

БИЗНЕС И ВЛАСТЬ

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА О ЛОББИЗМЕ В РОССИИ

Москалев Г. А.¹

Развитие института лоббизма в России поставило вопрос о необходимости законодательного регулирования деятельности лоббистов и о способах регламентации этой деятельности. В статье рассматриваются основные предпосылки для принятия законодательства о лоббизме в России, ключевые способы регулирования, препятствия на пути принятия закона о лоббизме, а также прогнозы относительно дальнейшего развития регулирования лоббизма в России.

Ключевые слова:

Government Relations, законодательство, регулирование лоббизма, способы регулирования лоббизма

¹ Москалев Георгий Александрович – студент 1 курса магистратуры НИУ ВШЭ, факультета социальных наук, направление «Прикладная политология». Контактная информация: +79107663355. moskalev.georgii@gmail.com

Введение

На данный момент необходимость изучения перспектив принятия закона о лоббизме в России обусловлена несколькими важными факторами. Во-первых, институт лоббизма в России существует уже давно, поэтому отсутствие законодательства не означает, что лоббизм находится в начальной стадии своего развития. Напротив, многие авторы отмечают, что лоббистская деятельность в России является более комплексной и развитой, чем во многих странах с соответствующим нормативным регулированием. Тем не менее, в научных кругах давно ведется обсуждение необходимости принятия специального закона, который устанавливал бы «правила игры», в которых были бы прописаны возможности и ограничения для субъектов лоббистской деятельности - самих лоббистов и лиц, принимающих решения, на которых пытаются оказать влияния лоббистские структуры. Важным вопросом научной дискуссии является формат лоббистского законодательства: либо деятельность лоббистов должна быть строго регламентирована, чтобы она контролировалась государственными и общественными структурами, либо речь должна идти о внедрении мягких способов регулирования. Первый подход призван сделать лоббизм максимально прозрачным, хотя это может привести к большему злоупотреблению правами из-за неприятия существующих запретов. Второй, более мягкий подход направлен на то, чтобы лоббистская деятельность «вышла из тени», то есть подразумевается существование правил, но без строгих ограничений, чтобы сократить применение неформальных и незаконных практик лоббистской деятельности.

Во-вторых, помимо научных исследований по данному вопросу, стоит отметить, что в России уже не раз предпринимались попытки принять закон о регулировании лоббизма, однако каждый раз ход рассмотрения

законопроекта в Государственной Думе останавливался ввиду найденных недоработок. В 1994 г. Госдума даже успела принять закон в первом чтении, но в связи с окончанием её полномочий, это вопрос перешел к депутатам следующего созыва[47]. О лоббизме в контексте принятия соответствующего законодательства высказывались и первые лица государства. В 2012 г. глава администрации Президента России Сергей Иванов заявил, что лоббизм и коррупция - не тождественные понятия, но в декабре того же года Президент Дмитрий Медведев подчеркнул, что в России не настолько глубокое понимание лоббизма, чтобы говорить о принятии специального законодательства[26; 31]. В своих выступлениях Президент России Владимир Путин также неоднократно высказывался о регулировании лоббистской деятельности.

В-третьих, как отмечает А.В. Павроз, отсутствие правового регулирования лоббизма воспринимается обществом как проблема. Поэтому в Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 гг. была указана необходимость принятия соответствующего законодательства[42]. В этой связи также отмечается, что имидж лоббизма в российском обществе является негативным, так как многие связывают его с применением незаконных и теневых практик, что на самом деле не отражает сущность лоббизма и мешает его развитию.

В-четвертых, проблема коррупции в лоббистской деятельности стоит действительно остро. Связано это не только с лоббистами, использующими нелегальные методы для продвижения своих интересов, но и с общим уровнем коррупции в России, поэтому вопрос в данном случае заключается в том, поможет ли законодательное регулирование лоббизма решить эту проблему[34, с. 205-214].

Научная дискуссия в рамках обсуждения принятия закона о лоббизме продолжается потому, что у такой формы регулирования лоббизма есть как

достоинства, так и очевидные недостатки, на которые указывают представители профессионального сообщества. Чаще всего недостатки сопряжены с системными рисками, которые могут возникнуть из-за отсутствия согласия по поводу правовых форм регулирования института лоббизма в России. Также целесообразность принятия закона неочевидна в связи с тем, что качество функционирования институтов в государстве не всегда коррелирует с наличием правового регулирования. То есть отсутствие правовых норм в конкретной сфере не всегда означает неэффективность данного института. Как показывает практика, институт лоббизма в России существует уже давно и без специальных правовых норм, и многие эксперты указывают, что лоббизм в России не нуждается в профильном законе. Примеры существуют и в других областях: например, в США нет единой системы образования, и государство не может устанавливать общие правила в области образования, а все вопросы по образованию решаются на уровне штатов. С одной стороны, это отражает американскую специфику децентрализации. С другой стороны, институт образования в США функционирует и без федерального законодательства, в отличие от лоббизма, который регулируется и на федеральном уровне.

Проблема законодательного регулирования лоббизма в России

В силу социальных, политических и экономических особенностей современный этап развития лоббизма в России приходится на конец 1990-х – начало 2000-х гг. как следствие масштабных экономических реформ[42, с. 152]. Как отмечает А.В. Павроз, в 2000-е гг. на российский рынок вышло большое количество иностранных компаний, которые рассматривали взаимодействие с государством как важную составляющую своего бизнеса. Во второй половине 2000-х гг. лоббистская деятельность в России была институционализована благодаря возникновению GR и лоббистских

ассоциаций, созданию образовательных программ по этим направлениям, а также профильных GR-департаментов у крупных компаний.

Что касается законодательного оформления лоббистской деятельности в России, то в самом общем виде правовое обоснование лоббизма заложено в п. 1 статей 30, 32, п. 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации, которые предусматривают наличие права на объединение, участие в управлении делами государства и право использовать не запрещенные законом способы в целях защиты своих интересов[1]. Относительно коммуникации с органами государственной власти, Конституция гарантирует право «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Очевидно, что приведенные положения дают правовое обоснование не только для лоббистской деятельности, но и являются основой правовой регламентации лоббизма. Однако для более полной и эффективной регламентации необходимо наличие профильного закона. Как указывает С.И. Суровцев, первые попытки законодательного оформления лоббизма были предприняты еще в 1992 г.[47]. Иркутский совет народных депутатов издал правовой акт «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области», который также регламентировал лоббизм в правотворческой деятельности региона[2]. В это же году в Верховном Совете России началась разработка федерального закона по регламентации лоббистской деятельности. Изначально планировалось, что действие закона будет распространяться только на лоббистскую деятельность внутри парламента, а лоббистами предлагалось считать юридических и физических лиц[17]. Однако данный законопроект был изменен во время рассмотрения в Государственной Думе: была расширена сфера его деятельности до других ветвей власти, а понятие лоббистов было ограничено. Но

данный законопроект не был принят в связи с упразднением Верховного Совета.

В 1994 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Данный законопроект предусматривал создание системы контроля над лоббистской деятельностью, в том числе, введение отчетности лоббистов перед органами государственной власти, порядок их регистрации и контроль лоббистских групп со стороны Минюста России. Однако законопроект успели принять лишь в первом чтении из-за завершения полномочий Государственной Думы 1-го созыва. Далее депутатами Государственной Думы предпринималось еще несколько попыток продвижения законопроекта о регулировании лоббистской деятельности. Внесенный депутатами В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым и А.В. Чуевым в 1997 г. законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» не прошел дальше первого чтения[5]. Согласно правовому заключению, в данном законопроекте отсутствовали положения о порядке лоббистской деятельности в некоторых специальных органах исполнительной власти, определение понятия «лоббистская организация» и пр. По мнению Правового управления Госдумы, попытка правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти в данном законопроекте являлась неудачной ввиду большого количества недочетов и несоответствия существующим федеральным законам, в частности ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В 2003 году Б.Б. Надеждиным, И.М. Хакамадой и Б.Е. Немцовым был внесен очередной законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Также как и предыдущий законопроект, он не

прошел дальше первого чтения. В заключении думского Правового управления было отмечено, что из-за пункта, предусматривающего ведение отдельного учета в федеральных органах государственной власти документов, поступивших от аккредитованных лоббистов, данный законопроект может быть внесен только после заключения Правительства России. Также в заключении было сказано о неоправданности выделения депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в качестве специальных субъектов лоббистских отношений наряду с федеральными органами государственной власти и их должностными лицами[3]. Один из авторов данного законопроекта Б.Б. Надеждин позже отметил, что принятие закона о лоббистской деятельности утратило прежнюю актуальность из-за низкой вероятности договориться с фракциями и депутатами, так как большинство решений в данной связи принимается в правительстве и администрации президента[23].

Помимо законодательных инициатив, в СМИ неоднократно появлялась информация о начавшейся разработке закона о лоббизме. В 2008 г. появилась информация, что Государственное правовое управление Президента РФ готовит проект закона о регулировании лоббизма в России[23]. Данный закон был предусмотрен национальным антикоррупционным планом. Также сообщалось о том, что некоторые регионы, в частности, Свердловская область, готовят свой закон о регулировании лоббистской деятельности, однако до сих пор данный закон не принят в регионах. В это время среди депутатов возникла дискуссия о целесообразности принятия соответствующего закона. Так, член «Единой России» Виктор Плескачевский (председатель думского комитета по собственности), заметил, что в России пока нет определенной культуры для принятия закона о лоббизме, а возможности для лоббирования интересов

компаний он предложил развивать через такие институты, как РСПП, «Опора России» и др. Первый зампред комитета Госдумы по гражданскому законодательству Владимир Груздев заявил, что необходимость в данном законе есть, однако регистрация лоббистов не должна носить уведомительный характер, поэтому было предложено создать специальные разрешения для осуществления лоббистской деятельности. Сообщения о готовящемся законе о лоббизме появлялись и в 2013 г. Тогда о необходимости принятия закона высказывались зампредседателя Госдумы Николай Левичев и председатель Совета по правам человека Михаил Федотов[16]. По словам Федотова, общество должно понимать, как действуют лоббисты, поэтому необходимо принять соответствующий закон. Член СПЧ Кирилл Кабанов подчеркнул, что принятию закона о лоббизме препятствуют сами лоббисты, так как им выгоднее оставаться «в тени» из-за наличия личных связей и влияния[16]. Недавние сообщения в СМИ о возможном принятии закона о лоббизме относятся к 2019 г. Тогда зампредседателя Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Анатолий Выборный выразил мнение, что лоббизмом должны заниматься профессионалы с соответствующим образованием. Он отметил, что в России - одно из лучших в мире антикоррупционных законодательств, но для формализации института лоббизма необходимо поработать над теоретической базой. Говоря о необходимости принятия закона, Выборный заявил, что в данном контексте необходимы единые правила с введением реестра лоббистов, а в компаниях должны быть профильные подразделения с обученными работниками[15].

Таким образом, в России неоднократно предпринимались попытки законодательного урегулирования лоббистской деятельности, однако до сих пор у нас нет специального закона по ряду причин. Одни эксперты отмечают, что закон не принимается, в том числе, и

потому, что нет фундаментальных научных разработок по теме лоббизма, другие отмечали, что для принятия закона необходимо согласие всех крупных участников данного процесса: бизнес-сообщества, государственных органов и законодателей (особенно тех, кто участвует в работе профильных правовых комитетов).

Предпосылки развития правового регулирования лоббизма в России

1. Интересы бизнес-сообщества

Малый и средний бизнес. Как было упомянуто ранее, наибольшими ресурсами для лоббирования своей деятельности в России обладают крупные компании, благодаря возможностям создать собственный GR-департамент, личным связям и влиянию своих руководителей. К наиболее эффективным компаниям с точки зрения лоббизма обычно относят такие корпорации, как «Газпром», «РЖД», «Сбербанк», «Лукойл» и др. Из-за масштабов своего бизнеса им необходимо выстраивать эффективную систему взаимоотношений с государством посредством создания GR-департаментов и ведения легальной лоббистской деятельности. Но из-за наличия серьезных ресурсов крупный бизнес не так заинтересован в регулировании и институционализации лоббизма в России. Как отмечает А.В. Павроз, одной из причин, почему идеи о законодательном регулировании лоббизма в России в 1990-2000-е гг. не получили продвижение - это нежелание крупных финансово-промышленных групп терять своё привилегированное положение с точки зрения политического представительства[42].

Что касается представительства интересов малого и среднего бизнеса, то многие депутаты и эксперты, не видящие необходимости принятия закона о лоббизме в России, отмечают, что у таких компаний есть возможность отстаивать свои интересы через такие ассоциации, как «Деловая Россия» и «Опора России». Однако как замечают В.Н. Кириллина и

Д.Р. Попов, в России нет специальных правовых норм, которые регулируют деятельность подобных организаций. Такие объединения функционируют, опираясь на законодательство о некоммерческих организациях, в частности на ФЗ «О некоммерческих организациях». Отсутствие специальных норм, регламентирующих деятельность бизнес-ассоциаций, препятствует их институционализации и, соответственно, многие инструменты коммуникации с органами государственной власти таким организациям недоступны[38]. Если говорить о непосредственных действиях бизнес-ассоциаций, то данный вопрос можно рассмотреть на примере «Опоры России». Внутри организации созданы комитеты по отраслям малого и среднего бизнеса, которые предназначены для согласования интересов бизнеса и власти по ключевым вопросам. Например, в июне 2018 г. организация направила вице-премьеру Ольге Голодец и министру экономического развития РФ Максиму Орешкину предложения по улучшения федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)». В частности, представители «Опоры России» отметили, что ФЦП не учитывает интересы малого и среднего бизнеса в области туризма[20]. Анализируя изменения, внесенные в Концепцию данной ФЦП с октября 2018. г, можно обнаружить, что предложения, внесенные «Опорой России», не были отражены в итоговой версии документа[7]. В 2019 г. «Опора России» также выступила с предложениями по законодательному закреплению методики подсчета туристического потока для ведения его статистического учета с целью дальнейшего определения мер государственной поддержки бизнеса[13]. Однако и эти предложения не оказали влияния на принятие решений в данной сфере. «Опора России» также предложила ряд мер в области налоговой политики, касающихся, в том числе, повышения акциза на сидр. Ассоциация предлагала не

повышать акциз для небольших предприятий и переложить сбор на крупные компании-производители данного напитка. Однако эти предложения не были приняты, и лоббистская кампания по защите интересов малых предприятий-производителей сидра провалилась. Проанализировав некоторые случаи из деятельности «Опоры России», можно сделать вывод, что лоббистское влияние данной организации очень мало, поэтому малый и средний бизнес не всегда может отстаивать свои интересы через данную организацию.

Очевидно, что лоббистские возможности крупных компаний существенно перевешивают возможности малых и средних предприятий, и в большинстве случаев при столкновении их интересов решения принимались в пользу крупного бизнеса. Так, в 2016 г. был принят закон о внесении изменений в законодательные акты, регулирующих туристическую деятельность. Согласно поправкам, была существенно увеличена сумма финансового обеспечения компаний, занимающихся выездным туризмом, что выгодно для более крупных компаний, для которых эта сумма окажется подъемной. Соответственно, закон усугубил положение огромного числа малых и средних туроператоров в интересах крупных компаний[49]. Также в 2010 г. принятые поправки в ФЗ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» увеличили минимальный уставной капитал компаний из страховой сферы. Оказалось, что только половина действующих компаний соответствовала новым требованиям. Очевидно, что данная законодательная инициатива была пролоббирована крупными компаниями[34, с. 1085-1086].

Многие представители бизнес-сообщества уверены, что у малого и среднего должны быть возможности для продвижения собственных интересов. Так, В.В. Субочев приводит слова председателя совета Союза российских пивоваров Д.М. Бримана, который отмечает, что лоббизм

присущ любому бизнесу, и «маленький бизнес предполагает связи с маленькими чиновниками, большой бизнес – с большими»[45]. Также, анализируя различия институтов лоббизма России и США, Е.А. Медведева и Е.М. Михайлу утверждают, что легализация профессиональной лоббистской деятельности может помочь менее крупным компаниям также отстаивать свои интересы, так как подобное неравенство в плане лоббистских ресурсов усугубляет экономическое, социальное и политическое неравенство в обществе[41].

Исходя из вышенаписанного, выделяется несколько ключевых **предпосылок** для правового регулирования лоббизма в контексте интересов малого и среднего бизнеса:

1) Низкое влияние бизнес-ассоциаций малого и среднего бизнеса на принятие решений в органах государственной власти. Соответственно, существует запрос на правовое закрепление статуса этих организаций и общую институционализацию отношений государства и представителей малого и среднего бизнеса.

2) Отсутствие норм, регламентирующих отчетность лоббистов, может стать причиной ущемления интересов малого и среднего бизнеса из-за связей региональных чиновников с представителями крупного бизнеса, что представляет собой конфликт интересов.

3) Отсутствие регулирования в данной области оставляет возможность заинтересованным сторонам использовать коррупционные практики для отстаивания своих интересов в органах власти, поэтому в данном случае речь идет о нерыночных методах конкуренции, что наносит ущерб экономической деятельности предприятиям малого и среднего бизнеса.

В случае с малым и средним бизнесом требуется точечное изменения законодательных норм и определение статуса бизнес-ассоциаций для их более

эффективного функционирования. Также возможно институционализировать отношения государства и представителей малого и среднего бизнеса с точки зрения продвижения своих интересов, чтобы последние могли непосредственно направлять свои предложения по изменениям законодательства или регулирования их деятельности в пределах своего региона, а на федеральном уровне уполномочить отдельный орган для обработки данных обращений.

Однако предложенные меры могут осложниться рядом факторов. Во-первых, законодательные нормы, вероятно, не смогут эффективно регулировать лоббистскую деятельность на уровне регионов. Во-вторых, с принятием специальных норм у многих представителей бизнеса сохранится неформальный доступ к представителям власти. В-третьих, меры по улучшению коммуникации между государственными институтами и представителями бизнеса могут оказаться неэффективными из-за бюрократии и трудностей в реализации диалога между государственными органами и малым и средним бизнесом. Предпосылкой для развития правового регулирования помимо интересов малого и среднего бизнеса являются также интересы и крупных компаний.

Крупный бизнес. Что касается продвижения интересов для крупных компаний через бизнес-ассоциации, то П.А. Толстых отмечает, что деятельность Торгово-промышленной палаты России и Российского союза промышленников и предпринимателей сильно бюрократизирована, что препятствует эффективному отстаиванию интересов бизнес-сообщества. Тем не менее, бизнес-ассоциации являются хорошей средой для коммуникации представителей бизнеса между собой и для более эффективного продвижения интересов внутри конкретных отраслей. С одной стороны, у крупных компаний, особенно лидеров в своих отраслях и монополистов, есть существенные возможности для лоббирования интересов в органах

государственной власти. Как уже было упомянуто, у крупных компаний есть ресурсы для создания собственных GR-департаментов со значительным штатом сотрудников. Помимо отделов по связям с государственными органами, роль лоббистов в крупных компаниях зачастую выполняют их руководители, которые регулярно входят в неофициальные рейтинги самых влиятельных лоббистов. В частности, к таким влиятельным персонам относятся глава «Газпрома» Алексей Миллер, главный исполнительный директор «Роснефти» Игорь Сечин, генеральный директор «Ростеха» Сергей Чемезов, глава «Сбербанка» Герман Греф и др.

С другой стороны, не все крупные компании обладают одинаковыми лоббистскими возможностями, и нередко случаются ситуации, когда законодательство меняется под интересы одной крупной компании. В этом и проявляется «теневая» сторона лоббизма – отсутствие прозрачности приводит к тому, что одной компании удается продвигать свои интересы благодаря личным связям руководителей компаний или кулуарными соглашениями с чиновниками. Например, в 2009 г. Государственная Дума приняла поправки к закону «О рекламе», согласно которым телеканалам не разрешалась работать с компаниями, имеющими более 35% рекламных контрактов на рынке. Основным аргументом в пользу принятия поправок стало стимулирование развитие данного рынка. В то время лидером в данной отрасли была компания «Видео Интернешнл» с долей телерекламных контрактов в 60%. Соответственно, её доля должна была быть снижена до 35%. Считается, что основным инициатором и бенефициаром данных поправок был ООО «Газпром-Медиа», принадлежащая ПАО «Газпром», доля которой на тот момент была около 16%. Как отмечает П.А. Толстых, быстрое прохождение данного решения в парламенте было продиктовано кулуарными договоренностями, а сами поправки принимались в пользу газового монополиста – ПАО «Газпром» [34, с. 1085-

1086]. Получается, что в данном случае удалось почти на половину сократить долю одной крупной компании в отрасли благодаря принятию поправок к закону. Это показывает, что, несмотря на лидерство в сфере телевизионной рекламы, лоббистские возможности «Видео Интернешнл» оказались слабыми по сравнению с влиянием ПАО «Газпром». Более того, способ продвижения данных поправок еще раз поднимает проблему открытости и прозрачности лоббизма, ведь в данном случае решение о принятии поправок к закону «О рекламе» принималось не в интересах целой отрасли, а одной компании. Также П.А. Толстых приводит и другой пример, когда в сфере щитовой рекламы была ограничена компания News Outdoor Russia благодаря использованию антимонопольных норм в результате лоббирования того же ПАО «Газпром».

Многие авторы неоднократно отмечали необходимость принятия закона о лоббизме, в том числе, во избежание подобных случаев, когда принятие государственных решений продиктовано не необходимостью улучшения условий на рынке для всех игроков, а лоббированием интересов одной компании. Тем не менее, далеко не все крупные компании ввиду своего привилегированного положения будут заинтересованы в принятии данного закона, и в этом случае они также смогут использовать свои лоббистские ресурсы для противодействия принятию закона о лоббизме.

Представляется логичным разделить крупные компании по их заинтересованности в законодательном регулировании лоббизма. К первой категории – **противодействующих** – можно отнести компании, являющиеся безусловными лидерами в ключевых отраслях российской экономики, имеющих своих неформальных представителей в высших органах государственной власти, в частности, в Государственной Думе и Совете Федерации. Сюда можно отнести ПАО «Газпром», являющимся

собственником Единой системы газоснабжения и имеющим лобби в Федеральном Собрании России. Например, СМИ отмечают, что в Государственной Думе VII созыва интересы ПАО «Газпром» отстаивает Павел Завальный, который сам работал в «Газпроме», и на данный момент является председателем Российского газового общества[14]. Как отмечается в докладе «Лоббисты в комитетах Госдумы» организации Transparency International, Павел Завальный неоднократно продвигал инициативы в пользу ПАО «Газпром»[24]. Так, согласно законопроекту № 928766-6, предлагалось внести изменения в ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», которые позволяли бы ПАО «Газпром» устанавливать плавучие буровые установки без согласования с властями[4]. Также в законопроектах № 558650-6 и № 505207-6 он предлагал отменить нотариальное заверение для голосования в акционерных обществах и снизить размер банковских комиссий. Также комитет Госдумы по энергетике, председателем которого является Завальный, рекомендовал отклонить законопроект об изменениях в ФЗ «Об экспорте газа», которые предполагали либерализовать экспорт сжиженного природного газа, чтобы оставить ПАО «Газпром» единственным экспортером СПГ[18]. Хотя сам Завальный утверждает, что в его деятельности нет конфликта интересов[14].

К компаниям, которые вероятно будут противостоять принятию профильного закона о лоббизме, можно отнести членов «Ассоциации банков России» и, в частности, Внешэкономбанк, чьи интересы продвигает депутат Государственной Думы от «Справедливой России» Анатолий Аксаков[24]. Сюда же относятся ГК «Росатом» с представительством сенатора Анатолия Артамонова, ОАО «РЖД» - с Алексеем Майоровым, ПАО «Новатэк» - с Валентиной Матвиенко и др.[28]. Что касается Валентины Матвиенко, то отмечается, что у её сына были бизнес-

проекты с «НОВАТЭКом», что во многом объясняет, почему спикера Совета Федерации относят к неформальному представителю данной компании[30]. То есть помимо серьезных ресурсов в области Government Relations, у данных компаний существует большое количество неформальных представителей в Государственной Думе и Совете Федерации, соответственно, они могут эффективно продвигать свои интересы, используя парламентские лобби, поэтому они не заинтересованы в законодательном регулировании лоббистской деятельности.

Ко второй категории - **нейтральных** по отношению к возможному законодательному регулированию лоббизма - можно отнести те компании, которые имеют достаточно финансовых и кадровых ресурсов для ведения лоббистской деятельности, но имеют незначительное представительство в федеральных органах власти. К данной категории, безусловно, не будут относиться компании сырьевого сектора экономики. В данную категорию попадают компании легкой промышленности, крупные ритейл-сети и крупные представители IT и телекоммуникационного сектора, которые имеют возможности продвигать свои инициативы посредством использования СМИ и обращения к первым лицам государства. Сюда можно отнести компанию «Яндекс», гендиректор которой Елена Бунина обращалась к президенту России Владимиру Путину во время «Прямой линии». Владимир Путин отметил, что «Яндекс» успешно конкурирует с гигантом Google во многом благодаря поддержке государства[22]. Следует обозначить, что отношение данных компаний к законодательному регулированию лоббизма во многом зависит от внутривнутриполитической конъюнктуры, поэтому их отношение может измениться исходя из обстоятельств, особенно в тех случаях, когда их интересами будут пренебрегать в процессе принятия политических решений.

К третьей категории – **поддерживающих** законодательное регулирование лоббизма – можно отнести те компании, которые обладают средними ресурсами в области GR и не имеют своих представителей в органах государственной власти, а также те, кто пострадал от принятых решений в результате лоббирования компаний-конкурентов с большими лоббистскими ресурсами. Дать точный перечень компаний, входящих в данную категорию, представляется затруднительным, так как их представители не выражают своего мнения по поводу принятия закона о лоббизме, но можно предположить, что те компании, которые уже столкнулись с ущемлением их интересов, будут выступать за законодательное регулирование лоббизма. Выше приводился пример компании «Видео Интернешнл», чья доля на рынке телерекламы была императивно снижена в результате принятия поправок к закону «О рекламе», продвигаемых ОАО «Газпром-медиа холдинг». Среди известных случаев также можно выделить компанию X5 Retail Group, выступавшую против установления антимонопольной нормы, которая бы ограничивала долю присутствия торговой сети до 25% в пределах одного муниципалитета (в ряде регионов доля X5 Retail Group была существенно выше). Отмечается, что главным конкурентом X5 Retail Group в данной кампании выступал «Седьмой континент», который через своих представителей в законодательном собрании стремился ограничить своего основного конкурента[34, с. 1086].

Проблема правового регулирования лоббизма будет оставаться актуальной в контексте интересов крупных компаний и в ближайшее десятилетие, а необходимость законодательных мер по регулированию лоббистской деятельности обусловлена непрозрачностью и закрытостью процесса лоббирования интересов крупных компаний, что может поставить под удар интересы остальных представителей отрасли, как уже неоднократно случалось. Среди основных предложений по законодательному

регулированию можно выделить **следующие**: закрепление порядка избрания в экспертные советы Совета Федерации с публикацией данных их членов, и создание базы для регулирования лоббизма, в которой бы отражались встречи лоббистов с парламентариями и их инициативы. Однако более подробно отдельные предложения и способы регулирования лоббизма в этой связи будут рассмотрены в заключительной части данной статьи.

2. Борьба с коррупцией

Деятельность лоббистов часто ассоциируется с коррупцией, так как в глазах общества часто нельзя продвигать свои интересы законным образом. Такой имидж, безусловно, оказывает негативное влияние на развитие лоббизма, особенно, если он не институционализирован, и не приняты законодательные нормы, регулирующие деятельность лоббистов. Во многих странах именно с целью создания открытой среды лоббистов и было принято такое законодательства. Подобные меры не являются исчерпывающими для борьбы с коррупцией, но, тем не менее, принятие законодательства выводит лоббистскую деятельность в стране на новый уровень с точки зрения доверия общества и развития здоровой среды для продвижения интересов компаний.

Ключевыми проблемами здесь является то, что лоббистская среда в большинстве случаев закрыта, и представители сообщества не раскрывают СМИ информацию об их деятельности, что осложняет контроль в данной сфере. Многие учёные отмечают, что лоббизм – это в первую очередь законная деятельность, а использование коррупционных практик при продвижении своих интересов не может называться лоббированием. Однако некоторые исследователи отмечают, что лоббизм тесно связан с коррупцией. Так, И. Брянцев и Л. Баранова утверждают, что в России лоббизм является определенной формой коррупции[35]. Однако нужно учитывать, что ученые и профессионалы в

сфере лоббизма убеждены, что лоббизм – это исключительно законная деятельность. Хотя ученые, для которых эта сфера не является профильной, часто используют понятия «лоббизм» и «коррупция» как синонимы. Подобное расхождение объясняется тем, что по теме лоббизма недостаточно научных работ и, как отмечают многие эксперты, научная разработанность лоббизма недостаточна, что также препятствует выработке законодательства.

Действительно, во многих случаях продвижение интересов компаний в России часто вызывает вопросы с точки зрения мотивированности некоторых чиновников, которые продвигают решения в пользу определенных компаний. Некоторые из этих случаев были рассмотрены выше, поэтому вполне логично, что коррупция в этой сфере распространена и представляет собой «теневую» зону лоббизма. В разных странах мира неоднократно случались коррупционные скандалы с участием лоббистов. В США в наиболее известных скандалах участвовали конгрессмены, которых обвиняли в получении взяток, помощи крупным компаниям в получении государственных контрактов, вымогательстве, отмывании денег и препятствовании отправлению правосудия. В Евросоюзе чиновники также неоднократно подвергались уголовному преследованию из-за получения взяток или дачи ложных показаний. Многочисленные примеры показывают, что коррупция все еще тесно связана с лоббированием интересов, так как компании готовы задействовать все имеющиеся у них ресурсы для продвижения выгодных им решений в органах государственной власти.

Тем не менее, случаи злоупотребления своими полномочиями и коррупционные скандалы способствуют развитию антикоррупционного и лоббистского законодательства в странах, где уже реализуется соответствующая законодательная практика. Так, в

США лишь в 2007 г. был строго регламентирован бандлинг - привлечение капитала со стороны заинтересованных акторов для продвижения нужного им кандидата. Соответственно, такая практика оставляла возможность для подкупа законодателей в обмен на помощь в продвижении решений, выгодных конкретным лицам или компаниям. С принятием законодательного акта, денежные средства, вносимые в кампанию кандидата, стали подлежать раскрытию, то есть эта мера была направлена на повышение прозрачности финансирования кандидатов на выборные должности для снижения уровня коррупции. Вероятнее всего, без базовых нормативно-правовых актов в области лоббизма, первый из которых появился в США еще в 1946 г., было бы гораздо сложнее принимать новые ограничивающие акты, которые противодействовали бы незаконному продвижению интересов и коррупции.

Что касается России, то в Национальной стратегии противодействия коррупции прописаны основные положения, механизмы и направления реализации антикоррупционной деятельности. В стратегии отмечено, что коррупция осложняет функционирование общественных институтов и замедляет социально-экономическую модернизацию, а также воспринимается как **одна из основных угроз безопасности Российской Федерации**. Основной целью стратегии является ликвидация причин и условий, которые порождают коррупцию.

Среди механизмов антикоррупционной стратегии выделено, что необходимо приводить в соответствие с федеральным законодательством по противодействию коррупции правовые акты федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов России[6]. При рассмотрении вопроса законодательного регулирования лоббизма в рамках борьбы с коррупцией особенно отмечаются положения Национальной антикоррупционной стратегии, в которых отмечена

необходимость повышения прозрачности деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также создание законодательных основ борьбы с коррупцией. Данные положения являются особенно актуальными, учитывая неоднократные попытки разработки мер по законодательному регулированию лоббизма, во многом и направленному на борьбу с коррупцией и повышение прозрачности деятельности лоббистов, которые часто являются депутатами законодательных собраний или чиновниками других органов государственной власти.

Более того, в Национальных планах противодействия коррупции 2012-2013 и 2014-2015 гг. была **отмечена необходимость правового регулирования лоббизма**, а ответственность на разработку предложений по созданию в России института лоббизма была возложена на Министерство экономического развития, которое совместно с Министерством юстиции должно было, с учетом обсуждений и рекомендаций международных организаций, внести предложения по институционализации лоббизма[10]. Министерство экономического развития предложила несколько сценариев развития лоббизма в России:

- 1) принятие профильного закона о регулировании лоббизма;
- 2) усиление законодательства, касающегося регулирования взаимоотношения должностных лиц и лоббистов;
- 3) не менять законодательство из-за наличия основных способов регулирования.

В соответствии с антикоррупционной стратегией России, коррупция – одна из основных угроз её безопасности. Поэтому необходимо понять, какие показатели у России в

области борьбы с коррупцией, обратившись к ежегодным рейтингам и докладам. Согласно докладу Corruption Perceptions Index международной организации Transparency International, в 2020 г. Россия набрала 30 из 100 баллов и заняла 129 место из 180 стран мира, и с 2015 г. эти показатели остаются практически неизменными[29]. Данный индекс формируется на основании оценок экспертов и опросов предпринимателей. С одной стороны, данная методика расчета может показаться необъективной из-за возможной предвзятости опрашиваемых экспертов. С другой стороны, индекс восприятия коррупции примечателен тем, что экспертами и общественными деятелями неоднократно отмечалась необходимость повышения доверия общества и бизнес-сообщества к лоббизму, поэтому учет их мнений также важен.

В этой связи также важно упомянуть Россию как участника Группы государств по борьбе с коррупцией. Отмечается, что последнее десятилетие в России формируется антикоррупционное законодательство, однако ГРЕКО низко оценивает исполнение Россией рекомендаций в области обеспечения открытости работы органов государственных органов и публичности информации, а также важно, что из около 70 рекомендаций по состоянию на конец 2019 г. лишь 6 были исполнены удовлетворительно[19]. Также в докладах Transparency International отмечено, что в России зафиксировано около 60 случаев конфликта интересов у депутатов в различных регионах России, что лишь подтверждает отсутствие прозрачности мониторинга на государственной службе[25].

Е.А. Спектор отмечает, что институционализация и регламентация лоббизма являются важными инициативами в области антикоррупционной деятельности[44]. Более того, несмотря на нежелание многих акторов подстраиваться под изменения регуляторной среды или терять свое

преимущество в лоббировании своих интересов ввиду наличия неформальных связей, законодательное оформление правил лоббистской деятельности станет важным шагом для борьбы с коррупцией и сужения так называемой «серой» зоны лоббизма. Помимо попыток оформить предложения по регулированию лоббизма, принять закон о лоббизме в 2016 г. предлагала уполномоченный по правам человека Элла Памфилова из-за того, что было обнаружено множество нормативно-правовых актов, которые создавали коррупционные риски[27]. Что касается «серой» зоны лоббизма, то грань между лоббированием интересов и коррупцией очень тонкая. Так, те, кто не являются профессиональными лоббистами или чиновниками, могут также оказывать помощь в продвижении интересов конкретного лица или фирмы: чаще всего это касается правоохранительных органов. Недобросовестные представители силовых структур могут за денежное вознаграждение оказывать давление на конкурентов заказчика вплоть до заведения уголовного дела или препятствовать отправлению правосудия в тех случаях, когда это вредит интересам «заказчика»[21].

Безусловно, закон о лоббизме или отдельные нормативно-правовые акты не могут в полной мере контролировать так называемую «серую» зону, однако наличие фактов нарушения антикоррупционного законодательства не только со стороны государственных чиновников, но и со стороны правоохранительных органов, лишь подчеркивает, что коррупция в области продвижения интересов имеет комплексный характер. Поэтому принятие специализированных правовых норм должно быть направлено на устранение подобных нелегальных практик. Что касается непрозрачности, то также необходимо упомянуть, что муниципальные депутаты теперь не несут серьезной ответственности за неполную информацию о своих доходах, которые могут быть получены незаконным путем, в том числе, благодаря продвижению

интересов заинтересованных лиц. Также депутат антикоррупционного комитета Госдумы Николай Езерский отмечает, что многие депутаты используют нелегальные инструменты для того, чтобы скрыть реальные размеры своих доходов. По поводу смягчения ответственности депутатов за предоставление неполной или недостоверной информации Езерский сказал, что данная мера направлена на защиту оппозиционных кандидатов, которых могут лишиться мандата за незначительные нарушения в декларации о доходах[12].

Соответственно, описанные данные лишь подтверждают положение из антикоррупционной стратегии России о том, что коррупция – одно из основных препятствий для социально-экономического развития страны. В основном проблема заключается в закрытости информации в области государственной службы, что и способствует распространению коррупции. Как уже было сказано, отсутствие прозрачности – это одна из важных причин, почему в России необходимо развивать законодательное регулирование лоббизма. Более того, в данном пункте было отмечено, что необходимость принятия лоббистского законодательства была зафиксирована в антикоррупционных стратегиях Российской Федерации. В этой связи возникает противоречие: есть официальная государственная позиция, подтверждающая курс на разработку соответствующего законодательства с указанием того, что коррупция – угроза для развития страны, однако до сих пор не принято существенных шагов для разработки законодательных норм, регулирующих лоббизм.

Препятствия для принятия закона о лоббизме в России

1. Нежелание крупного бизнеса терять свое привилегированное положение

По мнению автора, данное препятствие является одной из ключевых

причин, почему в России откладывается принятие закона о лоббизме. Как было продемонстрировано выше, крупные компании, особенно из сырьевого сектора, имеют серьезное представительство в органах государственной власти, особенно в Государственной Думе и Совете Федерации. Зачастую чиновники являются бывшими работниками компании (Павел Завальный и ПАО «Газпром»), соответственно, они могут лоббировать интересы целой отрасли или отдельной компании без какой-либо отчетности, что зачастую приводит к конфликту интересов и ущемлению интересов других игроков отрасли. А.В. Павроз поддерживает эту идею, отмечая, что законодательные инициативы по регулированию лоббизма в России не получили поддержки из-за нежелания крупных компаний и промышленных групп терять свои преимущества.

С другой стороны, многие эксперты, в том числе, представители профессиональных лоббистских структур, считают, что принятие закона о лоббизме никак не повлияет на привилегированное положение крупных компаний. Однако следует заметить, что закон принимается во многом для обеспечения прозрачности при лоббировании своих интересов во избежание коррупции, конфликта интересов и ущемления прав других компаний через законодательное регулирование отрасли. Тем не менее, мы считаем, что крупные компании без существенного политического представительства могут быть заинтересованы в законодательном регулировании лоббизма.

2. Отсутствие политической воли

Хотя данный фактор представляется весьма абстрактным, его стоит рассмотреть из-за того, что многие инициативы, исходящие, в том числе, от высокопоставленных чиновников, не получили дальнейшего продвижения. Как уже было сказано, лоббизм часто ассоциируется с коррупцией, а необходимость борьбы с коррупцией

закреплена в официальных программных документах Российской Федерации, например, в Национальной антикоррупционной стратегии, что создает предпосылки для развития лоббистского законодательства. Более того, в Национальных планах противодействия коррупции несколько раз была обозначена необходимость правового регулирования лоббизма. Однако после того, как Министерство экономического развития совместно с Министерством юстиции представило свои предложения по регулированию лоббизма в России, дальнейших шагов сделано не было. В связи с тем, что в официальных документах отмечена необходимость развития правового регулирования лоббистской деятельности и, несмотря на заявления чиновников и экспертов о важности проработки данного вопроса, отсутствие политической воли остается важным препятствием для развития лоббистского законодательства.

3. Недостаточная научная разработанность тематики лоббизма

За последние два десятилетия было предпринято несколько попыток принять закон о лоббизме, однако в большинстве случаев законопроекты получали отрицательную правовую оценку со стороны Правового управления Государственной Думы. В частности, в первом законопроекте было много недочетов и противоречий с существующим законодательством России. Что касается законопроекта 2003 г., то из-за пункта о ведении учета документов от аккредитованных лоббистов, законопроект мог быть внесен только после заключения Правительства России. Более того, Правовое управление отметило, что нецелесообразно выделять депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации в качестве отдельных субъектов лоббистской деятельности. Для создания закона требуется научный консенсус по поводу основных теоретических понятий, касающихся лоббизма. Однако до сих пор в данной сфере среди ученых нет согласия

по поводу понятий «лоббизм», «GR» и «лоббирования». Более того, одни авторы считают, что коррупция – одна из технологий лоббирования, в то время как другие отмечают, что лоббизм – законная практика отстаивания своих интересов, не имеющая ничего общего с коррупцией. Несогласие среди научного сообщества существенно осложняет развитие законодательного регулирования лоббистской деятельности. Однако стоит отметить, что основные проблемы (определение статуса депутатов и чиновников, выделение их в качестве отдельных субъектов лоббирования, регистрация лоббистов и обязательная отчетность) не могут быть разрешены только силами научного сообщества. Они требуют всесторонней разработки с участием всех акторов, чьи интересы будут затронуты законодательным регулированием лоббизма.

4. Отсутствие стратегии развития законодательного регулирования лоббизма в России

Важным препятствием является и то, что на данный момент в России нет четкого видения того, как должен регулироваться лоббизм. Как уже отмечалось, Министерство экономического развития предлагало несколько путей развития лоббизма в России: принятие профильного закона, усиление контроля за взаимоотношениями должностных лиц и лоббистов и сохранение законодательство в прежнем виде. Изначально поддержку получил второй сценарий, однако для его обеспечения также требуется принятие отдельных нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок контроля за лоббистами и их контактов с представителями компаний. Однако с 2016 г. на высшем уровне государственной власти не велось дискуссий о принятии соответствующих нормативно-правовых актов.

В данной связи А.А. Дегтярёв отмечает, что в России правила игры имеют довольно хаотичный характер, а для

полноценного развития института лоббизма в России необходимо сделать этот институт открытым и принять правила, которые могли бы полностью его узаконить[36]. Также автор отмечает, что существует два подхода: «жесткий», который подразумевает введение норм прямого государственного регулирования и «мягкий», основанный в основном на развитии этических норм, что, по мнению других экспертов, является более подходящим вариантом регулирования лоббизма в России. Также помимо принятия закона обсуждается вариант введения профессионального стандарта, больше относящегося к императивному подходу. Тогда как в «мягком» подходе предлагается ввести добровольную регистрацию лоббистов.

5. Отсутствие согласия по регулированию лоббистской деятельности среди профессионального сообщества

На данный момент не все представители агентств по продвижению интересов в органах государственной власти уверены в необходимости принятия профильного законодательства. Один из авторов законопроекта о регулировании лоббизма Б.Б. Надеждин отметил, что актуальность данного закона понизилась из-за того, что по этому поводу будет трудно договориться с депутатами Государственной Думы, так как основные решения принимаются в исполнительных органах власти, в частности, в Правительстве и Администрации Президента.

Президент профессионального сообщества «GR-лига» Олег Румянцев считает, что на данный момент в России можно принять профессиональный стандарт лоббистской деятельности, а принятия закона несет риски для профессионального сообщества GR-представителей[43].

Но профессиональный стандарт не может заменить собой закон о регулировании лоббизма. Более того, многие представители профессионального сообщества высказываются за принятие

соответствующего закона, но с преобладанием «мягкого» подхода.

Таким образом, в России существует несколько существенных препятствий на пути развития законодательного регулирования лоббизма, что во многом осложняет его развитие. Тем не менее, необходимость регулирования лоббизма в России есть, поэтому возможные пути развития законодательства следует обсудить совместно с представителями государственных органов, профессиональным и научным сообществом для определения наиболее удачного пути развития института лоббизма в России.

Использование международного опыта для отечественной практики регулирования лоббизма

Принимая во внимание международный опыт регулирования лоббистской деятельности, можно рассмотреть положения, наиболее подходящие для России, отмечая, что большинство из них не подойдут для российской внутриполитической специфики, в том числе, из-за недостаточной развитости лоббизма с точки зрения науки и институционального оформления. Во-первых, в законе необходимо дать полноценное определение лоббизма и определить, какие контакты могут считаться лоббистскими. Учитывая американский опыт, можно заранее согласовать основные подходы к регулированию лоббизма и определить, считать ли контакты с представителями СМИ, ведение переписки лоббистской деятельностью. В дальнейшем это исключит использование правовых лазеек в законе.

Во-вторых, следует условно разделить лоббистов на несколько категорий:

- парламентарии или сотрудники органов государственной власти, которые отстаивают интересы

конкретной компании или отрасли;

- корпоративные консультанты, не являющиеся сотрудниками конкретной компании, работающие по найму и ведущих коммуникацию с госслужащими по вопросам, затрагивающие интересы компании;

- консультанты внутри компании, или GR-специалисты, которые от лица компании ведут официальное общение с представителями государственных органов.

Здесь важно определить, какие контакты требуют регулирования, а какие нет. Чаще всего GR-специалисты осуществляют официальную коммуникацию с госслужащими, проводят открытые встречи, организуют «круглые столы» и ведут переговоры с участием других представителей отрасли. Такая коммуникация не предполагает денежное вознаграждение за принятие решений в пользу компаний или отрасли. Основная задача GR-специалиста – убедить госслужащих (чаще парламентариев) в целесообразности принятия того или иного решения, а также доказать, что оно может иметь позитивный или негативный эффект для компании или отрасли. Ведение отчетности лоббистов – необходимая мера, но в текущих условиях её принятие представляется маловероятным из-за ожидаемого противодействия заинтересованных лиц. Также вместо обязательной регистрации лоббистов возможно введение добровольной регистрации, особенно, для лоббистов, желающих полностью выйти из «серой» зоны. Международный опыт в регулировании лоббизма может быть полезным для разработки лоббистского законодательства в России, однако в США, где наиболее развито законодательство о лоббизме, применяются достаточно жесткие меры контроля над организациями и государственными

институтами. В данном случае более подходящим для России является опыт ЕС, который отличается более мягким подходом к бизнес-организациям.

Использование отечественных наработок в области регулирования лоббизма

Помимо рассмотрения международного опыта регулирования лоббизма, при прогнозировании дальнейшего развития лоббистского законодательства, необходимо рассмотреть мнения российских авторов и экспертов по основным подходам регулирования лоббизма. Так, В.Н. Кириллина и Д.Р. Попов отмечают, что существует три подхода по институционализации лоббизма в России: принятие Федерального закона; изменения в антикоррупционном законодательстве; унификация закона «О торгово-промышленных палатах»[38]. Как указывают авторы, первый вариант может быть основан на опыте предыдущих законопроектов о регулировании лоббизма, вносимых в Государственную Думу. Более того, закон определит субъекты лоббизма и закрепит механизмы воздействия на государственные и муниципальные органы власти. Что касается второго подхода, то проект закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации предполагал, что чиновники должны ежемесячно отчитываться о встречах с представителями коммерческих и некоммерческих организаций. Третий подход, связанный с законом «О торгово-промышленных палатах», предполагает признание физических лиц субъектами лоббирования.

Важным направлением в регулировании лоббизма является принятие профессионального стандарта лоббистов. Многие GR-специалисты отмечают, что в регулировании нельзя ограничиваться только лишь специализированным законом, а необходимо вводить профессиональный стандарт. Согласно Трудовому кодексу РФ,

профессиональный стандарт – характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе, выполнения определенной трудовой функции[9]. В первую очередь, введение стандарта «Специалист по взаимодействию с органами государственной власти, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями и представлению в них интересов организации» является важным. Во-первых, это станет еще одним шагом для институционализации лоббизма в России. Во-вторых, профессиональный стандарт направлен на повышение качества и эффективности образования профессиональных лоббистов, которое будет разработано на основе профессионального стандарта. В-третьих, помимо качества работы, профессиональный стандарт нацелен на то, чтобы увеличить доверие между бизнесом и государством посредством более профессиональной коммуникации между ними. Президент «GR-лиги» Олег Румянцев отметил, что профессиональный стандарт является достаточной мерой регулирования лоббизма, а принятие профильного закона может нести риски для профессионального сообщества GR-консультантов[43].

А.А. Дегтярев также выделил несколько подходов к регулированию лоббизма. Первый подход – введение законодательных («жестких») норм регулирования лоббизма, включая регистрацию и лицензирование лоббистов, определение статусов физических и юридических лиц, публикацию данных о деятельности лоббистов и заключение контрактов на лоббистские услуги[36]. Второй подход в регулировании лоббизма заключается в применении «мягких» этических норм на основе ряда принципов – уважения к власти, законности, честности, партнерства и др. В итоге Дегтярев приходит к выводу, что наиболее удачным для России является сочетание «мягких» и

«жестких» правил регулирования лоббизма. То есть законодательные нормы должны включать в себя меры из двух изложенных подходов. Более того, помимо законодательного регулирования необходимо способствовать развитию профессиональной этики среди GR-специалистов и лоббистов с дальнейшим развитием профессиональных сообществ, в том числе, для обсуждения дальнейших шагов по регулированию лоббизма.

Другие авторы отмечают, что для оформления института лоббизма необходимо создать следующие элементы:

- 1) Законодательную базу;
- 2) Экспертные площадки для совещания и общения между представителями власти и профессиональными лоббистами;
- 3) Информационный портал с информацией о лоббистских фирмах, а также о планировании введения норм регулирования лоббизма;
- 4) Реестр лоббистов, регистрируемых Министерством юстиции России;
- 5) Образовательные учреждения, осуществляющие подготовку профессиональных лоббистов[37].

Таким образом, отечественные исследователи и эксперты рассматривают различные подходы к регулированию лоббизма: введение профессионального стандарта, разработку специализированного закона, изменения в антикоррупционном законодательстве, продвижение этических норм и т.п. Однако, принимая во внимание тот факт, что между представителями бизнеса, профессиональным сообществом лоббистов и представителями власти нет согласия по дальнейшему развитию лоббизма, эксперты предлагают развивать институционализацию лоббизма в России с введения «мягких» норм, к которым и относится введение профессионального стандарта. Благодаря последовательному

совершенствованию культуры лоббизма и регуляторной среды, в России удастся институционализировать лоббизм и сделать его достаточно открытым для общества. Продвижение «мягких» этических норм в компаниях, практикующих лоббизм, может сократить использование ими коррупционных практик при одновременном развитии антикоррупционного законодательства и создании норм, регулирующих лоббизм. Важным инструментом является создание экспертных площадок для консультации между представителями бизнеса, государства и профессионального сообщества. Эта мера поможет учесть интересы всех сторон при совершенствовании лоббистского законодательства, так как участие бизнеса и профессионального сообщества повысит доверие к этим нормам и уменьшит вероятность их нарушений. Более того, постепенное развитие институциональной среды лоббизма в дальнейшем поможет решить проблемы высокого уровня коррупции, конфликта интересов, отсутствия учета интересов бизнеса и ущемления их прав.

Прогнозы развития законодательства о лоббизме в России

Для того, чтобы определить, как в дальнейшем будет развиваться законодательство о лоббизме в России, а также понять, каковы перспективы принятия профильного закона о регулировании лоббистской деятельности, необходимо выделить ряд факторов, которые необходимо учитывать при составлении прогноза:

- 1) Нормативные и институциональные формы развития лоббизма в России («мягкий» или «жесткий» подход);
- 2) Заинтересованность ключевых акторов (бизнес, государство, профессиональное и экспертное сообщество) в развитии лоббистского законодательства.

Наименее прогнозируемым показателем является возможный срок принятия закона о лоббизме в России, так как в течение последних двух десятилетий принималось несколько попыток внести проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности», но все они не увенчались успехом. Выбор траектории развития лоббизма в России является более прогнозируемым, так как многие эксперты и профессионалы в области лоббизма высказывают опасения по поводу принятия закона о лоббизме в связи с сопутствующими рисками для профессионального сообщества и предлагают развивать лоббизм в России, начиная с «мягкого» подхода. Что касается второго фактора, то в результате исследования было выявлено, что представители крупных компаний, особенно нефтегазового сектора, наименее заинтересованы в принятии профильного закона из-за наличия мощного лобби в Федеральном Собрании РФ, что существенно осложняет попытки его принятия. Тем не менее, представители среднего и малого бизнеса наряду с профессиональными объединениями выступают за развития лоббистского законодательства. Также многие эксперты высказываются в пользу принятия закона для институционализации лоббизма с целью повышения доверия у общества и государства к этому институту, а также для борьбы с коррупцией.

Для прогнозирования сроков принятия закона и создания нормативных актов по регулированию лоббизма, требуется выделить несколько критериев: *обоснованность* и *организационную проходимость* данных решений. Что касается обоснованности, то можно определить её уровень как *выше среднего*: в России есть необходимость в развитии культуры лоббизма и норм, регулирующих его, но нет согласия по поводу необходимости принятия профильного закона. Организационная проходимость решения о создании закона о лоббизме находится на *среднем уровне*.

Дело в том, что, несмотря на наличие запроса на лоббистское законодательство, не все заинтересованные стороны поддерживают подход о законодательном регулировании лоббизма. Многим крупным компаниям, ввиду наличия GR-департаментов и лобби в законодательной власти, неинтересно подстраиваться под новую регуляторную среду. Тем не менее, многие представители власти высказываются за то, чтобы начать разработку закона о лоббизме, а эксперты выражают уверенность, что необходимо стимулировать развитие лоббизма в России.

На основании этих данных можно сформулировать несколько сценариев.

1. Позитивный сценарий. В данном случае всем заинтересованным сторонам удастся найти компромисс о траекториях дальнейшего развития лоббизма в России. Более того, будет создана площадка для обмена мнениями между представителями бизнеса, власти и профессионального GR и лоббистского сообщества. Предполагается, что будет разработан профильный закон о лоббизме с преобладанием «мягких» норм с конкретными формулировками понятий «лоббизм», «лоббистский контакт» и другими при участии экспертов и ученых. В рамках подготовки к реализации закона будут организованы «круглые столы» с представителями малого и среднего бизнеса при посредничестве бизнес-ассоциаций. Более того, будет проводиться дальнейшая работа по совершенствованию антикоррупционного законодательства, а для повышения культуры лоббизма будет принят профессиональный стандарт о лоббистской деятельности. Также будет введена добровольная регистрация лоббистов, чтобы не создавать дополнительных рисков для профессионального сообщества. В данном сценарии будет создана система отчетности о встречах чиновников с представителями бизнеса или лоббистами для снижения уровня коррупции и повышения доверия к институту лоббизма

в России. При данном сценарии на принятие в России профильного закона о лоббизме уйдет **от 3 до 8 лет**, принимая во внимание электоральные циклы в стране.

2. Нейтральный сценарий. В данном сценарии в ближайшее время в России не произойдет существенных изменений в области лоббистского законодательства. Вероятно, в ближайшие годы не будет внесен законопроект профильного ФЗ «О регулировании лоббистской деятельности». Предполагается, что будет сделан акцент на развитие других траекторий регулирования лоббизма: совершенствование антикоррупционного законодательства, улучшение координации внутри правоохранительных органов, а также принятие отдельных мер, например, профессионального стандарта лоббистской деятельности. Что касается «круглых столов» и экспертных площадок, то вероятно такие инициативы будут продвигать представители бизнеса и профессионального сообщества. Бизнес-ассоциации, отстаивающие интересы малого и среднего бизнеса, не усилят свое положение в качестве посредников между бизнесом и властью, их влияние останется на прежнем уровне.

3. Негативный сценарий. Данный прогноз предполагает, что государство не будет в целом заинтересовано в том, чтобы развивать лоббистскую культуру в стране и устранять препятствия для малого и среднего бизнеса в данной связи. Также в данном сценарии предполагается несколько вариантов развития событий. Первый подразумевает, что отдельные нормативно-правовые акты по регулированию лоббизма и расширению возможностей бизнеса по взаимодействию с властью приниматься не будут. Также с повестки дня будет снят вопрос о введении профессионального стандарта. Более того, в России не будут созданы экспертные площадки для обсуждения вопросов развития законодательства о лоббизме. Второй вариант подразумевает принятие закона о лоббизме, но с преобладанием

«жестких» мер, ограничивающих бизнес в их возможностях лоббирования. GR-специалисты компаний и профессиональные лоббисты будут обязаны регистрироваться в Минюсте России с обязательным введением отчетности, но без введение дополнительных ограничений на лоббистов, работающих в Федеральном Собрании России и других органах государственной власти. Однако данный прогноз представляется наименее вероятным. Подводя итог, можно отметить, что наиболее вероятным прогнозом является нейтральный, так как он в целом отражает текущие тенденции развития лоббизма в России.

Заключение

Подводя итоги данного исследования, можно сделать несколько важных выводов. **Во-первых**, развитие лоббизма в России требует заинтересованности всех сторон: бизнеса, власти, а также экспертного и профессионального сообществ. Бизнес-ассоциации проявляют инициативу по продвижению интересов бизнеса, но важную роль в этом вопросе должно сыграть государство. В первую очередь, необходимо создать платформу, в рамках которой все стороны могли бы обмениваться предложениями по развитию культуры лоббизма, законодательного регулирования и снижению уровня коррупции через полноценную легализацию института лоббизма. Также важно повысить доверие общества к лоббизму и лоббистам, чтобы сделать эту профессию более привлекательной и посредством профессионального образования повысить уровень кадров в данной сфере.

Во-вторых, развитие регулирования лоббизма в России требует сочетания нескольких подходов. С одной стороны, закон не должен нести системных рисков для профессионального сообщества лоббистов и вводить дополнительные ограничения, которые не касаются повышения прозрачности в этой сфере.

Помимо нормативно-правовых актов, важно создать полноценную экосистему лоббизма в стране, которая будет включать в себя профессиональное образование, курсы повышения квалификации, а также воспитание этики лоббиста через продвижение ценностей законного лоббирования интересов. С другой стороны, закон и отдельные нормативно-правовые акты должны быть направлены на то, чтобы повысить прозрачность и ввести отчетность лоббистов при осуществлении взаимных контактов между представителями бизнеса и власти. Однако обязательная регистрация лоббистов на первом этапе может встретить противодействие многих сторон, поэтому в данном случае можно прибегнуть к использованию «мягкого» подхода и ввести добровольную регистрацию.

Несмотря на все рассмотренные предложения по регулированию института лоббизма в России, принятия закона о лоббизме необязательно является единственным возможным способом регламентации лоббистской деятельности. У принятия закона о лоббизме есть как преимущества, так и существенные недостатки, которые не делают его единственно верным решением в законодательном оформлении института лоббизма в России. Учитывая все предпосылки и препятствия для развития лоббизма в России, этот институт находится в состоянии формирования, а применение различных практик и опыта других стран поможет сделать лоббизм полноценным институтом российского общества. Тем не менее, в ближайшие 5–10 лет в России не будет принят закон о лоббизме, учитывая все существующие препятствия и расхождения по формам регулирования лоббизма среди членов профессионального сообщества. Но научная дискуссия и ведущаяся работа в органах государственной власти по совершенствованию практик лоббизма однозначно будет способствовать его институциональному оформлению. В результате будет принят ряд мер, которые усовершенствуют коммуникацию между

представителями бизнеса и власти, предоставят больше возможностей для малого и среднего бизнеса в отстаивании своих интересов и будут способствовать уменьшению уровня коррупции в данной среде.

Список использованной литературы и источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области» (Утв. Решением Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 12 декабря 1992 г. № 14/6 – МС) // Ведомости Иркутского областного Совета народных депутатов 1993. № 2.
3. Законопроект № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/396138-3> (Дата обращения: 10.03.2021).
4. Законопроект № 928766-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" в части снятия ограничений на оборот искусственных островов, установок, сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/928766-6> (Дата обращения: 10.03.2021).
5. Законопроект № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в

федеральных органах государственной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/97801795-2> (Дата обращения: 10.03.2021).

6. Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 года №460) // Официальный сайт Президента России. URL:<http://kremlin.ru/supplement/565> (Дата обращения: 20.02.2021).

7. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» (с изменениями на 11 июля 2019 года) URL: <http://docs.cntd.ru/document/557414759> (Дата обращения: 03.04.2021).

8. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

9. Трудовой кодекс Российской Федерации. Ст. 195.1.

10. Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

11. ФЗ-49 от 02.03. 2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования

законодательства, регулирующего туристской деятельности».

12. «Когда ты сталкиваешься с убийством — ты об этом сообщаем, когда с коррупцией — нет». Почему в РФ не принимают закон о лоббизме и что с другими антикоррупционными инициативами // Знак. 15 октября 2020.

URL:https://www.znak.com/2020-10-15/pochemu_v_rf_ne_prinimayut_zakon_o_lobbizme_i_chno_s_drugimi_anti_korrupcionnymi_iniciativami (Дата обращения: 12.03.2021).

13. «Опора России» просит проконтролировать методику подсчета туристов. 23 октября 2019 // Официальный сайт организации «Опора России» URL: <https://www.opora.ru/news/opora-rossii-prosit-prokontrolirovat-metodiku-podscheta-turistov.html> (Дата обращения: 20.03.2021).

14. «Я в себе несу суть «Газпрома» // Ведомости. 29 апреля 2015 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2015/04/29/ya-v-sebe-nesu-sut-gazproma> (Дата обращения: 13.03.2021).

15. В Госдуме сообщили о проработке проекта о легализации лоббизма для борьбы с коррупцией // ТАСС. 9 января 2019 г. URL:<https://tass.ru/politika/5981098> (Дата обращения: 14.04.2021).

16. В России может появиться закон о лоббизме // Известия. 11 ноября 2013 г. URL:<https://iz.ru/news/559396> (Дата обращения: 16.04.2021).

17. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.1993. № 6.

18. Газпромдепутат. Павел Завальный беззастенчиво лоббирует в Думе интересы компании Миллера //Наша Версия. 9 февраля 2018 г. URL:<https://versia.ru/pavel->

zavalnyj-bezzastenchivo-lobbiruet-v-dume-interesy-kompanii-millera (Дата обращения: 29.04.2021).

19. Живучая коррупция: почему России слабо помогает мониторинг ГРЕКО // РБК. 24 января 2020 г. URL:<https://www.rbc.ru/opinions/politics/24/01/2020/5e2976869a79477d46b62fd7> (Дата обращения: 25.04.2021).

20. Интересы малого бизнеса в туротрасли остаются неучтёнными // Официальный сайт организации «Опора России». 8 июня 2018 г. URL:<https://www.opora.ru/news/interesny-malogo-biznesa-v-turotrasli-ostayutsya-neuchtyennymi.html> (Дата обращения: 01.05.2021).

21. Их не видно, но они решают вопросы. Как работают российские лоббисты, джигарщики и «решалы» – посредники между бизнесом и государством. Репортаж Таисии Бекбулатовой // Meduza. 21 декабря 2017 г. URL:<https://meduza.io/feature/2017/12/21/ih-ne-vidno-no-oni-reshayut-voprosy> (Дата обращения: 25.03.2021).

22. Котировки «Яндекс» взлетели после похвалы Путина // Ведомости. 20 июня 2019 г. URL:<https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2019/06/20/804693-kotirovki-yandeksa> (Дата обращения: 15.04.2021).

23. Лоббизм признают законным. Начата работа над соответствующим законом // Коммерсантъ. 17.11.2008. С. 4 URL:<https://www.kommersant.ru/doc/1069159> (Дата обращения: 18.04.2021).

24. Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы // Трансперенси Интернешнл, Россия. 14 февраля 2019 г. URL:<https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/#>.

(Дата обращения: 18.08.2021).

25. Небезынтересно: зачем бизнесмену мандат // Transparency International. 8 октября 2018 г. URL:<https://conflictofinterest.transparency.org.ru/2/> (Дата обращения: 15.09.2021).

26. Официальный сайт партии Единая Россия URL:https://er.ru/activity/news/medved-ev-schitaet-prinyatie-zakona-olobbizme-prezhdevremennym_95063 (Дата обращения: 06.05.2021).

27. Памфилова: законы о лоббизме и нормативных актах необходимо принять // РИА Новости. 22 марта 2016 г. URL:<https://ria.ru/20160322/1394875725.html> (Дата обращения: 23.04.2021).

28. Росатом, НОВАТЭК, силовые ведомства и ДОМ.РФ: кого продвигает руководство Совета Федерации // Трансперенси Интернешнл. 19 октября 2020 г. [URL:<https://lobbying.transparency.org.ru/senatory/>] (Дата обращения: 10.04.2021).

29. Россия в Индексе восприятия коррупции-2020: 30 баллов и 129 место // Transparency International URL:<https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsiy-rossiya-v-indeks-vospriyatiya-korrupsiy-2020-30-ballov-i-129-mesto.html> (Дата обращения: 26.04.2021).

30. Сын Матвиенко ведет бизнес в Ненецком АО // Агентство «СеверИнформ». 28 апреля 2008 г. URL:<http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=28-04-2008&newsid=68966> (Дата обращения: 28.04.2021).

31. Узаконить лоббизм // Российская газета. 16.03.2012 г. URL:<https://rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html> (Дата обращения: 29.04.2021).

32. Евсеев В. А., Барсукова С. Ю. Основы организации работы с органами власти / Под ред. А.Е. Дынина) // М.: Ассоциация менеджеров, 2006.
33. Котиев Д.Б. GR-технологии как эффективное средство оптимизации отношений между бизнесом и властными структурами в России. Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия М.: ИНЭК, 2010.
34. Толстых П.А. GR. Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. М.: Изд-во «Перо», 2019.
35. Брянцев И., Баранова Л. Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.
36. Дегтярев А.А. О роли формальных принципов и неформальных правил в современном GR-менеджменте // Государство, бизнес, общество: современные теории и российские реалии / Под ред. Л.Е. Ильичевой. М.: Аналитик, 2012.
37. Камнев Д.Г. Взаимодействие власти и бизнеса по проблемам развития российской экономики: перспективы создания института лоббизма в современной России // Politbook. 2012.
38. Кириллина В.Н., Попов Д.Р. Проблема институционализации бизнес-объединений в России // Бизнес. Общество. Власть. 2020. № 2-3 (36-37).
39. Кириллина В.Н., Яникеева И.О. К вопросу о лоббистской деятельности в современной России // Бизнес. Общество. Власть. 2017. № 1.
40. Масловская Т.С. Теория и практика лоббирования в России и субъектах Российской Федерации. М.: Компания Спутник+, 2008.
41. Медведева Е.А., Михайлу Е.М. Законодательное регулирование лоббизма в США и особенности его развития в России // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 7.
42. Павроз А.В. Тенденции, проблемы и перспективы лоббизма в России. Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2018. Т. 24. № 4.
43. Румянцев О.Г. О развитии и регулировании сферы представления коммерческих интересов в Российской Федерации (некоторые аспекты отношений бизнеса и государства в эпоху глобальных вызовов) URL: <http://cyber-leninka.ru/article/n/o-razvitii-i-regulirovanii-sfery-predstavleniya-kommercheskih-interesov-v-rossiyskoy-federatsii-nekotorye-aspekty-otnosheniy-biznesa-i-ixzz4h8eaVczr> (Дата обращения: 17.09.2021).
44. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11.
45. Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление XXI век. 2014. № 2 (31).
46. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России // Сайт «Стратегема» URL: <http://www.stratagema.org/lobbizm.php?nws=ds31t2063414134> (Дата обращения: 12.03.2021).
47. Суровцев С.И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Право и управление. XXI век. 2016. №3 (40).
48. Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, Тамбов. 2012. № 6 (20). Ч. II.

PROSPECTS FOR THE ADOPTION OF THE LOBBYING LAW IN RUSSIA

Moskalev Georgii – a 1st year master’s degree student of the HSE Faculty of Social Sciences, Master’s Programme «Applied Politics»

The development of the institute of lobbying in Russia has raised the question of the need for legislative regulation of the activities of lobbyists and the ways to regulate it. The article discusses the main prerequisites for the adoption of legislation on lobbying in Russia, key regulatory methods, obstacles to the adoption of the law on lobbying, as well as the forecasts for the further development of lobbying regulation in Russia.

Key words:

Government Relations, legislation, regulation of lobbying, prerequisites for lobbying regulation