

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 законодательном 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>.