрос о регламентации лоббистской деятельности в России;
- возможности и риски — какие перспективы несет в себе имплементация той или иной концепции правового и этического регулирования лоббизма.

На этом основании можно выстроить наиболее приемлемый путь развития прозрачных и институциональных лоббистских практик в России.

ИСТОРИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

Еще в дореволюционной России органы власти принимали государственные решения под скрытым влиянием различных групп интересов, например предпринимательских объединений. Не была автономной и советская политическая система: партийный аппарат нередко испытывал давление региональных чиновников или представителей крупных предприятий. И если в дореволюционную эпоху лоббизм не регулировался на законодательном уровне, то в СССР его попросту отрицали как исключительно негативное явление, свойственное лишь буржуазному обществу.

Тысяча девятьсот девяностые годы ознаменовали период перехода к рыночной экономике и изменения политического строя. Государство стремилось к развитию демократических ценностей в обществе. Новые политико-экономические условия, равно как и опыт западных стран, который законодатели начали активно использовать в нормотворчестве, зародили интерес представителей власти не только к институту лоббизма, но и к способу его правовой регламентации.

Этот интерес нашел выражение прежде всего в Конституции РФ 1993 г., отдельные положения которой гарантировали общественное участие в государственном управлении¹⁴⁴. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 32 Основного закона российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих

¹⁴⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

представителей, а согласно ст. 33 они также вправе обращаться лично, равно как и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Органы власти не ограничиваются общими нормами об участии граждан в управлении государством и не раз предпринимали попытки напрямую внедрить институт лоббизма в отечественную правовую систему. Во-первых, депутаты Государственной Думы Российской Федерации выдвигали законодательные инициативы о регламентации лоббистского влияния на процесс формирования и принятия государственных решений. Во-вторых, органы исполнительной власти разрабатывали правила регулирования лоббизма в рамках антикоррупционной повестки (в ходе выполнения национальных планов о противодействии коррупции).

Однако эти попытки не дали результата: лоббизм по-прежнему остается за рамками нормативного и этического регулирования. Вместе с тем лоббистская деятельность находится в правовом поле, поскольку отдельные нормы российского законодательства косвенно регламентируют порядок частно-публичного взаимодействия.

7.1. Лоббизм в дореволюционный и советский периоды

В России лоббизм имеет непростую историю.

Некоторые исследователи отмечают его дореволюционные корни и выделяют институты, через которые взаимодействовали власть и общество¹⁴⁵. Так, во второй половине XIX — начале XX в. лоббистские функции выполняли торговые съезды, предпринимательские союзы, совещательные организации (советы), биржи.

¹⁴⁵ 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.: 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.

Всероссийские торговые съезды стали одной из самых ранних попыток объединения российских предпринимателей.

Первый торгово-промышленный съезд — Всероссийский съезд фабрикантов, заводчиков и лиц, интересующихся отечественной промышленностью, — проходил в Петербурге с 18 мая по 16 июня 1870 г. Среди 428 участников были не только предприниматели, но и члены правительства. Благодаря таким съездам представители буржуазии могли напрямую доносить свою точку зрения до чиновников — влиять на формирование того или иного государственного решения¹⁴⁶.

Предпринимательские союзы создавались, чтобы содействовать развитию конкретной экономической отрасли, торговли или региона. Самыми влиятельными союзами 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 правительством¹⁴⁷.

В период военного и экономического кризиса 1915–1916 гг. в целях помощи государству в поиске выхода из непростой экономической ситуации активную лоббистскую работу вели *совещательные организации (советы)*. Наиболее влиятельным советом был Центральный военно-промышленный комитет, созданный по инициативе А.И. Гучкова, одного из крупнейших предпринимателей того времени и впоследствии государственного деятеля. В задачи комитета, который фактически действовал как параллельное правительство, входило распределение военных заказов между крупными предпринимателями¹⁴⁸.

Самой многочисленной группой лоббистских организаций были *биржи*: к 1913 г. их насчитывалось более ста.

Первая биржа была учреждена еще в 1703 г. по распоряжению Петра I. Созданные изначально исключительно для торговой деятельности, впоследствии биржи были наделены представительскими функциями, причем не только де-факто, но и де-юре: были приняты специальные законодательные нормы, которые давали биржам право на представительство в имперских и региональных органах

¹⁴⁶ См. подробнее: Любимов А.П. История лоббизма в России...

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ Там же.

государственной власти. Биржи выполняли функции торговых и промышленных палат, отстаивая интересы торгового и промышленного капитала и разрабатывая предложения по развитию отдельных отраслей. Наиболее влиятельными биржами, годовые бюджеты которых составляли от 50 000 до 200 000 рублей, были Московская, Либавская, Николаевская, Нижегородская ярмарочная, Калашниковская хлебная и др.¹⁴⁹.

На укрепление лоббистской деятельности в Российской империи значительно повлиял *Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка*, изданный 17 октября 1905 г. Манифестом была учреждена Государственная Дума — выборное учреждение с законодательными функциями. С этого времени различные общественные группы активно вовлекались в законотворческий процесс¹⁵⁰. Кандидатам в Государственную Думу требовалась поддержка общественных структур: им нужны были голоса и денежные средства на предвыборные кампании. В ответ на помощь депутаты содействовали продвижению тех законодательных инициатив, которые были выгодны отдельным группам интересов. В результате у легализованных политических партий появились постоянные спонсоры, чьи интересы отстаивали депутаты Государственной Думы. Так, партия кадетов продвигала интересы банков (Сибирского торгового, Азовско-Донского и др.) и нефтепромышленников (общество «Мазут»), а партия крупных землевладельцев, предпринимательских кругов и чиновников «Союз 17 октября» действовала в интересах биржевых обществ и влиятельного в те времена семейства Нобелей — лидера нефтяной отрасли в России¹⁵¹.

Позднее, в период СССР, отношение к лоббированию групп интересов в органах власти изменилось: *лоббизм рассматривался как негативное явление западного буржуазно-капиталистического мира*, а само слово «лобби» считалось едва ли не ругательным. В «Кратком словаре иностранных слов» 1952 г. указано, что «лоббисты в США — это высокооплачиваемые закулисные дельцы, агенты крупных банков и монополий, оказывающие большое влияние в кулуарах конгресса (парламента) на конгрессменов (членов конгресса) и направляющие их действия по указаниям монополистов путем подкупа и взяток при проведении

¹⁴⁹ Любимов А.П. История лоббизма в России...

¹⁵⁰ Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). — М.: РОССПЭН, 2011.

¹⁵¹ Там же.

законов, размещении правительственных заказов, назначении “своих людей” на выгодные посты и т. п. в интересах монополистического капитала»¹⁵². В последующих изданиях советских словарей лоббизм также рассматривался как исключительно американское явление. Нетрудно догадаться, что вплоть до распада СССР было принято считать, что в Советском государстве никакого лобби и лоббистских отношений быть не может.

Однако на самом деле практики лоббирования процветали все годы существования советской власти: и в правительстве, и в самом ЦК КПСС, и в Политбюро существовали довольно мощные лоббистские структуры. Естественно, формы и методы лоббирования партийных и иных интересов были весьма завуалированными¹⁵³.

Основными точками приложения лоббистских усилий были военно-промышленный, топливно-энергетический и агропромышленный комплексы, а самыми влиятельными «лоббистами» — отраслевые кланы и региональная элита¹⁵⁴.

Плановое управление в Советском Союзе включало сложную процедуру согласований ведомственных и отраслевых интересов. К 1970–1980-м гг. сформировались *отраслевые группы*, которые активно отстаивали свои интересы¹⁵⁵. По мнению отдельных авторов, «государственная политика проводилась в интересах отраслевых кланов, ряд которых к концу 70-х гг. был неподконтролен Политбюро, а к 1980-м гг. именно они были основными субъектами власти, которые фактически подмяли под себя партийные органы»¹⁵⁶.

С целью эффективного согласования интересов отраслей, союзных ведомств и местных властей создавались *специальные комиссии*, например Комиссия по оперативным вопросам, Комиссия по военно-промышленному комплексу¹⁵⁷.

Помимо отраслевого, в СССР процветало *региональное лоббирование*. Так, партийные лидеры регионов отстаивали интересы своих областей

¹⁵² Краткий словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина и проф. Ф.Н. Петрова. 7-е изд., стереотип. — М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1952. 488 с.

¹⁵³ См. подробнее: Любимов А.П. История лоббизма в России...

¹⁵⁴ Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. — М., 1994.

¹⁵⁵ Любимов А.П. История лоббизма в России...

¹⁵⁶ Лепехин В.А. Общественно-политические процессы...

¹⁵⁷ Любимов А.П. История лоббизма в России...

и краев: тюменские руководители КПСС продвигали интересы нефтяников и газовиков, донецкие и кемеровские — шахтеров, краснодарские и ставропольские — агропромышленного комплекса и т. д.¹⁵⁸.

Региональные партийные руководители также публично выступали на союзном уровне, что помогало им донести потребности своих территорий до представителей центральной власти. Например, на заседании Верховного совета РСФСР председатель Магаданского облисполкома подверг критике состояние социально-культурного обслуживания в своем регионе и отметил пренебрежение к области со стороны союзных министров. В результате Совет министров РСФСР учел основные предложения магаданских руководителей¹⁵⁹.

Кроме того, лидеры соседних регионов объединялись для отстаивания общих интересов. Так, в 1972 г. решался вопрос о строительстве всесоюзного пионерского лагеря. За выбор места вели спор группы регионов: руководители Бурятии и Иркутской области совместно предлагали территорию около озера Байкал, главы пяти дальневосточных регионов (Хабаровского и Приморского краев, Магаданской, Камчатской и Сахалинской областей) — около Владивостока. Победили последние¹⁶⁰.

Следует отметить, что на эффективность регионального лоббирования влияли численность региона, наличие в нем структурообразующих предприятий, места отдыха партийной элиты и земляческие связи ее представителей с регионами. Исходя из критерия численности населения, самым успешным влиянием пользовались города-миллионники (в первую очередь Москва и Ленинград). С точки зрения концентрации структурообразующих предприятий лидировала Свердловская область с ее развитой военной и тяжелой промышленностью. А регионы, в которых были представлены предприятия пищевой и легкой промышленности, в частности Ивановская и Вологодская области, отставали. Региональные руководители Крыма, Ставропольского, Краснодарского краев и других регионов, где отдыхали партийные лидеры, также

¹⁵⁸ Кургаева Ж.Ю., Халилова Т.В. Отраслевой и корпоративный лоббизм в деятельности предприятий по добыче и переработке углеводородного сырья // Вестник Казанского технологического университета. 2013. Т. 16. № 14.

¹⁵⁹ Коновалов А.Б. Практики лоббирования региональных интересов в эпоху застоя...

¹⁶⁰ Там же.

пользовались исключительной возможностью донести свои интересы до высших чиновников государства¹⁶¹.

Таким образом, несмотря на то что государство категорически отрицало лоббизм, *практически на всех уровнях советской власти существовали мощные лоббистские структуры.*

7.2. Попытки правового регулирования лоббизма: депутатские законопроекты

После распада Советского Союза формирование новой экономико-политической реальности изменило отношение власти к понятию лоббизма.

Органы государства, прежде всего в лице депутатов Государственной Думы, активно инициировали регламентацию этого политико-правового явления, подготовив не один законопроект о лоббистской деятельности: первый был внесен в Госдуму первого созыва (1993–1995), последний — в Госдуму шестого созыва (2011–2016).

Законопроект 1992–1995 гг.

В 1992 г. законодатель предпринял первую попытку правового регулирования лоббизма: Верховный Совет РСФСР инициировал законопроект о лоббистской деятельности на основании решения о своевременности и необходимости создания правовых рамок лоббизма в органах государственной власти.

В 1992–1993 гг. в Верховном Совете РФ проект Закона «*О регулировании лоббистской деятельности*» разрабатывали специально созданные для этого рабочие группы, на базе которых в Государственной Думе была сформирована единая рабочая группа, а возникшие в ходе обсуждений варианты были в итоге объединены в один сводный проект.

К активной работе над концепцией законопроекта привлекалось большое число экспертов. В частности, в ходе создания законопроекта его авторы провели:

¹⁶¹ Любимов А.П. История лоббизма в России...

- четыре научно-практические конференции, в том числе международную «Лоббизм как средство влияния на политику»¹⁶² (1993 г., Москва);
- пять семинаров-совещаний с экспертами и представителями федеральных и региональных органов государственной власти;
- трижды проходили общественные слушания;
- дважды проводились парламентские слушания.

Кроме этого, законопроект был представлен на заседаниях Межпарламентской ассамблеи стран СНГ и Президиума Международной конфедерации профсоюзов, передан в Федерацию независимых профсоюзов России, различные общественные объединения, союзы промышленников и предпринимателей, средства массовой информации. Осенью 1996 г. в библиотеке Государственной Думы прошла выставка изданий, посвященных проблеме лоббизма. По итогам работы над законопроектом были изданы монография и брошюры, опубликовано более сотни статей и интервью в российских СМИ.

Такая масштабная работа создателей законопроекта по представлению его концепции в самых разных аудиториях была обусловлена тем, что разработчики ставили перед собой прежде всего просветительскую задачу — широкое обсуждение проблемы лоббизма и необходимости его правового регулирования¹⁶³.

В октябре 1995 г. депутат В.А. Лепехин (депутатская группа «Россия») внес законопроект в Государственную Думу для обсуждения в первом чтении. Но закон так и не был принят. Как указано в пояснительных записках к последующим депутатским проектам законов о регулировании лоббизма, причиной тому послужил малый кворум, при этом против принятия законопроекта проголосовали только пять депутатов¹⁶⁴.

¹⁶² Меньшенина Н.Н., Пантелеева М.В. Лоббизм: курс лекций. — Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2016.

¹⁶³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://demo.garant.ru/#/document/3101083/paragraph/1253:9>); Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://demo.garant.ru/#/document/3114026/paragraph/1259:12>).

¹⁶⁴ Пояснительные записки к проектам федеральных законов № 96700123-2 и № 97801795-2.

Законопроект 1996 г.

Спустя год, в декабре 1996 г., Государственная Дума РФ провела парламентские слушания, посвященные обсуждению концепции правового регулирования лоббистской деятельности. По итогам слушаний в текст предыдущего законопроекта были внесены существенные изменения с учетом принятых рекомендаций, после чего депутаты — члены Комитета Государственной Думы по делам религиозных объединений и общественных организаций — внесли на рассмотрение проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»¹⁶⁵.

Предлагаемое регулирование рассматривалось разработчиками как составная часть антикоррупционного законодательства: в тот период проект закона «О коррупции» активно обсуждался в Государственной Думе. Поскольку законодатели рассматривали коррупцию в государственном аппарате как одну из самых серьезных политических и экономических проблем, предполагалось, что нормы лоббистской деятельности станут эффективным профилактическим средством борьбы с коррупционными преступлениями¹⁶⁶.

В законопроекте были указаны цели регулирования:

- содействие реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия официальных решений;
- легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей с федеральными органами власти и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов.

Предметом регулирования законопроекта выступали отношения, складывающиеся в процессе лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти.

Законопроект вводил основные понятия в области лоббизма:

¹⁶⁵ Проект Федерального закона № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://demo.garant.ru/#/document/3101084/paragraph/1366:8>).

¹⁶⁶ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 97801795-2.

- *Лоббистская деятельность* — взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти с целью оказания влияния на разработку и принятие законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов.
- *Лоббист* — гражданин РФ, осуществляющий как безвозмездно, так и за денежное (гонорар) или иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов), зарегистрировавшийся в качестве такового и получивший лицензию на право занятия лоббистской деятельностью.

Указывалось, что лоббистом может быть только физическое лицо:

- штатный работник организации, служебные обязанности которого полностью или частично заключаются в осуществлении лоббистской деятельности от имени и в интересах организации-работодателя;
- внешний консультант, в том числе сотрудник лоббистской фирмы.

В качестве лоббистов не могли выступать:

- лица, занимающие должности в федеральных органах власти;
- назначаемые или приглашаемые федеральными органами власти эксперты, консультанты и советники по вопросам их экспертной деятельности;
- граждане иностранных государств;
- лица без гражданства или с двойным гражданством;
- лица, имеющие судимость за уголовные преступления и (или) находящиеся под следствием на момент регистрации в качестве лоббиста;
- несовершеннолетние;
- лица, не имеющие высшего образования;
- недееспособные лица, состоящие на учете в психоневрологических учреждениях.

Отдельные требования устанавливались для иностранных коммерческих и некоммерческих организаций: заниматься лоббированием на территории России только через российских граждан. Поэтому фактически законопроект 1996 г. запрещал деятельность зарубежных лоббистов. Как указано в пояснительной записке, «в органах исполнительной власти

“прописалось” (в обход российского законодательства) множество зарубежных компаний и фирм, которые через своих лоббистов добиваются от российских чиновников выгодных для себя решений»¹⁶⁷.

- *Клиент лоббиста* — российская и иностранная коммерческая и некоммерческая организация, защищающая свои интересы. В качестве клиентов лоббистов могли выступать только юридические лица.

Действие законопроекта распространялось на лоббирование в федеральных органах как законодательной, так и исполнительной власти. В качестве *методов лоббистской деятельности* разработчики проекта предлагали рассматривать:

- представление в федеральные органы власти информации, документов и проектов решений по вопросам, находящимся в их компетенции;
- участие в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур Федерального Собрания, а также органов исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов;
- устные, письменные, телефонные, электронные и иные контакты с депутатами и должностными лицами федеральных органов власти в целях продвижения своих интересов или интересов своих клиентов;
- экспертиза проектов законов и иных нормативных актов и решений федеральных органов власти с предоставлением последним результатов экспертизы, в случае если она осуществляется не по запросам этих органов;
- организация публикаций и выступлений в средствах массовой информации в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов;
- иные не запрещенные законом способы взаимодействия лоббистов с федеральными органами власти и их представителями.

¹⁶⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 96700123-2.

Что касается требований к ведению лоббистской деятельности, согласно законопроекту лоббисты должны были пройти ряд юридических процедур.

Во-первых, *зарегистрироваться* в специально созданном реестре с указанием:

- фамилии, имени, отчества, года и места рождения, профессии, образования, домашнего и служебного адресов, телефона лоббиста;
- названия, юридического адреса, телефона и рода деятельности клиентов;
- целей лоббистской деятельности.

Во-вторых, получить *лицензию* на право занятия лоббистской деятельностью. Регистрация лоббистов и выдача им лицензий возлагались на Министерство юстиции РФ.

В-третьих, получить *аккредитацию* в органах государственной власти, с которыми лоббисты намерены вести коммуникацию. Аккредитацию лоббистов должны были осуществлять соответствующие федеральные органы власти, к которым обращается лоббист (их число законопроектом не ограничивалось).

Законопроект также наделял Министерство юстиции РФ полномочиями по контролю деятельности лоббистов. Так, они были обязаны представлять в министерство отчеты о своей работе не позднее чем через месяц после окончания каждого календарного полугодия, а также после завершения своей деятельности. Такие отчеты должны были содержать информацию:

- о клиентах, чьи интересы отстаивал лоббист в органах государственной власти;
- финансовых и материальных средствах, предоставленных клиентами;
- расходах и результатах.

За несоблюдение этих предписаний законопроект предусматривал привлечение лоббистов к юридической ответственности в виде штрафа.

А в случае следования законным требованиям лоббисты получали хорошие возможности в области взаимодействия с органами государства.

Например, на основании лицензии и удостоверения об аккредитации они пользовались доступом к законопроектам, поправкам к ним и иным документам и материалам по лоббируемому вопросу. Кроме того, лоббистам были гарантированы допуск в федеральные органы законодательной и исполнительной власти, а также возможность личных встреч с депутатами и чиновниками министерств, ведомств и их подразделений.

Внесенный в 1996 г. законопроект в течение нескольких лет оставался без движения, а в 2001 г. был отозван субъектом законодательной инициативы и в 2002-м снят с рассмотрения Государственной Думой.

Судя по положениям законопроекта, в его основе лежит американская модель правового регулирования лоббизма, а именно LDA — Акт о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г. Скорее всего, определяя наиболее подходящую нормотворческую концепцию, разработчики проекта обратились к новейшему на тот момент подходу в западной практике.

Законопроект 1997 г.

В 1997 г. тот же Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (депутаты В.И. Зоркальцев, Г.Н. Махачев, А.В. Чуев) внес на рассмотрение еще один законопроект — *проект Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»*¹⁶⁸. Несмотря на разницу в названиях, новый проект практически полностью повторял положения предыдущего, предлагая лишь незначительные поправки.

Например, авторы документа по-прежнему стремились к решению проблемы коррупции в государственном аппарате за счет регламентации лоббирования и потому дополнили перечень целей правового регулирования, указав третьим пунктом предупреждение коррупции в федеральных и иных органах власти. Они отмечали в пояснительной записке к законопроекту (которая также почти идентична ранее упомянутой), что предлагаемое регулирование призвано «высветить процесс

¹⁶⁸ Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://demo.garant.ru/#/document/3114025/paragraph/1365:11>).

продвижения интересов (лоббирования) различными корпоративными “группами давления”, тем самым уменьшив коррумпированность власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений и т. п., придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, законный характер»¹⁶⁹.

Однако спустя несколько лет, в 2004 г., разработчики законопроекта — депутаты, выступившие с законодательной инициативой, — сами отозвали свой проект, и он был снят с рассмотрения Государственной Думой.

Законопроект 2003 г.

В 2003 г. на проблему правового регулирования лоббизма обратили внимание представители партии «Союз правых сил»: депутаты Б.Б. Надеждин, Б.Е. Немцов, И.М. Хакамада внесли на рассмотрение Государственной Думой проект Федерального закона «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»¹⁷⁰.

Как отмечали сами инициаторы законопроекта, в государстве «сложилась ситуация, в которой значительная часть общества, не в последнюю очередь по причине отсутствия правовых инструментов, не в состоянии эффективно влиять в своих интересах на принимаемые решения, в то время как определенные субъекты и группы, обладающие достаточными интеллектуальными, информационными, финансовыми и иными ресурсами, способны и в отсутствие таких инструментов активно использовать “агентов влияния” в федеральных органах государственной власти для достижения своих целей, прежде всего экономических. При этом как процессы принятия решений, так и степень участия заинтересованных групп и лиц в их подготовке по-прежнему остаются “непрозрачными”, что нередко порождает справедливые упреки в необъективности и даже в коррупции»¹⁷¹.

Важно отметить, что этот законопроект значительно отличался от первых попыток правовой регламентации лоббизма. Прежде всего

¹⁶⁹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 97801795-2.

¹⁷⁰ Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/396138-3>).

¹⁷¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (<https://demo.garant.ru/#/document/5129746/paragraph/1:17>).

совсем иначе определялись ключевые понятия, в основном они получили более широкое толкование.

Например, в качестве *лоббиста* предлагалось рассматривать не только физическое, но и юридическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность на основании гражданско-правового договора.

Также было расширено и понятие *клиента лоббиста*: если в предшествующих законопроектах это было только юридическое лицо, то законопроект 2003 г. признавал это право и за физическими лицами, в интересах и (или) от имени которых осуществлялось лоббирование.

В определении *лоббистской деятельности* сохранился подход прежних законопроектов. Разработчики незначительно дополнили это понятие: взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие ими решений.

Вместо методов лоббистской деятельности в законопроекте предлагалось установить ее формы, а именно:

- направление в федеральные органы государственной власти информации, проектов решений с обоснованием целесообразности их принятия и иных документов;
- получение в установленном порядке в соответствующих федеральных органах государственной власти информации и документов;
- встречи и переговоры с должностными лицами федеральных органов государственной власти по вопросам, соответствующим целям лоббистской деятельности;
- участие в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, коллегий, комитетов и иных структур федеральных органов государственной власти по вопросам, соответствующим целям лоббистской деятельности;
- иные не запрещенные законом формы взаимодействия.

Требования к ведению лоббистской деятельности были значительно упрощены по сравнению с предшествующими законодательными концепциями. Так, если проекты 1990-х гг. устанавливали обязанности по регистрации, получению лицензии и аккредитации лоббистов,

то в инициативе 2003 г. сохранилось только требование аккредитации, причем в уведомительном порядке. Это означает, что до начала своей деятельности лоббисты должны направить *уведомление об аккредитации*:

- в отношении федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц — на имя руководителя соответствующего органа;
- в отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации — на имя председателя соответствующей палаты.

В уведомлении об аккредитации лоббистам было предписано указывать:

- фамилию, имя, отчество и адрес физического лица (лоббиста) или наименование и место нахождения юридического лица (лоббиста);
- фамилию, имя, отчество и адрес клиента — физического лица или наименование и место нахождения клиента — юридического лица;
- цели лоббистской деятельности, круг лиц, с которыми предполагается взаимодействие, и характер решений, на подготовку и принятие которых планируется оказать влияние.

Поскольку, согласно законопроекту, получения ответа от федерального органа власти не требовалось, лоббист мог приступить к своей деятельности через десять дней после подачи уведомления об аккредитации.

Еще одной новеллой законопроекта 2003 г. стало *требование о раскрытии информации*. Оно рассматривалось авторами законопроекта несколько иначе, чем в американском LDA, где впервые было сформулировано.

В частности, законопроект обязывал лоббистов раскрывать информацию:

- об аккредитованных лоббистах;
- клиентах лоббистов;
- целях лоббистской деятельности;
- круге лиц, с которыми взаимодействуют лоббисты;
- характере решений, на подготовку и принятие которых лоббисты оказывают влияние.

Предполагалось, что эти сведения будут ежеквартально публиковаться не только на официальных сайтах соответствующих государственных органов, но и в источниках, предусмотренных для официального опубликования федеральных законов и иных нормативных актов.

В соответствии с законопроектом федеральные органы власти должны были вести отдельный учет и обеспечивать хранение информации, проектов решений и иных документов, поступивших от аккредитованных при этих органах лоббистов. Все эти сведения также подлежали публикации на официальных сайтах государственных органов.

На должностных лиц также возлагалась обязанность представлять любому обратившемуся с письменным заявлением информацию и документы, полученные от лоббистов, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Авторы законопроекта предлагали установить плату за предоставление таких сведений. Аналогичный подход был предложен и в Модельном законе СНГ, который был принят годом позднее.

Интересно, что законопроект возлагал обязанность по соблюдению этих требований исключительно на должностных лиц органов государственной власти и не предусматривал никаких мер ответственности за потенциальные нарушения установленных норм для самих лоббистов. Так, например, чиновники могли понести ответственность за действия и решения, создавшие препятствия в осуществлении лоббистами их прав, а также за необоснованный отказ в предоставлении информации и документов.

Эта необычная концепция правового регулирования лоббизма, как и предшествующие проекты, не получила развития. Депутаты — инициаторы законопроекта — не соблюли формальные правила при его внесении: не представили заключение Правительства РФ в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы. Поэтому в 2005 г. законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой и возвращен разработчикам, которые повторно не выступали с этой законодательной инициативой.

||| Анализ положений законопроекта 2003 г. позволяет сделать вывод о его более либеральном подходе по сравнению с предыдущими попытками правовой регламентации лоббизма: ||| самим лоббистам адресованы предельно мягкие требования,

в то время как на органы государственной власти возложены дополнительные обязанности, обеспеченные мерами ответственности. Как и более ранние инициативы, законопроект 2003 г. частично основан на американском подходе. Но, к сожалению, он не раскрывает основные идеи предложенного регулирования: законопроект содержит всего девять коротких статей и носит слишком общий характер.

Законопроект 2013 г.

Следующая и на сегодняшний день последняя попытка правового регулирования лоббизма в России, предпринятая депутатами Государственной Думы, состоялась спустя десять лет, в 2013 г. Депутаты Н.В. Левичев, М.В. Емельянов, М.И. Сердюк (партия «Справедливая Россия») внесли на рассмотрение новый законопроект — *проект Федерального закона «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления»*¹⁷².

Его авторы отмечали, что в случае его принятия федеральный закон «создаст четкие правила игры в такой важной сфере общественных отношений, как взаимодействие бизнеса и власти, устранил из законодательства белые пятна и теневые сферы для коррупции, сориентирует на цивилизованный лоббизм по западному образцу, а также даст возможность в условиях экономического кризиса объединить усилия по преодолению противоречий как между бизнес-структурами, так и между бизнесом и государством в целом»¹⁷³.

Руководствуясь международным опытом, при подготовке законопроекта его авторы использовали законодательные подходы нескольких государств — как с многолетней традицией лобби (США, Канада, Великобритания), так и недавно принявших свои законы о лоббировании

¹⁷² Проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей» (<https://demo.garant.ru/#/document/57708673/paragraph/134:8>).

¹⁷³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (<https://demo.garant.ru/#/document/57708674/paragraph/1:7>).

(Польша, Литва, Перу и др.). Таким образом, в отличие от предшествующих законопроектов инициатива 2013 г. не является аналогом американской модели, а интегрирует в себе различные нормотворческие концепции.

Это находит отражение уже в названии проекта: предмет регулирования ограничивается продвижением интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей и исключает все другие группы интересов.

Главной отличительной особенностью этого законопроекта является принципиально другой понятийный аппарат — не по североамериканскому, а по европейскому образцу. Понятия «лоббистская деятельность» и «лоббист» заменены терминами «продвижение интересов» и «представитель интересов».

Продвижение интересов — это устное или письменное взаимодействие представителя интересов с должностным лицом органа государственной власти или местного самоуправления с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, от имени которых действует представитель интересов. Основанием продвижения интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя выступал гражданско-правовой договор, заключенный с представителем интересов. Законопроект устанавливал требования к такому договору.

Согласно законопроекту *продвижением интересов не являются*:

- публикации в печати;
- выступления в средствах массовой информации;
- предоставление информации по требованию органа государственной власти или местного самоуправления.

В законопроекте отдельно указано, что не допускается продвижение интересов в органах судебной власти.

Представители интересов — индивидуальные предприниматели, занимающиеся на профессиональной основе продвижением интересов коммерческих организаций или индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления

и являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций представителей интересов. То есть правом выступать в качестве представителей интересов в законопроекте наделялись только физические лица, зарегистрированные как индивидуальные предприниматели и входящие в саморегулируемую организацию. Ни штатные лоббисты, ни сотрудники лоббистских фирм под действие законопроекта не попадали.

Запрет выступать в качестве представителей интересов устанавливался в отношении:

- лица, не достигшего 18 лет;
- гражданина иностранного государства, лица без гражданства или с двойным гражданством;
- недееспособного лица, состоящего на учете в психоневрологическом учреждении, а также лица, признанного ограниченно дееспособным по решению суда;
- лица, имеющего судимость за уголовное преступление;
- лица, занимающего должность в органе государственной власти или местного самоуправления;
- лица, занимавшего должность в органе государственной власти или местного самоуправления в течение одного года после прекращения своих полномочий, выхода в отставку или увольнения с указанной должности;
- эксперта, консультанта и иного специалиста, работающих по контракту или договору с органом государственной власти или местного самоуправления.

В отличие от предыдущих инициатив законопроект 2013 г. не предусматривал обязанности представителей интересов регистрироваться в уполномоченном органе власти. В качестве формы контроля лоббистской деятельности предлагалось ввести обязательное членство представителя интересов в одной из саморегулируемых организаций представителей интересов. Саморегулируемая организация — это некоммерческая организация, которая объединяет предпринимателей из одной отрасли либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида¹⁷⁴.

¹⁷⁴ См.: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Саморегулируемая организация представителей интересов должна была вести *реестр своих членов, содержащий сведения:*

- о представителе интересов;
- заключенных представителем интересов с коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями договорах о продвижении интересов;
- должностном лице, с которым взаимодействует представитель интересов в ходе их продвижения;
- иные сведения в соответствии с требованиями, утвержденными уполномоченным федеральным органом, и установленными внутренними документами саморегулируемой организации представителей интересов.

При этом законопроект не предлагал организовать публичный доступ к информации из реестра — она могла быть предоставлена только по конкретным запросам в порядке, определенном внутренними документами саморегулируемой организации представителей интересов.

Среди *обязанностей представителя интересов* законопроект называл следующие:

- быть членом одной из саморегулируемых организаций представителей интересов;
- соблюдать законодательство, а также стандарты и правила продвижения интересов, утвержденные саморегулируемой организацией, членом которой он является;
- соблюдать правила деловой и профессиональной этики, установленные саморегулируемой организацией, а также платить членские взносы;
- представлять саморегулируемой организации уведомление о своем намерении установить взаимодействие с должностным лицом;
- предоставлять должностному лицу, с которым вступает во взаимодействие, информацию о членстве в саморегулируемой организации и выписку из реестра ее членов;
- воздерживаться от любых контактов с должностным лицом, с которым установлено взаимодействие для продвижения интересов, не предусмотренных законопроектом;

- каждые шесть месяцев предоставлять саморегулируемой организации отчет о своей деятельности.

Указанным обязанностям корреспондировали *права представителей интересов*:

- продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти и местного самоуправления;
- получение у коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, интересы которых продвигает представитель интересов, необходимых разъяснений и дополнительных сведений;
- участие в деятельности саморегулируемой организации представителей интересов, членом которой он является;
- получение у должностного лица любых сведений, находящихся в его компетенции и не относящихся к охраняемой законом тайне, в том числе предложений, заключений и поправок по интересующему представителя интересов проекту нормативного акта, политического, экономического, административного и иного решения;
- взаимодействие с должностным лицом;
- участие в публичных слушаниях, проводимых органом государственной власти или местного самоуправления по проектам нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений;
- инициирование подобных публичных слушаний;
- получение допуска в органы государственной власти и местного самоуправления, их структурные подразделения и департаменты;
- направление должностному лицу информационно-аналитических материалов, а также предложений по проектам нормативных актов, политических, экономических, административных и иных решений;
- обжалование действий должностного лица в судебном порядке.

В законопроекте перечислены конкретные *должностные лица*, с которыми представитель интересов мог вступать во взаимодействие:

- президент РФ;
- член Совета Федерации;

- депутат Государственной Думы;
- председатель Правительства РФ;
- заместитель председателя Правительства РФ;
- руководитель федерального органа исполнительной власти;
- заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти;
- высшее должностное лицо субъекта РФ;
- депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;
- глава муниципального образования;
- депутат представительного органа муниципального образования.

Все перечисленные должностные лица в коммуникации с представителем интересов были обязаны:

- каждые шесть месяцев представлять в уполномоченный орган в установленном порядке отчет о взаимодействии с представителями интересов;
- воздерживаться от любых контактов с представителем интересов, не закрепленных законопроектом;
- предусмотреть в рабочем расписании время для взаимодействия с представителями интересов;
- каждый месяц размещать на сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления информацию о взаимодействии с представителями интересов.

Законопроект устанавливал требование об ответственности представителей интересов и должностных лиц за нарушение ими законодательства, однако без разъяснения условий привлечения к ответственности, ее вида и размера.

Депутаты «Справедливой России», выступившие с этой законодательной инициативой, как и их предшественники, не соблюли формальные требования, установленные для внесения законопроектов на рассмотрение Государственной Думой (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы). Поэтому законопроект был возвращен инициаторам.

Безусловно, законопроект 2013 г. концептуально отличается от предшествующих инициатив. Его разработчики опирались не только на американский опыт развития законодательства о лоббизме. В результате в законопроекте используется принципиально другой понятийный аппарат, сфера применения правовых норм ограничена коммерческими интересами, а в качестве механизма контроля лоббистской деятельности предлагается саморегулирование.

Почему ни один из законопроектов не был принят

Ни один из законопроектов, инициированных в разное время депутатами Государственной Думы, не был близок к принятию. Их не рассматривали даже в первом чтении. Можно выделить несколько причин, почему актуальная, на первый взгляд, законодательная инициатива правового регулирования лоббизма не получила дальнейшего развития ни в одной из предложенных редакций.

Во-первых, каждый законопроект содержал ряд концептуальных пробелов и недостатков в области юридической техники. Многие идеи, закрепленные в проектируемых статьях, не раскрыты и не конкретизированы. Например, вместо более четких механизмов частно-публичного взаимодействия законодатели предложили лишь его общие основы, которых недостаточно для того, чтобы действительно обеспечить государственный и общественный контроль лоббистских практик в органах власти. Кроме того, в некоторых законопроектах нормы не согласованы между собой, и потому можно обнаружить внутренние противоречия в структуре этих актов. В результате возникает очень много вопросов: не вполне ясно, как предложенное регулирование могло бы применяться на практике и какой правоприменительный эффект оно возымело бы. Исходя из этого, все представленные тексты требовали существенной доработки.

Во-вторых, в каждом из проектов законодатели цитировали своих западных, преимущественно американских коллег. Законопроекты основывались на зарубежных моделях правовой регламентации лоббизма, в то время как условия западной и российской политической действительности существенно различаются. Конечно, при разработке

законотворческого подхода в той или иной области общественных отношений очень полезно исследовать опыт регулирования других стран и в ряде случаев заимствовать самые эффективные решения. Однако слепая имплементация иностранных правовых норм без их адаптации к отечественным политико-правовым и экономическим реалиям редко бывает успешной. Анализ законопроектов о лоббизме позволяет сделать вывод о том, что их концепции не в полной мере согласуются с российскими условиями развития государства тех лет.

В-третьих, попытки правового регулирования лоббистских отношений были преждевременными: на тот момент в России не сложился сам институт лоббизма, и первые законодательные инициативы совпали с зарождением интереса к этому западному явлению. Если в США лоббизм признавался государством как неотъемлемый элемент демократической политической системы еще с середины позапрошлого века, то в России на протяжении десятилетий отвергалась сама возможность наличия каких-либо частных интересов. В то же время лоббизм представляет сложный политический феномен, который, очевидно, должен пройти этапы становления и развития, прежде чем будет сделан выбор в пользу той или иной концепции регулирования. В противном случае такой выбор сложно считать обоснованным. Поэтому решение вопроса о правовой регламентации лоббистской деятельности в те годы было несвоевременным.

Стоит признать, что все недостатки законопроектов можно было бы устранить в дальнейшем. Практически любой законодательный акт подвергается доработкам на разных этапах законотворческого процесса, включая его согласование уполномоченными органами законодательной и исполнительной власти. В ходе правоприменения регулирование также может трансформироваться вследствие выявленных недостатков, низкой эффективности или меняющихся политических и экономических условий, поэтому большинство законов претерпевают не одну редакцию.

Несмотря на то что регулирование лоббизма на тот момент выглядит преждевременным шагом, в большей степени навеянным интересом к западным трендам, на волне постсоветских преобразований сложилась благоприятная конъюнктура для принятия такого рода законов, направленных на защиту частных интересов.

Однако сами разработчики законопроектов не воспользовались этими условиями. Вероятно, продвижение законодательных инициатив о лоббистской деятельности не было в приоритете для депутатов. Об этом

свидетельствует тот факт, что некоторые из них даже не придерживались установленной процедуры внесения законодательных предложений в Государственную Думу. Скорее всего, закон о лоббизме никто не лоббировал и у разработчиков не было действительной заинтересованности в решении этого вопроса, поэтому «правила игры» частно-публичного взаимодействия так и не получили официального закрепления.

7.3. Попытки правового регулирования лоббизма: инициативы органов исполнительной власти

На протяжении последних десятилетий не только депутаты выступали с инициативой заложить основы отечественного законодательства о лоббизме. Эта идея исходила и от представителей исполнительной власти, в частности от первого лица государства: президент РФ неоднократно обращал внимание на необходимость правового регулирования лоббистской деятельности в государственных органах.

Как и в некоторых депутатских законопроектах, исполнительная власть рассматривала вопрос о правовом статусе лоббизма в России исключительно в контексте антикоррупционной повестки. Так, в национальных планах противодействия коррупции разных лет содержится поручение президента РФ федеральным органам исполнительной власти разработать нормы правового регулирования представительства частных интересов.

*Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг.*¹⁷⁵ в качестве первой из задач, адресованных Министерству юстиции РФ, называл исследование вопроса о правовой регламентации лоббизма. Наряду с выполнением других важных поручений (например, в области повышения эффективности исполнения судебных решений, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов) на Министерство юстиции РФ возлагалась обязанность внести в Президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции предложение о целесообразности формирования в России института лоббизма.

¹⁷⁵ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг.: утв. Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568; ред. от 14.01.2011 (утратил силу) // Российская газета. 2008. № 164.

Работу над выполнением этой задачи продолжило Министерство экономического развития РФ: в *Национальном плане противодействия коррупции на следующий период, 2012–2013 гг.*¹⁷⁶, ему было поручено совместно с Министерством юстиции РФ и другими федеральными ведомствами организовать обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в России института лоббизма. В частности, от Минэкономразвития требовалось выполнить следующие задачи:

- провести семинар по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности (с участием представителей Управления ООН по наркотикам и преступности и секретариата Организации экономического сотрудничества и развития, российских государственных органов и организаций, научных учреждений, общественных организаций, объединяющих промышленников и предпринимателей, и общественных объединений);
- активизировать работу по укреплению взаимодействия бизнес-сообщества с органами государственной власти в сфере противодействия коррупции, в том числе по вопросу о разработке антикоррупционной хартии делового сообщества России;
- принять меры по обеспечению эффективной деятельности рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти при Президиуме Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

Следующий шаг в работе над определением правового статуса лоббизма в России был закреплен в *Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг.*¹⁷⁷ Правительству РФ поручалось подготовить предложения:

¹⁷⁶ Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: ред. от 19.03.2013 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

¹⁷⁷ Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»: ред. от 15.07.2015 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

- о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма);
- о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма;
- о кадровом усилении этого направления работы.

Поскольку работа федеральных ведомств по выполнению этих поручений не была публичной, сложно оценивать ее результаты. Однако законопроект о правовом регулировании лоббистской деятельности не был ни подготовлен, ни внесен Правительством РФ в Государственную Думу, а следующие национальные планы противодействия коррупции тему лоббирования не затрагивали¹⁷⁸. Это означает, что представители исполнительной власти отказались от идеи внедрения института лоббизма в российскую правовую систему. С тех пор тенденция рассматривать институт лоббизма в качестве инструмента борьбы с коррупцией в государственном аппарате постепенно утратила актуальность.

Подводя итог изучению истории регулирования лоббизма в России, приходим к выводу о том, что этот вопрос не раз обсуждался на протяжении всего периода становления нового государства после распада Советского Союза. Тем не менее, хотя попытки создать специальный закон о лоббировании частных интересов предпринимались неоднократно, ни одна из них не привела к результату. Это обусловлено как объективными, так и субъективными причинами.

¹⁷⁸ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985; Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038; Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

Депутаты, иницируя разработку своих законопроектов, поспешили перенять западный подход к регламентации лоббистских отношений. При этом в условиях благоприятной политической конъюнктуры авторы законопроектов не приложили достаточных усилий для продвижения своих нормотворческих идей.

Что касается правового регулирования лоббизма в рамках антикоррупционной повестки, работа в этом направлении уже давно не ведется. Вероятно, создание законодательных рамок лоббистской деятельности никогда не являлось для органов исполнительной власти приоритетным и необходимым способом борьбы с коррупцией, несмотря на высказывания отдельных чиновников и даже лидера государства в пользу формализации института лоббизма в России.

Отметим, что, хотя институт лоббизма и помогает снизить уровень коррупции в государственном аппарате, это не первостепенная задача. Развитие лоббистских практик и их регулирование должны быть направлены прежде всего на усиление экспертизы при принятии государственных решений и, как результат, повышение их обоснованности и эффективности. Поэтому представляется, что при создании правил регулирования лоббизма следует руководствоваться не антикоррупционной повесткой, а в первую очередь необходимостью создания конкурентного рынка лоббистских услуг, участники которого опираются на прозрачный институциональный инструментарий.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ GR- И ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Несмотря на то что российское законодательство не содержит положений, регулирующих лоббизм напрямую, отдельные правовые нормы все же затрагивают некоторые аспекты лоббистской деятельности, создавая правовые рамки частно-публичного взаимодействия.

Так, гарантируется право граждан на участие в управлении государством, представление своих интересов, получение информации о работе государственных органов, направление обращений должностным лицам.

Отдельно закрепляется целый перечень требований к представителям власти: установлены ограничения, связанные с их правовым статусом, порядок реализации полномочий, ответственность за нарушения, в том числе допущенные при взаимодействии с частными лицами.

Кроме того, предусматриваются основания государственно-частного партнерства для реализации совместных проектов представителей бизнеса и государства, а также требования, обеспечивающие открытость государственных процедур, и механизмы участия частных субъектов в нормотворческом процессе.

Такие механизмы институциональны — санкционированы государством, которое по своей инициативе приглашает общественность, включая бизнес-структуры, к диалогу, устанавливая формы и пределы сотрудничества в общих интересах.

8.1. Законы об участии граждан и организаций в государственном управлении и представительстве частных интересов

Возможности участия граждан и организаций в государственном управлении гарантируются прежде всего Основным законом страны — *Конституцией РФ*¹⁷⁹.

Так, в ч. 1 ст. 30 закреплено право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Обеспечивается свобода деятельности таких объединений.

Часть 1 ст. 32 провозглашает право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это означает, что российские граждане (кроме признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда):

- имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме;
- имеют равный доступ к государственной службе;
- имеют право участвовать в отправлении правосудия.

В ст. 33 Конституции установлено право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Указанные гарантии доступа частных лиц к государственному управлению более подробно раскрываются в *федеральных законах*:

- «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁸⁰ (устанавливает официальный порядок рассмотрения обращений граждан и организаций, контроль за соблюдением такого

¹⁷⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

порядка, меры ответственности в случае его нарушения, гарантии безопасности граждан в связи с их обращениями и др.);

- «Об общественных объединениях»¹⁸¹ (регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений);
- «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁸² (закрепляет правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия).

Все эти нормы, во-первых, обеспечивают условия для объединения отдельных групп интересов и, во-вторых, создают предпосылки для конструктивного диалога с властью.

8.2. Законы о доступе к информации

Гражданам и организациям гарантируется доступ к получению информации, в том числе о деятельности органов государственной власти.

В частности, *Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*¹⁸³ в ст. 8 наделяет граждан и организации правом на получение информации от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Так, гражданин имеет право на получение от государства информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, а организация вправе получать сведения, необходимые при осуществлении

¹⁸¹ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

¹⁸² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

¹⁸³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

уставной деятельности в связи с взаимодействием с государственными или муниципальными органами.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ, в том числе с использованием интернета, к информации о своей деятельности, за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну.

Закон устанавливает виды информации, к которой не может быть ограничен доступ:

- нормативные правовые акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация);
- информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- информация об использовании бюджетных средств и др.

Сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляются бесплатно, за исключением ограниченных федеральными законами случаев.

В дополнение к указанному федеральному закону Закон РФ «О средствах массовой информации»¹⁸⁴ в ст. 1 устанавливает, что поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством случаев.

Важно обратить внимание, что эти нормы обеспечивают не только доступ к различным источникам информации, но и возможность применения лоббистских технологий в медиaprостранстве.

СМИ создают информационный фон в обществе, который нередко влияет на представителей власти, настраивая их на принятие определенных официальных решений. Например, волна обсуждений той или иной проблематики в медиaprостранстве способна создать необходимый резонанс, привлечь внимание государства и изменить позицию

¹⁸⁴ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

уполномоченных органов или одного конкретного чиновника, от которого зависит принятие того или иного политического решения. Поэтому лоббисты, опираясь на гарантии в области доступа к информации и ее распространения, участвуют в создании информационных кампаний и формировании информационного контекста. Как правило, это требуется в следующих случаях:

- создание имиджа компании в глазах общества и государства;
- привлечение внимания государства к отраслевым проблемам (например, связанным с недостатками правового регулирования, избыточными ограничениями, административными барьерами);
- вовлечение в проблематику конкретных стейкхолдеров во власти;
- создание нужной информационной повестки в обществе (например, положительное или отрицательное отношение к определенной продукции для ее последующего регулирования);
- усиление эффекта от проведения мероприятий, участия в законотворческих процедурах и других действий, совершаемых в ходе реализации лоббистского проекта.

Российское законодательство позволяет достигать перечисленных целей, опираясь на правовой инструментарий.

8.3. Законы, устанавливающие границы взаимодействия государственных и частных субъектов

Законы, ограничивающие взаимодействие представителей власти с частными субъектами, адресованы преимущественно должностным лицам органов государственного управления. Они определяют правовой статус государственных служащих, содержат требования к порядку реализации ими публичных полномочий, закрепляют меры ответственности в случае нарушения установленных требований.

Центральным актом, регулирующим частно-публичное взаимодействие, является *Федеральный закон «О противодействии коррупции»*¹⁸⁵. Он указывает на ряд запретов для лиц, замещающих государственные должности РФ или ее субъектов и муниципальные должности. В частности, согласно ст. 12.1 они не вправе:

- быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;
- получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц;
- разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие им известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Кроме того, от лиц, замещающих определенные категории должностей (например, руководителей, помощников, специалистов Администрации Президента РФ или Аппарата Правительства РФ, руководителей и помощников федеральных министерств), Закон о противодействии коррупции требует предоставления сведений:

- о собственных доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, расходах;
- доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, расходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 8, 8.1).

¹⁸⁵ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9). В случае совершения коррупционного правонарушения виновный может быть привлечен к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности по законодательству РФ, а также по решению суда может быть лишен права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы (ст. 13).

Необходимо отметить, что Закон о противодействии коррупции налагает ограничения на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора. Это значит, что бывший чиновник, занимавший должность из установленного перечня, в течение двух лет после увольнения со службы вправе работать в организации или оказывать ей услуги только с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих (речь идет об услугах стоимостью более 100 000 рублей, оказываемых в течение месяца). Правда, это ограничение действует только в том случае, если работа организации связана с публичными полномочиями чиновника, которые он осуществлял на государственной службе. Вероятно, эта норма призвана контролировать практику так называемых «вращающихся дверей» — перемещение бывших чиновников на работу в коммерческий сектор и наоборот — во избежание теневого лоббирования в органах государственной власти.

Другой нормативный акт, определяющий правовое положение гражданского служащего, — *Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*¹⁸⁶. Он содержит аналогичные антикоррупционному законодательству запреты и ограничения для представителей власти.

Особые правила предусматриваются в отношении должностных лиц органов законодательной власти — депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

¹⁸⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Так, *Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*¹⁸⁷ в ст. 9 закрепляет обязанность соблюдения этических норм.

Стандарты поведения депутатов и сенаторов провозглашены в *кодексах поведения*¹⁸⁸. Например, сенатор Совета Федерации должен соблюдать следующие требования:

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать беспристрастность, исключающую возможность влияния на его служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений.

Депутат Государственной Думы обязан:

- соблюдать этические нормы;
- представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- передавать принадлежащие ему и приносящие доход ценные бумаги, акции в доверительное управление, если владение ими может привести к конфликту интересов;

¹⁸⁷ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁸⁸ Кодекс этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, помощника сенатора Российской Федерации по работе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, работающего по срочному служебному контракту: утв. Распоряжением Председателя Совета Федерации от 25.03.2021 № 27рп-СФ; Требования к поведению депутатов Государственной Думы с учетом законодательно установленных ограничений, обязанностей и запретов.

- приостанавливать на весь срок полномочий службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службы, прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, таможенных органах, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- поддерживать связь с избирателями, в том числе рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан и т. д.

Упомянутые нормативные акты представляют механизм контроля поведения государственных служащих и содержат требования к добросовестной реализации ими должностных полномочий. Разумеется, эти предписания касаются не только чиновников, но и представителей частных интересов, исключая неправовые способы влияния на органы государственной власти.

8.4. Институт государственно-частного партнерства

Институт государственно-частного партнерства (ГЧП) — это одна из официальных форм сотрудничества власти и бизнеса в России. Цель механизма частно-публичного взаимодействия — создание правовых условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, а также для повышения качества товаров, работ и услуг.

Как указано в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...», ГЧП — это юридически оформленное на определенный срок сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое основано на объединении ресурсов и распределении рисков¹⁸⁹.

В качестве *публичного партнера* выступают Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование. От их имени соответственно действуют:

¹⁸⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- Правительство РФ, или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, или орган публичной власти федеральной территории;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ;
- глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

В качестве *частного партнера* выступает российское юридическое лицо.

ГЧП реализуется на основании соглашения — гражданско-правового договора между публичным и частным партнерами, заключенного на срок не менее чем три года.

В соответствии с соглашением о ГЧП частный партнер участвует:

- в строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры;
- полном или частичном финансировании создания объекта инфраструктуры;
- его последующей эксплуатации и (или) техническом обслуживании.

На основании соглашения о ГЧП у частного партнера возникает право собственности на объект инфраструктуры при условии его обременения.

Порядок и условия заключения, исполнения и прекращения соглашения о ГЧП, соглашения о муниципально-частном партнерстве, полномочия органов государственной власти, гарантии прав и законных интересов сторон соглашения установлены в упомянутом федеральном законе.

GR- и лоббистская деятельность может быть направлена на сопровождение реализации проектов ГЧП: в подобных случаях представитель компании (GR-специалист или лоббист) обеспечивает эффективную коммуникацию с публичным партнером, помогая гармонизировать интересы сторон.

8.5. Возможности доступа частных субъектов к участию в законотворческом процессе

В России реализованы отдельные механизмы участия общественности, включая бизнес-структуры, в законотворческом процессе: частные субъекты могут оценивать предлагаемый государством нормативный правовой акт и выступать с предложениями по его совершенствованию. Тем самым в отдельных случаях граждане и организации непосредственно влияют на разработку правового регулирования общественных отношений.

Оценка регулирующего воздействия

Примером подобных инструментов вовлечения частных субъектов в нормотворчество выступает процедура ОРВ¹⁹⁰, включающая публичные консультации по законопроекту с заинтересованными сторонами. ОРВ активно применяется во многих странах для исследования недостатков государственного регулирования, определения его целей, поиска альтернативных способов их достижения. Суть механизма ОРВ состоит в анализе потенциальных позитивных и негативных эффектов новых правовых норм для выбора наиболее эффективного регуляторного подхода¹⁹¹.

ОРВ — это экспертиза проектов нормативных правовых актов, которая заключается в прогнозировании и анализе их потенциального влияния на функционирование рынков и на субъекты предпринимательской деятельности. Поскольку органы государственной власти разрабатывают проекты законов или иных актов, которые могут создавать дополнительные ограничения и нагрузку для бизнеса, оценка этих проектов должна осуществляться при участии экспертов, в том числе из коммерческого сектора. В этом смысле ОРВ обеспечивает дополнительный контроль обоснованности регуляторных решений.

¹⁹⁰ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹⁹¹ Подробнее о значении ОРВ и международном опыте см. на официальном сайте ОРВ: <http://orv.gov.ru/Content/List?cat=1091>.

Важно обратить внимание, что *механизм ОРВ* обладает следующими особенностями:

- проект нормативного акта оценивается исключительно с точки зрения его соответствия принципам Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁹² (устанавливает требования нормативных актов, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также основы государственного контроля (надзора), муниципального контроля);
- оценке подвергаются только те проекты, которые разрабатывают федеральные органы исполнительной власти (если разработчиком проекта выступает орган законодательной власти, ОРВ не проводится);
- по итогам ОРВ проекту нормативного акта присваивается степень регулирующего воздействия проекта нормативного акта — высокая, средняя или низкая.

Высокая степень регулирующего воздействия означает, что в проекте содержатся положения, которые:

- устанавливают ранее не предусмотренные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их установлению;
- приводят к возникновению у субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности ранее не предусмотренных расходов;
- вводят ранее не предусмотренные требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, а также к осуществлению полномочий органов местного самоуправления.

Средняя степень регулирующего воздействия присваивается, если проект акта закрепляет положения, которые:

¹⁹² Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

- изменяют ранее установленные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению;
- приводят к увеличению расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности;
- изменяют ранее установленные требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения и органов местного самоуправления.

При выявленной *низкой степени регулирующего воздействия* проект акта не содержит ни одного из перечисленных положений.

Таким образом, ОРВ проектов нормативных правовых актов позволяет:

- выявить и оценить возможные положительные и отрицательные последствия принятия нормативного акта, снизить риски нового регулирования;
- определить влияние предлагаемого правового регулирования на деловой климат и инвестиционную привлекательность государства или региона, конкуренцию и структуру рынков;
- обеспечить выбор наиболее эффективного регуляторного подхода;
- повысить качество нормативных правовых актов, укрепить доверие бизнеса и общественности к государственным решениям;
- оптимизировать управленческую среду и снизить плотность правового регулирования;
- обеспечить публичность правотворческого процесса и участие в нем всех заинтересованных сторон, которым адресовано новое регулирование.

Процедура ОРВ состоит из трех этапов.

Во-первых, разработчик проекта акта (федеральный орган исполнительной власти) размещает на официальном сайте regulation.gov.ru уведомление о его подготовке, которое содержит:

- вид, наименование и планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта;
- сведения о разработчике проекта;
- обоснование необходимости подготовки проекта;

- описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования;
- круг лиц, на которых будет распространено его действие, а также сведения о необходимости (отсутствии необходимости) установления переходного периода;
- краткое изложение цели регулирования и общую характеристику соответствующих общественных отношений;
- срок принятия разработчиком предложений в связи с размещением уведомления (не менее 10 рабочих дней со дня размещения уведомления на официальном сайте) и наиболее удобный способ их представления;
- иную информацию, относящуюся, по мнению разработчика, к сведениям о подготовке проекта акта.

Помимо этого, разработчик обязан *сообщить о размещении уведомления заинтересованным субъектам:*

- профильным федеральным органам исполнительной власти;
- представителям предпринимательского сообщества (органам и организациям, которые осуществляют деятельность по защите и представлению интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства);
- АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», рабочей группе по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти при Подкомиссии Правительственной комиссии по проведению административной реформы;
- Общественной палате РФ и общественному совету при разработчике;
- Экспертному совету при Правительстве РФ;
- Уполномоченному при президенте РФ по защите прав предпринимателей;
- заинтересованным органам государственной власти субъектов РФ, если реализация проектов актов окажет влияние на их социально-экономическое развитие;
- Фонду Национальной технологической инициативы;
- иным организациям, которые, по мнению разработчика, целесообразно привлечь к подготовке проекта акта.

На этом этапе разработчик обязан рассмотреть все поступившие предложения о проекте нормативного акта, составить их сводку и разместить ее на официальном сайте. По результатам рассмотрения предложений разработчик может также принять мотивированное решение об отказе в подготовке проекта акта и разместить на официальном сайте соответствующую информацию, известив перечисленные выше органы и организации.

Во-вторых, разработчик проекта акта формирует *сводный отчет о проведении ОРВ* и размещает его вместе с самим проектом на официальном сайте, после чего организует публичное обсуждение проекта акта.

Срок публичного обсуждения зависит от степени регулирующего воздействия, но не может составлять менее: 20 рабочих дней при высокой степени регулирующего воздействия; 15 — при средней; 10 — при низкой.

Разработчик рассматривает все предложения, поступившие в установленный срок, и составляет сводку, которую размещает на официальном сайте не позднее чем через 20 рабочих дней после окончания публичного обсуждения. По результатам обсуждения разработчик корректирует проект акта и сводный отчет. Если в итоге будут внесены изменения с высокой или средней степенью регулирующего воздействия, проект акта подлежит повторному публичному обсуждению. Разработчик размещает окончательные версии проекта акта и сводного отчета на официальном сайте и направляет их в Министерство экономического развития РФ для подготовки заключения.

По результатам рассмотрения предложений, поступивших через публичное обсуждение, разработчик может принять мотивированное решение об отказе от подготовки проекта и разместить на официальном сайте соответствующую информацию.

В-третьих, Минэкономразвития России готовит *отчет об оценке регулирующего воздействия с выводами*:

- о наличии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- наличии положений, приводящих к необоснованным расходам субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также к расходам федеральных, региональных, местных бюджетов (либо к снижению их доходов);
- обоснованности предложенного способа регулирования.

Если проект акта содержит положения с высокой или средней степенью регулирующего воздействия, Минэкономразвития может провести публичные консультации с заинтересованными органами и организациями и размещает на официальном сайте свое заключение, как и сам нормативный правовой акт после его официального опубликования.

Если Минэкономразвития обнаружит нарушение разработчиком порядка процедуры ОРВ, оценка проводится повторно с самого начала.

Следует отметить, что ОРВ возможна не только на этапе разработки проекта нормативного правового акта. Этот механизм также применяется для оценки законопроекта после его принятия Государственной Думой во втором чтении, если он относится к сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и регулирует отношения в следующих областях:

- организация и осуществление государственного контроля (надзора);
- установление, введение и взимание налогов, сборов и страховых взносов;
- налоговый контроль, обжалование актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;
- создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц и осуществление ими своей деятельности;
- установление порядка и правил регулирования таможенного дела;
- закупки товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами;
- применение мер ответственности за нарушение законодательства в указанных областях¹⁹³.

В этих случаях для организации процедуры ОРВ Совет Государственной Думы по предложению ответственного комитета может направить законопроект в правительство, которое, в свою очередь, определяет порядок ее проведения и направляет результаты в Госдуму¹⁹⁴.

Таким образом, ОРВ представляет достаточно эффективный санкционированный государством механизм воздействия на экономическую

¹⁹³ Постановление Государственной Думы РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

политику со стороны частных субъектов. Он объединяет интересы государства и общественности при разработке новых регуляторных подходов, поскольку к участию в ОРВ приглашаются игроки рынка, лидеры мнений, представители отраслевых и деловых объединений и ассоциаций, научно-исследовательских организаций, СМИ и другие заинтересованные лица. Благодаря этому у частных субъектов есть официальный канал продвижения своей позиции или инициатив в области предпринимательской и иной экономической деятельности. Например, если компания не согласна с регуляторным решением, предложенным государством, то в ходе публичных консультаций ее представитель может направить независимое правовое заключение о проекте нормативного акта и свою концепцию регулирования. Конечно, профильные органы исполнительной власти, которые ведут работу над проектом нормативного акта, не связаны результатами ОРВ: помимо этой процедуры, любой проект проходит внутренние межведомственные согласования. Тем не менее выводы, изложенные в заключении об ОРВ, принимаются к сведению и могут влиять на итоговое государственное решение, а значит, этот способ публичного контроля нормотворческого процесса выполняет свои функции: обеспечивает *прозрачность* и *системный подход* к принятию, изменению и отмене правовых норм с участием широкого круга экспертов.

Регуляторная гильотина

Другой пример институционального взаимодействия государства и бизнеса в нормотворческом процессе — механизм регуляторной гильотины¹⁹⁵. Такое название получила масштабная реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государства, которая заключается в *пересмотре обязательных требований, предъявляемых к бизнесу*.

В 2019 г. президент в рамках послания Федеральному Собранию поручил правительству *отменить с 1 января 2021 г. все утратившие актуальность нормативные правовые акты в сфере государственного контроля*

¹⁹⁵ Подробнее о реформе контроля и надзора, механизме регуляторной гильотины см. на официальных сайтах реформы (<https://knd.ac.gov.ru/about/>) и Минэкономразвития (https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/).

(надзора), а также разработать новые нормы с учетом рискоориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих областях¹⁹⁶. На тот момент хозяйствующие субъекты были вынуждены следовать законодательным предписаниям, разработанным и принятым еще в советский период. Это стало одним из главных препятствий для развития бизнеса в современных экономических и технологических условиях, а главное, ключевая задача этих предписаний — безопасность граждан — не выполнялась в полной мере. Поэтому целью реформы было определить, насколько действующие нормы соответствуют новым экономическим реалиям. Для этого требовалось отменить все неактуальные нормативные правовые акты и сформировать новую, эффективную систему государственного контроля (надзора), направленную на снижение социально значимых рисков.

Регуляторная гильотина включала в себя *инвентаризацию всех действующих и обязательных требований для бизнеса* с участием уполномоченных государственных органов и независимых экспертов, в том числе из бизнес-сообщества.

Перед участниками реформы стояли задачи:

- провести глобальную ревизию обязательных требований;
- разработать новую систему понятных и четких требований к бизнесу по направлениям регулирования (регуляторная гильотина распространялась на 132 вида государственного контроля/надзора);
- устранить избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности;
- снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- повысить уровень безопасности населения благодаря современной системе требований, соответствующей технологическим реалиям сегодняшнего дня.

Реализация регуляторной гильотины осуществлялась на основании дорожной карты, утвержденной правительством при поддержке всех

¹⁹⁶ Перечень поручений Президента РФ (№ Пр-294 от 26.02.2019) по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019.

заинтересованных сторон — представителей предпринимательского, экспертного, научного сообществ¹⁹⁷.

В осуществлении регуляторной реформы принимали участие 39 федеральных органов исполнительной власти, более 1300 экспертов, 43 рабочие группы в самых разных направлениях предпринимательской и иной экономической деятельности¹⁹⁸.

Представители бизнес-сообщества активно привлекались к сотрудничеству в рабочих группах, перед которыми стояла задача оценить проекты нормативных актов, подготовленных министерствами, и предложить их усовершенствование. Таким образом, эксперты, включая игроков рынка, в составе рабочих групп активно влияли на содержание нового регулирования, участвуя в подготовке проектов нормативных правовых актов и иных документов в соответствующих сферах экономики и общественных отношений.

Рабочие группы стали неотъемлемыми участниками нормотворческого процесса: после завершения основных мероприятий регуляторной гильотины они продолжают свою работу по рассмотрению проектов актов, содержащих обязательные требования.

К сегодняшнему дню реформа «Регуляторная гильотина» достигла видимых результатов.

- Во-первых, приняты федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

¹⁹⁷ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма регуляторной гильотины утвержден председателем Правительства РФ 29.05.2019 № 4714п-П36.

¹⁹⁸ Автомобильный транспорт; азартные игры и лотереи; безопасность донорской крови; безопасность дорожного движения; водный транспорт; воздушный транспорт; драгоценные металлы и камни; железнодорожный транспорт; животноводство и растениеводство; здравоохранение; земля и недвижимость; интеллектуальная собственность; коллекторская деятельность; контрольно-кассовая техника; культура; лесное хозяйство; метеорология; обеспечение единства измерений; образование; оценка соответствия; пожарная безопасность и чрезвычайные ситуации; полиграфическая продукция; производство и оборот алкогольной продукции; промышленная безопасность; развитие конкуренции; реклама; рыболовство; саморегулируемые организации аудиторов; саморегулируемые организации сельскохозяйственных кооперативов; санитарно-эпидемиологическое благополучие; связь и информационные технологии; социальное обслуживание; средства массовой информации; строительство и жилищно-коммунальное хозяйство; торговля и защита прав потребителей; транспортная безопасность; трудовые отношения и охрана труда; туризм; экология и природопользование; фармацевтика и медицинские изделия; финансово-экономическая деятельность и отчетность; энергетика.

Федерации»¹⁹⁹ и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»²⁰⁰.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет рискоориентированный подход; возможности применения альтернативных инструментов регулирования; перечень и порядок контрольно-надзорных мероприятий; процедуры профилактики и иные меры по предупреждению рисков; порядок привлечения подконтрольных лиц к ответственности и оспаривание действий инспектора. Кроме того, закон расширяет гарантии прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения требований нормативных правовых актов, которые связаны с осуществлением экономической деятельности.

Для обеспечения предсказуемости правового регулирования введены специальные правила вступления в силу нормативных правовых актов с обязательными требованиями: они вступают в силу 1 марта или 1 сентября, но не ранее чем через 90 дней с даты их официального опубликования.

В законодательстве предусмотрен механизм замкнутого регуляторного цикла с обеспечением участия заинтересованных лиц на этапах установления и оценки применения обязательных требований.

В целях обеспечения периодического анализа и пересмотра обязательных требований законом ограничен срок действия подзаконных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования (до 6 лет).

- Во-вторых, пересмотрены нормативные правовые акты, которые устанавливают обязательные требования, подлежащие проверке при осуществлении государственного контроля (надзора). Общее количество актов, признанных недействующими (утратившими силу), превысило 12 000. В целях формирования новой системы

¹⁹⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

²⁰⁰ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

нормативного правового регулирования по видам государственного контроля, участвующим в регуляторной гильотине, было принято 447 нормативных правовых актов, вступивших в силу 1 января 2021 г.²⁰¹

- В-третьих, созданы специальные реестры: Реестр обязательных требований, Единый реестр видов контроля, Единый реестр проверок, которые оптимизируют деятельность государства по контролю и надзору за бизнесом.

Таким образом, в ходе реформы «Регуляторная гильотина» представители бизнес-сообщества могли (и продолжают) непосредственно влиять на те области правового регулирования, которые содержат обязательные требования. На первых этапах реализации реформы игроки рынка могли делиться своими идеями не только через членство в рабочих группах, но и через отраслевые ассоциации, которые собирали и консолидировали мнения, направляли их в департамент аппарата правительства, ответственный за проведение регуляторной гильотины (сейчас эта задача возложена на Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития РФ). Фактически государство предложило субъектам экономической деятельности влиять на то, какими будут требования для них же самих, контролировать процесс их создания и разделить ответственность за результаты реформы: снижение административной нагрузки на бизнес, отмена избыточных и неэффективных требований, создание прозрачной системы правил ведения предпринимательской деятельности.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов

Российское законодательство предусматривает обязательное проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Такая экспертиза включает в себя:

²⁰¹ Подробная статистика приведена на официальном сайте реформы: <https://knd.ac.gov.ru/analytics/>.

- выявление факторов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- исключение положений, содержащих неопределенные, трудно-выполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающих условия для проявления коррупции²⁰².

Антикоррупционная экспертиза нормативных актов и их проектов проводится на основании принципа сотрудничества органов власти с институтами гражданского общества.

В частности, институты гражданского общества и граждане вправе за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Для этого эксперты по проведению независимой антикоррупционной экспертизы должны пройти процедуру аккредитации в Министерстве юстиции РФ.

Не допускается проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

- гражданами, имеющими неснятую или непогашенную судимость;
- гражданами, включенными в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, за совершение коррупционного правонарушения;
- международными и иностранными организациями;
- иностранными агентами.

Хотя заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, оно подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения.

Если в заключении, представленном в экспертизе, есть предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов, то по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ.

²⁰² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Доступ к информации о проектах нормативных правовых актов

Нормотворческий процесс в России отличается достаточно высоким уровнем открытости, поскольку законодательство предусматривает обязательную публикацию в интернете всех законопроектов, разрабатываемых в органах как законодательной, так и исполнительной власти²⁰³.

Законопроекты органов исполнительной власти публикуются на сайте <https://regulation.gov.ru/>²⁰⁴, а внесенные на рассмотрение Государственной Думой — на <https://sozd.duma.gov.ru/>²⁰⁵. На этих публичных интернет-ресурсах можно найти сам текст законопроекта, информацию о его инициаторах, этапах его разработки и рассмотрения органами государственной власти. Конечно, документы, представляющие государственную тайну или предназначенные только для служебного пользования, не публикуются.

Граждане и организации пользуются открытым доступом к большинству проектов нормативных актов, а информация о ходе законотворческих процедур является общедоступной для населения.

Таким образом, несмотря на отсутствие прямых законодательных правил, регулирующих лоббистскую деятельность напрямую, общие основания и формы ее осуществления все же рассмотрены. Поэтому, хотя лоббизм в России и не обладает статусом официального института частно-публичного взаимодействия, нельзя согласиться с тем, что продвижение групп интересов находится за рамками правового поля.

²⁰³ Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

²⁰⁴ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

²⁰⁵ Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД) — федеральная государственная информационная система, целью которой является информационное обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации (утв. Распоряжением руководителя Аппарата Государственной Думы № 2-96 «Об опытной эксплуатации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Системы обеспечения законодательной деятельности единой государственной автоматизированной системы “Законотворчество”»).

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ GR И ЛОББИЗМА В РОССИИ

Чтобы определить рамки лоббистской деятельности и придать институту лоббизма официальный статус в современной России, можно следовать по пути правового и (или) этического регулирования. Эти методы регламентации лоббирования можно рассматривать в качестве как альтернативных, так и взаимодополняющих механизмов.

Оценивая перспективы правового регулирования GR и лоббизма в России, отметим, что этот подход включает в себе как преимущества, так и риски, о которых подробно сказано в первой части этой книги.

При выборе оптимальной модели государственного и общественного контроля лоббистских практик в органах власти нельзя оставить без внимания ряд важных вопросов, требующих обсуждения всеми заинтересованными сторонами — представителями государства, профессионального и экспертного сообществ. Только после подробного изучения потенциальных проблем в области правоприменения и поиска взвешенных решений можно приблизиться к созданию концепции правового регулирования лоббизма.

Во-первых, необходимо определить пределы правового регулирования — установить границы регулирующего действия права в области лоббистских отношений. В частности, чтобы избежать возможных рисков введения регулирования, но при этом достигнуть его целей, важно *найти баланс между чрезмерно мягкими (и потому неэффективными) и избыточно жесткими (и потому стимулирующими теневое лоббирование) нормами.*

Во-вторых, следует решить, каким субъектам будут адресованы нормативные предписания. Повторим, что рынок GR- и лоббистских услуг устроен непросто, особенно в России: функции GR-специалиста и лоббиста зачастую смешиваются, а позиции штатных лоббистов в компаниях отсутствуют. В результате может сложиться ситуация, при которой правовое регулирование будет распространяться только на лоббистов-консультантов, в то время как GR-специалисты продолжают фактически осуществлять лоббистскую деятельность, формально не подпадая под законодательные требования. Либо наоборот: если действие правовых норм будет охватывать обе категории профессионалов, GR-специалисты, которые занимаются только аналитической работой, необоснованно окажутся в зоне регулирующего воздействия закона, по сути их не касающегося.

В-третьих, чтобы избежать повторения неудачных попыток разработки законопроектов о лоббизме в последние десятилетия, очень важно оценить:

- насколько своевременным станет решение о создании правовых норм в области регулирования лоббистской деятельности;
- готовы ли государство и профессиональное сообщество к диалогу и объединению усилий на этом пути;
- согласны ли лоббисты продвигать законодательную инициативу в органах власти, если она будет разработана;
- насколько актуален вопрос правового регулирования лоббизма с точки зрения текущей политической и экономической повестки.

Необходимо найти и обосновать ответы на эти вопросы, прежде чем сделать выбор в пользу разработки специального закона о лоббировании частных интересов в органах государственной власти.

9.1. Пределы правового регулирования GR и лоббизма

Сложность принятия закона о лоббизме состоит главным образом в определении пределов правового регулирования лоббистских отношений. Прежде чем выработать концепцию законодательного акта о лоббистской

деятельности, необходимо оценить, какой должна быть степень правового воздействия на общественные отношения, складывающиеся в ходе продвижения частных интересов в органах государственной власти.

В первую очередь следует определить регулятивную способность тех или иных норм: действительно ли они приведут к упорядоченности практик лоббирования в государственном аппарате. Это зависит от *конкретных механизмов контроля*, которые будут выбраны в качестве законодательного подхода: в чем состоят права и обязанности участников правоотношений; какие предписания определяют поведение субъектов; обеспечены ли требования принудительной силой в виде юридической ответственности за нарушение норм и т. д. Иными словами, нужно решить, каковы должны быть:

- детализированность;
- императивность;
- жесткость правовых норм, регламентирующих лоббистскую деятельность.

Все эти аспекты можно обозначить как напряженность или интенсивность правового регулирования²⁰⁶.

Детализированность правовых норм

Если рассуждать о том, насколько лоббистская деятельность в России нуждается в детальном регулировании, то можно предложить два альтернативных подхода. Первый заключается в создании так называемого рамочного закона, который закрепит общие принципы частно-публичного взаимодействия; второй предполагает разработку подробных правил продвижения групп интересов в органах государственной власти.

Что касается первой модели правового регулирования, то, с одной стороны, *рамочный закон о лоббизме* имеет ряд преимуществ, главное из которых — возможность предусмотреть на первом этапе только самые общие положения о лоббировании.

²⁰⁶ Соловьев С.Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями. С. 47.

С другой стороны, выбор такого законодательного подхода, вероятно, создаст неопределенность в области порядка осуществления лоббистской деятельности. Традиционно рамочное регулирование носит отсылочный характер и предполагает последующую конкретизацию его положений в других нормативных документах — специальных законах или подзаконных актах. Поэтому, хотя с помощью разработки рамочного закона можно закрепить институт лоббизма в качестве официального инструмента представительства частных интересов во властных структурах, потребность в более детальных правилах лоббистской деятельности сохранится. В противном случае рамочный закон будет носить исключительно декларативный характер, провозглашая лишь общие принципы частно-публичного взаимодействия, многие из которых уже содержатся в российском законодательстве.

Выбор альтернативного законодательного подхода — создание *детальных правил регулирования лоббизма* — позволит избежать слишком общих или оценочных понятий за счет выработки более четких формулировок и подробных критериев определения субъектов, механизмов и правил лоббистской деятельности с оговоренными исключениями. Такая модель с большей вероятностью исключит правовую неопределенность и внесет ясность в правоприменительную практику. Однако она неизбежно связана с другими рисками: избыточное регулирование зачастую ведет не к упорядочиванию общественных отношений, а к теневой деятельности их участников.

Как показывает практика зарубежных стран с длительной историей правового регулирования лоббизма, в первую очередь опыт США, любой закон о лоббизме обладает потенциалом для злоупотреблений. Когда правила, предусмотренные в законе 1946 г., были слишком общими, американские лоббисты просто их игнорировали. Когда с принятием нового закона, 1995 г., правила ужесточились и стали более подробными, недобросовестные представители профессии все же смогли найти лазейки для теневого лобби. И, несмотря на многочисленные попытки органов власти устранить недостатки регулирования и внести поправки в закон о лоббизме, нарушений и политических скандалов с участием лоббистов не становится меньше.

Конечно, этот пример не означает, что нужно отказаться от идеи установления законодательных рамок лоббистской деятельности. Однако подобные практики нельзя игнорировать, поскольку они в очередной

раз подчеркивают сложность в определении пределов правового регулирования этой непростой сферы общественных отношений.

Императивность правовых норм

В законотворчестве метод правового воздействия определяется характером, сущностью регулируемых общественных отношений. Так, *императивный метод правового регулирования* применяется в публичном праве, где отношения между участниками выстроены по вертикали: с одной стороны субъектом отношений выступает государство, с другой — граждане и организации. Поскольку такие отношения характеризуются неравенством регулирующей и регулируемой сторон, императивное воздействие выражается в установлении *строгих предписаний* в виде обязанностей или запретов, как, например, в административном или уголовном праве.

Диспозитивный метод правового регулирования используется в частном праве, где стороны регулируемых правоотношений равны между собой, а значит, имеют возможность *самостоятельно определять свои права и обязанности и выбирать способ поведения* в установленных законом рамках.

Сложность выбора метода регулирования лоббистских отношений состоит в том, что они содержат в себе как публичный, так и частный элементы, поскольку сочетают общественные и частные интересы.

С одной стороны, лоббистская деятельность характеризуется *много-субъектным составом*, а ее результаты обычно влияют на неопределенный круг лиц. Усилия лоббистов по продвижению групп интересов зачастую влияют не только на деятельность отдельной организации (организаций), но и на экономические отрасли, некоммерческий сектор и общественность в целом, поскольку реализация конкретного лоббистского проекта может затронуть широкий круг общественных интересов, например, в сферах экономики, здравоохранения или защиты окружающей среды. Более того, одной из сторон лоббистских отношений, непосредственно участвующей во взаимодействии, является государство в лице его органов и должностных лиц. Это означает, что *публичный характер таких отношений* требует императивного воздействия, особенно когда речь идет о контроле лоббистских практик в целях соблюдения законности и обеспечения прозрачности продвижения частных

интересов. Например, создание реестра лоббистов и установление требования об обязательной регистрации в нем отражают императивный характер правового регулирования.

С другой стороны, лоббистские отношения в силу своей специфики не только предполагают установление обязательных предписаний властными субъектами, но и допускают заключение договоров и соглашений между лоббистом и частным субъектом, в чьих интересах действует лоббист. Эти отношения носят *частноправовой характер* и нуждаются в более мягком, преимущественно диспозитивном регулировании. Кроме того, механизмы контроля лоббистской деятельности также могут подчиняться диспозитивным началам: например, если регистрация в реестре лоббистов будет не обязательной, а добровольной.

Таким образом, поскольку правовое регулирование лоббизма призвано выражать и защищать интересы как публичных, так и частных субъектов, необходимо оценить, какая степень воздействия государства на лоббистские отношения будет сбалансированной. Этот вопрос непосредственно связан с жесткостью правовых норм в области регулирования лоббизма.

Жесткость правовых норм

Эффективность жесткой или мягкой моделей регулирования лоббизма можно оценить на примере зарубежных стран.

В государствах, где предусмотрены более строгие требования к лоббистской деятельности, например в США и Канаде, лоббирование частных интересов действительно ограничено четкими рамками, выход за которые влечет негативные последствия в виде юридической ответственности. Лоббисты в обязательном порядке должны регистрироваться в специально созданных реестрах и сообщать информацию о себе и о каждом лоббистском контакте. Такой порядок способствует открытости практик лоббирования и их подконтрольности обществу и власти.

В то же время жесткое регулирование не способно полностью искоренить кулуарное взаимодействие лоббистов с представителями государства и теневое лобби. Например, несмотря на присущую им публичность, лоббистские практики в США нередко связаны с неправомерным влиянием на принятие государственных решений: в качестве лоббистов выступают члены семей законодателей; распространена уже упомянутая

ситуация «вращающейся двери», когда бывшие государственные служащие становятся лоббистами; зачастую лоббисты финансируют предвыборные кампании конгрессменов.

Кроме того, закон о лоббизме содержит лазейки, позволяющие лоббистам обойти требование о раскрытии своей деятельности: лоббистским контактом не считается коммуникация представителей СМИ с властью. При этом медиа зачастую используют для формирования как общественного мнения, так и позиции конкретного чиновника, и в этом смысле СМИ выступают инструментами лоббизма. Также лоббистским контактом не является общение с должностным лицом, если лоббист не преследует цели повлиять на принятие того или иного государственного решения. Сложно представить, каким образом это можно дополнительно проверить, — лоббист всегда может утверждать, что в его действиях не было никаких попыток воздействия на чиновника²⁰⁷. Поэтому даже детальный и достаточно жесткий закон, как уже не раз отмечено, не гарантирует прозрачности лоббистских практик и равенства всех участников частного-публичного взаимодействия в полной мере.

Как показывает опыт правового регулирования других сфер общественных отношений, даже небольшой шаг в сторону жестких законодательных рамок может создать обратный эффект: чрезмерные требования и ограничения будут стимулировать кулуарную и теневую лоббистскую деятельность. Например, требование об обязательной регистрации представителей интересов может вызвать негативную реакцию многих участников рынка GR- и лоббистских услуг, которые не готовы ни выносить в публичную плоскость неформальные контакты с чиновниками, ни раскрывать информацию о своих клиентах. Предсказуемо, что даже в случае принятия соответствующих правовых норм они найдут возможность уклониться от их соблюдения.

В перспективе строгие предписания способны усугубить неравное влияние на представителей власти в ходе принятия государственных решений: скорее всего, лица, обладающие неограниченными финансовыми ресурсами и доступом к высоким чиновникам, сохранят возможность действовать кулуарно.

Поэтому в контексте регулирования лоббизма *законодательное воздействие должно носить лишь упорядочивающий характер*, никоим

²⁰⁷ Костяев С.С. Лоббизм в бюджетном процессе США...

образом не ущемляя права и законные интересы граждан, юридических лиц, ассоциаций и других структур, какими бы финансовыми и экономическими ресурсами они ни обладали²⁰⁸.

При этом в странах, где предусмотрено более мягкое регулирование лоббистской деятельности, например добровольная регистрация лоббистов в реестре, правовые нормы не исполняются. В таком случае, если регулирование носит только декоративный характер, зачем тратить юридическую энергию и ресурсы органов власти и экспертного сообщества на его разработку?

Попытка найти *баланс между двумя моделями регулирования* была предпринята в Германии: хотя в законе установлена обязательная регистрация в реестре, представитель интересов вправе отказаться сообщать какую-либо информацию о финансировании своей деятельности. Однако такой отказ имеет последствия: например, лоббист не сможет участвовать в процедурах рассмотрения законопроектов, а при коммуникации с должностными лицами он обязан сообщать о своем отказе предоставить информацию о своей деятельности.

Компромиссный подход также реализован в Евросоюзе — регистрация в Реестре прозрачности (Transparency register) осуществляется на добровольной основе, при этом зарегистрированные представители интересов пользуются дополнительными возможностями продвижения частных интересов в органах ЕС: должностные лица с большей готовностью вступают в коммуникацию с лоббистами, включенными в реестр, тем самым стимулируя их к открытости.

Таким образом, проблема интенсивности правового регулирования лоббизма и его пределов требует взвешенного решения. Прежде чем выступить с той или иной законодательной инициативой, необходимо определить, в какой степени лоббистские отношения должны опираться на силу государственного принуждения, а в какой — сохранять пространство для саморегулирования.

Безусловно, для выбора наиболее сбалансированной и эффективной модели в обсуждении должны участвовать не только уполномоченные должностные лица государства, но и сами представители интересов, поскольку именно на них направлено правовое воздействие.

²⁰⁸ Субочев В.В. Лоббизм в России...

Вопрос о том, кому именно должно быть адресовано законодательное регулирование — только лоббистам-консультантам или еще и корпоративным лоббистам (или GR-специалистам), также является неоднозначным и требует размышлений.

9.2. Кому должно быть адресовано правовое регулирование лоббизма

По своей сути этот вопрос связан с определением пределов правового регулирования лоббизма в России, однако, будучи спорным и трудно решаемым, он требует отдельного осмысления.

Корпоративные GR-специалисты и (или) лоббисты-консультанты?

Анализ зарубежного законодательства о лоббизме показал, что в одних странах нормативные предписания обращены исключительно к лоббистам-консультантам (членам лоббистских фирм или частнопрактикующим специалистам), в других — еще и к корпоративным лоббистам, работающим в штате конкретной компании и представляющим ее интересы.

Проблема российского рынка лоббистских услуг заключается в том, что сегодня компании не предусматривают в своей корпоративной структуре позиций штатных лоббистов. Продвижением интересов компаний занимаются GR-специалисты либо нанятые лоббисты-консультанты. Возникает вопрос: на кого должны распространяться нормы правового регулирования в случае разработки и принятия соответствующего закона?

Если адресовать нормативные предписания только лоббистам-консультантам, то вызывает сомнение их эффективность, поскольку консалтинг в сфере лоббизма представляет незначительный сегмент всего профессионального рынка: в основном представительством и продвижением интересов бизнес-структур занимаются не внешние профессионалы, а штатные GR-специалисты. Поэтому регулирование в этом случае сможет охватить настолько малое число лоббистов, что вопрос о целесообразности его принятия становится еще более дискуссионным.

Фактически значительная часть лоббистских практик останется за рамками государственного контроля.

Более того, востребованность услуг лоббистов-консультантов ожидается снизится, поскольку в случае работы с ними компании вынуждены будут раскрывать информацию о себе, своих проектах и их финансировании. Вместо этого, опираясь на усилия корпоративных GR-специалистов, бизнес предпочтет сохранить максимальную конфиденциальность своей деятельности и продвигаемых интересов. Очевидно, что ограничения, которые несет в себе такой подход, создадут дисбаланс на рынке лоббистских услуг и не приведут к повышению прозрачности практик лоббирования в органах государственной власти.

Возможное решение распространить действие правовых норм о лоббизме и на корпоративных GR-специалистов также не имеет достаточных оснований. Как показывает практика, в компетенцию многих GR-специалистов входят исключительно аналитические задачи: систематический мониторинг регуляторной среды, выявление потенциальных рисков и возможностей для бизнеса компании, формирование GR-стратегии и др. Это означает, что, даже если GR-специалисты не вступают в коммуникацию с представителями государства и занимаются другими задачами, в силу своего корпоративного статуса они будут обязаны следовать требованиям закона, которые фактически к ним не относятся.

В текущей ситуации разделить корпоративных GR-специалистов на аналитиков и лоббистов сложно. Если представить, что закон о лоббизме будет действовать в отношении только тех GR-специалистов, которые занимаются лоббированием интересов, неясно, как это будет реализовано на практике, поскольку, чтобы не выполнять предписания (например, не регистрироваться в реестре), GR-специалист всегда может сослаться на то, что лоббистская деятельность не входит в его функции. Поэтому такая концепция регулирования лоббистских отношений также не обеспечит открытости продвижения частных интересов в органах государственной власти.

Выходом из этой ситуации может стать *добровольная регистрация лоббистов в реестре*, не обеспеченная силой государственного принуждения. Однако в таком случае можно предвидеть, что количество зарегистрированных представителей интересов будет настолько незначительным, что закон о лоббизме вряд ли выполнит свои задачи.

Что касается раскрытия информации о лоббистских контактах, стоит признать, что не только лоббисты, но и многие должностные лица органов власти не готовы пойти на выполнение этого требования. Несмотря на развитие публичных механизмов продвижения частных интересов, которые упомянуты в предыдущей главе, многие чиновники по понятным причинам не хотят испытывать влияние извне в ходе реализации своих полномочий и стремятся сохранить автономность. Поэтому если рассуждать о том, кому должно быть адресовано правовое регулирование лоббизма, то нельзя исключить из круга субъектов и самих представителей государства.

Представители государства?

Опыт правового регулирования лоббизма в иностранных государствах наглядно показывает, что, какими бы жесткими или мягкими ни были законодательные предписания, большинство правил лоббирования в конечном итоге имеют существенные недостатки в достижении своих целей. Некоторые зарубежные эксперты считают, что проблема заключается в неверной постановке этих самых целей²⁰⁹. Они полагают, что правовое регулирование лоббизма должно быть сфокусировано в первую очередь не на достижении прозрачности лоббистской деятельности, а на повышении открытости процедур государственного управления. Это означает, что правовые нормы должны быть адресованы не только самим лоббистам и частным субъектам, в чьих интересах они действуют, но и представителям власти.

В частности, при регулировании лоббистской деятельности должны быть учтены следующие принципы:

- равенство доступа различных заинтересованных групп к процессам выработки государственной политики (например, реформирование методов консультаций и слушаний с участием общественности);
- подотчетность должностных лиц органов государственной власти (например, путем предоставления информации о принятии

²⁰⁹ См., напр.: Bitonti A. How lobbying regulation can make democracy work better (<https://theloop.ecpr.eu/how-lobbying-regulation-can-make-democracy-work-better/>).

государственных решений и публичной коммуникации с представителями общественности);

- философия открытого правительства (повышение доступа к органам государственной власти, расширение возможностей общественного контроля за государственным управлением).

Безусловно, эти принципы реализованы в российской политической системе, о чем свидетельствуют развитие институциональных механизмов участия частных субъектов в нормотворческом процессе, публичный доступ граждан к проектам нормативных правовых актов и др. Эти инструменты частно-публичного взаимодействия говорят о стремлении государства к большей открытости.

Вместе с тем очевидно, что открытость государственного управления не может быть безграничной, иначе она станет фактором социального риска. Чтобы не вредить устойчивому развитию общества, сохранять упорядоченность отношений в социуме и эффективно достигать общественно значимых целей, органы государства и их должностные лица не могут реализовывать властные полномочия исключительно в открытой форме.

Для повышения качества государственных решений, обеспечения равного доступа граждан и организаций к диалогу с должностными лицами важно и дальше развивать механизмы частно-публичного взаимодействия. Правовое регулирование лоббистской деятельности представляется значимым, но не единственным направлением такого развития. Например, расширение возможностей участия экспертных сообществ в рабочих группах или консультациях в органах государственной власти является одним из инструментов лоббизма, но не требует специального законодательного закрепления.

Это означает, что дальнейшая *институционализация каналов взаимодействия* с представителями властных структур может быть более надежной гарантией доступа к управлению государством и развития лоббизма в стране, чем принятие отдельного законодательного акта о лоббистской деятельности. Создание механизмов, подобных регуляторной гильотине или ОРВ, может стать более эффективной и приемлемой формой коммуникации как для чиновников, так и для самих лоббистов, нежели следование законодательным предписаниям. Вероятно, должностные лица охотнее согласятся систематически привлекать

бизнес-сообщество к участию в рабочих группах, чем захотят отчитываться о лоббистских контактах с тем или иным представителем интересов.

Таким образом, при выборе правового регулирования лоббизма необходимо учитывать готовность как государства, так и представителей всех сегментов рынка лоббистских услуг принять правила игры, предлагаемые законом. Сформировалась ли такая готовность у всех заинтересованных сторон к настоящему моменту — следующий вопрос, требующий обсуждения.

9.3. Насколько своевременно сегодня принятие правового регулирования лоббизма

Среди прочих, это, пожалуй, ключевой вопрос с точки зрения целесообразности разработки и принятия законодательного акта о лоббировании частных интересов в органах государственной власти. Повторим, что создание действительно эффективного и сбалансированного регулирования лоббизма невозможно без вовлечения в этот процесс всех участников лоббистских отношений — представителей как профессионального сообщества, так и государства. Однако насколько заинтересованы в этом сегодня указанные субъекты?

Во-первых, рынок лоббистских услуг в России пока находится на этапе становления. И, хотя он развивается достаточно активно, профессиональных лоббистов, чья деятельность могло бы охватить регулирование, не так много (важно учитывать еще и сложное внутреннее устройство рынка, как отмечено выше).

Кроме того, чтобы профессиональное сообщество смогло выступить драйвером создания правовых норм в области регулирования лоббистской деятельности, необходима его консолидация. В настоящий момент мнения лоббистов-консультантов и GR-специалистов относительно необходимости правовой регламентации лоббизма расходятся. Напомним: социологическое исследование российской GR-индустрии²¹⁰ показало,

²¹⁰ Ознакомиться с результатами исследования можно по ссылке: <https://b-c-g.ru/wp-content/uploads/2024/02/B-C-G-RESEARCH-2.pdf>.

что 55% GR-специалистов поддерживают идею регулирования института лоббизма и GR-услуг, 45% — против. Но, поскольку эффективность закона о лоббировании во многом зависит от готовности самих лоббистов следовать предписаниям, а не обходить их, *представители профессии должны достичь согласованной позиции*, прежде чем их деятельность получит законодательное закрепление.

Во-вторых, опыт правового регулирования лоббизма в России показывает, что все усилия, предпринятые органами власти в этом направлении, не привели к результатам. Исходя из этого, *важно объективно оценить заинтересованность государства в регламентации лоббистской деятельности*.

Проблема заключается в том, что политические и экономические реалии требуют от представителей власти оперативного принятия решений в ряде других направлений. В связи с разработкой множества нормативных актов для поддержания стабильности экономики и общественных отношений в условиях санкционного давления нагрузка на органы государственной власти увеличилась в несколько раз. Политическая повестка современной России настолько насыщена решением глобальных вопросов, связанных в том числе с обороной государства, что задача правового регулирования лоббизма несколько теряется на их фоне.

Вместе с тем сама лоббистская деятельность становится востребованной как никогда: государство заинтересовано в сотрудничестве с экспертами, поэтому активнее идет на диалог с представителями бизнес-сообщества и некоммерческих структур для наиболее быстрой выработки оптимальных регуляторных подходов. Однако, судя по всему, сегодня такое *активное частно-публичное взаимодействие не нуждается в законодательном оформлении в силу других приоритетов государственной политики*.

Тем не менее это не означает, что не нужно обсуждать цели, перспективы и возможные подходы к правовой регламентации лоббизма в России: важно лишь понимать, что внимание государства сейчас сосредоточено на других областях общественной и политической жизни.

Представляется, что сегодня ключевой задачей в области развития лоббистской деятельности в России является не выработка специального закона, а создание среды этичного и эффективного представительства частных интересов в органах власти.

Главную роль в выполнении этой задачи должно играть профессиональное сообщество: поскольку государство открыто к диалогу и предлагает новые возможности для развития бизнеса и самых разных направлений некоммерческой деятельности, представителям профессии важно демонстрировать свою проактивность, готовность быть надежным и полезным партнером государства в поиске эффективных решений, а также умножать успешные кейсы сотрудничества с представителями власти. Благодаря этому сформируется позитивная практика лоббирования, и государство, вероятно, уже не будет рассматривать лоббизм исключительно как часть антикоррупционной повестки. Тогда можно будет с большей уверенностью говорить о возможности объединения экспертных знаний и усилий всех участников лоббистских отношений в целях выработки единого подхода к правовому регулированию лоббизма.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ GR И ЛОББИЗМА В РОССИИ

Сложно отрицать, что сегодня на пути к разработке и принятию закона о лоббизме есть видимые преграды:

- Необходимо оценить, насколько лоббистские отношения нуждаются в интенсивном нормативно-правовом воздействии и вмешательстве со стороны государства.
- Вполне обоснованны вопросы об эффективности правовой регламентации:
 - способен ли специальный закон о лоббизме обеспечить прозрачность лоббирования и повысить уровень открытости государственных органов;
 - или искоренение закулисных методов взаимодействия с представителями власти — недостижимая цель?
- Кто-то должен взять на себя ответственность за разработку и продвижение законодательства о лоббизме, в то время как профессиональное лоббистское сообщество пока развивается, а чиновники обременены множеством других важнейших государственных задач, требующих своевременного решения.

Все эти факторы влияют на возможность создания формальных правил продвижения частных интересов в органах государственной власти.

В качестве альтернативы закону о лоббизме можно предложить разработать нормы этического регулирования лоббистской деятельности, которые впоследствии, как показывает зарубежный опыт, могут стать первым шагом на пути к закреплению законодательных правил. Поскольку этические принципы традиционно выступают нормами саморегулирования, их создание обычно инициирует профессиональное сообщество, заинтересованное в развитии стандартов профессии и формировании позитивного отношения к лоббизму в социуме.

Профессиональное GR- и лоббистское сообщество в России активно развивается. Об этом свидетельствуют, например, новые образовательные программы в сфере взаимодействия с органами государственной власти в ведущих вузах страны²¹¹. Также проходят форумы, конференции и другие мероприятия, посвященные фундаментальным и практическим вопросам организации частно-публичного диалога.

Даже если не все представители профессий лоббиста и GR-специалиста готовы к правовому регулированию своей деятельности, их вовлеченность в развитие профессиональной среды может свидетельствовать о готовности большинства из них к объединению и саморегулированию.

Стратегия обеспечения цивилизованного лоббирования в органах власти с помощью этического регулирования включает в себя два шага: создание профессиональной ассоциации и разработку этического кодекса.

²¹¹ Магистерские программы в области GR и лоббизма предлагают:

- МГУ (<https://www.law.msu.ru/courses/121>);
- РУДН (<https://m-gr.rudn.ru/>);
- МГИМО (<https://sgp.mgimo.ru/programs/master/gr-business-diplomacy>);
- СПбГУ (<https://spbu.ru/postupayushchim/programms/magistratura/organizaciya-otnosheniy-s-organami-gosudarstvennoy-vlasti>);
- Финансовый университет при Правительстве РФ (<https://magistratura.fa.ru/fakultet-socialnyh-nauk-i-massovyh-kommunikacij-25/r-i-gr-tehnologii-v-politike-i-biznese-pr-and-gr-technologies-in-policy-and-business/>).

В НИУ ВШЭ реализован общеуниверситетский факультатив «GR в современной России: теория и практика» (<https://www.hse.ru/busgov/tpvbv>).

В качестве примера образовательных программ в области повышения квалификации по направлениям GR и лоббизма можно привести образовательный курс Школы бизнеса МГИМО, который проводится совместно с компанией Baikal Communications Group (<https://mba.mgimo.ru/programs/training/gr>).

10.1. Первый шаг — создание профессионального объединения

Во многих государствах история регулирования лоббизма начиналась с объединения профессионального сообщества — создания ассоциации лоббистов, которая разрабатывала этические стандарты профессии, а затем продвигала идею регулирования лоббистской деятельности в органах государственной власти. Поэтому как правовая, так и этическая регламентация частно-публичного взаимодействия прежде всего требует *заинтересованности и инициативы представителей профессии*.

В российском законодательстве отсутствует понятие профессиональной ассоциации. Обычно организации, объединяющие своих членов на основании профессиональной принадлежности, создаются в форме ассоциаций (союзов), общественных объединений или саморегулируемых организаций. Каждая из этих форм объединения представителей определенной профессии или отрасли имеет свои особенности.

Ассоциация (союз) — это некоммерческая организация, основанная на членстве юридических лиц и (или) граждан и созданная для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, достижения общественно полезных, а также иных некоммерческих целей. Порядок создания и деятельности ассоциаций (союзов) установлен в Законе «О некоммерческих организациях»²¹². В России действует множество ассоциаций, образованных по отраслевому признаку, например: Российский топливный союз (РТС), Ассоциация компаний розничной торговли (АКОРТ), Ассоциация банков России (ассоциация «Россия»), Российская ассоциация по связям с общественностью (РАСО).

Общественное объединение — это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации совместных целей. Закон «Об общественных объединениях» предусматривает несколько форм общественных объединений (например, общественная организация, общественное движение, общественный фонд и др.) и содержит подробные правила их создания и функционирования²¹³. В качестве примеров отраслевых и профессиональных ассоциаций,

²¹² Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

²¹³ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

образованных в форме общественных объединений, можно привести Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Ассоциацию юристов России, «Деловую Россию».

Ассоциация (союз) отличается от общественного объединения по ряду признаков, в частности по составу учредителей, средствам индивидуализации, наименованию, территориальным границам деятельности, структуре органов управления.

Особым правовым статусом среди возможных форм объединения представителей одной профессии обладает *саморегулируемая организация* — некоммерческая организация, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Профессиональные саморегулируемые организации стали очень востребованной формой объединения специалистов из одной области, поскольку непосредственной целью их создания выступают разработка и установление стандартов и правил соответствующей деятельности, а также контроль за их соблюдением²¹⁴. В России образованы саморегулируемые организации в сферах здравоохранения, рекламы, страховой и оценочной деятельности, проектирования, строительства и др.

Напомним, что один из депутатских законопроектов о регулировании лоббистской деятельности в качестве механизма ее контроля предполагал создание саморегулируемой организации представителей интересов.

Саморегулируемые организации характеризуются тремя *особенностями*, отличающими их от других форм объединений по профессиональному признаку:

- В составе саморегулируемой организации должно быть не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида.
- Саморегулируемая организация должна разработать стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми ее членами.
- Саморегулируемая организация должна обеспечить дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед

²¹⁴ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ.

потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами — через компенсационный фонд и страхование гражданской ответственности членов саморегулируемой организации.

Обычно вне зависимости от организационно-правовой формы профессиональное сообщество объединяется на основе принципов равноправия своих членов, законности, добровольности и самоуправления. Деятельность профессиональных объединений направлена на консолидацию и продвижение интересов представителей профессии, а также общественных интересов, связанных с соответствующей профессиональной деятельностью.

Профессиональное объединение лоббистов и GR-специалистов в перспективе способно:

- консолидировать интересы представителей профессии;
- развивать сообщество и профессиональную среду;
- контролировать деятельность своих членов;
- участвовать в разработке профессиональных стандартов и образовательных программ в области GR и лоббизма;
- разработать этические принципы и стандарты профессиональной деятельности.

Таким видится первый шаг на пути создания формальных правил продвижения частных интересов в органах государственной власти.

10.2. Второй шаг — разработка этических норм саморегулирования

Кодекс профессиональной этики — это нормативный акт, принимаемый представителями определенной профессии и содержащий обязательные для исполнения нравственно-этические предписания, регламентирующие профессиональное поведение²¹⁵.

²¹⁵ Малиновский А.А. Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал российского права. 2008. № 4.

Традиционно этические кодексы принимаются профессиональными сообществами и не являются правовыми актами. Это означает, что *соблюдение этических норм не защищено силой государственного принуждения*: нельзя привлечь к юридической ответственности за их нарушение или потребовать их принудительного исполнения. Санкции в отношении лиц, нарушивших профессиональные стандарты, вплоть до исключения из объединения, может устанавливать само профессиональное сообщество в лице ассоциации (или другого профессионального объединения).

Выделим основания *целесообразности разработки этических принципов лоббистской деятельности*:

- Во-первых, в силу специфики лоббистских отношений правовое регулирование в виде законодательных норм не может охватить все аспекты профессиональной деятельности лоббистов, полностью исключив теневое влияние на лиц, принимающих государственные решения. Для устранения этой проблемы важно формировать профессиональные ценности, основанные на добровольном соблюдении этических предписаний всеми членами сообщества.
- Во-вторых, вмешательство государства в область частно-публичного взаимодействия должно быть сбалансированным. Это означает, что закон о лоббизме не должен решать те проблемы, которые он решить не в силах. Зарегулированность лоббистских отношений не сделает практики лоббирования в органах государственной власти более прозрачными, поскольку для достижения этой цели более важную роль играет заинтересованность самих представителей профессии в развитии цивилизованного диалога с властью.
- В-третьих, этическое регулирование представляет пространство для субъективного усмотрения представителей лоббистского сообщества при разработке стандартов профессиональной деятельности²¹⁶.

Кодекс поведения лоббистов позволит достигнуть *важных для развития профессии целей*:

²¹⁶ Финогентова О.Е., Полозков Е.В. Система этических кодексов в современной России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. № 9.

- продвижение этических принципов в профессиональном сообществе;
- разрешение этических проблем и спорных ситуаций;
- профилактика злоупотреблений в профессиональной деятельности;
- создание профессиональной среды, представители которой приветствуют в своей деятельности исключительно правовые методы работы.

Что касается *содержания этического кодекса лоббистов и GR-специалистов*, то при его создании можно опираться как на международный опыт саморегулирования лоббизма, который подробно описан в одной из предыдущих глав, так и на российские этические кодексы других профессиональных сообществ, например Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, Кодекс профессиональной этики адвоката.

Среди основных *этических стандартов лоббизма* важно зафиксировать и раскрыть принципы законности, честности, ответственности перед клиентом, государством и обществом, открытости, профессионализма, конфиденциальности информации.

Этический кодекс может закреплять *ключевые понятия*, такие как «лоббист», «лоббистская деятельность», «клиент», а также устанавливать общие правила лоббирования частных интересов в органах государственной власти.

Формирование и продвижение этических стандартов — важный показатель развития профессионального сообщества и необходимый шаг для обеспечения взаимовыгодного сотрудничества частных и публичных субъектов с помощью цивилизованных механизмов, поскольку саморегулирование выступает высшей формой регламентации общественных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Регулирование лоббизма в России, как и в других странах, имеет непростую историю. Сегодня настало время концептуально переосмыслить этот институт, бесспорно важный для политической системы, и преодолеть предвзятое отношение к нему. Представляется, что лоббизм должен определяться исключительно как демократический правовой инструмент согласования разнополярных интересов, гарантия конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства. Для достижения прозрачности механизмов воздействия на подготовку и принятие государственных решений требуется институционализация лоббистских отношений.

Путь правового регулирования лоббизма сложен, о чем свидетельствуют как попытки принятия закона о лоббистской деятельности на протяжении последних 30 лет в России, так и не всегда успешный опыт зарубежных государств. Неизбежно возникают вопросы о механизмах и степени правового воздействия на субъекты лоббистских отношений, а также о потенциальной эффективности законодательного регулирования для снижения кулуарного и теневого влияния на органы государственной власти. Поскольку единства в решении указанных проблем до сих пор не удалось достигнуть, разработка той или иной концепции правового регулирования представляется преждевременной. И даже если вместо создания отдельного правового акта о лоббизме внести точечные поправки в другие отраслевые законы, ключевые вопросы о пределах и методах правового регулирования лоббистской деятельности сохранятся.

Заключение

Это не означает, что нужно полностью отказаться от идеи установления законодательных рамок продвижения частных интересов в органах государственной власти. Важно иметь в виду, что для ее реализации потребуются время и усилия всех участников лоббистских отношений — представителей государства и профессионального сообщества. Поэтому сегодня следует сместить акцент на создание предпосылок для дальнейшего развития этой области правового регулирования.

Так, следует признать, что, несмотря на отсутствие закона о лоббизме в России, эта деятельность признается государством, в законодательстве закреплены отдельные правовые нормы и институты, обеспечивающие частно-публичное взаимодействие, а лоббисты и GR-специалисты сформировали отдельное профессиональное сообщество. От его представителей во многом зависит форма регламентации лоббистской деятельности: создав профессиональное объединение, ответственное за выработку этических стандартов, сообщество способно показать успешный пример саморегулирования достаточно сложных общественных отношений.

Важно понимать, что продвижение правил цивилизованного лоббирования не ограничивается созданием законодательных актов. Как нормы саморегулирования лоббистской деятельности, так и институциональные инструменты частно-публичного взаимодействия, которые предлагает само государство, в равной степени способны обеспечить эффективный диалог между государственными органами и различными группами интересов.

При решении вопроса об установлении формальных правил игры, исключаяющих любые неправовые методы, необходимо принимать во внимание не только возможности законодательного воздействия на субъекты лоббизма, но и широкий спектр других мер. Задачи по дальнейшему вовлечению частных субъектов в нормотворческий процесс с помощью институциональных механизмов, по продвижению этического регулирования лоббистской деятельности, формированию профессиональной среды и повышению имиджа профессии могут быть решены параллельно, поскольку в своей совокупности они представляют комплексный подход к развитию лоббистских правоотношений в России.

Войтенко Эдуард
Парфенчикова Анастасия

Регулирование GR и лоббизма в России

Статус-кво или поиск новых решений

Руководитель проекта Анна Туровская
Арт-директор Татевик Саркисян
Корректоры Наталья Сербина, Яна Татнинова
Верстка Белла Руссо

Подписано в печать 17.10.2024. Формат 70×100 1/16.
Бумага офсетная №1. Печать офсетная.
Объем 15,5 печ. л. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Альпина ПРО»
123007, г. Москва,
ул. 4-я Магистральная, д. 5, стр. 1
Тел. +7 (495) 980-53-54
e-mail: info@intlit.ru
www.альпинапро.рф

ООО «Альпина Паблишер»,
115093, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Замоскворечье,
ул. Шипок, д. 18, ком. 1; ОГРН 1027739552136

Знак информационной продукции
(Федеральный закон №436-ФЗ от 29.12.2010 г.)

16+