

Содержание

ЧАСТЬ 1

ПОНЯТИЕ ЛОББИЗМА

Глава 1	Институт лоббизма: история возникновения и роль в современном обществе	9
1.1.	История возникновения лоббизма	9
1.2.	Роль лоббизма в поддержке бизнеса, развитии общества и государства	14
1.3.	Когда возникает потребность в использовании лоббистских технологий?	17
1.4.	Лоббизм — узаконенная форма коррупции?	21
Глава 2	Сферы лоббистского влияния	27
2.1.	Лоббизм и три ветви власти	27
2.2.	Сферы лоббистского влияния по горизонтали	29
2.3.	Сферы лоббистского влияния по вертикали	38
Глава 3	Подходы к определению лоббизма	42
3.1.	Лоббизм как область деятельности	44
3.2.	Лоббизм как общественно-политический институт	46
Глава 4	Лоббизм и смежные понятия	48
4.1.	Лоббизм и лоббирование — одно и то же?	48
4.2.	Лоббизм vs Government Relations (GR)	50
4.3.	Лоббизм vs Public Relations (PR)	54
4.4.	Лоббизм vs Public Affairs (PA)	56
4.5.	Лоббизм vs Advocacy	59

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 2

ЭТИКА ЛОББИЗМА

Глава 5	Принципы лоббизма как основа лоббистской этики	63
5.1.	Роль принципов лоббизма	63
5.2.	Источники закрепления принципов лоббизма	66
Глава 6	Принцип законности	70
Глава 7	Принцип честности	72
Глава 8	Принцип ответственности	74
Глава 9	Принцип транспарентности	78
Глава 10	Принцип конфиденциальности	81
Глава 11	Принцип профессионализма	83

ЧАСТЬ 3

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА

Глава 12	Значение правового регулирования лоббизма	87
Глава 13	Законодательство о лоббизме в США	90
13.1.	Предпосылки правового регулирования лоббизма	90
13.2.	Первый закон о лоббизме (1946 год)	94
13.3.	Недостатки Закона 1946 года и необходимость реформы	96
13.4.	Закон о раскрытии лоббистской деятельности 1995 года	99
13.5.	Преимущества и недостатки Закона 1995 года	105
Глава 14	Законодательство о лоббизме в Канаде	109
14.1.	Основы правового регулирования лоббизма	110
14.2.	Этапы развития законодательства о лоббизме	112
14.3.	Основные положения законодательства о лоббизме	115
Глава 15	Законодательство о лоббизме в Европе	120
15.1.	Правовое регулирование лоббизма в Европейском союзе	121
15.2.	Правовое регулирование лоббизма в отдельных европейских государствах	129
Глава 16	Правовое регулирование лоббизма в России	157
16.1.	История правового регулирования: попытки принять закон о лоббизме	158
16.2.	Лоббизм — вне правового поля?	182
16.3.	Перспективы создания закона о лоббизме: за и против	188

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ 4

ФУНКЦИИ ЛОББИЗМА

Глава 17	Понятие и значение функций лоббизма	195
Глава 18	Представительская функция	198
Глава 19	Коммуникационная функция	202
Глава 20	Аналитическая функция	206
Глава 21	Управленческая функция	210
Глава 22	Креативная функция	213
Глава 23	Антикризисная функция	215

ЧАСТЬ 5

ЛОББИСТСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Глава 24	Понятие и виды инструментов лоббизма	223
Глава 25	Внутренние инструменты лоббизма	226
25.1.	Мониторинг государственных инициатив по направлениям регуляторной политики	226
25.2.	Анализ регуляторной среды	231
25.3.	Картирование стейкхолдеров	235
25.4.	Разработка GR-стратегии	238
25.5.	Правовая экспертиза	244
Глава 26	Внешние инструменты лоббизма	250
26.1.	Площадки GR-коммуникации и лоббирования	250
26.2.	Участие в законотворческих процедурах	265
26.3.	PR- и медиаинструменты	301
26.4.	Личные связи	306

ЧАСТЬ 6

РЫНОК ЛОББИСТСКИХ УСЛУГ В РОССИИ

Глава 27	Лоббист и GR-специалист — в чем различия?	311
Глава 28	Особенности работы GR-специалистов	317
28.1.	Организация GR-функции в компании	318
28.2.	Направления деятельности и задачи	319
28.3.	Инструменты работы	323

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 29 Особенности работы лоббистов-консультантов	326
29.1. Организация предоставления консалтинговых услуг	327
29.2. Направления консультирования	328
Глоссарий	333
Список сокращений	335
Приложение	337
Благодарности	339

ЧАСТЬ 1

ПОНЯТИЕ ЛОББИЗМА

ГЛАВА 1

ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА: ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РОЛЬ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

1.1. История возникновения лоббизма

Страной зарождения лоббизма считают *США*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Третьи считают, что лоббизм зародился задолго до появления отеля «Уиллард». Так, в документах штата Пенсильвания термин «лобби» в его политическом значении встречается еще в 1808 году. Затем лоббирование проявляется в начале 1830-х годов в штате Огайо. На федеральном уровне, в Вашингтоне, лоббисты начинают работать с 1840-х годов⁷.

Так или иначе, лоббирование стало набирать обороты именно при администрации Гранта, в преддверии так называемого позолоченного века⁸. На федеральном уровне наиболее влиятельные лобби были сосредоточены вокруг железнодорожных субсидий и тарифа на шерсть. В отдельных штатах лоббисты работали в самых разных областях — от промышленности до азартных игр. Например, Чарльз Ховард из лотерейной

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

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

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

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

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

компании штата Луизиана активно лоббировал закрепление в законодательстве штата обязанности получения лицензии на продажу лотерейных билетов⁹.

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

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

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

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

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

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

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

демократическим институтом, гарантирующим цивилизованное взаимодействие общества с властными структурами.

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

В России лоббизм имеет свою непростую историю. Некоторые исследователи отмечают его корни еще в дореволюционные времена и выделяют ряд институтов, через которые осуществлялось взаимодействие власти и общества¹⁰. Основные — это торговые съезды, предпринимательские союзы, совещательные организации (советы), биржи. Самыми влиятельными на рубеже веков были Общество содействия развитию промышленности и торговли, Императорское русское техническое общество, Общество за экономическое возрождение России, Всероссийский союз торговли и промышленности. Эти объединения консолидировали в себе интересы всех участников и вырабатывали общую позицию для отстаивания ее перед правительством.

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

После распада Советского Союза формирование новой экономико-политической реальности изменило отношение к понятию лоббизма. В 1992 году законодатель предпринял первую попытку правового

¹⁰ См., напр.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Либерал. миссия, 2005. 208 с.; Шапкин И.Н. Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во второй половине XIX — начале XX веков. М.: Моск. акад. экономики и права, 1999. 200 с.; Хлевнюк О.В. Административные практики в советском тылу: между централизацией и автономией // Советский тыл 1941–1945: повседневная жизнь в годы войны. М.: Полит. энцикл., 2019. С. 257–276; Коновалов А.Б. Практики лоббирования региональных интересов в эпоху застоя (вторая половина 1960-х — первая половина 1980-х гг.) // Общество: философия, история, культура. 2017. № 7. С. 112–116.

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

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

регулирования этого явления, а в 1993 году под эгидой Верховного Совета РФ в Москве прошла международная конференция «Лоббизм как средство влияния на политику»¹³. Начиная с этого периода и вплоть до 2000-х годов (до формирования президентского большинства) в Государственной Думе стали разворачиваться лоббистские кампании, в ходе которых депутаты отстаивали отдельные группы интересов¹⁴. Например, широкую известность получили аграрное¹⁵ и пивное¹⁶ лобби.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

бизнес использует инструмент профессионального и цивилизованного взаимодействия с властью для успешной реализации своих проектов.

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

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

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

Важно иметь в виду, что *государство как общественный регулятор* обладает серьезным аппаратом принуждения в форме полномочий по регламентации общественных отношений, установлению юридической ответственности и применению мер наказания в случае нарушения индивидом предписанных норм. Эти правоохранительные полномочия государства направлены на поддержание правопорядка, обеспечение общественной безопасности, экономической устойчивости и благоприятного климата в стране.

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

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

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

Кроме того, присутствие в политической системе института лоббизма значительно повышает качество государственных решений. В основе коммуникации между лоббистами и властными структурами лежит профессиональная экспертиза. Задача лоббиста заключается не только в том, чтобы установить контакт с нужным чиновником. Успех продвижения интересов клиента зависит от того, насколько лоббисту удастся сонастроить их с интересами должностного лица. Зачастую представители власти испытывают недостаток в сторонних экспертных знаниях в области

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

своей компетенции для выработки наилучшего подхода, который отражал бы как потребности той или иной отрасли, так и государственные интересы. Задача лоббиста — устранить этот недостаток и предложить качественный аналитический продукт, который чиновник мог бы использовать в своей работе.

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

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

1.3. Когда возникает потребность в использовании лоббистских технологий?

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

Безусловно, внутри- или межгосударственные осложнения в политике и экономике в разы приумножают необходимость коммуникации с представителями власти. Однако даже *в условиях отсутствия различного рода кризисов* использование лоббистского инструментария не только приводит бизнес к максимальным показателям экономической эффективности,

но и помогает своевременно выявить и предотвратить потенциальные риски и избежать финансовых потерь.

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

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

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

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

Таким образом, в зависимости от направления государственной политики *отечественные и иностранные игроки* могут занимать совершенно

разное положение на рынке, однако и те и другие сталкиваются с необходимостью решать лоббистские задачи.

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

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

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

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

турбулентности особенно нуждается в поиске новых антикризисных подходов.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Лоббизм — узаконенная форма коррупции?

Зачастую, когда речь идет о лоббистском влиянии, в общественном сознании всплывают такие ассоциации, как кулуарное решение политических вопросов, незаконное давление на лиц, принимающих решения, подкуп представителей государственной власти. В профессиональной литературе

исследователи феномена лоббизма нередко проводят параллели между лоббистскими и коррупционными способами влияния. Однако большинство из них приходят к выводу о том, что лоббистские технологии и коррупционные преступления не имеют между собой ничего общего¹⁸.

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

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

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

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

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹⁹ к числу коррупционных действий относятся: во-первых, зло-

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

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

употребление служебным положением или полномочиями; во-вторых, дача или получение взятки; в-третьих, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

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

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

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

В то же время *институт лоббизма*, как описано выше, напротив, способствует улучшению экономических показателей и положительно влияет

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

на лояльность населения по отношению к власти и общий социально-политический климат в государстве.

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

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

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

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

Безусловно, в лоббистских отношениях может присутствовать неформальный контакт с должностным лицом. Как показывает практика, в большинстве стран в качестве специалистов по взаимодействию с органами государственной власти выступают именно бывшие госслужащие. Помимо знаний политических процессов и механизмов принятия государственных решений, они обладают обширными знакомствами

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

в органах власти и используют свои возможности неформального общения. Например, для продвижения интересов клиента в дополнение к официальному письму компании в соответствующий госорган можно лично напрямую донести ее позицию до чиновника благодаря знакомству с ним. Такая коммуникация не подразумевает вознаграждение должностного лица за принятие «нужного» решения или какое-либо другое давление на него, поэтому не содержит коррупционного элемента. Неофициальные каналы коммуникации лишь упрощают взаимодействие с чиновником, сокращая путь к его кабинету, но не являются гарантией желаемого клиентом результата.

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

Если лоббист основывается на других принципах и в обмен на решение в пользу клиента предлагает должностному лицу какие-либо материальные блага, лоббистская деятельность перестает быть таковой и становится коррупционным преступлением. Точно так же, если юрист подделывает документы, его деятельность перестает быть юридической, становясь подлогом. Или, если аудитор вносит заведомо ложные сведения в бухгалтерскую отчетность, такие действия попадают в область уголовного законодательства. Но в общественном сознании все юристы или все аудиторы не становятся от этого мошенниками.

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

Таким образом, вне всяких сомнений, коррупция не может быть выражением лоббизма, и наоборот. Эти явления не связаны между собой, в своей сущности они противоречат одно другому. Коррупция подрывает

любые демократические ценности — лоббизм, напротив, способствует их развитию. Коррупция и лоббизм выступают двумя совершенно разными формами взаимодействия с властью: в первом случае через подкуп и взяточничество, во втором — через профессиональную экспертизу и цивилизованный диалог, основанный на принципах законности, прозрачности и этической чистоты.

ГЛАВА 2

СФЕРЫ ЛОББИСТСКОГО ВЛИЯНИЯ²²

2.1. Лоббизм и три ветви власти

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

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

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

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

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

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

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

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

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

С другой стороны, со времен римского права в некоторых правовых системах сохранился особый юридический институт *amicus curiae* — так называемые «друзья суда». Это означает, что лицо, не являясь участником судебного процесса, может на добровольных началах представить суду сведения о фактических обстоятельствах дела или свою правовую позицию в виде заключения по делу до вынесения судом решения. Таким образом, принцип *amicus curiae* позволяет стороннему лицу содействовать органам правосудия. Такая конструкция распространена прежде всего

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

в международных судебных органах — Европейском суде, Европейском суде по правам человека, Всемирной торговой организации и т. д.²⁴.

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

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

2.2. Сферы лоббистского влияния по горизонтали

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

Законодательная власть

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Помимо этого, как при Совете Федерации, так и при его председателе создаются отдельные консультативные органы — советы по различным

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