

DOI: 10.24290/1029-3736-2022-28-4-30-61

## В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ

**П.С. Каневский**, канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и социологии политических процессов социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Ленинские горы, 1, стр. 33, Москва, Российская Федерация, 119234\*

*Данная работа завершает цикл статей автора об эволюции института лоббизма в России<sup>1</sup>. В предыдущих статьях были проанализированы основные этапы развития института лоббизма в России, начиная с XIX в. и заканчивая сегодняшним днем. В данной статье рассматривается один из самых сложных и неоднозначных вопросов, связанных с лоббизмом в России — можно ли в российских условиях регулировать отношения групп интересов с государством и каким образом? Автор приходит к выводу, что в России существует достаточное количество политико-правовых механизмов, которые регулируют отношения организованных групп и органов власти, однако данные нормы зачастую неупорядочены. Вместе с тем, необходим критический подход ко всем попыткам принятия единого закона о лоббизме, так как у нас нет никаких гарантий, что, даже будучи принятым, данный закон будет работать. Автор предлагает уделять особое внимание развитию системы этических норм для лоббистов, профессионального стандарта лоббистской деятельности, а также развивать антикоррупционное законодательство. Кроме того, необходима ревизия существующих корпоративистских механизмов взаимодействия групп интересов и органов власти, укрепление которых могло бы способствовать развитию более инклюзивного института лоббизма.*

**Ключевые слова:** лоббизм, группы интересов, регулирование лоббизма, закон о лоббизме, коррупция, корпоративизм.

## IN SEARCH OF AN OPTIMAL MODEL FOR REGULATING LOBBYING IN RUSSIA

**Kanevskiy Pavel S.**, Candidate of Political Science, Associate Professor, Department of Political Science and Sociology of Political Processes, Faculty of Sociology, Lomonosov Moscow State University, Leninsky Gory, 1-33, Moscow, Russian Federation, 119234, e-mail: baggio-18@yandex.ru

*This work completes a series of articles by the author on the evolution of lobbying in Russia<sup>2</sup>. Previous articles have analyzed the main stages in the development of the*

---

\* **Каневский Павел Сергеевич**, e-mail: baggio-18@yandex.ru

<sup>1</sup> См. № 4 за 2021 г. и № 1 за 2022 г. данного журнала.

<sup>2</sup> See N 4, 2021 and N 1, 2022 of this journal.

*institution of lobbying in Russia, from the 19th century to the present day. This article discusses one of the most complex and controversial issues related to lobbying in Russia — is it possible in Russian conditions to regulate the relations of interest groups with the state and how? The author concludes that there are a sufficient number of political and legal mechanisms in Russia that regulate the relations between organized groups and authorities, but these norms are often disordered and disconnected from each other. At the same time, we need a critical look at all previous attempts to adopt a single law on lobbying, because there are no guarantees that, even if adopted, this law can work in Russian conditions. The author proposes to pay attention to the development of ethical standards for lobbyists, a professional standard for lobbying as well as to anti-corruption legislation. In addition, it is necessary to revise the existing corporatist mechanisms of interaction between interest groups and authorities, the strengthening of which could contribute to the development of a more inclusive institution of lobbying.*

**Key words:** *lobbying, interest groups, regulation of lobbying, lobbying law, corruption, corporatism.*

Начиная с конца XIX в., институт лоббизма был составным элементом политической системы и процесса принятия решений. Однако во все времена он оставался неформальным или полунформальным институтом. В Российской империи начала XX в. и в Советской России в годы нэпа, естественно, ни о каком законодательном регулировании лоббизма не могло быть и речи, так как, во-первых, ни царская Россия, ни СССР не были классическими конституционными режимами, а, во-вторых, на тот момент в мировой практике в принципе не существовало опыта легализации лоббизма. Это, однако, не означает, что у групп интересов не было в распоряжении легальных механизмов, с помощью которых они осуществляли взаимодействие с органами власти. Активное развитие в начале XX в. объединений предпринимательства, а затем институционализация профсоюзов сопровождалась эволюцией нормативной, корпоративистской по духу среды, которая обеспечивала права и возможности организованных групп координировать свои действия и влиять на государственные решения. Исчезновение независимой от государства системы групп интересов в конце 1920-х гг. оборвало данный процесс, превратив институт лоббизма в подчиненный и сугубо неформальный элемент согласования интересов в рамках административно-командной системы.

Эрозия и дальнейший распад советской управленческой модели в конце 1980-х — начале 1990-х гг. видоизменил структуру общества и государства. Спустя шесть десятилетий в России стала вновь зарождаться относительно автономная от государства, дифференцированная система групп интересов. Организованные группы стали важными участниками политического процесса, активно влияя на принимаемые решения и создавая все новые каналы коммуникации

с органами власти. Как следствие, регулирование лоббизма стало одним из насущных вопросов. К моменту принятия в России новой Конституции в 1993 г., которая в значительной степени создавалась под влиянием западных образцов, в мире уже шла активная дискуссия о регулировании лоббизма. Российская политическая элита 1990-х гг., которая тогда во всем стремилась подражать Западу, так же включилась в данную дискуссию. Это привело к тому, что регулирование лоббизма на долгие годы стало одним из самых обсуждаемых и противоречивых вопросов в политической повестке. Однако, несмотря на несколько волн дискуссий и ряд разработанных законопроектов, Россия продолжает относиться к многочисленной категории стран, в которых не создано единого режима регулирования лоббизма. Вместе с тем, нельзя сказать, что группы интересов взаимодействуют с государством в полном правовом вакууме, так как отдельные механизмы продвижения групповых интересов созданы и работают.

Вопрос заключается не в том, нужен России закон о лоббизме или нет, а в том, как создать цивилизованную, эффективную и инклюзивную среду для взаимодействия групп интересов и органов власти. Закон о лоббизме — это далеко не единственный и даже не главный инструмент превращения лоббизма в более цивилизованную форму коммуникации между государством и обществом.

Следует определить основные направления, развитие которых могло бы способствовать дальнейшему укреплению, упорядочиванию и повышению прозрачности в процессе взаимодействия групп интересов и государства. На сегодняшний день можно выделить 6 основных направлений, анализ и развитие которых могут способствовать эволюции лоббизма в сторону более эффективного и функционального социального института и снизить общественные риски от его дисфункций:

1) ревизия существующих правовых основ, направленных на урегулирование взаимоотношений между группами интересов и органами власти;

2) критический анализ всех существовавших попыток принятия единого закона о лоббизме и рассмотрение дальнейших перспектив законодательного регулирования лоббизма;

3) развитие системы этических норм для лоббистов;

4) создание профессионального стандарта лоббистской деятельности;

5) развитие антикоррупционного законодательства;

6) ревизия существующих корпоративистских механизмов и рассмотрение способов по их укреплению.

## Политико-правовые основы регулирования лоббизма в России

Первое и главное упущение во многих дискуссиях о неформальной природе лоббизма в России заключается, что в том, что полностью неформальным данный институт назвать нельзя. В последние десятилетия в российской политико-правовой системе сложился и действует ряд норм, направленные на регулирование взаимоотношений групп интересов и органов власти. Первая и главная норма содержится в Конституции РФ. Во 2-й части 3-й статьи сказано, что “Народ осуществляет свою власть непосредственно, а так же через органы государственной власти и местного самоуправления”<sup>3</sup>. Далее, в части 1 статьи 32 говорится, что “Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей”<sup>4</sup>. Наконец, в статье 33 Конституции установлено следующее: “Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а так же направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления”<sup>5</sup>. Таким образом, Россия относится к той категории стран, где в основном документе, помимо представительных институтов власти, закреплены формы прямого взаимодействия граждан с органами власти.

Основная проблема трактовки конституционных норм заключается в том, что в Конституции субъектом взаимодействия с властью выступают граждане, но ничего не говорится ни о способах и формах их групповой организации, ни о конкретных формах взаимодействия с властью. Этот пробел призван восполнить ряд законов и норм, регламентирующих деятельность некоторых ключевых категорий групп интересов и механизм их взаимодействия с органами власти. Данные законы и нормы следует разделить на две большие категории:

1. Законы и нормы, которые регламентируют деятельность групп интересов, устанавливают их права и возможности участвовать в процессе принятия решений.

2. Законы и нормы, которые регламентируют деятельность органов власти и устанавливают конкретные процедуры участия групп интересов в процессе принятия решений.

Деятельность всех типов групп интересов, включая как коммерческие, так и некоммерческие объединения в России регулируется различными федеральными законами. При этом в ряде законов

---

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М., 2021.

<sup>4</sup> См.: Там же.

<sup>5</sup> См.: Там же.

прописаны прямые или косвенные формы взаимодействия данных групп интересов с государством. В эту категорию входят в первую очередь следующие федеральные законы: “О некоммерческих организациях”, “Об общественных объединениях”, “О политических партиях”, “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”, “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации”, “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах)”.

Первые два закона являются наиболее широкими, так как определяют содержание деятельности, формы и порядок регистрации некоммерческих групп интересов — крайне широкой категории, которая, согласно российским законам, разделяется на некоммерческие организации и общественные объединения<sup>6</sup>. На конец 2019 г. в России было зарегистрировано около 90 тыс. некоммерческих организаций<sup>7</sup>.

Хотя непосредственный механизм взаимодействия с органами власти для НКО в законе не прописан, данным актом прописывается предмет лоббизма, то есть вопросы, по которым НКО имеют право обращаться к органам власти. Статья 31 закона устанавливает, что “органы государственной власти, органы публичной власти федеральной территории и органы местного самоуправления в соответствии с установленными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку”<sup>8</sup>. Формы поддержки включают в себя организацию закупок для нужд НКО, предоставление налоговых и иных льгот, приоритетную поддержку социально ориентированным НКО.

Другим актом, который регламентирует деятельность некоммерческих групп интересов, является принятый в 1995 г. закон “Об общественных объединениях”. В статье 3 закона прописано, что “право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а так же право беспрепятственно выходить из

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) “О некоммерческих организациях”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>7</sup> См.: Госкомстат РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/gosudar/02-10.docx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/02-10.docx) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) “О некоммерческих организациях”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения: 22.07.2022).

общественных объединений. Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан”<sup>9</sup>.

В статье 27 достаточно четко прописаны возможные прямые и косвенные формы влияния общественных объединений, являющихся юридическими лицами, на принятие решений. К прямым формам относятся участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, представление и защита своих прав, законные интересы своих членов и участников, а так же других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти. К косвенным формам относятся право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а также участие в выборах и референдумах<sup>10</sup>.

Деятельность политических партий, прописанных в законе “Об общественных объединениях”, с 2002 г. регламентируется отдельным законом “О политических партиях”. Политические партии так же можно считать группами интересов в максимально широкой трактовке данного понятия, однако главной отличительной чертой партий является то, что, в отличие от всех остальных групп интересов, они изначально создаются для завоевания политической власти. Именно поэтому партии целесообразнее рассматривать не как субъекты, но как объекты лоббизма или каналы, посредством которых групп интересов получают возможность влиять на принятие решений. Тем не менее, “Закон о партиях” не содержит прямых норм, устанавливающих порядок их взаимодействия с группами интересов.

Единственной косвенной нормой является статья 30 закона, которая определяет порядок принятия пожертвований политической партии и ее региональным отделениям от физических и юридических лиц. В данной статье обговаривается ряд субъектов, от которых не допускается получение пожертвований. Из данного списка следует, что основные типы групп интересов, включая коммерческие структуры, профсоюзы, ассоциации и прочие некоммерческие организации имеют право жертвовать в фонды партий не более 43 мил-

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) “Об общественных объединениях”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) “Об общественных объединениях”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/) (дата обращения: 22.07.2022).

лионов 300 тысяч рублей в год. Для физических лиц максимальная сумма ежегодных пожертвований составляет 4 миллиона 300 тысяч рублей в год<sup>11</sup>. Как уже говорилось ранее, предвыборные фонды являются важными каналами влияния для групп интересов. Тем не менее, из-за современной специфики российской партийной системы на федеральном уровне данный канал является малоэффективным для организованных групп, однако может иметь значение при выборах в региональные парламенты.

В отличие от общественных объединений и политических партий, механизм взаимодействия с органами власти более четко прописан для российских профсоюзов. В 1996 г. был принят закон “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”, который определил механизм участия профсоюзов в процессе принятия решений. Статья 11 закона устанавливает следующее: “Проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций). Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов. Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы”<sup>12</sup>.

Таким образом, профсоюзы абсолютно легально интегрированы в процесс принятия решений. Крупнейшая зонтичная профсоюзная организация страны Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) является относительно успешным и влиятельным субъектом лоббизма, в реальности участвуя в подготовке и обсуждении значительного числа законопроектов. К тому же ФНПР играет ключевую роль в функционировании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которой регулируется отдельным федеральным законом<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон “О политических партиях” от 11.07.2001 N 95-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32459/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>12</sup> Федеральный закон “О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений” от 01.05.1999 N 92-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22938/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22938/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>13</sup> Толстых П.А. GR: полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. М., 2019. С. 706.

Из 30 мест, отведенных в Трехсторонней комиссии профсоюзам, 24 принадлежит ФНПР. При этом председатель ФНПР М. Шмаков является координатором профсоюзной стороны.

Следующим типом групп интересов, для которых существуют легальные рамки взаимодействия с органами власти — это торгово-промышленные палаты. Статья 12 закона “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации” от 1993 г. определяет широкий перечень прав и возможностей для торгово-промышленных палат участвовать в процессе принятия решений. Помимо прочего, торгово-промышленные палаты имеют право:

- участвовать в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей;
- направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления заключения по результатам экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов;
- представлять законные интересы своих членов и принимать меры по их защите в государственных, муниципальных и иных органах;
- участвовать в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства;
- по предложению соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления принимать участие в работе ведомственных, межведомственных и иных комиссий, экспертных советов и других органов и организаций, образуемых указанными органами;
- участвовать в выработке и реализации мер по противодействию коррупции при осуществлении хозяйственной деятельности<sup>14</sup>.

В реальности закон “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации” регулирует деятельность одной головной ассоциации — Торгово-промышленной палаты РФ (ТПП). В структуру ТПП входит 178 региональных торгово-промышленных палат, 279 членов (бизнес ассоциаций и отдельных компаний), 10 дочерних организаций<sup>15</sup>. Основные направления деятельности ТПП определяют 33 комитета и совета, которые являются координирующими органами в процессах агрегирования групповых интересов и их учете при взаимодействии с профильными органами власти.

---

<sup>14</sup> См.: Закон РФ “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации” от 07.07.1993 N 5340-1 (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2269/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2269/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>15</sup> См.: Торгово-промышленная палата РФ. URL: [https://tpprf.ru/ru/ttpp/all\\_ttpp/](https://tpprf.ru/ru/ttpp/all_ttpp/) (дата обращения: 22.07.2022).

Наконец, еще одним видом групп интересов, которые имеют право взаимодействовать с органами власти, являются потребительские объединения. Закон “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах)” от 1992 г. дает потребительским объединениям право “участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а так же проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей”, а так же “вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по контролю за качеством, производством и распространением товаров”<sup>16</sup>.

Таким образом, в блоке законов, регламентирующих деятельность групп интересов, содержатся множественные нормы, которые регулируют процессы их взаимодействия с органами власти. Практически все рассмотренные группы интересов, кроме некоммерческих организаций, имеют право участвовать в разработке законопроектов и иных нормативных актов. Однако юридические права не всегда равняются реальному политическому влиянию, так как лишь малая часть некоммерческих групп интересов реально включены в политический процесс. При этом зонтичные корпоративистские структуры, такие как ФНПР или ТПП, которые являются важнейшими элементами российского корпоративизма, пользуются значительной поддержкой власти. Проблема заключается в инклюзивности данных организаций, так процесс принятия решений в рамках их контактов с властью часто сводится к межэлитным отношениям и мало затрагивает интересы низовых организаций, таких как отдельные профсоюзы или отдельные бизнес группы в регионах.

Второй блок действующих норм лоббизма касается законов и процедур, которые регламентируют деятельность органов власти и устанавливают конкретные механизмы участия групп интересов в процессе принятия решений со стороны государства. Они прописаны в Конституции РФ, а так же многочисленных законах и процедурах, которые определяют процессы принятия и согласования решений и проектов решений в ключевых органах федеральной власти: Президент и Администрация Президента, Правительство, Федеральное Собрание.

Со стороны Президента и Администрации Президента включение групп интересов в процесс принятия решений регламенти-

---

<sup>16</sup> Закон РФ “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации” от 19.06.1992 N 3085-1 (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_305/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/) (дата обращения: 22.07.2022).

ровано указом Президента “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации” от 2003 г. В нем сказано, что в функции Администрации Президента входят “обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, торгово-промышленными палатами, организациями предпринимателей и иными организациями... обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению... учет и анализ обращений граждан, а так же объединений граждан, в том числе юридических лиц, представление соответствующих докладов Президенту Российской Федерации”<sup>17</sup>.

Кроме того, Президент своими указами регламентирует деятельность специальных комитетов и комиссий, создаваемых при Президенте. Данные указы определяют содержание, основные направления деятельности и персональный состав данных комиссий. На настоящий момент при Президенте действует 15 комиссий и 15 советов<sup>18</sup>. Наибольший интерес для групп интересов представляют комиссии, которые охватывают блок вопросов, связанных с российской промышленностью: Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, Комиссия по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, Военно-промышленная комиссия Российской Федерации. Как видно из данного списка, особый упор в структуре комиссий при Президенте сделан на военно-промышленный комплекс, развитие которого находится под особым контролем первого лица страны.

После создания института полномочных представителей Президента в федеральных округах, была введена норма, направленная на то, чтобы связать интересы региональных групп с федеральным центром. Данная норма содержится в указе Президента “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 2000 г. В указе сказано, что полномочный представитель “организует взаимодействие федеральных органов

---

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (ред. от 07.03.2020) “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_47272/9375930629345c3f977dbbf1bf3730404b9afbd2/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47272/9375930629345c3f977dbbf1bf3730404b9afbd2/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>18</sup> См.: Комиссии и Советы при Президенте. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 22.07.2022).

исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями”<sup>19</sup>.

Весьма подробно прописано взаимодействие групп интересов с Правительством РФ. Основные нормы содержатся в Постановлении Правительства “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации” от 2004 г.<sup>20</sup> В частности, п. 30 Регламента регламентирует, что проект повестки заседаний и материалов правительства может быть разослан отдельным (негосударственным) организациям, которые не позднее чем за 24 часа до начала заседания предоставляют к нему свои замечания и предложения. В п. 31 сказано, что на заседания Правительства, помимо официальных лиц могут приглашаться руководители организаций, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу. При этом состав лиц, приглашаемых на заседание Правительства, определяется Заместителем Председателя Правительства — Руководителем Аппарата Правительства по предложениям органов и организаций, ответственных за подготовку рассматриваемых вопросов. Согласно п. 57, проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию, при необходимости — с другими государственными органами и иными организациями. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, а так же Председателем Правительства и заместителями Председателя Правительства. П. 59. определяет, что, при наличии разногласий по проекту акта Правительства, вносящий проект член Правительства или другой, должен обеспечить обсуждение его с руководителями согласующих органов и организаций или по указанию руководителей их заместителями с целью поиска взаимоприемлемого решения<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/15492> (дата обращения: 22.07.2021).

<sup>20</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации”. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3133/> (дата обращения: 22.07.2021).

<sup>21</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации”. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3133/> (дата обращения: 22.07.2022).

Другим важным способом легального вовлечения групп интересов в деятельность Правительства является членство или участие в профильных комиссиях, комитетах, коллегиях и президиумах, которые обычно создаются постановлениями Правительства. Практически во всех постановлениях Правительства о создании совещательных органов указано, что данные структуры имеют право “привлекать в установленном порядке представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, научных, общественных и иных организаций”<sup>22</sup>. В настоящее время при Правительстве функционирует 71 совещательная структура, которые подотчетны Председателю Правительства или его заместителям<sup>23</sup>.

Иными словами, в исполнительной ветви создан всеобъемлющий свод правил, который предоставляет группам интересов необходимые каналы связи с профильными подразделениями Администрации Президента и Правительства и дает им возможность участвовать в подготовке решений. Это особенно важно, учитывая, что в данные институты наиболее влиятельными законодателями в стране, а не без их согласия не принимается к рассмотрению ни один законопроект в Государственной Думе. Вместе с тем, обращает на себя внимание то, что в Правительстве механизм взаимодействия с группами интересов прописан более подробно в сравнении с Администрацией Президента, где речь идет скорее о рамочной норме. Это связано с тем, что реальные и весьма существенные полномочия Администрации Президента в процессе принятия решений расходятся с ее номинальными функциями.

Государственная Дума является органом федеральной власти, в которой порядок взаимодействия с группами интересов прописан лишь относительно одной из стадий принятия решений. Регламент Государственной Думы, принятый в 1998 г., упоминает возможности групп интересов принять участие в подготовке законопроектов на стадии внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительного рассмотрения. Так, статья 111 Регламента устанавливает, что для работы над законопроектом создастся рабочая группа из числа депутатов Государственной Думы — членов профильного комитета. А статья 112 определяет, что “по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ “О Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания” от 22 мая 2006 г. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3232/> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>23</sup> См.: Координационные и совещательные органы Правительства. URL: <http://government.ru/agencies/> (дата обращения: 22.07.2022).

быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а так же для проведения научной экспертизы”<sup>24</sup>. Действительно, для разработки многих законопроектов Госдума периодически привлекает профильных экспертов, услуги которых оплачиваются корпоративными или отраслевыми заказчиками<sup>25</sup>.

Таким образом, утверждение о том, что у российского института лоббизма нет легальных оснований, является неверным. Законодательство, регламентирующее деятельность как различных организованных групп, так и органов власти, содержит множественные нормы, которые определяют порядок продвижения и согласования групповых интересов. Проблемы содержатся в других аспектах данного регулирования.

Во-первых, рассмотренные нормы порой не соотнесены с реальным политическим процессом, что создает множество неопределенностей для групп интересов и лоббистов. Так, нормы участия в подготовке законопроектов содержатся в законах, регламентирующих деятельность Правительства и Государственной Думы, однако в четком виде они не прописаны в Положении об Администрации Президента, которая является важнейшим субъектом принятия решений в стране.

Во-вторых, многие нормы составлены крайне широко и не определяют четких процедур, по которым группы интересов могут участвовать в подготовке и рассмотрении решений. Например, очевидно, что лоббисты взаимодействуют с депутатами Госдумы не только в рамках рабочих групп, но на всех стадиях законотворчества.

В-третьих, ни один орган власти не имеет открытого реестра групп, которые вступают в контакт с официальными лицами. Исключением являются комитеты и комиссии при Президенте и Правительстве, однако механизм включения групп интересов в данные структуры является закрытым, а сами комитеты и комиссии охватывают лишь малую часть российских групп интересов.

В-четвертых, в федеральных органах власти не создано этических кодексов, которые определяли бы допустимые моральные пределы взаимодействия с организованными группами, четко регулировали бы конфликты интересов. В российской власти сохраняется проблема встроенного лоббизма и “вращающихся дверей”, когда

---

<sup>24</sup> См.: Глава 12. Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение. Регламент Государственной Думы. URL: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-12/> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>25</sup> Толстых П.А. GR: полное руководство... С. 1058–1059.

официальные лица в ключевых органах власти прямо или косвенно аффилированы с группами, интересы которых они отстаивают.

В-пятых, сам процесс взаимодействия является теневым, т.е. факт контактов групп интересов с представителями власти закрыт не только для общества, но и для контролирующих органов, которые должны следить за такими вопросами, как снижение коррупционной составляющей, расходование государственных средств, соблюдение прав и возможностей всех потенциальных участников процесса принятия решений и пр.

### **Почему в России нет единого закона о лоббизме?**

С тем, чтобы разрешить эти и другие проблемы, возникающие в процессе взаимодействия групп интересов и органов власти, в России неоднократно предлагалось принять единый закон о лоббизме. Принятие такого закона подразумевает устранение несоответствия федерального законодательства реальной практике лоббизма, повышение прозрачности при проектировании и принятии решений, создание четкого свода правил, регламентирующих лоббистскую деятельность, снижение коррупционных рисков. За последние 30 лет Россия прошла через несколько волн обсуждений закона о лоббизме.

Впервые задача легализовать лоббизм была поставлена в начале 1990-х гг., а первый законопроект “О регулировании лоббистской деятельности” появился в Верховном Совете России в 1992 г. Руководителями первой рабочей группы по подготовке данного законопроекта стал ведущий специалист по лоббизму того времени Н.Г. Зяблюк, а также В.И. Жигулин и В.И. Новиков. Особенностью данного законопроекта было то, что его действие должно было распространиться только на сам Верховный Совет.

После изменения политической системы и принятия новой Конституции в 1993 г. была начата работа над новым законопроектом “О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”. Руководителем новой рабочей группы стал депутат В.А. Лепехин, а в состав рабочей группы вошли ведущие специалисты МГУ имени М.В. Ломоносова и Института США и Канады РАН. Как и в предыдущем случае, работа над законопроектом сопровождалась многочисленными конференциями и круглыми столами. На конференции “Лоббизм в России и проблемы его законодательного регулирования”, в которой приняли участие высшие должностные лица из Правительства, Администрации Президента и Федерального Собрания, отмечалось, что лоббизм проник во все ветви власти, а группы интересов используют любые методы,

в том числе коррупционные, чтобы добиться нужных для себя решений<sup>26</sup>. В отличие от законопроекта от 1992 г., авторы данного документа предлагали распространить действие закона и на законодательную, и на исполнительную ветви. Законопроект был рассмотрен Государственной Думой в ноябре 1995 г. и отклонен при 117 голосах за, при том что 96 депутатов воздержались от голосования, решив его судьбу<sup>27</sup>.

В Думе второго созыва было инициировано обсуждение нового законопроекта, которое началось в 1996 г. За основу был взят все тот же законопроект, разработанный группой В.А. Лепехина, хотя главным инициатором в этот раз выступала Администрация Президента. Однако, получив ряд негативных отзывов из Правительства, данный законопроект был снят с рассмотрения, но лишь затем, чтобы быть внесенным заново в 1997 г. с минимальными изменениями и под другим названием — «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Инициаторами внесения нового законопроекта стали депутаты Государственной Думы В.И. Зоркальцев, Г.Н. Махачев, А.В. Чуев. Обсуждение законопроекта растянулось на 7 лет и только в 2004 г. он поступил в Совет Госдумы, который снял его с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

С 1993 г. по 2004 г. в России фактически рассматривался практически один из тот же законопроект, который претерпел незначительные изменения в разных его вариантах, но сохранил общие положения и смысл. Согласно последнему варианту законопроекта от 1997 г., лоббистскую деятельность предлагалось определить, как «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов»<sup>28</sup>. Законопроект устанавливал процедуру взаимодействия групп интересов с органами власти через механизм аккредитации, подконтрольный министерству юстиции. Лишь аккредитованные лоббисты и представители групп интересов имели право входить в здания федеральных органов власти и вступать в какой-либо контакт с официальными лицами. При этом группы интере-

---

<sup>26</sup> См.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 50–51.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 51.

<sup>28</sup> Проект Федерального закона N 97801795-2 от «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

сов трактовались максимально широко, как “юридические лица и их представители, осуществляющие коммерческую и некоммерческую деятельность”, представляющие отраслевые, региональные, корпоративные, общественные, частные и иные индивидуальные и групповые интересы<sup>29</sup>.

Параллельно с рассматриваемым законопроектом “О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти” депутаты третьего созыва Б.Б. Надеждин, Б.Е. Немцов, И.М. Хакамада в 2003 г. внесли альтернативный законопроект “О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”. Его главным отличием от законопроекта от 1997 г. было то, что он вводил более полную отчетность для лоббистов, но и предоставлял им больше прав, предложив легализовать их “участие в заседаниях участие в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, коллегий, комитетов и иных структур соответствующих федеральных органов государственной власти по вопросам, соответствующим целям лоббистской деятельности”<sup>30</sup>. Однако данный законопроект так же был снят с рассмотрения Госдумой в 2005 г.

Следующая волна обсуждения законопроектов о регулировании лоббизма пришлась на середину 2010-х гг. Этому предшествовало принятие “Национального плана по противодействию коррупции” на 2012–2013 гг., утвержденного Президентом Д.А. Медведевым, в соответствии с которым на Минэкономразвития возлагалась обязанность организовать “обсуждение вопроса о формировании института лоббизма с представителями различных социальных групп, а так же изучить международный опыт регулирования лоббистской деятельности”<sup>31</sup>. В следующем плане на 2014–2015 гг., утвержденным Президентом В.В. Путиным, уже содержался пункт о разработке нормативной базы для создания в России легального института лоббизма<sup>32</sup>. Появление данного вопроса в политической повестке было связано с тем, что Россия с 2007 г. начала переговоры о присоединении к Организации по экономическому сотрудничеству и

---

<sup>29</sup> См.: Проект Федерального закона N 97801795-2 от “О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”.

<sup>30</sup> Проект Федерального закона N 396138-3 “О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”.

<sup>31</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 г. № 297 “О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 — 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции”. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/34928> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>32</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 г. № 226 “О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 — 2015 годы”. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38316> (дата обращения: 22.07.2022).

развитию (ОЭСР), которая рекомендовала провести ревизию национального законодательства и закрепить четкие правила лоббизма.

Результатом поручений Президента и Правительства стало появление двух конкурирующих законопроектов: “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”, разработанный Минэкономразвития в 2014 г. и “О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления”, разработанный группой во главе с депутатом Госдумы Н.В. Левичевым в 2013 г.

Оба документа уже не претендовали на универсализм законопроектов 1993–2005 гг. Проект Минэкономразвития предлагал установить правила, согласно которым государственные и муниципальные служащие должны были ежемесячно отчитываться и выкладывать в интернет информацию о том, с представителями каких коммерческих и некоммерческих групп интересов они встречались<sup>33</sup>. Причем из предложенных норм исключались члены Федерального Собрания, так как, по мнению составителей законопроекта, законотворческая деятельность в реальности ведется в Правительстве и ее необходимо регулировать в первую очередь. По сути за основу брался немного видоизмененный британский подход, который предполагал повышение ответственности для госслужащих во взаимодействии с лоббистами.

Законопроект Н.В. Левичева предлагал диаметрально противоположный подход — переложить ответственность на сообщество лоббистов, которые должны были создать саморегулирующуюся организацию, определяющую основные этические нормы для самих лоббистов. Кроме того, данный законопроект был направлен на взаимодействие исключительно бизнес-групп с органами власти, исключив некоммерческие и целевые группы интересов<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> См.: 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, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей” (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.12.2014).

<sup>34</sup> См.: Проект Федерального закона N 833158-6 “О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления” (редакция, внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.07.2015).

Ни один из указанных законопроектов в итоге не был принят. Дальнейшая работа над проектом Минокомразвития прекращена в 2016 г., законопроект Н.В. Левичева был возвращен на доработку в 2015 г., а после повторного внесения снят с рассмотрения Госдумой в 2016 г. Последний раз вопрос о регулировании лоббизма поднимался в 2019 г., когда заместитель председателя комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции А.Б. Выборный сообщил, что депутаты начнут работу над новым законопроектом, однако никаких дальнейших движений в этом направлении сделано не было<sup>35</sup>.

Существует целый ряд причин, по которым, несмотря на многочисленные обсуждения и законопроекты, поручения Президента и Правительства, в России до сих пор не был принят закон о лоббизме.

Во-первых, как представители власти, так и группы интересов расколоты во мнениях относительно перспектив такого закона. Многие политики, лоббисты и эксперты справедливо отмечают, что закон о лоббизме не обязательно приведет к кардинальным изменениям во взаимодействии групп интересов и органов власти. Рассмотренный в данной диссертации опыт стран Центральной и Восточной Европы, которые пошли по пути государственного регулирования лоббизма, в целом подтверждает данное мнение. В Польше, Венгрии, Литве подобные законы носили декларативный характер и в реальности практически не регулировали теневой лоббизм. Особенно это касается реестров лоббистов, которые предполагают раскрытие информации о контактах с представителями власти и предмете лоббизма.

Ни представители власти, ни группы интересов не желают раскрывать связей друг с другом, так как их полностью устраивают сложившиеся неформальные правила. Как справедливо отмечает П.Я. Фельдман, в случае принятия закона «лоббисты не будут в полной мере раскрывать информацию о своей профессиональной деятельности»<sup>36</sup>. К тому же лоббисты зачастую опасаются чрезмерного контроля и бюрократизации со стороны государства, так как за аккредитацию лоббистов будут отвечать органы власти.

Не стремятся к большей прозрачности и представители власти, у многих из которых существуют тесные, доверительные отношения с группами интересов, которые они не хотят афишировать. Кроме того, значительная часть субъектов лоббизма представлена госу-

---

<sup>35</sup> См.: В Госдуме сообщили о проработке проекта о легализации лоббизма для борьбы с коррупцией // ТАСС. 2019.09.01. URL: <https://tass.ru/politika/5981098> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>36</sup> Фельдман П.Я. Нужен ли России закон о лоббизме? // Власть. 2014. № 2. С. 121.

дарственными компаниями или компаниями подконтрольными государству. Для такого рода групп интересов в принципе не нужны законодательно оформленные правила лоббизма, так как они и без этого имеют постоянный, гарантированный доступ к центрам принятия решений. Иными словами, повышение прозрачности выгодно далеко не всем субъектам и объектам лоббизма.

Во-вторых, в условиях федерализма одного закона о лоббизме будет недостаточно. В России значительная часть взаимодействия групп интересов с органами власти происходит на уровне субъектов федерации, а потому важно гармонизировать федеральное и региональное законодательство о лоббизме, как это происходит в США, Канаде или Австралии. В этих странах первые режимы регулирования лоббизма были изначально созданы именно на региональном уровне и лишь затем распространились на федеральный. То же самое касается и ряда унитарных государств. В Италии и Испании, в которых нет единого закона о лоббизме, создаются отдельные законы на уровне регионов, что создает предпосылки для дальнейшего переноса данной практики на национальный уровень. В современной России отдельные положения, касающиеся лоббизма, прописаны лишь в законе “О правотворчестве и нормативных правовых актах” Краснодарского края от 1995 г.<sup>37</sup> Однако серьезных дискуссий по данному направлению в регионах сегодня не ведется.

В-третьих, в России существует относительно небольшое количество профессиональных лоббистов, которые во многих странах двигают дискуссию о регулировании лоббизма. Хотя GR-отделы в крупных компаниях и профильные консалтинговые агентства постепенно развиваются, это все еще крайне замкнутый, небольшой круг специалистов, который, по некоторым оценкам, не превышает трех тысяч человек<sup>38</sup>. В отличие от многих стран Запада, где количество профессионалов по связям с органами власти составляет десятки тысяч человек, в России это пока небольшое и недостаточно интегрированное сообщество. Впрочем, как будет показано ниже, процессы профессионализации лоббистского сообщества, запущенные в начале XXI в., создают важные предпосылки для саморегулирования данной отрасли.

В-четвертых, Россия в 2014 г. приостановила процесс вступления в ОЭСР, что было одним из ключевых стимулов для инициации

---

<sup>37</sup> См.: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года N 7-КЗ “О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края”. URL: <https://docs.cntd.ru/document/461607123> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>38</sup> См.: *Алмататов А.* Доступ по правилам // *Коммерсантъ Власть*. 2015. № 43. С. 16.

регулирования лоббизма в планах по противодействию коррупции на 2012–2013 и 2014–2015 гг. Следование антикоррупционным стандартам многих международных институтов, включая прежде всего ООН, Совет Европы и ОЭСР, долгое время было важным подспорьем при обсуждении перспектив регулирования лоббизма. После поправок в Конституцию РФ в 2020 г., которые определили верховенство российского права над международным, роль данного фактора постепенно снижается, хотя вопрос о принятии и ратификации многих международных положений остается открытым.

### **Альтернативные механизмы регулирования лоббизма**

Следует признать, что на настоящий момент принятие в России закона о лоббизме в англо-американском варианте с введением строгой отчетности для лоббистов и/или госслужащих и обязательной регистрацией лоббистов скорее всего окажется безрезультатным. Это не приведет к искоренению неформальных связей, закон будет попросту игнорироваться большинством лоббистов и госслужащих как это происходит во многих других странах. Это не значит, что стоит заранее отбрасывать все предложения, которые поднимались экспертами и законодателями в последние 30 лет. Однако инициатива по регулированию лоббизма должна исходить не только и не столько от государства, сколько от профессионального сообщества лоббистов, которое заинтересовано в формировании четких норм и правил игры.

Активный этап создания профессиональных ассоциаций лоббистов пришелся на 2000–2010-е гг. На настоящий момент в стране функционируют такие ассоциации лоббистов, как Национальная Лига специалистов по связям бизнеса и государства (GR-Лига), Комитет по отношениям с органами власти в Ассоциации менеджеров России (АМР), Комитет по GR при Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО). А.А. Дегтярев справедливо отмечает, что основные задачи профессиональных лоббистских ассоциаций должны заключаться в развитии и внедрении “правил профессиональной этики в практике работы общенационального, местных и отраслевых сообществ GR-специалистов и лоббистов”<sup>39</sup>.

Следующим шагом на пути интеграции лоббистского сообщества должно стать объединение существующих ассоциаций, созданных на базе закона “О некоммерческих организациях”, в саморегулируемую организацию лоббистов (СРО) в соответствии с

---

<sup>39</sup> 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., 2012. С. 8.

федеральным законом “О саморегулируемых организациях” от 2007 г. Согласно данному закону, “саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности”, а также отвечает за ведение реестра членов организации<sup>40</sup>. Идея создания СРО была сформулирована в законопроекте о регулировании лоббизма Н.А. Левичева в 2013 г., а также обсуждалась в середине 2010-х гг. на уровне Минэкономразвития. Однако данный процесс должен исходить не от Правительства или законодателей, а от самого профессионального сообщества.

Первое, чему должно способствовать создание СРО — это внедрение саморегулируемого профессиональным сообществом реестра лоббистов. В отличие от варианта с введением обязательного государственного реестра, который почти наверняка не будет рабочим, добровольный реестр должен ввести минимальные требования о добровольном раскрытии информации о лоббистах и их деятельности. Через аналогичный процесс прошли многие режимы регулирования лоббизма в мире, в том числе в Великобритании и Евросоюзе. При этом для Евросоюза, как и для многих других стран, добровольный реестр стал переходным этапом на пути внедрения обязательного реестра.

Другой важной функцией СРО является формирование этических кодексов и профессионального стандарта лоббизма. Единственный существующий на сегодня вариант этического кодекса лоббистов был создан в 2013 г. крупнейшей ассоциацией лоббистов — GR-Лигой<sup>41</sup>. Однако данный кодекс, во-первых, носит слишком рамочный характер, а, во-вторых, не отражает реальных поведенческих практик российских лоббистов, которые в значительной степени все еще следуют установленным неформальным правилам, нередко переходящих в коррупционные действия. И.Е. Минтусов и О.Г. Филатова, проанализировав мировой опыт этических стандартов в сфере лоббизма пришли к выводу, что основными принципами профессиональной этики лоббистов являются “честность, правдивость, открытость, соблюдение закона и норм морали, служение обществу”<sup>42</sup>. Этический кодекс должен быть крайне подробным,

---

<sup>40</sup> См.: Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 11.06.2021) “О саморегулируемых организациях”. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_72967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>41</sup> См.: Кодекс этики Российских специалистов по взаимодействию с органами власти. URL: <https://rumiantsev.ru/a877/> (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>42</sup> Минтусов И.Е., Филатова О.Г. Этика GR-коммуникаций в общеевропейской и российской практике: сравнительный анализ // Вестник СПбГУ. Сер. 9. 2015. Вып. 4. С. 89.

содержать в себе конкретные нормы снижения коррупционных рисков и урегулирования конфликтов интересов, четкие принципы работы с конфиденциальной информацией, вопросы профессиональной подготовки и переподготовки и пр.<sup>43</sup>

Создание и внедрение профессиональных стандартов является не менее важным направлением на пути формирования правил лоббизма внутри данного сообщества. В середине 2010-х гг. Министерство труда уже рассматривало профессиональный стандарт, разработанный GR-Лигой, “Специалист по связям с органами государственной власти, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями и представлению в них интересов организации”, однако дальнейшая работа с документом прекратилась в 2017 г.<sup>44</sup>. Создание СРО должно способствовать дальнейшему продвижению профессиональных стандартов, направленных на развитие системы подготовки высококвалифицированных кадров, “обладающих знаниями и опытом в таких областях, как политический и административный процесс, юриспруденция, профильные сферы отстаивания интересов”<sup>45</sup>. Важнейшей целью внедрения профессионального стандарта является так же легитимация профессии лоббиста в России, которая общественным мнением все еще воспринимается скорее негативно, так как лоббизм плотно связан с коррупцией и теневой деятельностью.

Другим ключевым компонентом становления режима регулирования лоббизма в России должен стать дальнейшее совершенствование антикоррупционного законодательства. Унаследовав неформальные практики из позднесоветской эпохи, активная фаза становления лоббизма в современной России пришлась на стремительную криминализацию власти и собственности в 1990-е гг., что не могло не отразиться на лоббистских практиках. С законодательной точки зрения Россия не была готова к столь быстрому развитию коррупции, а потому потребовались многие годы, чтобы в правовой системе укрепились нормы, определяющие понятие и формы коррупции, а так же способы ее предотвращения.

---

<sup>43</sup> См.: Павроз А.В. Этические принципы лоббизма в условиях современной демократии // ПОЛИТЭКС. 2015. Т. 11. № 2. С. 93–95.

<sup>44</sup> См.: Профессиональный стандарт “Специалист по связям с органами государственной власти, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями и представлению в них интересов организации”. Минтруд России. URL: [https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/reestr-uvdomleniy-o-razrabotke-peresmotre-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT\\_ID=64182](https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/reestr-uvdomleniy-o-razrabotke-peresmotre-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=64182) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>45</sup> Кириллина В.Н., Яникеева И.О. К вопросу о лоббистской деятельности в современной России // Бизнес. Общество. Власть. 2017. № 1. С. 8.

Важным шагом на этом пути стало принятие в 2008 г. федерального закона “О противодействии коррупции”<sup>46</sup>. Помимо этого, в законодательстве появилось понятие конфликта интересов и ответственности за него, госслужащих и парламентариев обязали отчитываться о доходах, а механизм государственных закупок стал более прозрачным. В России существует реестр уволенных за утрату доверия лиц, которые не урегулировали конфликт интересов, не задекларировали доходы или нарушили запреты и ограничения.

В то же время в российском праве присутствует и ряд проблемных точек. В частности, до сих пор не создано механизмов защиты прав заявителей о коррупции. Хотя Россия в 2006 г. ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, две ее статьи — о защите прав заявителей (статья 33) и об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников (статья 20) не имплементированы до сих пор<sup>47</sup>. Кроме того, во время встречи “Группы 20” в 2010 г. был принят Антикоррупционный план действий, в рамках которого Россия, как участница “Группы 20”, приняла на себя обязательства по его исполнению, в том числе, касающиеся усиления юридической защиты заявителей о коррупции<sup>48</sup>. После этого министерство труда дважды инициировало разработку законопроекта о защите прав заявителей о коррупции, в котором был прописан подробный механизм защиты самих заявителей и их близких, вводились инструменты мотивации подачи подобных заявлений. Дума даже приняла в первом чтении в 2017 г., однако затем сама же сняла с рассмотрения в 2019 г. в связи “с утратой актуальности”.

Другим важным направлением развития антикоррупционного законодательства должны стать нормы, регулирующие возмещение вреда от коррупции. Это будет способствовать снижению рисков как взяточничества со стороны официальных лиц, так и взяткодательства со стороны лоббистов. По факту в России существует практика возмещения вреда от коррупции по решению судов, однако отдельного закона, который регламентировал бы данную проце-

---

<sup>46</sup> См.: Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25.12.2008 N 273-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>47</sup> См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (дата обращения: 22.07.2022).

<sup>48</sup> См.: Информация о подготовке Минтрудом России проекта федерального закона, направленного на защиту лиц, сообщивших о коррупционном правонарушении. Законопроект “О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов”. URL: <https://www.government-nnov.ru/?id=187900> (дата обращения: 22.07.2022).

дуру, не существует. Важным шагом на пути развития данной части антикоррупционного законодательства могла бы стать ратификация Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Конвенция предусматривает введение четких процедур возмещения лицам, пострадавшим от коррупции<sup>49</sup>. Принятие конвенции Конвенция упоминались в нескольких национальных планах по противодействию коррупции, однако она до сих пор не принята Российской Федерацией.

### **В сторону более инклюзивного института лоббизма**

Проблема в развитии российского института лоббизма заключается не в законе о лоббизме *per se*, а в повышении прозрачности принимаемых решений и созданию таких условий, при которых доступ к центрам власти смогут получать не только избранные группы крупного бизнеса, а процесс согласования и принятия интересов будет учитывать интересы общества. В более широком контексте проблема касается не только создания четких механизмов лоббизма и минимизации коррупции, но и общей модели, в рамках которой должно осуществляться взаимодействие организованных групп и общества.

Очевидно, что либеральный плюрализм в том виде, в котором он развился в России в 1990-е гг., привел к значительному дисбалансу в пользу частных интересов или, пользуясь терминологией Г. Алмонда, “специальных интересов”. В 2000–2010-е гг., при сохранении влияния крупного бизнеса, значительно усилилась роль государственных групп интересов, как активных субъектов лоббизма. В итоге в развитии системы групп интересов совпало два вектора — сверхлиберализация с одной стороны и этатизация с другой. В этой модели на заднем плане оказался средний уровень, представленный корпоративистскими институтами, основная задача которых заключается в поддержании баланса между частными и общественными интересами.

Корпоративизм в России имеет все основания служить противовесом как плюрализму, основанному на торжестве частного интереса, так и чрезмерному огосударствлению института лоббизма. На примере ряда современных стран западной и северной Европы можно видеть, как традиции солидарности, диалога и компромисса формируют специфическую культуру взаимодействия групп интересов и органов власти. Это культура, которая построена на согла-

---

<sup>49</sup> См.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Принята в Страсбурге, 4 ноября 1999 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901858911> (дата обращения: 22.07.2022).

совании интересов основных групп общества через головные, зонтичные организации, которые должны эффективно представлять интересы предпринимателей и работников при посреднической роли государства.

Как было показано выше, в истории России уже возникали корпоративистские механизмы, которые более всего соответствовали вековым традициям соборности и коллективизма. Во времена поздней монархии шел процесс становления предпринимательских ассоциаций, которые брали на себя функции интеграции интересов предпринимательского сообщества. В этих условиях у отдельных частных групп фактически не было возможности продвигать свои частные интересы, так как они должны были прежде согласовать свою позицию с отраслевыми ассоциативными объединениями, которые затем во взаимодействии с представителями власти коллективно решали вопросы в основных отраслях и регионах. В 1920-е гг. в годы нэпа, к возродившимся ассоциациям предпринимателей добавилось сильное профсоюзное движение и были созданы институциональные основы для социального партнерства.

В России с начала 1990-х гг. начался очередной исторический виток становления институтов корпоративизма и социального партнерства. Развивались ассоциации предпринимателей, новые профсоюзы, создавались трипартистские институты, такие как трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, отдельные трехсторонние комиссии на уровне регионов. Правовые основы социального партнерства были прописаны в Трудовом кодексе, который установил права работодателей и работников, определил основные органы социального партнерства, ввел порядок заключения коллективных договоров<sup>50</sup>.

Однако дальнейшее развитие корпоративизма и социального партнерства в России натывается на несколько преград. Первое и самое главное — в России тормозится дальнейшее становление основных корпоративистских структур. Деятельность ассоциации предпринимателей регламентирована только в части торгово-промышленных палат. Остальные бизнес-ассоциации вынуждены оформляться как общественные организации, хотя очевидно, что их статус ближе к торгово-промышленным объединениям. Заслуживает внимания мнение В.Н. Кириллиной и Д.Р. Попова, которые

---

<sup>50</sup> См.: Раздел II. Социальное партнерство в сфере труда. “Трудовой кодекс Российской Федерации” от 30.12.2001. №197-ФЗ (ред. от 28.06.2021). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/addd79960fa4a5f2a217e-92d5007516ac36ee15b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/addd79960fa4a5f2a217e-92d5007516ac36ee15b/) (дата обращения: 22.07.2022).

считают целесообразным расширить действие закона о торгово-промышленных палатах на все основные объединения предпринимателей, включая РСПП, “Деловую Россию” и “Опору России”<sup>51</sup>.

Другой проблемой является сохраняющаяся слабость профсоюзного движения. Профсоюзы не способны мотивировать работников на участие в жизни профсоюзов, слабо регулируют трудовые отношения на местах, профсоюзные лидеры в целом малоинициативны и предпочитают не вступать в споры с администрацией предприятий<sup>52</sup>. Это делает профсоюзную вертикаль достаточно слабой в общем механизме социального партнерства.

Еще одним слабым звеном российской системы социального партнерства является фактическое отсутствие значимых объединений работодателей, которые так и не удалось создать в последние десятилетия. По этой причине “больше половины общероссийских отраслевых соглашений подписаны только министерствами и ведомствами без участия работодателей и бизнес-структур”<sup>53</sup>. Бизнес объединения нацелены на отстаивание интересов предпринимателей и значительно меньше внимания уделяют переговорам по трудовым договорам. Данная ситуация является частным случаем более общей проблемы, которая уже рассматривалась выше — в России трудно происходит становление профессиональных ассоциаций, профессиональным сообществам не хватает координации усилий и сильного организационного начала.

Корпоративистская составляющая в России проявляется скорее в административном русле, когда органы власти пользуются своим влиянием, чтобы прямо или косвенно контролировать деятельность ведущих групп интересов. Слова, сказанные С.П. Перегудовым в 1994 г., являются актуальными и сегодня: “Мы имеем дело не с превращением бюрократического корпоративизма тоталитарного государства в либеральный неокорпоративизм государства демократического, а скорее с возникновением новой, специфически российской формы либерально-бюрократического корпоративизма”<sup>54</sup>. Данная форма корпоративизма проявляется с одной стороны в стремлении групп интересов из отдельных отраслей создавать кон-

---

<sup>51</sup> Кириллина В.Н., Попов Д.Р. Проблема институционализации бизнес объединений в России // Бизнес. Общество. Власть. 2020. № 2–3. С. 155.

<sup>52</sup> См.: Кривошеев Т.К. Социальное партнерство и корпоративизм: российская специфика // Социологические исследования. 2004. № 6. С. 43.

<sup>53</sup> Михеев В. Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений как институт согласования интересов // Власть. 2013. № 4. С. 46.

<sup>54</sup> Перегудов С.П. Организованные интересы и российское государство: смена парадигм // Полис. 1994. № 5. С. 73.

солидированные способы защиты и согласования своих интересов, с другой — в монополистических тенденциях со стороны государства, которое старается контролировать отдельные отрасли либо путем создания государственных компаний, либо прямым или косвенным контролем отдельных ключевых предприятий.

Трудности развития российского корпоративизма связаны со спецификой системы групп интересов и сложившихся механизмов согласования решений. Институт корпоративизма и социального партнерства не смогли стать инклюзивными, они подчинены логике межэлитного взаимодействия. Например, в ключевом на настоящий момент трипартистском институте — Трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений — координация всех ключевых вопросов и коллективных договоров происходит между заместителем Председателя Правительства, главой ФНПР и главой РСПП. В этом процессе не участвуют ни другие объединения профсоюзов, ни прочие объединения предпринимателей. Очевидно, что практика корпоративизма и социального партнерства должна пронизывать всю систему групп интересов и если не заместить собой (что представляется малореальным), то стать альтернативой неформальному плюрализму. Для этого следует пойти по пути реструктуризации основных корпоративных групп, сформировать для них адекватные институты представительства, нормативно-правовую базу, выработать практики коллективно-договорного регулирования и правил игры в целом. Наряду с процессами профессионализации сообщества лоббистов, развитие корпоративизма является важнейшим элементом регулирования и саморегулирования института лоббизма, так как это создает предпосылки для более легитимных в общественном сознании институтов представительства интересов, направленных на реализацию общих, а не частных или бюрократических интересов.

### **Заключение**

Развитие режима регулирования лоббизма в современной России не должно упираться в вопрос закона о лоббизме. Проблема стоит гораздо шире и касается общей модели, согласно которой должен развиваться институт лоббизма в стране. В настоящее время российская система групп интересов развивается в логике плюрализма и этатизма, которые приводят к образованию неформальных сетей влияния, построенных вокруг защиты интересов частных или государственных компаний. Принятие закона о лоббизме, особенно если он будет принят в англо-американском варианте, является преждевременным шагом, он почти наверняка окажется дисфункциональ-

ным, поскольку ни группы интересов, ни органы власти не пойдут на раскрытие инсайдерской информации о реальных каналах взаимодействия и обсуждаемых вопросах.

Вместо этого следует сосредоточиться на развитии культуры лоббизма, чтобы превратить его из неформального и нелегитимного в общественном сознании института в институт, построенный на цивилизованных формах взаимодействия. Для этого необходимо развивать систему этических норм и профессиональный стандарт для лоббистов, совершенствовать антикоррупционное законодательство. Но самое главное состоит в смещении фокуса с лоббизма, построенного на частных интересах, на лоббизм, который отражал бы общественные интересы. Этому должно способствовать развитие нормативной и этической базы российского корпоративизма, как среднего пути между либерализацией и усилившейся роли государства. Необходимо усилить роль ассоциативных объединений, агрегирующих групповые интересы в конкретных отраслях, профессиональных сообществах и регионах, а так же реформировать и создать легальные механизмы согласования и продвижения этих интересов в органах власти.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Алмататов А.* Доступ по правилам // Коммерсантъ Власть. 2015. № 43.
- 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., 2012.
- Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года N 7-КЗ “О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края”.
- Закон РФ “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации” от 19.06.1992 N 3085-1 (последняя редакция).
- Закон РФ “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации” от 07.07.1993 N 5340-1 (последняя редакция).
- Кириллина В.Н., Попов Д.Р.* Проблема институционализации бизнес объединений в России // Бизнес. Общество. Власть. 2020. № 2–3.
- Кириллина В.Н., Яникеева И.О.* К вопросу о лоббистской деятельности в современной России // Бизнес. Общество. Власть. 2017. № 1.
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года.
- Конституция Российской Федерации. М., 2021.
- Кривошеев Т.К.* Социальное партнерство и корпоративизм: российская специфика // Социологические исследования. 2004. № 6.
- Любимов А.П.* История лоббизма в России. М., 2005.
- Минтусов И.Е., Филатова О.Г.* Этика GR-коммуникаций в общеевропейской и российской практике: сравнительный анализ // Вестник СПбГУ. Сер. 9. 2015. Вып. 4.

*Михеев В.* Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений как институт согласования интересов // *Власть.* 2013. № 4.

*Павроз А.В.* Этические принципы лоббизма в условиях современной демократии // *ПОЛИТЭКС.* 2015. Т. 11. № 2.

*Перегудов С.П.* Организованные интересы и российское государство: смена парадигм // *Полис.* 1994. № 5.

Постановление Правительства РФ “О Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания” от 22 мая 2006 г.

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации”.

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, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей”.

Проект Федерального закона N 396138-3 “О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”.

Проект Федерального закона N 833158-6 “О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления” (редакция, внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.07.2015).

Проект Федерального закона N 97801795-2 от “О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”.

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

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001. №197-ФЗ (редакция от 28.06.2021).

Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 г. № 226 “О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 — 2015 годы”.

Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 г. № 297 “О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции”.

Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”.

Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (редакция от 07.03.2020) “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”.

Федеральный закон “О политических партиях” от 11.07.2001 N 95-ФЗ (последняя редакция).

Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25.12.2008 N 273-ФЗ (последняя редакция).

Федеральный закон “О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений” от 01.05.1999 N 92-ФЗ (последняя редакция).

Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (редакция от 11.06.2021) “О саморегулируемых организациях”.

Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (редакция от 02.07.2021) “О некоммерческих организациях”.

Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (редакция от 30.12.2020) “Об общественных объединениях”.

*Фельдман П.Я.* Нужен ли России закон о лоббизме? // Власть. 2014. № 2.

## REFERENCES

*Almatatov A.* Dostup po pravilam [Access according to the rules] // Kommersant' Vlast'. 2015. N 43 (in Russian).

*Degtyarev A.A.* O roli formal'nyh principov i neformal'nyh pravil v sovremennom GR-menedzhmente [On the role of formal principles and informal rules in modern GR management] // Gosudarstvo, biznes, obshchestvo: sovremennye teorii i rossijskie realii / Pod red. L.E. Il'ichevoj. M., 2012 (in Russian).

Federal'nyj zakon “O politicheskikh partiyaх” ot 11.07.2001 N 95-FZ (poslednyaya redakciya) [Federal Law “On Political Parties” of July 11, 2001 N 95-FZ (last edition)] (in Russian).

Federal'nyj zakon “O protivodejstvii korrupcii” ot 25.12.2008 N 273-FZ (poslednyaya redakciya) [Federal Law “On Combating Corruption” dated December 25, 2008 N 273-FZ (last edition)] (in Russian).

Federal'nyj zakon “O Rossijskoj trekhstoronnej komissii po regulirovaniyu social'no-trudovyh otnoshenij” ot 01.05.1999 N 92-FZ (poslednyaya redakciya) [Federal Law “On the Russian tripartite commission for the regulation of social and labor relations” dated 01.05.1999 N 92-FZ (last edition)] (in Russian).

Federal'nyj zakon ot 01.12.2007 N 315-FZ (redakciya ot 11.06.2021) “O samoreguliruemym organizaciyah” [Federal Law N 315-FZ of December 1, 2007 (as amended on June 11, 2021) “On Self-Regulating Organizations”] (in Russian).

Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ (redakciya ot 02.07.2021) “O nekommercheskikh organizaciyah” [Federal Law N 7-FZ of January 12, 1996 (as amended on July 2, 2021) “On Non-Commercial Organizations”] (in Russian).

Federal'nyj zakon ot 19.05.1995 N 82-FZ (redakciya ot 30.12.2020) “Ob obshchestvennyh ob'edineniyah” [Federal Law N 82-FZ of May 19, 1995 (as amended on December 30, 2020) “On Public Associations”] (in Russian).

*Fel'dman P. Ya.* Nuzhen li Rossii zakon o lobbizme? [Does Russia need a law on lobbying?] // Vlast'. 2014. N 2 (in Russian).

*Kirillina V.N., Popov D.R.* Problema institucionalizacii biznes ob'edinenij v Rossii [The problem of institutionalization of business associations in Russia] // Biznes. Obshchestvo. Vlast'. 2020. N 2–3.

*Kirillina V.N., Yanikeeva I.O.* K voprosu o lobbistskoj deyatel'nosti v sovremennoj Rossii [To the question of lobbying activity in modern Russia] // Biznes. Obshchestvo. Vlast'. 2017. N 1 (in Russian).

Konvenciya Organizacii Ob'edinennyh Nacij protiv korrupcii. Prinyata rezolyuciej 58/4 General'noj Assamblei ot 31 oktyabrya 2003 goda [United Nations Convention against Corruption. Adopted by General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003] (in Russian).

Konstituciya Rossijskoj Federacii [The Constitution of the Russian Federation]. M., 2021 (in Russian).

*Krivosheev T.K.* Social'noe partnerstvo i korporativizm: rossijskaya specifika [Social partnership and corporatism: Russian specificity] // Sociologicheskie issledovaniya. 2004. N 6 (in Russian).

*Lyubimov A.P.* Istoriya lobbizma v Rossii [History of lobbying in Russia]. M., 2005 (in Russian).

*Miheev V.* Rossijskaya trekhstoronnyaya komissiya po regulirovaniyu social'no-trudovyh otnoshenij kak institut soglasovaniya interesov [Russian tripartite commission for the regulation of social and labor relations as an institution for harmonizing interests] // *Vlast'*. 2013. N 4.

*Mintusov I.E., Filatova O.G.* Etika GR-kommunikacij v obshcheevropejskoj i rossijskoj praktike: sravnitel'nyj analiz [Ethics of GR communications in common European and Russian practice: a comparative analysis] // *Vestnik SPbGU. Ser. 9.* 2015. Iss. 4 (in Russian).

*Pavroz A.V.* Eticheskij principy lobbizma v usloviyah sovremennoj demokratii [Ethical principles of lobbying in the conditions of modern democracy] // *POLITEKS.* 2015. T. 11. N 2 (in Russian).

*Peregudov S.P.* Organizovannye interesy i rossijskoe gosudarstvo: smena paradigm [Organized interests and the Russian state: a paradigm shift] // *Polis.* 1994. N 5 (in Russian).

Postanovlenie Pravitel'stva RF "O Pravitel'svennoj komissii po razvitiyu teleradioveshchaniya" ot 22 maya 2006 g. [Decree of the Government of the Russian Federation "On the Government Commission for the Development of Television and Radio Broadcasting" dated May 22, 2006] (in Russian).

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 1 iyunya 2004 g. N 260 "O Reglamente Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Polozhenii ob Apparate Pravitel'stva Rossijskoj Federacii" [Decree of the Government of the Russian Federation of June 1, 2004 N 260 "On the Regulations of the Government of the Russian Federation and the Regulations on the Office of the Government of the Russian Federation"] (in Russian).

Proekt Federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya mekhanizma vzaimodejstviya organov vlasti i predstavitelej obshchestvennyh ob"edinenij, individual'nyh predprinimatelej, kommercheskih i nekommercheskih organizacij, v tom chisle inostrannyh, i ih upolnomochennyh predstavitelej" [Draft Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Part of Improving the Mechanism for Interaction between Authorities and Representatives of Public Associations, Individual Entrepreneurs, Commercial and Non-Commercial Organizations, including Foreign ones, and Their Authorized Representatives"] (in Russian).

Proekt Federal'nogo zakona N 396138-3 "O lobbistskoj deyatel'nosti v federal'nyh organah gosudarstvennoj vlasti" [Draft Federal Law N 396138-3 "On lobbying activities in federal government bodies"] (in Russian).

Proekt Federal'nogo zakona N 833158-6 "O poryadke prodvizheniya interesov kommercheskih organizacij i individual'nyh predprinimatelej v organah gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya" (redakciya, vnesennaya v GD FS RF, tekst po sostoyaniyu na 07.07.2015) [Draft Federal Law N 833158-6 "On the Procedure for Promoting the Interests of Commercial Organizations and Individual Entrepreneurs in State Authorities and Local Self-Government Bodies" (as amended by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of 07.07.2015)] (in Russian).

Proekt Federal'nogo zakona N 97801795-2 ot "O pravovyh osnovah lobbistskoj deyatel'nosti v federal'nyh organah gosudarstvennoj vlasti" [Draft Federal Law N 97801795-2 "On the Legal Basis for Lobbying Activities in Federal Government Bodies"] (in Russian).

*Tolstyh P.A.* GR: polnoe rukovodstvo po razrabotke gosudarstvenno-upravlencheskih reshenij, teorii i praktike lobbirovaniya [GR: A Complete Guide to Public Policy Development, Lobbying Theory and Practice]. M., 2019 (in Russian).

Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001. N 197-FZ (redakciya ot 28.06.2021) [Labor Code of the Russian Federation” of December 30, 2001. N 197-FZ (as amended on 06/28/2021)] (in Russian).

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 11.04.2014 g. N 226 “O Nacional’nom plane protivodejstviya korrupcii na 2014–2015 gody” [Decree of the President of the Russian Federation of April 11, 2014 N 226 “On the National Anti-Corruption Plan for 2014–2015”] (in Russian).

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 13.03.2012 g. N 297 “O Nacional’nom plane protivodejstviya korrupcii na 2012–2013 gody i vnesenii izmenenij v nekotorye akty Prezidenta Rossijskoj Federacii po voprosam protivodejstviya korrupcii” [Decree of the President of the Russian Federation of March 13, 2012 N 297 “On the National Plan for Combating Corruption for 2012–2013 and Amending Certain Acts of the President of the Russian Federation on Combating Corruption”] (in Russian).

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 13.05.2000 g. N 849 “O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal’nom okruge” [Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2000 N 849 “On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District”] (in Russian).

Ukaz Prezidenta RF ot 06.04.2004 N 490 (redakciya ot 07.03.2020) “Ob utverzhdenii Polozheniya ob Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii” [Decree of the President of the Russian Federation of April 6, 2004 N 490 (as amended on March 7, 2020) “On approval of the Regulations on the Administration of the President of the Russian Federation”] (in Russian).

Zakon Krasnodarskogo kraya ot 6 iyunya 1995 goda N 7-KZ “O pravotvorchestve i normativnyh pravovyh aktah Krasnodarskogo kraya” [Law of the Krasnodar Territory dated June 6, 1995 N 7-KZ “On lawmaking and regulatory legal acts of the Krasnodar Territory”] (in Russian).

Zakon RF “O potrebitel’skoj kooperacii (potrebitel’skih obshchestvah, ih soyuzah) v Rossijskoj Federacii” ot 19.06.1992 N 3085-1 (poslednyaya redakciya) [Law of the Russian Federation “On consumer cooperation (consumer societies, their unions) in the Russian Federation” dated 19.06.1992 N 3085-1 (last edition)] (in Russian).

Zakon RF “O torgovo-promyshlennyh palatah v Rossijskoj Federacii” ot 07.07.1993 N 5340-1 (poslednyaya redakciya) [Law of the Russian Federation “On Chambers of Commerce and Industry in the Russian Federation” dated 07.07.1993 N 5340-1 (last edition)] (in Russian).