

УДК 321

## ДИНАМИКА ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В РОССИИ

**Толмачева Ирина Васильевна,**

координатор секции по взаимодействию бизнеса и власти Московского экономического форума,

Москва, Россия

*i.v.tolmacheva@gmail.com*

**Аннотация.** В статье предлагается анализ динамики формирования института лоббизма и развития процессов взаимодействия власти и бизнеса в России. Рассматривается период с 1996 г. по настоящее время. Описывается современное состояние института лоббизма. Рассказывается история законодательного регулирования процессов взаимодействия власти и бизнеса в России. В центре внимания восемь законодательных инициатив, направленных на регулирование лоббистской деятельности, исходящих от различных субъектов власти. Лоббизм пытались регулировать представители законодательной и исполнительной власти, а также представители института президентства. Необходимость регулирования лоббизма прозвучала в двух Национальных планах противодействия коррупции и выразилась в шести проектах федеральных законов. Все восемь инициатив не были реализованы, и институт лоббизма не приобрел законодательного регулирования. Ближайшей перспективой видится создание профессионального стандарта лоббистской деятельности, над которым уже несколько лет трудятся три профессиональных сообщества, предъявляя общественности не согласованные между собой варианты профессионального стандарта. В заключение предлагаются возможные способы регулирования института лоббизма, основанные на современных информационных технологиях, связанных с BigData и открытыми данными.

**Ключевые слова:** институт лоббизма; взаимодействие с органами государственной власти; государственная власть; государственное управление; общество.

## FORMATION DYNAMICS OF THE LOBBYISM INSTITUTE IN RUSSIA

**Tolmacheva I.V.,**

Moscow economic forum, section coordinator of government relations,

Moscow, Russia

*i.v.tolmacheva@gmail.com*

**Abstract.** This article analyzes the dynamics of government relations' development in Russia. The period in focus is from 1996 till the present. We describe the history of several attempts at legislative regulation of government relations and public affairs in Russia. In conclusion, we will consider possible ways to streamline state regulation and another future of the institution of lobbying.

**Keywords:** institute of lobbying; government relations; government; state management; society.

### СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА

Институт лоббизма в России стремительно развивается: накоплена всеобъемлющая практика цивилизованного лоббизма и сформировался широкий и многочисленный круг высокооплачиваемых специалистов, способных качест-

венно и результативно представлять интересы предпринимательства в органах государственной власти, опираясь на цивилизованные механизмы сотрудничества. Их количество, согласно исследованию, превышает пять тысяч человек [1]. Манифестации формирующегося института лоббизма представлены в реализа-

ции образовательных и просветительских проектов, создании профессиональных объединений и специализированных информационных ресурсов. Все это указывает на характеристики, если еще не сложившегося, то уже развивающегося института лоббизма.

На протяжении более двадцати лет развитие института, и все действия, связанные с регулированием лоббистской деятельности в России, происходили на фоне отсутствия общепринятого определения лоббизма. До сих пор общее видение всех аспектов лоббизма полностью не сложилось даже в среде экспертов, хотя по основополагающим вопросам единство мнений существует. Большинство, опираясь на традицию, зародившуюся в США еще в XVIII в., определяют, что лоббизм — это сложный механизм взаимодействия власти и общества, а лоббист — это посредник между властью и обществом, который осуществляет это взаимодействие [2]. В качестве лоббистов, продвигающих интересы бизнеса, выступают директора и сотрудники департаментов крупных компаний, руководители отраслевых ассоциаций, специалисты независимых консалтинговых компаний. Их всех можно определить как GR-специалистов, понимая GR как Government Relations — связи с органами власти. В целом в обществе лоббизм по-прежнему ассоциируется с коррупцией, а понимание субъектов и объектов лоббизма смешано. Порой в средствах массовой информации в качестве лоббистов именуют действующих чиновников, что противоречит концепции лоббизма как механизма посредничества во взаимодействии бизнеса и власти [3, 4].

### ОПИСАНИЕ ПОПЫТОК РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА

Всего в период с 1996 г. по сей день представители государственной власти осуществили **восемь попыток** реализации законодательного регулирования лоббизма. Пять проектов федеральных законов, способных регулировать лоббистскую деятельность, было внесено в Государственную Думу парламентариями. Дважды Президент РФ озвучивал в Национальном плане противодействия коррупции необходимость институализации лоббизма. Единоразы Правительство РФ представило на рассмотрение общественности и институтов власти свой проект федерального закона о лоб-

бизме. И ни одна из представленных инициатив не была воплощена в жизнь. *Таблица* наглядно показывает хронологию законопроектной активности в области легитимации лоббистской деятельности в России.

**Первые три попытки.** Проект первого федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был внесен в Государственную Думу в 1996 г. и остановил свое развитие на стадии предварительного рассмотрения. Далее в Государственную Думу был внесен законопроект «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (1997 г.) и законопроект «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (2003 г.). Две последние попытки узаконить лоббизм с помощью парламентариев прошли первое чтение и в дальнейшем также были сняты с рассмотрения, как и законопроект 1996 г. С тех пор еще несколько подобных документов было написано «в стол». Они не только не были представлены в Государственную Думу на рассмотрение, но и даже не попали в публичное поле. Авторство и содержание таких текстов известно только в узких кругах и не передается огласке. О проблемах регулирования лоббизма власть не вспоминала почти десять лет.

**Четвертая попытка.** Весной 2012 г. Президент РФ Д.А. Медведев в Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы предложил Министерству экономического развития и Министерству юстиции организовать обсуждение с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования института лоббизма и внести в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции соответствующие рекомендации [5]. Действительно, министерства провели определенную работу в этом направлении, подключив к процессу обсуждения исполнительный аппарат Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), который, в свою очередь, привлек к дискуссии незначительное количество экспертов.

Итогом общественных обсуждений стало решение Правительства РФ и Администрации президента РФ, принятое в январе 2013 г., поддержать предложение РСПП, предполагающее внесение изменений в существующее законодательство, касающееся регулирования взаи-

**Хронология законопроектной активности в области легитимации лоббистской деятельности в России**

№	Название	Дата	Инициативный институт	Авторы	Результат
1	ПФЗ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»	1996–2002	Парламент РФ	Депутаты ГД	ПФЗ снят с рассмотрения ГД в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы
2	ПФЗ «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»	1997–2004	Парламент РФ	Депутаты ГД В.И. Зоркальцев, Г.Н. Махачев, А.В. Чуев	ПФЗ снят с рассмотрения ГД в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы
3	ПФЗ «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»	2003–2005	Парламент РФ	Депутаты ГД Б.Б. Надеждин, И.М. Хакамада, Б.Е. Немцов	ПФЗ снят с рассмотрения ГД
4	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы	2012–2013	Президент РФ	Д.А. Медведев	С помощью РСПП выработаны рекомендации к внесению поправок в существующее законодательство
5	ПФЗ «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления»	2013–2015	Парламент РФ	Депутаты ГД Н.В. Левичев, М.В. Емельянов, М.И. Сердюк	ПФЗ вернули субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований конституции РФ и регламента ГД
6	Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы	2014	Президент РФ	В.В. Путин	Министерством экономического развития РФ разработан соответствующий ПФЗ
7	ПФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных»	2014–2016	Правительство РФ	Министерство экономического развития РФ, Департамент государственного регулирования в экономике	ПФЗ, разработанный Министерством экономического развития РФ в связи с поручением Правительства РФ, прошел ряд обсуждений, и в итоге весной 2016 г. было принято решение прекратить дальнейшую работу, связанную с ПФЗ
8	ПФЗ «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления»	2015–2016	Парламент РФ	Депутат ГД РФ Н.В. Левичев	Рассмотрение ПФЗ отложено и далее снято с рассмотрения в ГД РФ

модействия власти и представителей общественных объединений [6]. В 2013 г. до изменений в законодательстве дело не дошло, а в апреле 2014 г. был озвучен следующий Национальный план противодействия коррупции, который обновил вектор институализации лоббизма.

**Пятая попытка.** Очередной вариант регулирования лоббизма со стороны законодательной власти был представлен в декабре 2013 г. В канун новогодних праздников лидер фракции «Справедливая Россия» Н. В. Левичев также озаботился вопросами регулирования лоббизма и внес на рассмотрение в Государственную Думу проект федерального закона «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». Стоит отметить, что документ не был представлен даже к первому чтению пленарного заседания и его постигла судьба предшествующих. Проект федерального закона получил огласку, но его творческий потенциал с течением времени угас.

**Шестая попытка.** В апреле 2014 г. Президент РФ В. В. Путин озвучил Указ о Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы и в очередной раз обратил внимание граждан на необходимость формирования в России института лоббизма. Его пожелания вылились в поручения Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева, согласно которым было необходимо произвести ряд мероприятий, направленных на институализацию лоббизма. По плану Правительству РФ предполагалось внести предложения о «создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма и о соответствующем кадровом усилении этого направления работы». Поручение к исполнению было распорядилось в адрес пяти министерств, включая Открытое правительство и Экспертный совет при Правительстве РФ. В итоге институты ис-

полнительной власти «разродились» очередным проектом федерального закона.

**Седьмая попытка.** К августу 2014 г. сотрудниками Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ был подготовлен и представлен к публичному обсуждению на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и их представителей, коммерческих компаний, в том числе иностранных». Именно этот законопроект, согласно мнению разработчиков, должен был покрыть собой все потребности процессов институализации лоббизма в России. В законопроекте Министерства экономического развития РФ было установлено, что должностные лица и служащие обязаны давать руководству данные о том, с кем и по какому вопросу они встречались. Для реализации этого нововведения предполагались соответствующие изменения в федеральные законы о противодействии коррупции, государственной гражданской и муниципальной службе.

В январе 2015 г. законопроект, написанный в Министерстве экономического развития РФ, вместе с материалами общественных обсуждений был направлен в Правительство РФ для подготовки доклада Президенту РФ и последующего утверждения или отклонения проекта на уровне концепции. Примерно через год министерский законопроект получил вердикт, подобный предшествующим, и документ был изъят из рабочих процессов, связанных с институализацией лоббизма. Так инициатива Президента РФ, озвученная в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг., хотя трансформировалась в соответствующий проект федерального закона, после появления в 2016 г. очередного Национального плана противодействия коррупции была забыта. И пока это последняя инициатива руководства страны, способная сфокусировать активность власти, бизнеса и общества в направлении формирования цивилизованного лоббизма в России, особенно в части его законодательного регулирования.

**Восьмая попытка.** В 2015 г. все тот же депутат Н. В. Левичев доработал и внес повторно

в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления». Но на этот раз законопроект вызвал значительно меньший резонанс в обществе, чем его ранний аналог, и уже в 2016 г. был незаметно снят с рассмотрения в Госдуме.

Весной 2016 г. был озвучен очередной Национальный план противодействию коррупции на 2016–2017 годы. В нем Президент РФ В. В. Путин не указал на необходимость законодательного регулирования лоббистских процессов и даже не обратился к общественным институтам с просьбой обсудить проблемы, существующие в этой области. С тех пор деятельность институтов власти, бизнеса и общества в направлении институализации лоббизма замерла до лучших политических времен, которые, предположительно, наступят сразу после очередных выборов Президента РФ, запланированных на весну 2018 г.

Если опираться на факты, становится очевидно, что сейчас любое регулирование института лоббизма в России напрямую зависит от представителей институтов власти высшего уровня. Столь сложные задачи не способны взять на себя и разрешить положительно и эффективно ни министры, ни депутаты, ни другие субъекты законодательной и исполнительной власти, за исключением Президента РФ и, возможно, Председателя Правительства РФ. Только исключительная политическая воля способна в настоящее время изменить сложившееся положение вещей. Но, как мы видим, даже инициативы, которые транслируются через институт президентства относительно регулирования лоббизма, терпят фиаско, хотя и привносят оживление в деятельность представителей власти, бизнеса и общества.

### **ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА**

Ближайшие перспективы формирования института лоббизма в России выглядят примерно так. Очевидно развитие в двух направлениях. Во-первых, несмотря на то, что в России отсутствует общее определение как лоббизма и его субъектов, так и содержания его процессов, три инициативные группы из лоббистов и GR-специалистов ведут работу над созданием профессионального стандарта специалиста в области

взаимодействия бизнеса и власти. Старт такой деятельности был дан в связи с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», согласно которому необходимо разработать и внедрить в жизнь стандарты в профессиональной деятельности. Хотя они и будут носить рекомендательный характер, создание качественного профессионального стандарта в сфере лоббизма и GR станет важным шагом на пути институализации лоббизма. По крайней мере, одобренный властью и обществом профессиональный стандарт внесет ясность в понимание процессов лоббирования, четко определит субъектов лоббизма и их роли в деле представления интересов бизнеса в органах государственной власти. Все это позволит консолидировать профессиональное сообщество и будет способствовать легитимации профессии.

Но реальность профессионального стандарта сегодняшнего дня соответствует сюжету басни Ивана Крылова про лебедя, рака и щуку. Так, один вариант профессионального стандарта заточен под деятельность корпоративных лоббистов — представителей крупных российских и иностранных компаний. Соответственно, интересы консалтинговых компаний, специализирующихся на лоббизме, в нем не выражены. В другом варианте профессионального стандарта слово «лоббист» строго заменяется словосочетанием «представитель интересов» и вводятся ограничения в требованиях о высшем образовании представителей интересов, согласно которому в таковые могут идти только юристы, экономисты и управленцы. В третьем варианте предлагается обязательная сертификация лоббистов при органе государственной власти, которая вызывает тревогу в сообществе лоббистов, так как намекает на принудительную оценку и регистрацию, до которой лоббисты еще не дозрели.

В любом случае трем конкурирующим группам писателей профессионального стандарта придется договориться по ключевым вопросам или же одной из них успешно продвинуть свои интересы в органах государственной власти. Разумеется, та инициативная группа, которая окажется наиболее эффективной в лоббировании своего варианта профессионального стандарта, приобретет политический вес и сможет капитализировать свою «победу».

Во-вторых, независимо от профессионального сообщества представителей института лоббизма негласно начата работа над созданием открытого реестра лиц, принимающих решения в органах государственной власти, а также представителей бизнеса, воздействующих на лица, принимающие решения. Эта деятельность осуществляется российскими экспертами в области открытых данных и в ближайшем будущем встанет в один ряд с уже реализованными за рубежом проектами, среди которых: Influence Networks — проект по систематизации связей между персонами, принимающими решения во Франции; Lobbying tracker — проект по мониторингу лоббизма в США на базе открытых данных, публикуемых Конгрессом в соответствии с законами о лоббизме; LittleSis — проект, состоящий в систематизации отношений между ключевыми

игроками бизнеса и государственными служащими, в который включены более двадцати тысяч организаций, семьдесят одна тысяча персон и более четырехсот тысяч связей между ними.

И здесь стоит признать, что мир стремительно меняется. В скором времени мы увидим в действии новые технологии и инструменты лоббизма, основанные, например, на методах BigData, которые даже в последние годы прошлого тысячелетия казались фантастическими. Преобразования в обществе, последующие за нововведениями, трансформируют или даже снимут с повестки поставленные выше вопросы и задачи, связанные с государственным регулированием лоббистской деятельности, профессиональным стандартом в области взаимодействия бизнеса и власти и даже с открытым реестром лоббистов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Толмачева И. В. Количественное исследование института лоббизма в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового Университета». 2017. № 1 (25) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.intelros.ru/pdf/gumnauka/2017\\_01/3.pdf](http://www.intelros.ru/pdf/gumnauka/2017_01/3.pdf).
2. Лозанский Э. Д. Этнотипы и лоббизм в США. О перспективах российского лобби в Америке. М.: Международные отношения, 2004.
3. Туранов С. Лучшие лоббисты России — второй квартал 2014 года // Новая газета. URL: [http://www.ng.ru/economics/2014-08-01/4\\_lobbi.html](http://www.ng.ru/economics/2014-08-01/4_lobbi.html).
4. Туранов С. Лучшие лоббисты России в III квартале 2015 года // Новая газета. URL: [http://www.ng.ru/ideas/2015-10-30/5\\_lobbi.html](http://www.ng.ru/ideas/2015-10-30/5_lobbi.html).
5. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/1172>.
6. Толмачева И. В. Лоббизм не «ругательное слово» // Экспертный журнал. URL: <http://www.unionexpert.ru/index.php/newsall/item/492-lobbizm-ne-rugateljnoe-slovo>.

#### REFERENCES

1. Tolmacheva I. V. Quantitative Research of the Institute of Lobbying in Russia [Kolichestvennoe issledovanie instituta lobbizma v Rossii]. *Gumanitarnie nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta — Humanitarian Sciences. The Bulletin of the financial University*, 2017, no. 1 (25) (in Russian).
2. Lozansky E. D. Ethnic groups and lobbying in the United States. Prospects of the Russian lobby in America [Etnosi i lobbizm v SShA. O perspektivah rossiyskogo lobby v Amerike] Moscow, Meshdunarodnie svaysi, 2004 (in Russian).
3. Turanov S. The best lobbyists of Russia — second quarter 2014 [Luchie lobbisti Rossii — vtoroi kvartal 2014 goda]. *Nezavisimaya gazeta — The Independent newspaper*, 2014 (in Russian).
4. Turanov S. The best lobbyists of Russia in the III quarter of 2015 [Luchie lobbisti Rossii v III kvartale 2015 goda]. *Nezavisimaya gazeta — The Independent newspaper*, 2015 (in Russian).
5. The National Anti-Corruption Plan for 2012–2013 [Nazionalniy plan protivodeystviya korrupzii na 2012–2013 godi]. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/1172> (in Russian).
6. Tolmacheva I. V. Lobbying is not a “bad word” [Lobbyizm ne «rugatelnoe slovo»]. *Jekspertnyj zhurnal — Expert magazine*, 2013, no. 8 (in Russian).